

Revisionsrapport

Granskning av kommunkoncernens pedagogiska lokaler

Uppsala kommun

Projektledare
Leif Karlsson
Niklas Eriksson

Kvalitetssäkrare
Roger Burström

November 2015



Innehållsförteckning

Sammanfattning och revisionell bedömning.....	1
1. Inledning	8
1.1. Bakgrund, revisionskriterier och revisionsfråga	8
1.2. Avgränsning.....	9
1.3. Metod.....	9
2. Pedagogiska lokaler, nuläge	9
2.1. Strategisk försörjning av pedagogiska lokaler	9
2.2. Ansvar och roller	10
2.2.1. Lokalförsörjningsenheten	11
2.2.2. Lokalberedningsgrupp	12
2.3. Utbildningsnämnden	12
2.3.1. Uppdrag	12
2.3.2. Ekonomi.....	12
2.3.3. Förslag om beslut om åtgärder.....	14
2.4. Uppsala Kommun Skolfastigheter AB (UKSAB).....	14
2.4.1. Uppdraget	14
2.4.2. Ekonomi.....	15
2.4.3. Fastighetsunderhåll.....	15
2.4.4. Kundnöjdhet	18
2.4.5. Organisation	18
2.5. Teknik & Service	19
2.5.1. Uppdraget	19
2.5.2. Avtal	19
2.5.3. Kvalitet och effektivitet	19
3. Granskningsresultat	20
3.1. Bedrivs en ändamålsenlig lokalplanering utifrån förväntat barn- och elevantal?	20
3.1.1. Våra iakttagelser och kommentarer	20
3.1.2. Revisionell bedömning	20
3.2. Hur ser Skolfastigheter på sitt fastighetsinnehav avseende vad som ska behållas och avyttras?.....	21
3.2.1. Våra iakttagelser och kommentarer	21
3.2.2. Revisionell bedömning	21
3.3. Fastighetsförvaltning som genererar kostnadseffektiv nybyggnation av pedagogiska lokaler?	22
3.3.1. Våra iakttagelser och kommentarer	22

3.3.2.	Revisionell bedömning	24
3.4.	Vilka beslut och åtgärder vidtas för att styra lokalkostnadernas andel inte undergräver undervisningskostnaderna?	24
3.4.1.	Våra iakttagelser och kommentarer	24
3.4.2.	Revisionell bedömning	26
3.5.	Vilka förändringar i hyresnivåer har gjorts eller planeras?	27
3.5.1.	Våra iakttagelser och kommentarer	27
3.5.2.	Revisionell bedömning	27
3.6.	Finns det behov av ett nytt ersättningssystem och internhyresmodell?.....	27
3.6.1.	Våra iakttagelser och kommentarer	27
3.6.2.	Revisionell bedömning	28
3.7.	Är ansvarsfördelningen avseende lokaler tydlig?.....	28
3.7.1.	Våra iakttagelser och kommentarer	28
3.7.2.	Revisionell bedömning	29
3.8.	Finns det aktuella underhållsplaner och ett kostnadseffektivt underhåll samt är det balans mellan underhållsbehov och ekonomi?	29
3.8.1.	Våra iakttagelser och kommentarer	29
3.8.2.	Revisionell bedömning	30
3.9.	Tillämpas komponentredovisning?.....	30
3.9.1.	Våra iakttagelser och kommentarer	30
3.9.2.	Revisionell bedömning	30

Sammanfattning och revisionell bedömning

Utifrån sin väsentlighet- och riskanalys 2015 har de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun gett PwC i uppdrag att genomföra en granskning avseende kommunens pedagogiska lokaler.

Revisionsfråga:

Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning av kommunens behov av pedagogiska lokaler och bedrivs lokalverksamheten kostnadseffektivt?

Vår sammanfattade revisionella bedömning:

Bedömning

Vår bedömning är att den hittills gällande styrningen av pedagogiska lokaler (november 2015) endast delvis fungerat effektivt och ändamålsenligt. Det pågår dock ett aktivt arbete för att skapa en ny ändamålsenlig styrning för att få kostnadseffektiva pedagogiska verksamhetslokaler.

Kommunstyrelsen har fattat olika beslut för att kunna påverka styrningen. De förändringar som planeras indikerar att tidigare problemområden kommer att bearbetas för att skapa ändamålsenlig styrning av pedagogiska verksamhetslokaler.

Strategiska delar av detta arbete är ännu inte klart och det har under granskningen inte funnits underlag för att kunna bedöma ändamålsenligheten i det kommande förslaget.

Mot bakgrund av detta rekommenderar vi revisorerna att fortsättningsvis följa arbetet och göra en förnyad uppföljning/granskning när pågående förändringsarbete genomförs. Detta bör göras senast inom två år.

Vår sammanfattade bedömning grundar sig på följande iakttagelser och bedömningar:

Kontrollfråga 1: Bedrivs en ändamålsenlig lokalplanering utifrån förväntat barn- och elevantal.

Vi har under granskningen inte haft underlag för att kunna bedöma ändamålsenligheten i den nya behovs- och kapacitetsbedömning för vare sig förskola, grundskola eller gymnasium för 2016.

Arbetet med att uppdatera strategisk lokalförsörjningsplan pågår och har ännu inte presenterats (november 2015). Vi kan konstatera att något

ärende om pedagogiska lokaler inte finns med i KF-handlingen för Mål och budget 2016.

En process pågår med syfte att förbättra kommunens lokalplanering och för att minska lokalkostnaderna för pedagogiska lokaler. De berörda parterna är överens att den hittills gällande lokalplaneringen med dess olika delar inte fungerat helt tillfredsställande och att lokalkostnaderna är för höga. Förändringsprocessen pågår och är inte klar.

Vi konstaterar att den hittills gällande lokalplaneringen för pedagogiska lokaler inte fungerat helt tillfredsställande och att det ännu är för tidigt att bedöma om den nya processen kommer att vara ändamålsenlig.

En ny modell för elevprognoser har tagits fram och vi har uppmärksammat på att det finns väsentliga skillnader i tidigare och nya elevprognoser. Av intervjuerna framgår att de nya prognoserna pekar på ett väsentligt större elevantal inom grundskolan än vad tidigare prognoser angivit och farhågor uppges finnas för eventuell kapacitetsbrist inom grundskolan inom några år (vi har inte tagit del av prognoserna).

Kontrollfråga 2: Hur ser Skolfastigheter på sitt fastighetsinnehav avseende vad som ska behållas och avyttras?

Från Skolfastigheters synpunkt finns problem med ineffektivt lokalutnyttjande och överkapacitet i kommunens pedagogiska lokaler utifrån antal m²/elev. För att kunna minska kommunens totala lokalkostnader så behöver förtätningar göras i befintliga lokaler.

Problemen är störst inom gymnasieskolan. Skolfastigheter råder dock inte över beslut om förtätningar och nedläggningar av skolor och har därmed svårt att genomföra önskade förändringar.

Bolaget ser exempelvis ett behov av avyttring av små villaförskolor, som har brister i verksamhetssynpunkt och samtidigt skulle kosta alltför mycket att renovera till en godtagbar och anpassad standard. Nedläggning av små villaförskolor har tidigare varit politiskt känsligt och har därför inte kunnat genomföras. Skolfastigheter upplever att det finns en otydlighet i beslutsvägarna kring beställningar till bolaget tillsammans med brist på framförhållning, vilket försvårar bolagets planering och effektivitet.

Kontrollfråga 3: Finns det en kostnadseffektiv fastighetsförvaltning som genererar en kostnadseffektiv nybyggnation av pedagogiska lokaler?

Det är ännu för tidigt att bedöma om företagets verksamhet kommer att generera lägre lokalkostnader för pedagogiska lokaler. Granskningen indikerar att Skolfastigheter arbetar aktivt för att skapa en

effektiv fastighetsförvaltning. Det avser b.la åtgärder för att hitta billigare byggnationer (genom studiebesök, kontakter med privata bolag, översyn av projekteringsanvisningar, tidigt deltagande i den strategiska planeringen, framtagande av alternativa lösningar och pågående energibesparande åtgärder).

Uppsalas högre kostnader avseende av pedagogiska verksamhetslokaler påverkas av att det är relativt många mindre skolenheter b.la dyra förskole-moduler och geografisk spridning till mindre kringliggande orter. Det finns numer beslut kring en bortre gräns för användande av temporära moduler inom förskolan. Dessutom har skolor som Bolandsskolan och GUC var mycket kostnadsdrivande, vilket också bekräftas i budgetprognosen för 2015.

I samband med nybyggnation uppges att det görs jämförelser med privata förskolor. Kontakterna har tagits i syfte att analysera möjliga kostnadsbesparingar. Modulerna inom förskolan ligger för närvarande inte i bolaget, men kommer att överföras till årsskiftet. En person har anställts av Skolfastigheter AB för att hantera övertagandet av förskole-moduler.

Markförsörjning med byggklar mark uppges vara en akilleshäla för att bygga nya förskolor. Det gäller b.la i Gamla Uppsala. Nybyggnation av skolor har skett i mycket begränsad omfattning i Uppsala under 90 och 00-talet. I samband med att Tiundaskolan ska rivas och ersättas med en ny skola pågår diskussioner för att hitta verksamhetslösningar som stöder ett effektivt lokalutnyttjande för att därmed begränsa lokalkostnaderna.

Det finns dock flera parametrar som enligt Skolfastigheter påverkar bolagets effektivitet negativt. Det gäller b.la möjligheterna att påverka kostnaderna för drift och underhåll, vilket är bolagets största kostnad. Bolaget hänvisas att via avtal köpa huvuddelen av dessa tjänster från Teknik och Service (en mindre del köps av ett privat företag).

Teknik och Service tar emot även fakturor från en del leverantörer (skickas över till Skolfastigheter för betalning), vilket bidrar till att Skolfastigheter inte har tillräcklig ekonomisk kontroll och styrning. Dessutom så sköter Teknik och Service felanmälan för Skolfastigheters räkning. Bolaget har också haft en vilja att konkurrensutsätta driften i sin helhet, men det har varit svårt att få acceptans för det. I dag är båda parter överens om att det nuvarande avtalet ska ersättas med ett entreprenörsavtal.

Vår bedömning är att fastighetsförvaltningen av pedagogiska verksamhetslokaler vid granskningstillfället inte bedrivs kostnadseffektivt.

Kontrollfråga 4: Vilka beslut och åtgärder vidtas för att styra att lokalkostnadernas andel inte undergräver undervisningskostnaderna?

Granskningen visar att flera åtgärder har vidtagits i syfte att minska lokalkostnaderna. Det gäller bl.a. bildandet av en strategisk lokalberedningsgrupp med representanter för de olika parterna kring

pedagogiska lokaler liksom tillsättandet av en lokalansvarig inom utbildningsförvaltningen. Granskningen visar också att Skolfastigheter arbetar aktivt för att minska de kostnader bolaget kan påverka.

Inom utbildningsnämnden har beslut tagits om nedläggning av Bolandskolan och GUC i syfte att minska lokalkostnaderna, liksom åtgärder för att få ett bättre lokalutnyttjande vid nybyggnation (Tiundaskolan). Inom gymnasieskolan pågår ett aktivt arbete med syfte att bl.a. förändra utbildningarnas placeringar för att få en så effektiv organisation som möjligt. Detta görs för att kunna minska lokalkostnaderna så att de blir i paritet med jämförbara kommuner.

Det är dock för tidigt att bedöma vilka effekter dessa beslut och åtgärder kan få på lokalkostnaderna. Vi har också konstaterat att det ännu inte finns en aktuell och beslutad behovs- och kapacitetsplan för pedagogiska lokaler. En ny behovs- och kapacitetsplan och en strategisk plan för pedagogiska lokaler, ska enligt uppgift, presenteras i samband med att Mål och budget 2016 behandlas och beslutas.

Vår bedömning är att det har tagits ett antal beslut som bör påverka att andelen lokalkostnader i förhållande till totala undervisningskostnader minskar.

Vi konstaterar att officiell statistik indikerar att Uppsala kommun fortfarande har högre lokalkostnader än jämförbara kommuner. Samtidigt ska det framhållas att det pågår ett aktivt arbete med att minska produktionskostnad/m² när nya skolor, som Tiundaskolan och nya förskolor ska byggas.

Kontrollfråga 5: Vilka förändringar i hyresnivåer har gjorts eller planeras?

Enligt Skolfastigheter har inga större förändringar i hyresnivåer gjorts den senaste tiden. Det finns ett uppdrag att se över nuvarande funktionshyressystem och internhyresmodell, ett förslag till förändring ska presenteras senare under hösten 2015.

Kontrollfråga 6: Finns det behov av ett nytt ersättningssystem och internhyresmodell?

Det finns ett behov av att förändra internhyresmodellen, dels på grund av bolagiseringen av skolfastigheterna, och dels på grund av brister i det gamla internhyressystemet. Kommunstyrelsen har gett uppdrag om en översyn och förändring av nuvarande hyresmodell och ska presenteras senare under hösten 2015.

Målet är att förändra nuvarande funktionshyresmodell och finansieringen i samband med nybyggnation. En diskussion uppges för närvarande pågå kring incitamentsfrågor och enheter som ska ingå. Det är också viktigt vid

översyn inför en ny internhyresmodell att beakta de problem som finns i nuvarande modell, annars riskeras att dessa problem upprepas.

Nuvarande internhyresmodell har inte fått den styreffekt som eftersträvats. Vi vill också betona vikten av öppenhet och tydliga hyresavtal där det framgår för hyresgästen vad inhyrda lokalytor kostar (fastighetens driftkostnader inklusive kapitalkostnader).

Skolfastigheters ansvar är att vara lyhörd för vad en förändring eller nybyggnation får kosta ur beställarens perspektiv och att ha en öppen redovisning som hyresgästen får möjlighet att diskutera med fastighetsägaren om. Dialog och tydlighet i redovisning är viktigt därför att hyresgästen ska kunna förstå varför hyresnivån ökar vid en ombyggnad eller tillbyggnad.

Nuvarande internhyresmodell fungerar i praktiken inte sedan pedagogiska verksamhetsfastigheterna har lyfts in i Skolfastigheter.

Ersättningsmodellen 90/10 har spelat ut sin roll, vilket det också råder enighet om i kommunen.

Vår bedömning är att det är nödvändigt att förändra nuvarande funktionshyressystem för att kunna införa en enkel och fungerande internhyresmodell.

Kontrollfråga 7: Är ansvarsfördelningen avseende lokaler tydlig?

Granskningen visar att ansvarsfördelningen avseende pedagogiska lokaler av många inte bedöms vara tillräckligt tydlig. Skolfastigheter upplever inte att det finns en tydlig beställare. Flera intervjuade i granskningen anser att både organisation och ansvarsfördelning kring pedagogiska lokaler är otydlig, vilket också gäller samordningen av lokaler/fastigheter i kommunkoncernen.

Sannolikt har kommunstyrelsens beslut i februari 2015, av många, tolkats som att förslaget till ny ansvarsfördelning redan gäller, vilket kan förklara en del av otydligheten. Det finns också en komplexitet i ansvarsfrågan för lokaler som berör flera nämnder (t ex idrottshallar och fritidslokaler) och den måste lösas. Fortfarande pågår diskussioner kring ansvarsfördelningen för den nya processen. Granskningen indikerar att det i första hand är stadsbyggnadskontorets roll i frågor kring pedagogiska lokaler som behöver ses över och tydliggöras.

Den hittillsvarande ansvarsfördelningen avseende pedagogiska lokaler uppfattas av flera parter inte vara tillfredsställande tydlig. Vi vill understryka vikten av att man i den nya styrmodellen skapar en ansvarsfördelning, så att respektive organisation oavsett förvaltnings eller bolagsform, är trygg och medveten om ägarens styrmodell kring fastighetsäggande och att den genererar en effektiv fastighetsprocess.

Kontrollfråga 8: Finns det aktuella underhållsplaner och kostnadseffektivt underhåll samt finns det balans mellan underhållsbehov och ekonomi?

Tekniska inventeringar har gjorts av fastighetsbeståndet och en framskrivning har gjorts av underhållsbehovet. Det finns uppdaterade och aktuella underhållsplaner. Samtidigt pågår det ett omfattande underhållsarbete för att höja status och skick i alla pedagogiska fastigheter.

Vi uppfattar att det delvis har varit en sammanblandning i redovisningen av planerat underhåll, akut/felavhjälpande underhåll och investeringar. Bolaget har i sin egenkontroll konstaterat att uppdelningen behöver förbättras för att få en tydligare uppföljning av genomförda underhållsåtgärder. Det kvarstående "underhållsberget" enligt Skolfastigheters uppskattning beräknas uppgå till ca 500 mkr och ska enligt planerna vara åtgärdade inom fem år.

Skolfastigheters bedömning är att nuvarande hyresintäkter kommer att täcka det framtida underhållsbehovet och att det så kallade underhållsberget minskar succesivt under en femårsperiod. Beträffande investeringar så behöver bolaget i huvudsak göra nyupplåning. Det finns aktuella underhållsplaner som är på väg att implementeras i ett nytt underhållsprogram i verksamhetssystemet LEB. Akut/felavhjälpande genomförs fortfarande i relativt stor omfattning, vilket resulterar i betydligt högre kostnader jämfört med planerade underhållsåtgärder.

Vi bedömer att:

- 1) *Underhållsplaner finns idag uppdaterade i Excel-format.*
- 2) *Det är bra att det inom kort, 2016, ska införas ett datastöd (LEB), arbetet pågår, för långsiktig underhållsplanering.*
- 3) *Underhållsåtgärderna behöver bli tydligare i redovisningen (vid större ombyggnationer "sjuka hus"), beträffande vad som är planerat underhåll, akut/felavhjälpande underhåll samt investeringar.*
- 4) *Skolfastigheter inte har tillräckligt underlag för att med säkerhet kunna fastställa det s.k underhållsbergets storlek*

Vi konstaterar att Skolfastigheter arbetar intensivt med att åtgärda eftersatt underhåll i fastighetsbeståndet. Bolaget planerar och gör bedömningen att de kommer att "komma ikapp" så att underhållsskulden har betats av inom fem år.

Kontrollfråga 9: Tillämpas komponentavskrivning?

Kommunen har inte gått över till komponentredovisning ännu, men har för avsikt att övergången kommer att samordnas under 2016 i samband med implementering av ett nytt anläggningsregister. Skolfastigheter införde komponentredovisning som pilotorganisation i samband med årsredovisning 2014.

Vi konstaterar att kommunen inte ännu inte har infört

komponentredovisning. Vi rekommenderar att kommunen beslutar om en tidplan för genomförande och övergång till komponentredovisning.

1. Inledning

1.1. Bakgrund, revisionskriterier och revisionsfråga

Utifrån genomförd väsentlighets- och riskanalys har PwC fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun att genomföra en granskning avseende pedagogiska lokaler i kommunkoncernen.

Granskningen berör i första hand kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, Uppsala kommun Skolfastigheter AB och produktionsstyrelsen Teknik och Service.

Uppsalas pedagogiska lokaler kännetecknas idag av:

- Överytor, samtidigt förekommer det lokalbrist inom vissa geografiska områden och verksamheter.
- Omfattande användning av moduler.
- Eftersatt underhåll.
- Hög lokalkostnad per barn och elev.
- Låg undervisningskostnad uttryckt genom relativt sett stora barngrupper och få lärare per elev.

Övergripande revisionsfråga:

Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning av kommunens behov av pedagogiska lokaler och bedrivs lokalverksamheten kostnadseffektivt?

Revisionskriterier¹:

- Kommunallagen (1991:900); god ekonomisk hushållning.
- Lagen (1997:614) om kommunal redovisning.
- Rådet för kommunal redovisnings rekommendationer
- Kommunfullmäktiges direktiv, budget, m.m.

Följande kontrollfrågor har varit styrande för granskningen:

1. Bedrivs en ändamålsenlig lokalplanering utifrån förväntat barn- och elevantal.
2. Hur ser Skolfastigheter AB på sitt fastighetsinnehav avseende vad som ska behållas och avyttras?
3. Finns en kostnadseffektiv fastighetsförvaltning som genererar en kostnadseffektiv nybyggnation av pedagogiska lokaler?
4. Vilka beslut och åtgärder vidtas för att styra att lokalkostnadernas andel inte undergräver undervisningskostnaderna?
5. Vilka förändringar i hyresnivåer har gjorts eller planeras?
6. Finns behov av ett nytt ersättningssystem och internhyresmodell?
7. Är ansvarsfördelningen avseende lokaler tydlig?

¹ Revisionskriterier utgörs av styrande och stödjande dokument (t.ex. lagtext, föreskrifter, policy, rutiner, beslut, etc.) och normer mot vilka tillfredställande efterlevnad bedöms.

8. Finns det aktuella underhållsplaner och kostnadseffektivt underhåll samt finns det balans mellan underhållsbehov och ekonomi?
9. Tillämpas komponentavskrivning?

1.2. Avgränsning

Granskningen avser pedagogiska fastigheter och avgränsning till ovanstående kontrollmål.

1.3. Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av intervjuer med berörda aktörer samt genomgång och analys av dokumentation kring volymbehov och kapacitet avseende barn- och elever, planeringsunderlag, beslut och åtgärdsplaner, underhållplanering. Vidare har analys och jämförelser gjorts av kostnader för fastighetsförvaltningen utifrån statistik och branschnyckeltal. Analys av kostnader för nybyggnation samt jämförelser med statistik och branschnyckeltal.

Intervjuer har genomförts med nedanstående personer:

Per Törnvall, ekonomidirektör Uppsala kommun, Peter Andersson VD (avgående), Anneli Johansson t f VD och Frank Hagberg ekonomichef Uppsala Kommun Skolfastigheter AB, Jens Skoglund avdelningschef och Kristian Stjernedorff, projektledare Strategiska Lokalförsörjningsenheten, Peter Eriksson controller redovisningsenheten KLK, Helen Åsbrink produktionsdirektör och Jonas Jensen driftchef Teknik & Service. Presidiet, Caroline Andersson, ordförande Utbildningsnämnden, Stefan Bergström, lokalansvarig Utbildningsförvaltningen. samt ordförande Jan Eidersund Uppsala Kommun Skolfastigheter AB.

2. Pedagogiska lokaler, nuläge

2.1. Strategisk försörjning av pedagogiska lokaler

År 2013 antogs *Strategisk försörjning av pedagogiska lokaler*(KSN-2013-1129). Förslag till komplettering av denna presenterades för kommunstyrelsen i november 2014 (KSN-2014-0698). Kompletteringen hade sin grund i planen för strategisk försörjning av pedagogiska lokaler och innebar förtydligande beträffande omfattning, kapacitetsbehov och färdigställandedatum samt en komplettering med nya åtgärder som behövs för att tillgodose behovet av förskole- och grundskoleplatser. Avsikten är att ny strategisk försörjningsplan för pedagogiska lokaler ska arbetas fram under år 2015.

Den beslutade planen sträcker sig från 2014 till 2018. Planen är baserad på följande volymförändringar:

- 0-5 år +100 (+1%)
- 6-15 år +2 300 (+11%)
- 16-18 år +100 (+1%)
- Totalt: 0-18 år +2 500 (+9%)

Av planen framgår vidare att om den genomförs fullt ut medför den till och med 2018 investeringar på ca 3,6 miljarder kronor (4,6 miljarder med kompletteringar) och beräknas generera höjda hyror med ca 280 miljoner kronor (353). Under planperioden ökar antalet barn och elever med 9 procent samtidigt som hyrorna skulle öka väsentligt mer.

Under arbetet med att tidsätta och förtydliga de åtgärder som behövs har behov framkommit av kompletteringar av planen för "Strategisk försörjning av pedagogiska lokaler".

Kompletteringen som beslöts under hösten 2015 innebär:

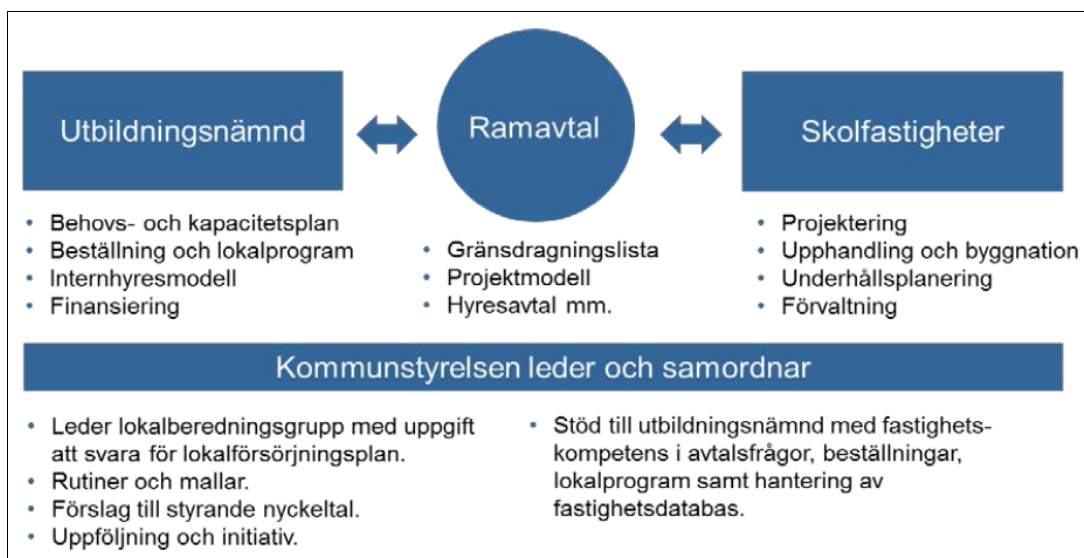
- att uppdra till lokalförsörjningen på kontoret för samhällsutveckling att tillsammans med utbildningsnämnden och Uppsala Kommuns Skolfastigheter AB utgående från ett 0-19 årsperspektiv undersöka möjligheten att reducera utbyggnadsbehovet genom att bättre utnyttja det befintliga fastighetsbeståndet som underlag för *Mål och budget 2016-2018*, samt
- att uppdra till lokalförsörjningen på kontoret för samhällsutveckling att utifrån justerat behov tillsammans med utbildningsnämnden och Uppsala Kommuns Skolfastigheter AB lägga en plan för genomförande av enskilda objekt.

2.2. Ansvar och roller

Kommunstyrelsen, genom enheten *Lokalförsörjning inom stadsbyggnadskontoret*, ansvarar för de operativa frågeställningarna såsom stöd för fastighetskompetens i avtalsfrågor, beställningar, lokalprogram samt hantering av fastighetsdatabas. Detta på samma sätt som för övriga verksamhetslokaler. Kommunstyrelsen har även ansvar för grundläggande underlag genom befolkningsprognos för kommunen som helhet och på områdesnivå samt nybyggnationsantaganden detta bygger på. Kvalitet och leveranstider för dessa är avgörande för arbetet med lokalförsörjningen.

I kommunstyrelsens handling 2015-01-07 togs flera beslut rörande lokalförsörjning för utbildningsverksamhet. En *lokalberedningsgrupp* inrättades med representation från utbildningsförvaltningen, Uppsala kommun Skolfastigheter AB, stadsbyggnadsförvaltningen och kommunledningskontoret under ledning av stadsbyggnadsförvaltningen. Huvuduppgiften för gruppen är att svara för att den strategiska lokalförsörjningsplanen löpande uppdateras och följs upp samt att planen ingår som en del av *Mål och budget*.

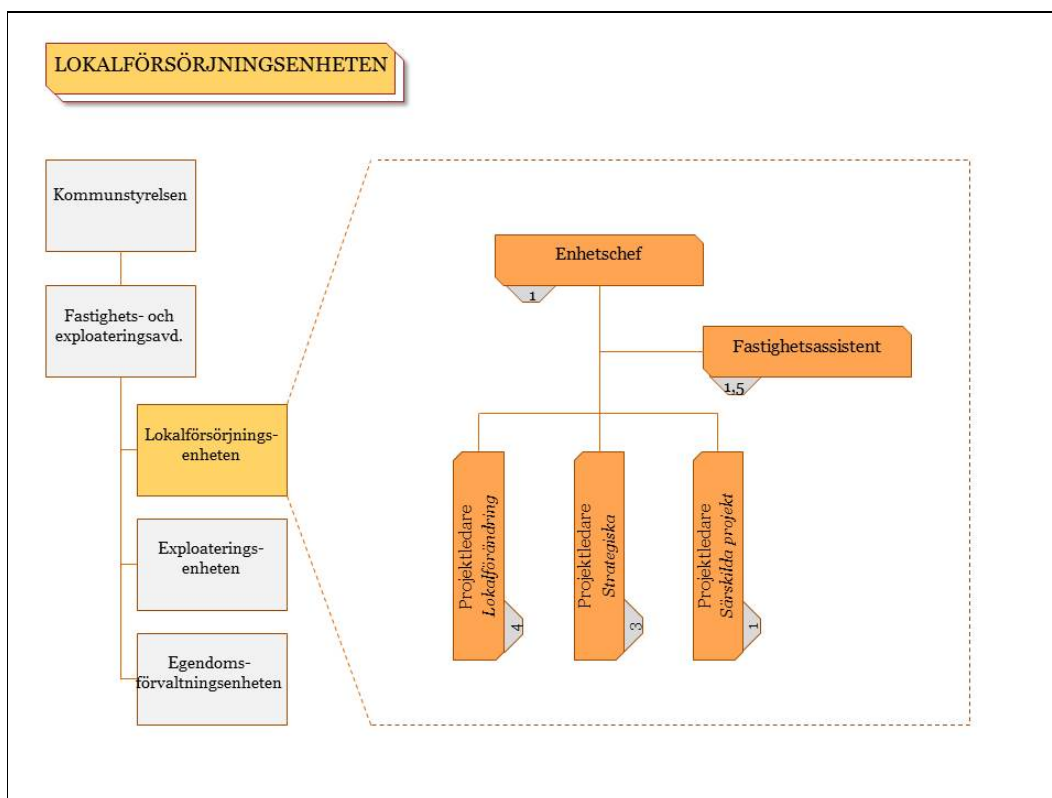
I handlingen visas också en tänkt kommande ansvarsfördelning för pedagogiska lokaler i kommunkoncernen.



2.2.1. Lokalförsörjningsenheten

Enhetens uppdrag är att planera och säkerställa att det finns tillräckligt med verksamhetslokaler för framförallt skola och omsorg. Det ligger också i ansvaret på enheten att se till att det finns tillgång av administrativa lokalytor likväl som lokaler för andra kommunala verksamheter. Arbetet är uppdelat utifrån olika tidshorisonter (kort sikt 1-5 år, mellanlång sikt 5-10 samt lång sikt 10-20 år).

Enheten lokalförsörjning är organiserad inom stadsbyggnadsförvaltningen enligt nedanstående organisationsbild.



Inom enheten finns 11,0 årsarbetare. Personalen inom lokalförsörjningsenheten är fördelade enligt tabellen nedan.

Roller	Antal
Enhetschef	1
Projektledare (lokalförändringar)	4 (5, en börjar 5 okt)
Projektledare (strategiskt)	4 (3, en slutar 1 okt)
Fastighetsassistent	1,5
Projektledare (särskilda projekt)	1
Totalt	10,5-11,5 personer

2.2.2. Lokalberedningsgrupp

För att kommunstyrelsen ska kunna leda och samordna arbetet beslöts 2015 att inrätta en lokalberedningsgrupp för kommunens samlade lokalförsörjning med uppdrag att svara för:

- Behovs- och kapacitetsplaner.
- Investeringsramar.
- Uppföljning av lokalkostnader utgående från jämförbara nyckeltal

Lokalberedningsgruppen har representation från utbildningsförvaltningen, Uppsala kommun Skolfastigheter AB, stadsbyggnadsförvaltningen och kommunledningskontoret under ledning av stadsbyggnadsförvaltningen. Huvuduppgiften för gruppen är att svara för att den strategiska lokalförsörjningsplanen löpande uppdateras och följs upp samt att planen ingår som en del av *Mål och budget 2016*.

2.3. Utbildningsnämnden

2.3.1. Uppdrag

Utbildningsnämnden ansvarar för närvarande i lokalfrågor för behovs- och kapacitetsplaner, lokalprogram, internhyresmodell samt finansiering av lokaler. Nämnden hyr ca 98 procent av Skolfastigheters fastighetsbestånd inom förskola, skola och gymnasium.

I det nya förslaget som ska tas i samband med Mål och budget för 2016 avses utbildningsnämnden få en tydlig beställarroll.

2.3.2. Ekonomi

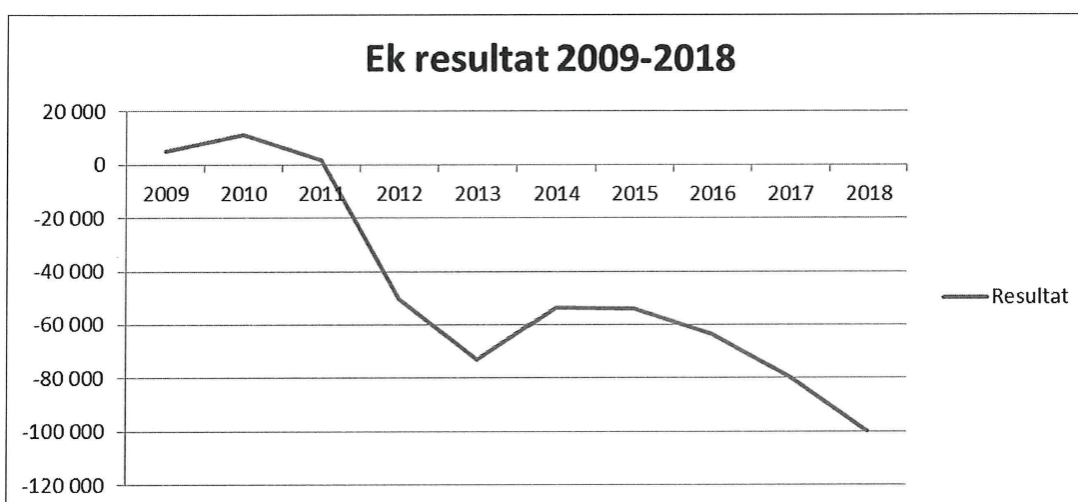
Nämnden har haft stora svårigheter att få en ekonomi i balans. Inom gymnasieskolan pågår ett arbete med en utvecklingsplan för att anpassa gymnasieskolans utbud och organisation till de ekonomiska förutsättningarna. Nämndens uppdrag till förvaltningen är att ge förslag till åtgärder för att få ekonomi i balans inom de närmaste åren.

I slutet av år 2013 och under 2014 gjordes en genomlysning av orsakerna till gymnasieskolans underskott. Genomlysningen genomfördes med hjälp av externa konsulter och genom ett internt arbete inom dåvarande Vård & Bildning.

Genomlysningen visade på följande områden att arbeta vidare med:

- **Gymnasiets totala kostnader:** Strukturårsjusterad standardkostnad ligger 14,9 % över beräknat värde per elev. Det innebär att Uppsalas faktiska kostnader är högre än förväntade kostnader när hänsyn tagits till åldersstruktur, invånarnas sociala bakgrund, bebyggelsestruktur med mera.
- **Lokalkostnader:** Kostnadsnivån för lokaler ligger 33 % över genomsnittskostnad för gruppen större städer. Hyresnivån per kvm är inte anmärkningsvärt hög i jämförelse med kommuner i Stockholms län. Detta visar att anpassningen av lokalytor inte skett i tillräcklig omfattning för att möta det minskade elevunderlaget.
- **Utbildningar på många enheter:** Uppsala har gymnasieutbildningar fördelade på 11 olika enheter. I jämförelse med Lund, Linköping och Örebros kommuner med betydligt lägre kostnader/elev har Uppsala fler enheter men också både yrkesprogram och högskoleförberedande program lokaliserade på flera enheter. I Uppsala har dessutom många av de stora programmen spridits på många enheter vilket medför att det blir svårare att undvika små undervisningsgrupper i vissa ämnen. Detta ökar kostnadsbilden för Uppsala.
- **Många utbildningar och gymnasieskolans organisation:** Det stora utbildningsutbudet och de många enheterna vid de kommunala gymnasieskolorna i Uppsala är en orsak till att icke undervisningsrelaterade kostnader ligger 40 % över jämförbar kostnad för gruppen större städer. En av förklaringarna till detta är att varje utbildning och enhet i sig behöver en stödstruktur i form av administration och personal.

Nedanstående bild visar det ekonomiska resultatet för de kommunala gymnasieskolorna mellan år 2009-2018 där 2015-2018 bygger på förvaltningens prognoser.



Ekonomiskt resultat 2009-2018 exklusive avkastningskrav & övertalighetskostnader. Prognoserna för 2016-2018 bygger på gällande uppräknings-faktorer i Mål & Budget, volymanpassning för att hålla samma lärartäthet, oförändrad marknadsandel, sjunkande elevkullar enligt GPF.

I tabellen nedan redovisas situationen för gymnasieskolan i februari 2015, elevantalet, maxkapaciteten i dagsläget samt lokalkostnaderna för varje gymnasieenhet. Med lokalkostnader avses hyra och drift. De skolor som har störst lokalkostnader är också de som har störst underskott.

Skola	Lokalkostn i mnkr	Antal elever ¹⁾ 150215	Max kapacitet ¹⁾ elever	Budget 2015 i mnkr
BOLAND/GUC	43,2	914	1 350	-36,8
CELSIUS	17,3	876	950	-4,7
CIS	2,3	74	80	-0,5
EKEBY	15,0	393	520	-4,8
FYRIS	37,9	1 031	1 420	-5,5
JÄLLA	12,1	288	465	2,8
KATEDRAL	19,3	1 104	1 090	0,5
LUNDELLSKA	17,4	962	1 095	6,6
ROSENDAL	17,7	767	750	-4,5
UVEN	4,2	238	270	-3,6
VUX LINNÉ	11,9	650	850	-3,5
SUMMA:	198,3	7 297	8 840	-54,0

¹⁾ Inkl gymnasicsär & vux

2.3.3. Förslag om beslut om åtgärder

Mot bakgrund av denna analys har utbildningsnämnden i samverkan med Skolfastigheter utrett och tagit vissa beslut om förändringar inom främst gymnasieskolan.

2.4. Uppsala Kommun Skolfastigheter AB (UKSAB)

2.4.1. Uppdraget

Skolfastigheters ansvar för pedagogiska lokaler är projektering, upphandling och byggnation, underhållsplanering och förvaltning. Bolaget ska inom Uppsala kommun tillhandahålla ändamålsenliga lokaler för skol- och barnomsorgs verksamhet samt därmed jämförlig verksamhet.

Bolaget ska förvärva, avyttra, äga, i egen regi bebygga och förvalta fast egendom och tomträtt för uthyrning av lokaler huvudsakligen till skol- och förskoleverksamhet. Därvid kan bolaget bidra till bästa möjliga utnyttjande av den samlade fasta egendom, tomrätter och lokaler som används i alla de verksamheter som Uppsala kommun bedriver.

Bolaget ska bedriva verksamheten, med beaktande av de kommunalrättsliga principerna i 2 kap. och 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900), i syfte att uppfylla verksamhetsföremålet.

Av ägardirektivet framgår att bolaget aktivt ska utveckla funktionella och ekonomiskt effektiva pedagogiska lokaler som stödjer verksamhetens behov. Bolaget ska följa det generella lokalprogrammet för funktions- och kvalitetskrav för kommunala verksamhetslokaler. Bolaget ska också verka för att lokalkostnader per barn eller elev är oförändrade eller minskar jämfört med 2014 års nivå.

Det pågår för närvarande, enligt vad vi har uppfattat en diskussion att justera avkastningskraven gentemot Skolfastigheter. Vi har fått uppgift från Skolfastigheter att det finns korrigeringar i deras inlämnade preliminära affärsplan och budget 2016-18. Men det är ägaren som ytterst avgör och beslutar om vilka avkastningskrav som ska gälla framåt för Skolfastigheter.

Bolaget ska arbeta för att skapa hälsosamma utbildningslokaler, bl.a. i enlighet med beslutet om giftfria förskolor (mnkr)	2016	2017	2018
Resultat efter finansnetto	25	0	-27
Avkastning på totalt kapital	3,0	2,7	2,4
Investeringar	605	600	600

Bolagets avkastningsmål har inte nåtts till följd av ett större underhållsbehov än planerat. Bolagets kostnader för ”sjuka hus” har bedömts vara större än vad som uppskattats tidigare. Fastighetsbeståndet och kringliggande miljöer är i stort behov av upprustning och uppgradering.

En konsekvens av det förhållandet och med anledning av att bolaget fått nya ägardirektiv föreslogs att bolagets avkastningskrav justeras för perioden 2014-2017 så att bolagets resultat före avskrivningar, finansnetto och skatt motsvarar 30 procent av totala hyresintäkter under 2014 och 40 procent av totala hyresintäkter under åren 2015-2017.

2.4.2. *Ekonomi*

Bolaget bildades 1 januari 2013 samtidigt som Uppsala Förvaltningsfastigheter AB och Uppsala Sport- och rekreationsfastigheter AB bildades. Bolaget omsätter ca 450 mkr och fastigheternas bokförda värde är idag ca 3,5 mrd.

Det har gjorts en försiktig marknadsvärdering som visar att värdet bedöms vara ca 1 mrd högre än bokfört värde eller ca 4,5 mrd. Bolaget första verksamhetsår 2013 blev ett förlustår med ett resultat på -2 mkr. Förra året (2014) redovisade bolaget ett positivt resultat + 22 mkr.

2.4.3. *Fastighetsunderhåll*

Under de 2,5 år som bolaget har funnits så har arbetet med eftersatt underhåll i fastigheterna prioriterats. Under 2014 genomfördes planerade underhållsåtgärder i 60 fastigheter motsvarande ca 110 mkr. Innevarande år är planeringen att ytterligare 53 fastigheter ska underhållas till en kostnad av ca 170 mkr.

Underhållsåtgärderna genomförs i nära samarbete och dialog med hyresgästerna, bland annat mot bakgrund av eventuella evakueringar ur befintliga lokaler till temporära modullösningar.

Bolagsledningens uppskattning och bedömning är att ackumulerat eftersatt underhåll som återstår att åtgärda de närmaste fem åren är motsvarar ca 500 mkr.

Av nedanstående tabell framgår underhållskostnader för 2012-2015.

Underhåll per kvadratmeter:

År	Uppgiven area	Underhåll	Avhjälpande underhåll
	LOA m ²	kr/m ²	kr/m ²
2013	406 720	196,3	154,3
2014	406 742	216,8	86,6
2015	416 790	273,8	67,4

Beloppen har räknats fram genom en metod där hela kostnaden för ett projekt hänförs till den huvudsakliga anledningen för utförandet.

Källa: UKSAB

Underhållskostnader och investeringsutgifter:

År	Underhåll	Avhjälpande underhåll	Investeringar
	Mkr	Mkr	Mkr
2013	79,8	62,7	145,6
2014	88,2	35,2	133,0
2015	114,1	28,1	143,3

Beloppen har räknats fram genom en metod där hela kostnaden för ett projekt hänförs till den huvudsakliga anledningen för utförandet.

Källa: UKSAB

Vi noterar att de underhållsuppgifter som vi har tagit del av från UKSAB är uppskattningar av kostnader fördelade utifrån underhåll, avhjälpande underhåll och investeringar.

Vidare har vi informerats om att det har funnits svårigheter med att skilja de olika kostnadsställena åt i det underlag som vi har fått ta del av. Normalt har UKSAB kommunicerat både underhåll och avhjälpande underhåll under samma begrepp, underhåll.

Kostnaderna har beräknats utifrån principen att hela kostnaden hänförs till det projekt som huvudsakligen är anledningen till att projektet har utförts. Således har vi informerats att investeringskostnaderna kan vara höga och underhållskostnaderna lite för låga. Vi konstaterar att det ibland, b.la ombyggnation av "sjuka hus", har funnits en viss otydlighet mellan planerat underhåll, löpande underhåll och felavhjälpande underhåll. De uppgifter vi har tagit del av är uppskattningar och beräknade i LOA (lokalarea), snarare än BRA (bruksarea som är vanligaste mätetalet för branschen), vilket påverkar jämförelse med branschnyckeltal (m² BRA) för skolfastigheter.

Riktvärden för planerat underhåll

De riktvärden som redovisas nedan är hämtade från REPAB Fakta 2015. Riktvärdena för de olika typerna av fastigheter baseras på ett omfattande underlag av underhållsplaner och syftar till att beskriva rimliga underhållsnivåer för fastigheter som har vissa typer av egenskaper.

För att riktvärdena ska vara relevanta förutsätts att så mycket som möjligt av underhållsarbetet utförs som planerat underhåll². Vid en jämförelse med REPAB:s aktuella riktvärden så ligger Skolfastigheter för närvarande på en hög underhållsnivå kr/m².

Riktvärde	Typfastighet 1	Typfastighet 2	Typfastighet 3
Årskostnad, kr/m² BRA, skola	108,00 kr	166,00 kr	246,00 kr
	Grundskola F-3 eller gymnasieskola. Markarea c:a 1 ggr fastighetens bruksarea. 3-våningshus eller högre. Tegel eller betongelement. Aluminiumklädda fönster. Låg installations-täthet. Hög standard på invändiga ytskikt. Skolmatsal med mottagningskök.	Grundskola F-6. Markarea c:a 2-3 ggr fastighetens bruksarea. 1-2 våningshus med normal byggnadsform. Tegelfasad i kombination med träpanel alternativt putsad fasad, och täckmålade fönster. Hissar. Skolmatsal med tillagningskök.	Grundskola F-9 eller 6-9. Fastighet med stor andel markarea, c:a 4 ggr fastighetens bruksarea. Stor andel markutrustning. 1-våningshus. Fasad med stor andel träpanel och laserade fönster. Enkel standard på invändiga ytskikt. Hög installationstäthet. Hissar. Fullt utrustat centralkök.

Årskostnad, kr/m² BRA, förskola	118,00 kr	181,00 kr	267,00 kr
	Förskolamed markarea c:a 1-2 ggr fastighetens bruksarea. 1-3-våningshus eller högre. Tegel eller betongelement. Aluminiumklädda fönster. Låg installations-täthet. Hög standard på invändiga ytskikt.	Förskola med markarea c:a 3-4 ggr fastighetens bruksarea. 1-2-våningshus med normal byggnadsform. Tegelfasad i kombination med träpanel alternativt putsad fasad, och täckmålade fönster. Normal installationstäthet. FT-ventilation	Förskola med stor andel markarea, c:a 6-8 ggr fastighetens bruksarea. Hög standard beträffande material och utvändig utrustning. 1-2-våningshus med fasad med stor andel träpanel och laserade fönster. Enkel standard på invändiga ytskikt. Hög installationstäthet. FTX-ventilation med värmeåtervinning.

Källa: REPAB Fakta 2015

² "Planerat underhåll utförs med längre periodicitet än ett år och syftar till att återställa en byggnads funktion. Även underhåll som kan planeras, men som av någon anledning måste utföras tidigare än planerat ingår (tidigarelagt planerat underhåll):" – REPAB Fakta 2015

2.4.4. Kundnöjdhet

Visionen är att bolaget ska skapa trygga och hållbara pedagogiska miljöer dit barn, unga och de som arbetar och vistas där, beger sig med glädje och stolthet.

Affärsidén är att företaget ska förvärva, avyttra, äga, i egen regi bygga och förvalta skolfastigheter på ett sådant sätt att det bidrar till barn och ungas utveckling och välbefinnande, samt skapar mervärde för ägarna.

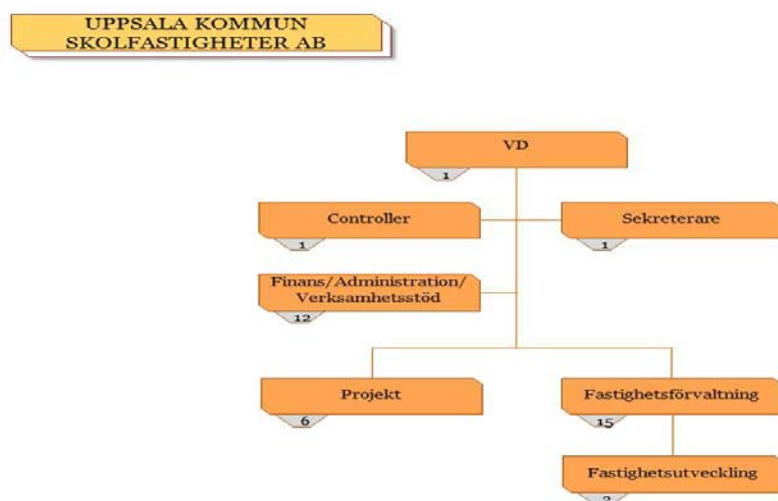
Redan i oktober 2013 genomfördes en NKI-mätning i det relativt nybildade bolaget. Skolfastigheter fick genomgående svaga betyg. Det gällde både kvaliteter avseende fysisk miljö (lokaler, yttre miljö etc.) och servicekvaliteter som (kundvård, inflytande, felanmälan etc.)

Totalindex - det övergripande betyget på både den fysiska miljön och servicen - gavs ett svagt betyg (39 av 100). Totalindex förklaras av fyra kvaliteter - Lokalerna (39), NKI (35), Ansvarsfördelning (37) och yttre miljö (45). Samtliga betyg ligger på en låg nivå. (se bilaga 1).

Kvalitet med högst vikt bakom NKI - Inflytande & lyhördhet - gavs ett mycket lågt betyg av samtliga verksamheter. Detta mått är mycket viktigt och påverkar kundnöjdheten i stor utsträckning, vilket innebär att fokus i första hand bör riktas till att stärka kunddialog med hyresgästerna. I oktober 2015 avser bolaget att följa upp tidigare NKI-mätning.

2.4.5. Organisation

Företaget äger och förvaltar merparten av kommunens pedagogiska lokaler (förskolor, grundskolor och gymnasieskolor). Totalt ingår 179 fastigheter över hela kommunen, vilket motsvarar cirka 415 800 BRA m². Antalet anställda uppgår till 38 årsarbetare. Dessa är fördelade enligt nedanstående:



Organisationsbild för UKSAB.

2.5. Teknik & Service

2.5.1. Uppdraget

Teknik & Service svarar enligt avtal med UKSAB:s för ca 70 procent av skolfastigheters kostnader för löpande drift och underhåll samt felanmälningsystem (resterande 30 procent har avtalats med en extern teknikleverantör).

2.5.2. Avtal

I dagsläget är både UKSAB och Teknik och Service eniga, utifrån missnöje från båda parter, att nuvarande driftavtal behöver ändras och ersättas av ett nytt driftavtal enligt AFF.³ Det avtal som funnits sedan bolagiseringen 2013 bygger i vissa delar på gamla överenskommelser (en del muntliga) som fanns i den tidigare förvaltningsorganisationen. Ambitionen hos båda parter är att det nya driftavtalet ska vara förhandlat och klart i januari/februari 2016.

2.5.3. Kvalitet och effektivitet

Teknik & Service egen bedömning är att de har förbättrat kvaliteten i driftleveransen mot UKSAB sedan 2013. De finns potential att bli bättre framförallt med att arbeta mer förebyggande kring fastigheterna.

Det utförs förhållandevis mycket akuta/felavhjälpande underhållsåtgärder istället för planerat underhåll. Målet är att höja effektivitet och samplanera driftåtgärder i flera fastigheter som kan utföras vid ett och samma tillfälle.

³ Avtal för fastighetsförvaltning (AFF) är ett avtalskoncept som syftar till att skapa tydliga "spelregler", oavsett om uppdragen ska utföras av kommunens egna utförare eller privata utförare. En central del av AFF är att dokumentera vilka regelverk (nationella, kommunala, branschspecifika, etc.) som ska gälla liksom vilka krav beställaren och utföraren (besluts- och beställningsförfarande, service, produktion, leverans, etc.) ställer på varandra.

3. Granskningsresultat

3.1. *Bedrivs en ändamålsenlig lokalplanering utifrån förväntat barn- och elevantal?*

3.1.1. *Våra iakttagelser och kommentarer*

Det finns ännu ingen färdigställd behovs- och kapacitetsbedömning för förskola, grundskola eller gymnasium för 2016. Arbetet med att uppdatera strategisk lokalförsörjningsplan pågår och skulle vara klar i samband med beslut om budget för 2016, men den har ännu inte presenterats. En process pågår i syfte att förbättra kommunens lokalplanering och för att minska lokalkostnaderna för pedagogiska lokaler.

De berörda parterna är överens att den hittills gällande lokalplaneringen med dess olika delar inte fungerat helt tillfredsställande och att lokalkostnaderna är för höga. Beslut om förändrad process och en ny strategisk plan för pedagogiska fastigheter planeras och ska redovisas i samband med att Mål och Budget för 2016 behandlas och beslutas.

Vi kan konstatera att den hittills gällande lokalplaneringen för pedagogiska lokaler inte fungerat helt tillfredsställande och att det är ännu för tidigt att bedöma om den nya processen kommer att vara ändamålsenlig.

En ny modell för elevprognoser har tagits fram och vi har uppmärksammat på att det finns väsentliga skillnader i tidigare och nya elevprognoser, inom framförallt grundskolan, som innebär ett väsentligt större elevantal än man tidigare prognostiserat. För gymnasieskolan har beslut tagits för att minska den totala lokalytan.

I den hittills gällande behovsprocessen (för förskola och grundskola) så ansvarar stadsbyggnadsförvaltningen för att fördela den övergripande befolkningsprognosen inom olika områden i kommunen. Med områdesprognoserna som underlag matchar utbildningsförvaltningen befintliga lokaler och kapacitet. Avstämningar görs med berörda förskole- och skolledningar. En framskrivning görs för tre år. För gymnasieskolan sköts hela processen av utbildningsförvaltningen. Beställningar till Skolfastigheter går idag från stadsbyggnadsförvaltningen.

Det finns ett Ks-beslut från januari i år som visar en bild av hur den nya processen är tänkt att fungera, men förslaget uppges inte vara klart avseende bl.a hur ansvaret ska fördelas. Vad som uppges vara helt klart är att utbildningsförvaltningen ska få en helt annan roll än tidigare. I den nya processen som utreds föreslås att utbildningsnämnden blir beställare och att ramavtal träffas med Skolfastigheter.

3.1.2. *Revisionell bedömning*

Det är ännu för tidigt att bedöma om den nya processen kommer att vara ändamålsenlig då det ännu inte finns någon färdig aktuell behovs- och

kapacitetsbedömning för vare sig förskola, grundskola eller gymnasium. Vi kan konstatera att bedömning av behoven av platser har gjorts på ett annat sätt än tidigare och att de nya prognoserna ska vara mer exakta än tidigare. Enligt de nya prognoserna uppges behovet av grundskoleplatser nu vara lika stort som de tidigare prognoserna, som är prognostiserade fram till år 2020.

3.2. Hur ser Skolfastigheter på sitt fastighetsinnehav avseende vad som ska behållas och avyttras?

3.2.1. Våra iakttagelser och kommentarer

Från Skolfastigheters synpunkt framhålls problem med dåligt lokalutnyttjande och överkapacitet i kommunens pedagogiska lokaler. Bedömningen är att det totalt sett finns för många skolor och överkapacitet utifrån nyckeltalet antal m²/elev. Idag finns 11 kommunala gymnasier, men Skolfastigheters bedömning är att det lokalmässigt skulle räcka med att bedriva verksamheten i sju gymnasieskolor.

För att kunna minska kommunens totala lokalkostnader måste förtätningar göras i befintliga lokaler. Problemen är störst inom gymnasieskolan. Skolfastigheter råder dock inte över beslut om förtätningar och nedläggningar av skolor och har därmed svårt att genomföra önskade förändringar.

Skolfastigheter ser behov av avyttring av små villaförskolor som skulle kosta alltför mycket att renovera till en godtagbar standard, för att få en lokaleffektiv verksamhet. Nedläggning av små villaförskolor uppges tidigare ha varit politiskt känsligt och har inte kunnat genomföras.

Bolaget upplever också en otydlighet i beslutsvägarna kring beställningar till Skolfastigheter och brist på framförhållning försvårar väsentligt bolagets planering.

3.2.2. Revisionell bedömning

Skolfastigheter har ett begränsat inflytande avseende vad som ska behållas och avyttras i sitt fastighetsinnehav. Detta är också i överensstämmelse med den nuvarande styrmodellen för pedagogiska lokaler. I den nya styrmodell som diskuteras är avsikten att förtydliga rollerna i modellen. Utbildningsförvaltningens roll som beställare av lokaler ska tydliggöras och relationen mellan beställare och Skolfastigheter föreslås regleras i ett ramavtal.

Det finns dock en komplikation för pedagogiska lokaler där verksamheten idag ligger under andra nämnders ansvar (t ex idrottshallar och fritidslokaler). Det är inte självklart att utbildningsförvaltningen ska vara beställare av dessa lokaler om inte ansvarsfördelningen ändras. En bärande princip bör vara att den som betalar för en lokal ska ha ett avgörande inflytande över lokalbeställningar.

Det är också en förutsättning för UKSAB som fastighetsägare och hyresvärd att det finns tydliga beställare med god framförhållning, så att bolaget har större möjlighet att agera som en professionell fastighetsägare och förvaltare.

För att kunna optimera ett stort fastighetsbestånd (ca 415 000 m²) med förvaltning och avyttring och nyanskaffning av lokaler så krävs det att både hyresgäst och hyresvärd har tydliga ramar och samarbetsformer beträffande ansvar och roller.

3.3. Fastighetsförvaltning som genererar kostnadseffektiv nybyggnation av pedagogiska lokaler?

3.3.1. Våra iakttagelser och kommentarer

Granskningen indikerar att Skolfastigheter arbetar aktivt för att skapa en effektiv fastighetsförvaltning. Det avser bl.a. åtgärder för att hitta billigare bygglösningar (genom studiebesök, kontakter med privata bolag, översyn av projekteringsanvisningar, tidigt deltagande i den strategiska planeringen, framtagande av alternativa lösningar och pågående energibesparande åtgärder).

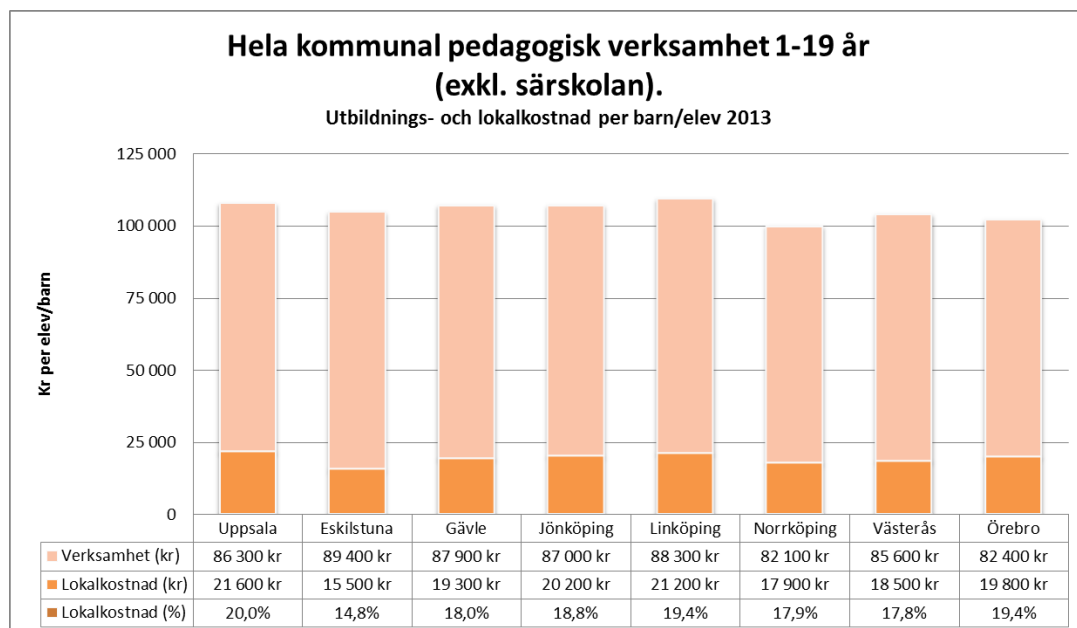
I samband med nybyggnation uppges jämförelser göras med privata förskolor. Kontakter har tagits i syfte att analysera möjliga kostnadsbesparingar. Modulerna inom förskolan ligger för närvarande inte i bolaget men kommer att överföras till årsskiftet. En person har anställts av Skolfastigheter för att hantera övertagandet av moduler inom förskolan. Marktillgången uppges vara ett problem för förskolor, vilket exempelvis är fallet i Gamla Uppsala.

Nybyggnation av skolor har skett i mycket begränsad omfattning i Uppsala de senaste åren. I samband med att Tiundaskolan ska rivas och ersättas med en ny skola pågår diskussioner för att hitta verksamhetslösningar som stöder ett effektivt lokalutnyttjande för att därmed begränsa lokalkostnaderna.

Vi har också uppfattat att arbetet med att säkerställa en kostnadseffektiv fastighetsförvaltning delvis har blivit åsidosatt på grund av nuvarande partsförhållande mellan UKSAB och utföraren Teknik och Service (70 %). Detta avser främst bolagets svårigheter att följa upp drift- och underhållskostnader.

För att lösa nuvarande problem bör bolaget teckna ett flerårigt driftavtal med utföraren Teknik och Service med löpande fakturering. Avtalets utformning, (fastpris eller ett rörligt pris i form av ett funktionsavtal), är en förhandlingsfråga mellan parterna. Vi har uppfattat att parterna är överens om att ett driftavtal ska tas fram som grundas på AFF (Avtal för fastighetsförvaltning).

Nedanstående bild visar lokalkostnader för pedagogisk verksamhet i 8 kommuner (R8-gruppen⁴). I Uppsala används ca 20 procent av verksamhetskostnaderna till att finansiera skollokaler. I R8-gruppen hamnar Uppsala på 20 %, vilket är sämre än alla jämförelsekommunerna. Bästa kommunen (Eskilstuna) redovisade 15 procent.



Det saknas aktuella jämförelsevärden avseende nybyggnation av skolor i Uppsala kommun, eftersom det inte har byggts någon ny grundskola i Uppsala de senaste 20 åren. Beträffande nyproduktionskostnad/m² av förskolor är bedömningen att Uppsala ligger förhållandevis högt vid jämförelse med privata förskolor och andra kommuner, även om produktionskostnaden uppges ha minskat.

Det har byggts nya förskolor de senaste åren tillsammans med etablering av många temporära förskolelokaler i form av inhyrda moduler. Det har nyligen planerats en nybyggnation av en ny skola och förskola, nybyggnation av Tiundaskolan, som i nuläget beräknas uppföras till en produktionskostnad, *preliminär förkalkyl ca 26 000 kronor/m²*.

Förslaget bygger på en minimering av korridorer, allmänna utrymmen samt färre antal klassrum genom en skolpedagogik med så kallade "hemvister" istället för traditionella klassrum. Nybyggnationen har upphandlats som ett partneringsavtal med byggtreprenören. Utbildningsförvaltningen har ännu inte lämnat klart besked kring beställningen av den nya skolan.

I det nya bostadsområdet Vaksala-Lunda byggs för närvarande två förskolor där produktionskostnaderna hålls på en lägre nivå än tidigare produktioner. Förändrad och smartare byggkonstruktion tillsammans med förbättrad upphandling är två faktorer som uppges ha samverkat och pressat ner investeringsutgiften för respektive förskola.

⁴ R8-gruppen är en referensgrupp av jämförbara kommuner: Eskilstuna, Gävle, Jönköping, Linköping, Norrköping, Uppsala, Västerås och Örebro.

Vi noterar att utbildningsförvaltningen gjort kostnadsjämförelse avseende produktionskostnader för förskolor (med Pysslingen AB) och konstaterat att deras produktionskostnad/m², är generellt lägre än för motsvarande kostnad för nya förskolor i Uppsala kommun.

Vi har vid våra intervjuer uppfattat att UKSAB:s samarbete och ansvarsförhållanden mot utbildningsförvaltningen respektive stadsbyggnadsförvaltningen fungerar väl. Däremot så framkommer det vid intervjuer i bolaget att det ibland skapas otydlighet mellan lokalförsörjningsenheten och utbildningsförvaltningen som påverkar bolagets planering.

Exempelvis så lyfts det fram att det, vid några tillfällen, att det gjorts motstridiga beställningar som påverkat UKSAB:s handlingsförmåga i vissa fastighetsfrågor (ombyggnationer och investeringar).

3.3.2. Revisionell bedömning

Det relativt höga kostnadsläget i kommunens pedagogiska lokaler visar att fastighetsförvaltning inte har bedrivits kostnadseffektivt. Den gamla förvaltningsorganisationen innan 2013 bär till stor del ansvar för det relativt höga kostnadsläget för skollokaler. Det nya skolfastighetsbolaget som sedermera tagit över tidigare verksamhet har under 2,5 år byggt upp företaget för att bli effektiv som fastighetsägare och förvaltare av pedagogiska verksamhetslokaler.

Uppsalas högre kostnader avseende av pedagogiska verksamhetslokaler påverkas av att det är relativt många mindre skolenheter (moduler inom förskolan) och geografisk spridning till mindre kringliggande orter. Dessutom har skolor som Bolandsskolan och GUC var mycket kostnadsdrivande, vilket också bekräftas i budgetprognosen för 2015.

Dessutom konstaterar vi att bolagets förutsättningar att bedriva fastighetsförvaltningen kostnadseffektivt delvis försvåras genom nuvarande avtal med Teknik och Service. Så länge det höga kostnadsläget för pedagogiska lokaler kvarstår är det svårt att bedöma om företagets verksamhet bedrivs på ett effektivt sätt.

Vår bedömning är att fastighetsförvaltning av pedagogiska verksamhetsfastigheter i dagsläget inte bedrivs kostnadseffektivt.

3.4. Vilka beslut och åtgärder vidtas för att styra lokalkostnadernas andel inte undergräver undervisningskostnaderna?

3.4.1. Våra iakttagelser och kommentarer

I den ursprungliga strategiska lokalförsörjningsplanen från 2013 bedömdes investeringsbehovet inom förskola och skola vara ca 4,0 mrd fram t o m 2018. En senare bedömning är att investeringar påverkar kommunens skuldsättning och

nyupplåningsbehov varför en komplettering beslöts under hösten 2015 som innebar följande:

- att uppdra till lokalförsörjningsenheten på stadsbyggnadsförvaltningen att tillsammans med utbildningsnämnden och Uppsala Kommuns Skolfastigheter AB utgående från ett 0-19 årsperspektiv undersöka möjligheten att reducera utbyggnadsbehovet genom att bättre nyttja det befintliga fastighetsbeståndet som underlag för *Mål och budget 2016-2018*, samt
- att uppdra till lokalförsörjningen på lokalförsörjningsenheten på stadsbyggnadsförvaltningen att utifrån justerat behov tillsammans med utbildningsnämnden och Uppsala Kommuns Skolfastigheter AB lägga en plan för genomförande av enskilda objekt.

Ett arbete pågår med syfte att, i först hand, kunna utnyttja befintliga lokaler bättre. I det arbetet, som leds av lokalberedningsgruppen, ingår att ta fram lokalförsörjningsplan, rutiner och mallar, styrande fastighetsnyckeltal samt stöd till utbildningsnämnden med professionell fastighetskompetens.

Arbetet med att förändra dagens arbetssätt bedöms dock ta en tid. Beslut har också tagits att göra en utvärdering av effekterna av den nya ansvarsfördelningen senast 12 månader efter ikraftträdande.

Det pågår för närvarande ett arbete med att minska andelen akut underhåll till förmån för planerat underhåll. Detta för att minska såväl andelen eftersatt underhåll som att minska de totala underhållskostnaderna. En prioriterad åtgärd i underhållsarbetet är energibesparande åtgärder.

Som ett steg i att minska kostnaderna och optimera lokalbeståndet efter behov strävar UKSAB efter att minska den befintliga överkapaciteten av lokaler. Dock har UKSAB inte eget mandat att avyttra lokaler.

Avseende nybyggnation har bolaget fokus på att minska produktionskostnad/m² så att den ligger i paritet med andra jämförbara städer.

Tidningen Dagens Samhälle, redovisade produktionskostnad/m² angående nyproduktion av ett antal utvalda skolor.

Produktionskostnader jämförelser:	kr/m²
Knivsta Högåsskolan kr m ² /	23 600
Knivsta Brännkärrskolan kr/m ²	24 000
Karlstad Hagaborgskolan	26 000
Stenungsund Spekeröd skola	26 000
Stockholm Lugnets skola	32 000
Stockholm Mariehällskolan	33 000
Huddinge Kästa skola	33 000
Täby Brinkskolan	34 000
Tiundaskolan i Uppsala, preliminär förkalkyl	26 000

Kommunledningen har fattat ett flertal beslut som syftar till att minska lokalkostnaderna i relation till undervisningskostnaderna. Vidare arbetar bolaget aktivt för att minska produktionskostnaden per kvadratmeter i samband med nyproduktion av skolor och förskolor.

3.4.2. *Revisionell bedömning*

Vår bedömning är att det delvis har tagits ett antal beslut som positivt kommer att påverka att andelen lokalkostnader i förhållande till totala undervisningskostnader minskar. Den officiella statistiken indikerar att Uppsala kommun fortfarande har högre lokalkostnader än jämförbara kommuner. Ett exempel att det pågår ett aktivt arbete med att minska produktionskostnad/m² när nya skolor (Tiundaskolan) och förskolor ska byggas.

Granskningen visar också att flera åtgärder har vidtagits i syfte att minska lokalkostnaderna. Det gäller b. a bildandet av en strategisk lokalberedningsgrupp med representanter för de olika parterna kring pedagogiska lokaler liksom tillsättandet av en lokalansvarig inom utbildningsförvaltningen. Granskningen visar också att Skolfastigheter AB arbetar aktivt för att minska de kostnader bolaget kan påverka.

Inom utbildningsnämnden har beslut tagits om nedläggning av Bolandskolan och GUC i syfte att minska lokalkostnaderna, liksom åtgärder för att få ett bättre lokalutnyttjande vid nybyggnation (Tiundaskolan). Inom gymnasieskolan pågår ett aktivt arbete med syfte att bl.a. förändra utbildningarnas placeringar för att skapa en så effektiv organisation som möjligt. Detta görs bl.a för att kunna minska lokalkostnaderna så att de blir i paritet med jämförbara kommuner i storstadsområden.

Det är för tidigt att bedöma vilka effekter dessa beslut och åtgärder kan få på lokalkostnaderna. Vi har också konstaterat att det ännu inte finns en aktuell och beslutad behovs- och kapacitetsplan för pedagogiska lokaler. En ny behovs- och kapacitetsplan och en strategisk plan för pedagogiska lokaler skulle presenteras i samband med att Mål och budget 2016 behandlas och beslutas, men vi uppfattar att det inte har gjorts.

Vi konstaterar att officiell statistik indikerar att Uppsala kommun fortfarande har högre lokalkostnader än jämförbara kommuner. Samtidigt ska det framhållas att det pågår ett aktivt arbete med att minska produktionskostnad/m² när nya skolor, som Tiundaskolan och nya förskolor ska byggas.

Vår bedömning är att det delvis har tagits ett antal beslut som bör påverka att andelen lokalkostnader i förhållande till totala undervisningskostnader minskar.

3.5. Vilka förändringar i hyresnivåer har gjorts eller planeras?

3.5.1. Våra iakttagelser och kommentarer

Lokalkostnaderna är relativt höga i det pedagogiska fastighetsbeståndet. En orsak är stora lokalytor, en annan orsak är att det har inhyrts många temporära moduler för att klara ökad efterfrågan framförallt inom förskoleverksamheten.

Enligt gymnasieskolans egna beräkningar ligger kostnadsnivån för lokaler ca 33 procent över genomsnittskostnad för gruppen större städer medan hyresnivån per kvm inte är anmärkningsvärt hög i jämförelse med kommuner i Stockholms län. Detta visar att anpassningen av lokalytor inte skett i tillräcklig omfattning för att möta det minskade elevunderlaget.

3.5.2. Revisionell bedömning

Vi har uppfattat att det inte har gjorts några förändringar i hyresnivåer i dagsläget. Det finns ett uppdrag att se över nuvarande funktionshyressystem och internhyresmodell, ett förslag till förändring ska presenteras senare under hösten 2015.

3.6. Finns det behov av ett nytt ersättningssystem och internhyresmodell?

3.6.1. Våra iakttagelser och kommentarer

Det finns ett behov av en förändrad internhyresmodell dels på grund av bolagiseringen av skolfastigheterna, och dels på grund av brister i det gamla internhyressystemet.

Kommunstyrelsen har gett uppdrag om en översyn och förändring av nuvarande hyresmodell, som ska presenteras senare i samband med beslut om Mål och budgetplan 2016. Målet är att förändra nuvarande funktionshyresmodell och finansieringen i samband med nybyggnation. För närvarande uppges diskussioner pågå om incitament i den nya modellen och vilka enheter som ska ingå.

I nuvarande modell, vid en nyproduktion, har kommunfullmäktige beslutat att vid hyresökningar över högsta funktionshyran ska 90 procent täckas av kommunstyrelsens förvaltning.⁵ Resterande 10 procent betalas av hyresgästen. Ur ett styrningsperspektiv bedöms inte nuvarande lösning vara optimal. Modellen kan också ifrågasättas utifrån skollagens krav på likvärdig ersättning.

Det är också viktigt att överväga behovet av en internhyresmodell om den inte får den styrningseffekt som eftersträvas, t ex genom att hyresgästen ser hyran som en totalkostnad och själv fördelar den vidare i sitt fastighetsbestånd. Det ramavtal som

⁵ Högsta funktionshyran är 1590 kr/m² för förskolan, 1240 kr/ m² för grundskolan och 1500 kr/ m² för gymnasieskolan.

nu utarbetas mellan Skolfastigheter och utbildningsförvaltningen kan ersätta en internhyresmodell.

Det är viktigt med transparens och tydliga hyresavtal där det framgår för hyresgästen vad inhyrda lokalytor kostar (fastighetens driftkostnader inklusive kapitalkostnader).

Fastighetsbolagets ansvar är att vara lyhörd för vad en förändring eller nybyggnation får kosta ur beställarens perspektiv och att ha en öppen och transparant redovisning som hyresgästen får möjlighet att diskutera med ägaren om. Dialog och tydlighet i redovisning är viktigt så att hyresgästen förstår varför hyresnivån ökar med xx kr/m² vid en ombyggnad eller tillbyggnad av en skola.

3.6.2. Revisionell bedömning

Nuvarande internhyresmodell fungerar inte eftersom skolfastigheterna har lyfts in i Uppsala Kommun Skolfastigheter AB. Ersättningsmodellen 90/10 har spelat ut sin roll, vilket det också råder enighet om i kommunen.

Vår bedömning är att det är nödvändigt att förändra nuvarande funktionshyressystem för att kunna införa en enkel men fungerande internhyresmodell.

3.7. Är ansvarsfördelningen avseende lokaler tydlig?

3.7.1. Våra iakttagelser och kommentarer

Många upplever att ansvarsfördelningen för pedagogiska lokaler idag är otydlig och många framhåller osäkerhet och brister i koncernstyrning av fastighetsägandet i kommunkoncernen (varför utnyttjas t ex inte Fyrishov AB:s lokaler för skoländamål bättre). Det finns enligt ordföranden i utbildningsnämnden "utvecklingspotential" avseende styrning och ledning i samband med beställningar av nya investeringar och ombyggnationer.

Sannolikt har kommunstyrelsens beslut i februari 2015, av många, tolkats som att förslaget till ny ansvarsfördelning redan gäller, vilket kan förklara en del av otydligheten. Det finns också en komplexitet i ansvarsfrågan för lokaler som berör flera nämnder (t ex idrottshallar och fritidslokaler) som måste lösas.

Fortfarande pågår diskussioner kring ansvarsfördelningen för den nya processen.

En annan problematik som lyfts fram i intervjuerna med utbildningsförvaltningen är att framtagandet av den strategiska lokalförsörjningsplanen är svårhanterlig. Idag görs en grov förkalkyl för respektive investeringsprojekt som objektsvis beräknas av lokalförsörjningsgruppen. Denna förkalkyl läggs in i den aggregerade strategiska lokalförsörjningsplanen.

Utbildningsförvaltningens syn är att deras lokalansvarige tillsammans med ekonomer på utbildningsförvaltningen borde vara med i ett tidigare skede för att kunna vara mer delaktig i arbetet, så att förkalkylen kan kvalitetssäkras så långt som möjligt i ett tidigt skede. Vidare upplevs otydlighet avseende arbetsfördelningen inom kommunkoncernen, vad gäller pedagogiska lokaler, beroende av att det finns på många aktörer involverade.

3.7.2. Revisionell bedömning

Nuvarande ansvarsfördelning avseende pedagogiska lokaler uppfattas inte vara tydlig. Lokalfrågor i kommunen är komplexa och kräver flera inblandade parter (ansvariga för: övergripande strategisk planering, befolkningsprognoser, bostadsbyggande och planer, fastighetsbolag samt verksamhetsansvariga). Det är viktigt att den nya organisationen/processen kring pedagogisk lokaler görs så tydlig som möjligt.

Det är rimligt att den som beställer och ska betala för en lokal/förskola/skola också har ett avgörande inflytande över kostnader och planering. God framförhållning och tydliga beslut underlättar också för Skolfastigheter att kunna bedriva ett professionellt ägande och fastighetsförvaltning.

Fortfarande pågår diskussioner i kommunen beträffande den framtida ansvarsfördelningen. Granskningen indikerar att det i första hand är stadsbyggnadskontorets roll i frågor kring pedagogiska lokaler som behöver ses över och tydliggöras. I verksamhetslokaler där flera nämnder är ansvariga behöver också hanteras i samförstånd.

Den hittillsvarande ansvarsfördelningen avseende pedagogiska lokaler uppfattas av flera parter inte vara tillfredställande tydlig. Vi vill understryka vikten av att man i den nya styrmodellen skapar en ansvarsfördelning, så att respektive organisation, oavsett förvaltnings eller bolagsform, är trygg och medveten om ägarens styrmodell kring fastighetsägande och att den genererar en effektiv fastighetsprocess.

3.8. Finns det aktuella underhållsplaner och ett kostnadseffektivt underhåll samt är det balans mellan underhållsbehov och ekonomi?

3.8.1. Våra iakttagelser och kommentarer

Tekniska inventeringar har gjorts av fastighetsbeståndet och en framskrivning har gjort av underhållsbehovet (46 fastigheter har inventerats och besiktats av extern konsult). Aktuella underhållsplaner finns. Ett omfattande underhållsarbete har igångsatts av pedagogiska fastigheter. Skolfastigheters bedömning är att nuvarande intäkter kommer att täcka det framtida underhållsbehovet och att det s k underhållsberget kommer att vara borta inom några år. För investeringar måste dock bolaget låna pengar.

Många av UKSAB:s fastigheter är byggda under 1960-talet, vilket gör att det finns stora behov av underhållsåtgärder. Dessutom finns det fastigheter inom framförallt förskolan som är byggda under 1980-talet som uppförda med felaktiga byggkonstruktioner som behöver åtgärdas.

Det pågår ett omfattande underhållsarbete med eftersatt underhåll i förskole- och skolfastigheterna. Det finns uppdaterade underhållsplaner. Under 2014 genomgick 60 fastigheter omfattande underhåll, ca 110 mkr. Motsvarande underhållsåtgärder kommer att genomföras innevarande år 2015 i 53 fastigheter på ungefär 170 mkr.

Vi uppfattar att det ibland har förekommit en viss sammanblandning av planerat underhåll, akut/felavhjälpande underhåll och investeringar. Bolaget har i sin egenkontroll konstaterat att uppdelningen behöver förbättras för att få en tydligare uppföljning av genomförda underhållsåtgärder.

Det kvarstående "underhållsberget", enligt Skolfastigheters uppskattning, beräknas uppgå till ca 500 mkr och ska enligt planerna vara åtgärdade inom fem år. Bedömningen är att ca 100 mkr upparbetats årligen under fem år.

3.8.2. Revisionell bedömning

Utifrån bedömning av 46 statusbesiktade byggnader (externt konsultföretag) tillsammans med egna schablonberäkningar som tagits fram internt i bolaget av fastighetsförvaltarna, så har underhållsskulden beräknats.

Skolfastigheters sammanvägda bedömning och uppskattning är att eftersatt underhåll är ca 500 mkr. Bolaget har en arbetsplan för att åtgärda och minimera eftersatt underhåll inom närmaste fem åren.

Vår bedömning att UPSAB i allt väsentligt har kontroll över vilket eftersatt underhåll som finns i fastighetsbeståndet.

3.9. Tillämpas komponentredovisning?

3.9.1. Våra iakttagelser och kommentarer

Bolagen i kommunkoncernen har enligt K 3 reglerna övergått till komponentredovisning, men kommunen är inte klar med övergång och val av antal komponenter. UKSAB införde komponentredovisning som pilotorganisation i samband med årsredovisning 2014.

Kommunen har inte gått över till komponentredovisning ännu, men har för avsikt att övergången kommer att samordnas under 2016 i samband med implementering av ett nytt anläggningsregister.

3.9.2. Revisionell bedömning

Vår bedömning är att kommunen beslutar om en tidplan för genomförande och övergång till komponentredovisning.

2015-11-19

Leif Karlsson

Projektledare

Roger Burström

Uppdragsledare