

2012-12-20

Dnr 2012/KS 0394 016

1 (10)

Till kommunstyrelsen

Yttrande över revisionsrapporten ”Investeringsprojektet Nyboda skola

Förslag till beslut:

Kommunstyrelsen överlämnar denna tjänsteskrivelse som sitt yttrande till revisorerna.



Bo Renman
Kommundirektör



Dan Näsman
Ekonomichef

Sammanfattning

Kommunens revisorer har riktat skarp kritik mot ”investeringsprojektet Nyboda” som man inte anser har hanterats på ett ändamålsenligt sätt utifrån granskade perspektiv.

I detta yttrande framhålls att revisionens granskning har skett i ett alltför snävt perspektiv och att kritiken i väsentliga delar därför inte är relevant. Det gäller kritiken mot skolans utformning och dimensionering liksom mot att tidigare gjorda upprustningsåtgärder inte har kunnat tas till vara i någon

större utsträckning. Det saknas därför fog för revisionens bedömning om att den nya skolans tillkomst inte är förenlig med god ekonomisk hushållning.

Det konstateras däremot att revisionen har rätt i sin kritik av att dokumentationen av de olika överväganden och helhetsbedömningar som har legat till grund för Nybodaskolans tillkomst och utformning är bristfällig.

Revisionens påpekande om behovet av ett kommunövergripande styrdokument, som bl a klargör roller och arbetsfördelning vid planering och genomförande av investeringar, är berättigat. Inom ramen för arbetet med styrprocessen har initierats ett arbete för att tydliggöra investeringsprocessen och förslag beräknas föreligga i början av 2013.

Bakgrund

Kommuncens revisorer har låtit genomföra en granskning av bl a den om- och nybyggnad av en grundskola, Nyboda skola, som skett för att ersätta de tidigare Forellskolan och Nyboda skola.

Revisorernas bedömning är att ”investeringsprojektet Nyboda skola inte, utifrån granskade perspektiv, har hanterats på ett ändamålsenligt sätt.” De brister som revisorerna uppmärksammat ”är främst relaterade till avsaknad av en fungerande investerings- och lokalförsörjningsprocess, ofullständiga beslutsunderlag, brister i utrednings- och beredningsförfarandet samt brister i tillvaratagandet av tidigare investeringar.”

Revisorerna drar även slutsatsen att förfarandet i samband med omdaning av Nyboda skola inte bedöms ”vara förenlig med god ekonomisk hushållning.”

Synpunkter på revisionsrapporten

I detta yttrande redovisas synpunkter på och kommentarer till den revisionsrapport som ligger till grund för revisorernas kritik uppdelat under följande rubriker

- Granskningsperspektivet
- Dokumentation och beslutsunderlag

- Budgeterade och prognostiserade investeringsutgifter
- Ändrad stadiindelning och överkapacitet
- Behov av investerings- och lokalförsörjningsprocess

Granskningsperspektivet

Valet av granskningsperspektiv har en avgörande betydelse för de slutsatser revisionen har dragit. Granskningen av ”investeringsprojektet Nyboda skola” har skett utan någon som helst hänsyn till varför den nya skolan utformades på det sätt som nu skett. Av naturliga skäl går det inte att dra någon slutsats av en investerings ändamålsenlighet utan att ställa sig frågan om vad som ska uppnås med investeringen.

För att belysa betydelsen av revisionens alltför snäva granskningsperspektiv är det nödvändigt att kort redovisa bakgrunden till beslutet att bygga den nya skolan.

Med början omkring år 2004 började elevunderlaget för de båda centrumskolorna svikta. Samtidigt som elevunderlaget sjönk började fler elever aktivt välja andra skolor, vilket förstärkte behovet av anpassningsåtgärder vid centrumskolorna. De åtgärder som aviserades, och delvis genomfördes, för att anpassa skolornas resurser till det lägre elevunderlaget väckte kritik bland elever, föräldrar och personal vilket fick till följd att skolornas rykte försämrades successivt. Till detta bidrog också att verksamheten bedrevs i gamla lokaler med stort upprustningsbehov. Den upprustning som genomfördes vid Nyboda skola förmådde inte bryta utvecklingen. Skolledningen lyckades inte bringa centrumskolornas ekonomi i balans trots att ett sådant arbete pågick under flera år. Under försöken att anpassa verksamheten till de nya förutsättningarna byttes skolledningarna ut vid flera tillfällen, fortfarande utan att problemen löstes. Sammantaget kan man säga att centrumskolorna befann sig i en nedåtgående spiral av (bristande) anpassningsåtgärder, kritik mot dessa, försämrad ekonomi och försämrat rykte.

Denna bild bekräftas för övrigt i en socialdemokratisk motion från december 2009 som beskriver de båda centrumskolornas stora problem med

bl a minskat elevunderlag, otydligt ledarskap, färre sökande, en ”ekonomi i fritt fall” och försämrat renommé.

Det är mot denna bakgrund beslutet om att bygga en ny grundskola, som skulle ersätta dåvarande Forellskolan och Nyboda, tillkom¹. Avgörande för det ställningstagandet var just att den förestående investeringen skulle innebära att resultatet upplevs som en ny skola, inte en upprustad äldre skola. Detta bedömdes som en avgörande förutsättning för att radikalt bryta den utveckling som beskrivits ovan. Vissa inslag i nybygget, t ex den nya glasfasaden som kanske kan ifrågasättas ur vissa perspektiv, framstod som en viktig komponent för totalupplevelsen och attraktiviteten hos den nya skolan. Det finns i sammanhanget anledning att hänvisa till den ”Kravbild för utformning av nybyggd skola på Nybodaområdet” som en enig barn- och utbildningsnämnd beslutade om 2010-02-11.

Om ett strategiskt beslut, som detta, är rätt eller fel kan det råda delade meningar om, men det är inget som går att besvara genom att snävt betrakta processen som en lokalinvestering utan hänsyn till dess syfte och ändamålsenlighet. De gamla lokalerna skulle givetvis ha kunnat upprustas, och i viss mån moderniseras, till en lägre kostnad än kostnaden för den nya skolan, men hade det räckt för att vända den nedåtgående spiralen? Hade elevnytta, studiegädje och utbildningsresultat blivit desamma i en upprustad skola som i den nya? Hade eleverna i samma utsträckning sökt sig till en upprustad skola som till den nya skolan?

Ingen kan, i vart fall i nuvarande skede, säga sig ha det slutliga svaret på dessa frågor. Revisionen har, inte ens antydningvis, berört det vidare perspektiv som här kort har redovisats. Det innebär att revisionsrapporten i stora delar får anses sakna relevans och att det i vart fall inte finns fog för slutsatsen att tillkomsten av den nya skolan inte är förenlig med god hushållning.

¹ Att lokalisera den nya skolan till Nyboda rimmade väl med strategiöverläggningar som tidigare hade förts om den framtida användningen av Forellskolans mark, som genom sitt centrumnära läge utgör den mest värdefulla mark för bostadsändamål som kommunen äger.

Dokumentation och beslutsunderlag

Enligt revisionen har inte i något sammanhang en sammanfattande beskrivning av ärendet kring tillkomsten av nya Nyboda skola redovisats.

En genomgång av dokumentationen i form av huvudsakligen protokoll från formella sammanträden i barn- och utbildningsnämnden, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige visar att revisionens påpekande i denna del är korrekt.

Trots det har inte vid något tillfälle någon av de beslutande församlingarna återremitterat något ärende rörande tillkomsten av Nyboda skola, med hänvisning till brister i beslutsunderlaget. Det har inte ens framställts något yrkande om återremiss, vars genomförande i så fall som bekant skulle räckt att en tredjedel av deltagande ledamöter stödde. Ingen av beslutsinstanserna, inklusive revisionens uppdragsgivare kommunfullmäktige, tycks således ha delat revisionens uppfattning om brister i beslutsunderlaget.

Förklaringen till detta torde ligga i att beredningen av skolans tillkomst och de samlade bedömningarna i väsentliga delar skedde i informella möten, varav de viktigaste var en serie möten som hölls i den dåvarande skolestrategigruppen som hade frekventa sammanträden under den aktuella perioden. Vid dessa möten, där företrädare för samtliga majoritetspartier deltog, skedde bl a de överväganden som ledde fram till att en ny skola skulle byggas samt om skolans dimensionering och utförande. Vid dessa möten medverkade berörda tjänstemän såsom barn- och utbildningschef, teknisk chef, fastighetschef m fl som föredrog olika utredningar, alternativa förslag till utformning, ritningsförslag, prognoser m m. Kort sagt kom här den helhetsbild som revisionen efterlyser till uttryck. På den grundades de samlade bedömningar, som revisionen också efterlyser. Resultatet av dessa överläggningar förmedlades mellan mötena till partigrupper och alliansgrupp. Strategiska ställningstaganden, liksom konsekvenserna av dem, blev på så vis kända och förankrade. För dem som på så vis fått bakgrundsinformation torde det mera knapphändiga material som låg till grund för t ex kommunfullmäktiges beslut ha varit tillräckligt, vilket förklarar att man i vart fall från majoritetshåll bedömde beslutsunderlaget som tillfyllest. Varför ingen från oppositionen, som rimligen till stor del saknade

denna bakgrundsinformation, yrkade på återremiss för komplettering av beslutsunderlaget ger detta däremot ingen förklaring till.

Man kan rikta kritik mot den tillämpade beredningsformen genom att den begränsar möjligheterna till offentlig insyn och försvårar oppositionens möjlighet att ta del av allt beslutsunderlag. Att det också lett till brister i den officiella dokumentationen kring projektet står klart. Det är en sak. Men en annan sak är att de helhetsbedömningar och avvägningar mellan olika intressekonflikter som revisionen efterlyser faktiskt har ägt rum och legat till grund för de beslut som har fattats.

Till försvar för den beredningsform som tillämpades kan möjligen anföras att man, i en situation när allvarliga problem förelåg, kunde komma fram till de avgörande besluten betydligt snabbare än om en mera formellt korrekt, och i alla instanser väldokumenterad, process hade tillämpats. Genom valet av granskningsperspektiv tas i revisionsrapporten ingen hänsyn till det angelägna i att så skyndsamt som möjligt komma till rätta med problemen i de dåvarande centrumskolornas verksamhet.

Kommunstyrelsen har anledning att i det fortsatta arbetet beakta bristerna i de hänseenden som här har beskrivits.

En annan reflektion är att revisionens granskningsmetoder framstår som otillräckliga om dess slutsatser baseras enbart på det som framgår av officiella protokoll. Risken att, som i detta fall, dra felaktiga slutsatser är uppenbar.

Tidigare investeringar samt budgeterade och prognosticerade investeringsutgifter för den nya skolan

Åren innan man fattade det strategiska beslutet att bygga en ny skola genomfördes och pågick olika underhålls- och upprustningsåtgärder vid gamla Nyboda skola. Det sista anslaget som togs upp för sådana ändamål var 3 miljoner kronor som ingick i det reviderade investeringsprogram som beslutades 2009-10-15. Som revisionen påpekar hade dessförinnan betydande belopp anslagits för bl a ett nytt ventilationssystem enligt åläggande från Arbetsmiljöverket.

Man kan naturligtvis i efterhand beklaga att de åtgärder som vidtogs för att hålla den gamla skolan i funktionsdugligt skick kom till nytta under en mycket kort tid innan beslutet att bygga en ny skola mognade fram. Men vad hade alternativet varit mot bakgrund av redovisningen ovan om skälen till att bygga en ny skola? Skulle man ha avstått från ett nybygge, och accepterat den problematiska situationen på de tidigare skolorna för att tillgodogöra sig nyligen nedlagda utgifter för lokalupprustning? Eller skulle man ha utformat den nya skolan med utgångspunkten att tidigare investeringsutgifter skulle tas till vara istället för att bygga den nya skolan så ändamålsenligt som möjligt med utgångspunkt från framtida behov? Det övervägdes nog i vilken utsträckning det var möjligt att utforma den nya skolan så att tidigare investeringar kunde utnyttjas, men resultatet blev ändå att andra aspekter av stor betydelse för den nya skolans ändamålsenlighet och attraktivitet vägde tyngre.

Det är svårt att se att det, ens med den efterklokhet revisionen visar, skulle ha varit bättre att förfara på annat vis än vad som nu gjordes. Som redan tidigare påpekats finns det därför inte fog för revisionens bedömning om att den investering som gjorts inte är förenlig med god hushållning.

När det gäller investeringsutgiften för den nya skolan pekade den första beräkningen som gjordes på en utgift på 107 miljoner kronor. Den beräkningen omfattade bl a inte den glasfasad, nya matsal och annan utformning av entrén som man i den fortsatta planeringen kom fram till skulle bli ett viktigt inslag i totalupplevelsen av en ny skola.

När underlag för en ny beräkning av investeringsutgiften fanns några månader senare redovisades investeringsutgiften för den nya skolan till 183 miljoner. Den utfallsprognos som återges i revisionsrapporten pekar mot att investeringsutgiften stannar på 170 miljoner.

Det kan i efterhand konstateras att det hade varit bättre att i olika beslutsunderlag ännu tydligare särredovisa de olika investeringsprojekt, t ex Nybodahallen, som har genomförts parallellt vid Nybodaområdet. I den

efterföljande diskussionen har olika siffror blandats på ett förvirrande sätt vilket, i vissa delar, även revisionsrapporten ger uttryck för.

Ändrad stadiindelning och överkapacitet

Revisionen anser att det förslag till ny skollag, som bl a innefattade en ändrad stadiindelning, som för första gången omnämndes i barn- och utbildningsnämndens ärende om omvärldsbevakning i mars 2010, skulle ha föranlett ”en fördjupad diskussion kring planeringen och utformningen av Nyboda skolas omdaning”. Denna observation gjordes alltså ungefär samtidigt som kommunfullmäktige beslutade att den nya skolan skulle byggas.

Dimensioneringen av den nya skolan måste ses i perspektivet att 1 700-1 800 nya bostäder beräknas bli uppförda i centrala Tyresö inom de närmsta 8-10 åren. Att i det läget eftersträva att bygga en skola som är dimensionerad för det elevunderlag som finns när skolan tas i drift, för att därefter närmast omgående tvingas inleda planeringen för ytterligare skolutbyggnad i samma kommunal, skulle inte ha varit förenligt med god ekonomisk hushållning.

Skulle man trots det ha haft den ambitionen blir det i alla fall svårt att förstå det rimliga i att fatta dimensionerande beslut med enbart ett förslag till annan stadiindelning som grund. Klokare är då att grunda långsiktiga beslut på det beräknade elevunderlaget och eftersträva så stor flexibilitet i lokalernas utnyttjande som möjligt. Med hänsyn till den höga takt i vilken olika nationella skolreformer lanseras torde det över huvud taget vara ogörligt att basera de långsiktiga lokalinvesteringarna på dem i annan bemärkelse än att eftersträva just flexibilitet i lokalutnyttjandet.

Det finns i sammanhanget även skäl att påminna om att det i en tjänsteskrivelse till barn- och utbildningsnämnden i februari 2011 (dvs efter att den nya skollagen hade beslutats) uttrycktes farhågor för att det på lång sikt skulle uppstå platsbrist i centrumområdets skolor, men också en förhoppning om att den nya skolan genom sin attraktivitet ska bidra till att jämna ut söktrycket mellan skolorna och bl a minska trycket på Dalskolan.

När det gäller den nya skolans kapacitet föreslås mot denna bakgrund revisionen göra en uppföljningsrapport om 8-10 år. Är väsentliga delar av lokalerna då outnyttjade kan det finnas grund för kritik.

I sammanhanget kan nämnas att den våning i Nyboda skola som f n inte utnyttjas i skolans undervisning kommer att utnyttjas under vårterminen 2013 för att inrymma ett 60-tal elever från Stimmets skola i samband med renovering av lokaler vid den skolan. Därigenom slipper kommunen hyra in paviljonger under den tid de lokalerna inte är tillgängliga.

Behov av investerings- och lokalförsörjningsprocess

Revisionen anser det inte vara tillfredsställande att en kommunövergripande policy kring investerings- och lokalförsörjningsprocessen ännu inte har tagits fram och politiskt fastställts.

Behovet av att tydliggöra roller, processer och dokumentation i anslutning till investeringar har behandlats i tidigare revisionsrapporter och yttranden över dem. Förändringar har sedan dess införts när det gäller kommunens samlade styrprocess. Inom ramen för det arbetet har en översyn av ekonomistyrningen påbörjats efter sommaren. Ett delprojekt rör investeringar. Projektet ska bidra till en ökad tydlighet gällande hur olika investeringsbehov ska initieras, processas och beslutas. Vidare ska det ge bättre överblick och långsiktighet i kommunens planering samt ökad samstämmighet mellan de olika ekonomiska processerna (investeringsprocess, budgetprocess och resursfördelning).

Den s k strategigrupp, i vilken bl a Nyboda skola behandlades, avskaffades kring årsskiftet 2010/2011. Merparten av dessa frågor hanteras istället i miljö- och samhällsbyggnadsutskottet och särskilda utskottet.

Att avsaknaden av en väl dokumenterad investeringsprocess påverkat resultatet när det gäller tillkomsten av den nya skolan är, med undantag för de tidigare nämnda bristerna ifråga om dokumenterat beslutsunderlag, inte sannolikt. De samlade bedömningar och den förankring av dem som skedde i det inledande skede då skolans dimensionering och utformning bestämdes har redan beskrivits. Under projektets genomförande har därefter

reglbundna kontakter och samråd förevarit mellan representanter för barn- och utbildningsförvaltningen, fastighetsavdelningen m fl.

En förtydligad kommunövergripande process för lokalförsörjning torde inte komma att minska de verksamhetsdrivande nämndernas ansvar för att utifrån sina verksamheters framtida behov ta initiativ till lokalutbyggnader.

Att både socialförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen bedriver en planering för att identifiera sådana behov ska därför inte ses som en ersättning för en kommunövergripande process, utan som ett nödvändigt komplement till denna.