

Ljungby kommun

2018-03-20

Revisorerna

Till

Kommunstyrelsen, tekniska nämnden samt barn- och utbildningsnämnden

(KF:s presidium för kännedom)

Granskning av lokalförsörjning

KPMG har på vårt uppdrag utfört rubricerad granskning.

På revisionsmöte 2018-03-20 har KPMG presenterat revisionsrapporten för oss revisorer.

Vi överlämnar härmed rapporten till kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden och tekniska nämnden för yttrande. Vi ser gärna ett samlat svar från kommunstyrelsen. Svar önskas senast den 12 juni 2018.

Ljungby som ovan



Annette Bjers Gustavsson



Rolf Andersson

Ordförande

vice ordförande



Granskning av lokalförsörjning i skolan

Revisionsrapport

Ljungby kommun

KPMG AB

2018-03-15



Ljungby kommun
Granskning av lokalförsörjning i skolan

2018-03-15

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	3
2.1	Syfte och revisionsfråga	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Ansvarig nämnd	4
2.4	Projektorganisation/granskningsansvarig	4
2.5	Metod	4
3	Iakttagelser från intervjuer och dokumentgranskning	5
3.1	Organisation och ansvarsfördelning	5
3.1.1	Nämndernas ansvar	5
3.2	Övergripande process och styrdokument för lokalförsörjning	6
3.2.1	Regler investeringsprocessen	7
3.2.2	Lokalgrupp och lokalsamordnare	8
3.2.3	Bedömning och kommentarer	9
3.3	Lokalbehov skola	10
3.3.1	Processen för att identifiera lokalbehov	10
3.4	Internhyra och effektivitet i lokalutnyttjandet och lokalkostnader	11
3.4.1	Bedömning och kommentarer	13
3.5	Externa kontrakt	13
3.5.1	Bedömning och kommentarer	14

1 Sammanfattning

Syftet med granskningen är att med ett övergripande perspektiv bedöma om kommunen har ett system för styrning och uppföljning som säkerställer att lokalutnyttjandet optimeras på ett kostnadseffektivt sätt. Vidare är syftet att bedöma om kommunen har en tillräckligt ändamålsenlig planering, samordning och framförhållning när det gäller att försörja de olika skolverksamheterna med lokaler.

Vi bedömer att berörda nämnder och kommunstyrelse under de senaste två åren avsevärt förbättrat möjligheterna till en ändamålsenlig planering, samordning och framförhållning när det gäller lokalförsörjning. I rapporten har vi lämnat kommentarer löpande i anslutning till respektive avsnitt. Här sammanfattar vi kortfattat de viktigaste kommentarerna och rekommendationerna:

- Fastställ dokumentet "*Beslutssteg – Investeringsprocessen*" samt "*Investeringsprocessen – sammanfattning av de olika faserna*" politiskt alternativt inarbeta reglerna i verksamhetsplan för lokalförsörjning. Reglerna är nödvändiga för att tydligt klargöra ansvar i olika beslutssteg.
- Tydliggör och reglera hur beställningen ska gå till. Vi ser gärna att beställningsprocessen formaliseras i en beställningsskrivelse från facknämnd till teknisk nämnd.
- Lokalgruppens roll, uppdrag och rapporteringsvägar kan tydliggöras. Arbetet i lokalgruppen bör dokumenteras. Klargör också vem som är mottagare av rapportering från lokalgruppen.
- Vi vill uppmärksamma på de risker som är förenat med ett omfattande investeringstryck. Bemanning och kompetens inom tekniska förvaltningen bör säkerställas. Brister i dessa avseende kan leda till bristfälligt projekteringsunderlag och sämre projektstyrning vilket kan leda till stora kostnadsfördyringar jämfört med de förkalkyler som godkänts politiskt.
- Den övergripande processen med lokalförsörjning och strategisk styrning inom området påbörjades i princip 2016. Det finns, sett i ett historiskt perspektiv, förutsättningar för en helhetssyn i lokalförsörjningen.
- Inom skolan har berörda historiskt inte sett sin roll som ägare av lokalförsörjningsprocessen. Strategiska beslut och åtgärder har vidtagits under det senaste året vilket är positivt. Vi vill uppmantra förvaltning och nämnd att regelbundet revidera och följa upp sin analys avseende kapacitet och elevtalsprognos.
- Det är bra att nuvarande regler för internhyra ses över då de passerat 20 år. Det är viktigt att i detta sammanhang inkludera rimliga nivåer på underhållet som historiskt släpat efter med nuvarande regler.
- Lokalvård bör enligt vår mening, vilket också påtalats i en tidigare granskning, samlas organisatoriskt under en enhet för att kunna identifiera kostnader, effektivitet och största kommunnytta.

2018-03-15

- Även om behovet av lokaler är stort är det vår uppfattning att berörda på ett strategiskt sätt måste hantera avveckling och externa kontrakt parallellt med nyanskaffning.
- Vi rekommenderar att tekniska förvaltning och/eller ekonomikontoret gör vissa interna kontroller när det gäller hur externa kontrakt ingås och om det görs av andra än tekniska förvaltningen. Att gällande delegation följs vid ingående av avtal är av central betydelse för kommunen. Avtalstider och uppsägningstider likaså viktigt att ha ett bevakningssystem för.

2 Inledning

Vi har av Ljungby kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens lokalförsörjning med fokus på skollokaler. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

Lokalförsörjningen syftar till att tillgodose skolans verksamheter med kostnadseffektiva och ändamålsenliga lokaler för att uppnå verksamhetens mål på såväl kort som lång sikt. Samordning, planering och framförhållning är av avgörande betydelse.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att med ett övergripande perspektiv bedöma om kommunen har ett system för styrning och uppföljning som säkerställer att lokalutnyttjandet optimeras på ett kostnadseffektivt sätt. Vidare är syftet att bedöma om kommunen har en tillräckligt ändamålsenlig planering, samordning och framförhållning när det gäller att försörja de olika skolverksamheterna med lokaler.

Syftet avgränsas till följande revisionsfrågor:

1. Hur ser organisationen (inkl. personal och kompetens) ut för att hantera kommunens lokalhantering?
2. Hur ser strategier, mål och mått ut för lokalförsörjningen?
3. Hur ser processen ut för att identifiera lokalbehov?
4. Har barn- och utbildningsnämnden genomfört analyser/utredningar som ligger till grund för framtida lokalbehov?
5. Vilken framförhållning/planeringshorisont finns i lokalförsörjningen?
6. Hur fungerar samordning mellan beställare/hyresvärd och de olika verksamheterna?
7. Hur ser processen ut för upprättande av lokal- och investeringsplaner för anskaffning/anpassning/ avveckling av lokaler?
8. Hur påverkar internhyran (budgetfrågor) planeringen av lokaler?

9. Hur säkerställs effektivitet i lokalutnyttjandet och lokalkostnader?

10. Finns en helhetssyn över det samlade behovet av skollokaler?

11. Hantering av externa hyresavtal?

2.2 Revisionskriterier

Granskningen utgår från kommunallagens krav om en effektiv och ändamålsenlig verksamhet samt god intern kontroll.

Granskningen utgår också från kommunfullmäktiges och berörda nämnders egna riktlinjer och beslut.

2.3 Ansvarig nämnd

Granskningen avser i första hand Barn- och utbildningsnämnden. Tekniska nämnden berörs på så sätt att det är tekniska förvaltningen som verkställer "beställningar" från skolan.

2.4 Projektorganisation/granskningsansvarig

Granskningen har utförts av Kristian Gunnarsson, certifierad kommunal revisor och Ida Knutsson, revisor. Kristian Gunnarsson är kvalitetsansvarig.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän
- Stickprov och granskning av externa hyresavtal

Föreliggande rapport har faktakontrollerats av förvaltningscheferna för barn- och utbildning respektive tekniska förvaltningen. Rapporten har också granskats av, vid tidpunkten för granskningen, utsedd fastighetschef. Föreliggande rapport har också i slutskedet av granskningen justerats utifrån att kommunfullmäktige beslutade att fastställa verksamhetsplan för lokalförsörjning.

3 lakttagelser från intervjuer och dokumentgranskning

3.1 Organisation och ansvarsfördelning

3.1.1 Nämndernas ansvar

I Ljungby kommun är det tekniska nämnden som ansvarar för drift, underhåll, förvaltning och ny-, om- och tillbyggnad av kommunens fastigheter¹. Tekniska nämnden ansvarar också för uthyrning och inhyrning av lokaler för kommunens verksamheter.

Av reglementet framgår också att det åligger nämnden att samordna utnyttjandet av alla lokaler som erfordras för kommunens verksamhet.

I tekniska nämndens delegeringsordning, fastställd av tekniska nämnden 2015-01-20, framgår att nämnden till teknisk chef delegerat rätt att besluta om upphandling för köp inom ramen för beslutad budget och nivå upp till aktuella tröskelvärden. För byggtreprenader gäller ett beloppssvärde på 10 mnkr. Tekniska chefen har också rätt att underteckna avtal och handlingar av mindre vikt. Tekniska chefen har också rätt enligt delegationen att vidaredelegera. När det gäller regler kring hyresavtal redovisas detta särskilt nedan i rapporten.

Eftersom granskningen riktas särskilt mot skolans lokalförsörjning har vi granskat även barn- och utbildningsnämndens reglemente² och delegation³ inom området. Av nämndens reglemente framgår inget ansvar kring lokaler eller lokalanskaffning. Regel som tangerar allmänt är: *"Nämnden ska följa utvecklingen inom verksamhetsområdet och ta nödvändiga initiativ till utveckling och förbättring av verksamheten"*.

Av nämndens delegationsordning framgår att det är rektor/förskolechef, gymnasiechef samt sektionschef som ansvarar för:

- Enhetens lokaler
- Beslut om lokalfördelning
- Beslut om upplåtelse av mark och lokaler (högst 1 år) i den mån detta ej är övertaget av annan nämnd.

Ansvar för ovanstående betraktas som verkställighet, d.v.s. ingår som ett naturligt ansvar i den löpande verksamheten och är således inte att betrakta som beslutsärenden. Det delegerade ansvaret för lokaler avser driftskedet och kan exempelvis handla om att påtala lokalbrist eller andra brister. Olika typer av avtal skrivs under av förvaltningschef enligt uppgift. Rektor har i detta avseende inget beställarmandat.

Vi kan inte se att verksamhetsnämnden, i detta fall barn- och utbildningsnämnd, är ålagd att särskilt bevaka och säkerställa tillgång till ändamålsenliga skollokaler eller att nödvändiga initiativ och kontakter ska tas med den verkställande nämnden.

¹ Reglemente för tekniska nämnden antaget av fullmäktige 2014-11-26 § 127.

² Fastställt av fullmäktige 2016-01-25 § 19

³ Fastställd av nämnden 2015-03-25

3.2 Övergripande process och styrdokument för lokalförsörjning

I skrivelse från tekniska förvaltningen, daterad 2015-11-16, ställd till KSAU redogörs för strategisk lokalförsörjning. Skrivelsen redovisar kritiskt hur kommunen under lång tid brustit i det övergripande arbetet med strategisk och långsiktig lokalförsörjning och att detta har ökat risken för felaktiga beslut och eller investeringar.

I skrivelsen redogörs vidare för utmaningar och brister i befintliga lokaler samt de förändringar i stort och smått som sker i samhället. Skrivelsen redogör vidare för förslag till nödvändiga förändringar i organisation och styrning. I korthet lyfts behovet av lokalbehovsplan, lokalresursplan, lokalförsörjningsplan, införande av lokalgrupp, ledare för lokalgrupp, lokalsamordnare mm.

Skrivelserna utmynnade i ett utvecklingsarbete mot en mer strategisk styrning och dokumentation.

Det har fram till mars 2018 inte funnits några uttalade eller politiskt beslutade strategier och planer för lokalförsörjningen. Lokalförsörjningsplanen ses som ett arbetsmaterial och har ännu inte beslutats av politiken. I början av mars 2018 beslutade dock kommunfullmäktige om verksamhetsplan för lokalförsörjning som innehåller övergripande riktlinjer för nämnderna vid anskaffning av lokaler.

Målet med verksamhetsplanen för lokalförsörjning är:

- Skapa balans mellan behov, tillgång och efterfrågan på lokaler för kommunens verksamheter.
- Ge samtliga förvaltningar en gemensam bild av kommunens samlade lokaltillgångar och lokalbehov.
- Se till att kommunens lokaler används energi- och kostnadseffektivt.
- Bidra till att skapa förutsättningar för Ljungby kommuns verksamheter att utvecklas för att målet för befolkningsökning (1,2 % årligen) ska kunna uppnås.
- Bidra till att skapa förutsättningar för Ljungby kommuns verksamheter att nå målen för ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet.

I verksamhetsplanen finns generella riktlinjer och särskilda riktlinjer för respektive verksamhet. Exempel på generella riktlinjer kan vara att reduktion av livscykelkostnad ska eftersträvas vid underhåll och nybyggnation, för större anläggningar ska byggnaderna utrustas med solceller. När det gäller de särskilda riktlinjerna är dessa beroende på vilken lokaltyp det handlar om. Exempelvis gäller för förskolor att dessa ska placeras i anslutning till eventuell skola (undantag Ljungby och Lagan), dimensionering vid nybyggnation ska göras för 90 barn som huvudregel, storlek på lokalen ska vara enligt riktvärden 11 m² BTA (bruttoarea) per barn, förskolor, eller förskolor i kombination med skola, med 90 barn eller fler ska utrustas med tillagningskök.

På samma sätt som för exemplet förskola ovan reglerar verksamhetsplanen förutsättningar för grundskolor, kontorslokaler, idrotts- och fritidsanläggningar, särskilt boende, LSS-boenden.

2018-03-15

Övriga aktuella dokument kring lokalförsörjning är:

Lokalbehovsplan utarbetas av hyrande förvaltningar i samarbete med kommunens lokalgrupp. Sammanställning görs av behov av nya eller ändrade lokaler på kort och lång sikt. Tidsperspektivet är 0-15 år. Varje förvaltning arbetar med relevanta analyser och prognoser kopplade till denna plan för motsvarande tid.

Lokalresursplan utarbetas av fastighetsavdelningen. Planen innehåller lokalernas status avseende förvaltning (hyresavtal), drift (energi, tillsyn mm) samt underhåll. Tidsperspektiv 0-80 år. Planen används för att analysera och planera åtgärder för kommunens befintliga resurser när det gäller både kommunägda och inhyrda lokaler.

Lokalförsörjningsplan bereds av lokalgrupp/lokalstyrgrupp för beslut i kommunstyrelsen. Planen är en sammanställning av information från andra planer och strategier för samhällsutveckling i stort. Planen revideras årligen i samband med budgetarbetet och är styrdokument för investeringsbeslut tidsperspektivet 0-10 år. Lokalbehovsplanen är till sin natur preliminär men är ett mer detaljerat underlag för budgetprocessen än verksamhetsplanen.

En sammanställning har gjorts av tekniska förvaltningen avseende helhetsbild kring de investeringsbehov som finns fram till 2037 fördelat på olika verksamheter:

- Skola och förskola: 1 044 000 000
- Vård och omsorg: 275 000 000
- Kultur och fritid: 240 000 000
- Adm. och teknik: 140 000 000

Totalt investeringsbehov 1 699 000 000

Fördelat per år inklusive reinvesteringar hamnar kommunen på 105 mnkr/år med 2016 års prisnivå. Tilläggas i detta sammanhang är att den verkliga prisutvecklingen (anbudsprisindex) vida överstiger KPI.

3.2.1 Regler investeringsprocessen

Tekniska förvaltningen/fastighetsavdelningen avlämnar 2017-03-21 en skrivelse angående: *"Anmodan till hyrande förvaltningar att initiera investeringsprocess för brådskande lokalfrågor"*. I skrivelsen lyfts behovet att verksamheterna initierar investeringsprocess för ett antal brådskande ärenden. Verksamhetsnämnderna uppmärksammas på att det är de som står som ägare till investeringsprocessens inledande skede och skrivelsen syftar till att skynda på beslutsfattande.

Skrivelsen indikerar enligt intervjuade att det finns strukturella brister i processen och att verksamhetsnämnderna inte ser sig som ägare av processen.

I dokumenten: *"Beslutssteg – Investeringsprocessen"* samt *"Investeringsprocessen – sammanfattning av de olika faserna"*⁴ beskrivs detaljerat vad som ska redovisas under olika beslutssteg och ansvarsfördelning mellan inblandade intressenter. Följande faser regleras i dokumentet:

⁴ Dokument framtaget av ekonomiavdelningen som aldrig getts styrande status.

2018-03-15

- Idéfas (verksamhetsnämnd ansvarig)
- Förstudiefas (verksamhetsnämnd ansvarig)
- Programfas (verksamhetsnämnd ansvarig)
- Projekteringsfas (teknisk nämnd ansvarig)
- Genomförandefas (teknisk nämnd ansvarig)
- Projektavslut (teknisk nämnd och verksamhetsansvarig nämnd)

Av dokumentet framgår att verksamhetsnämnden har ett stort ansvar för de tre första faserna där fokus ligger på beskriva behovet, kartlägga detta och bedöma ekonomiska konsekvenser. Funktionskrav och förutsättningar/villkor från brukare/verksamheten ska konkretiseras.

I varje projekt ska finnas en ledningsgrupp som består av ansvarig handläggare på fastighetsavdelningen (eventuellt extern projektledare) samt ansvarig handläggare från verksamhetsnämnden. Övriga deltagare är brukare, fastighetsförvaltare, IT-avdelning och vid behov kost, ekonomi och externa konsulter.

Tekniska ansvarar idag för hela processen från upphandling till genomförande. Från såväl beställarrepresentanter som utförarrepresentanter framhålls den så viktiga förprocessen innan upphandlingsunderlag tas fram. Vid såväl nybyggnation som renoveringar och ombyggnationer deltar arbetsgrupper från berörd verksamhet för att utforma behovsanalysen. Dialogen framhålls ha blivit bättre under senare tid även om brister i processen uppmärksammats så sent som våren 2017 (se exemplet om tekniska förvaltningens skrivelse ovan). Historiskt har de beställande nämnderna överlämnat frågor till tekniska kontoret som legat på facknämnderna. Tidigare fanns också en större möjlighet för tekniska förvaltningen att bistå när det inte fanns så många projekt. Fortfarande menar intervjuade att beställningsprocessen kan bli tydligare med en tydlig formell beställning när verksamhetsnämnden fullgjort de processteg som handlar om förstudiefas. De olika beslutsstegen behöver formaliseras och dokumenteras bättre menar intervjuade. Till reglerna finns checklistor för arbetsgången i de olika faserna.

Dokumentet ovan är inte politiskt beslutat men det framgår av den nyligen antagna verksamhetsplanen för lokalförsörjning att reglerna kring investeringsprocessen kan ingå i en framtida utgåva av verksamhetsplanen när reglerna setts över och förtydligats.

3.2.2 Lokalgrupp och lokalsamordnare

Inom tekniska förvaltningen finns en fastighetsavdelning under ledning av fastighetschef som ansvarar för kommunens lokaler och drift av dessa. Inom avdelningen finns totalt 27 anställda. Av dessa 27 tillhör 12 anställda en drift- och underhållsgrupp under ledning av en chef/arbetsledare. Övriga 15 är tjänstemän inom projektering, administration och lokalsamordning.

Våren 2016 etableras lokalgrupp med representanter från samtliga förvaltningar. Lokalgruppen var innan denna tid vilande enligt uppgift. Ungefär samtidigt permanentades en tjänst som lokalstrateg inom tekniska förvaltningen. Lokalstrategen

2018-03-15

har ett övergripande ansvar men tjänsten är placerad på fastighetsavdelningen. Lokalgruppen rapporterar till en lokalstyrgrupp som i sin tur rapporterar till kommunstyrelsen. I lokalstyrgruppen ingår förvaltningschefer. Enligt uppgift har denna lokalstyrgrupp inte varit aktiv och dess funktion behöver ses över menar intervjuade.

Under de senaste två åren har behoven av lokaler "tvingat" fram en bättre beställarorganisation även i skolförvaltningen. Detta innebär att förvaltningen ska rekrytera en egen lokalsamordnare som kan vara kontaktperson mot tekniska förvaltningen. Tidigare har ansvaret varit fördelat på flera olika funktioner inom skolförvaltningen vilket inte bidragit till en tydlighet gentemot tekniska förvaltningen.

Lokalgruppen ska enligt kommunens regler ha minst ett möte per kvartal samt möten vid behov. Enligt uppgift har möten ägt rum cirka en gång per kvartal de senaste åren. Typiska ärenden som behandlas på mötena är aktuella lokalbehovsplaner samt pågående och nya ärenden. Lokalbehovsplanerna revideras utifrån genomförda möten. I granskningen framkommer att det inte förs några direkta minnesanteckningar från mötena. Det saknas en spårbarhet i vem som gör vad, när det ska göras etc. Lokalgruppens mandat i förhållande till förvaltningschefsnivå och kommunledningsnivå kan behöva tydliggöras menar berörda.

I granskningen framkommer att det finns en sårbarhet och risk i bemanning och säkerställd strategisk personalresurs inom tekniska förvaltningen. Tekniska nämndens uppdrag är ofantligt mycket större än för några år sedan. Investeringstrycket är enormt och för att kunna säkerställa projektledarorganisation med kontroll och uppföljning av projekt framöver behöver fler projektledare anställas.

3.2.3 Bedömning och kommentarer

Nya verksamhetslokaler är ett för kommunen och skattebetalarna mycket långsiktigt åtagande. Seniorboenden kan beroende på utformning omsättas på den privata marknaden men de allra flesta verksamhetslokaler är specialanpassade för att serva en viss verksamhet och kan knappast säljas till ett försvarbart pris vid en eventuell felinvestering. Tidigare har kommunstyrelsen inte haft tillräcklig överblick och helhetsbild när det gäller lokalförsörjningen. Vi bedömer att förutsättningarna till helhetssyn har förbättrats sedan 2016.

I granskningen framkommer återkommande att det finns ett stort behov av att tydliggöra beställaransvaret och att det är verksamhetsnämnderna som ansvarar för underlag och behovsanalyser. Enligt vår bedömning är det tydliggjort i dokument "*Beslutssteg – Investeringsprocessen*" samt "*Investeringsprocessen – sammanfattning av de olika faserna*". Dock har dokumentet ingen styrande status då det inte beslutats politiskt.

Vår uppfattning är att det nyligen beslutade (mars 2018) dokumentet om verksamhetsplan för lokalförsörjning på ett bra sätt reglerar och ger riktlinjer för de olika nämndernas lokalanskaffning utifrån olika perspektiv. Dock menar vi att det är synd att dokumentet om beslutssteg i investeringsprocessen inte inarbetades i detta politiskt beslutade dokument då vi anser att de brister som funnits ofta handlat om "vem som gör vad". Vår rekommendation är därför att reglerna, möjligen efter viss omarbetning, om "*Beslutssteg – Investeringsprocessen*" övervägs få styrande status alternativt inlemmas i verksamhetsplan för lokalanskaffning.

2018-03-15

Vi anser att det behöver klargöras vilken instans som lokalgruppen ska rapportera till. Lokalstyrgruppen förefaller inte vara i tjänst vilket berörda behöver fundera över.

När processtegen är klara för en beställning vill vi rekommendera att man inför ett krav på formella beställningar och att det tydligt anges vem som ska beställa.

Vi noterar med viss oro tekniska förvaltningens bemanning och säkerställandet av kompetens i en tid då investeringstrycket är mycket hårt.

3.3 Lokalbehov skola

3.3.1 Processen för att identifiera lokalbehov

Skolan har under många år fram till 2016 haft en situation med tillräcklig tillgång på skollokaler och till viss del en överkapacitet. Under senare år har därför inte jobbat mycket med prognoser för elevtalsutvecklingen. Under 2017 har förvaltningen tagit fram prognos som enligt intervjuade är den första ordentliga prognosgenomgången på överskådlig tid.

Vid sidan om en ökande befolkning och ökande barnkullar kommande år finns ett stort uppdämt behov av underhåll och reinvesteringar i många av befintliga lokaler.

Intervjuade från politik och profession framhåller att tekniska förvaltningen historiskt och till viss del fortfarande haft ledarrollen i processer som skolan borde skött själva såsom förstudier och behovsanalyser.

Barn- och utbildningsförvaltningen har sammanställt en elevtalsprognos fram till läsåret 2030/31. Nedan redovisas några av iakttagelserna:

Nuvarande kapacitet i tätorten (F-6) är 1290 elevplatser. Prognosen fram till 2023/24 visar (inklusive nettoinflyttning 1 %⁵) på 1423 elever år 2023/24. För året 2017/18 är kapacitetstaket nått med råge och uppgår till 1435 elever.

Nuvarande kapacitet i tätorten (7-9) är 950 elevplatser. Prognosen fram till 2023/24 visar (1 % nettoinflyttning) på 1005 elever år 2023/24. För året 2017/18 är kapacitetstaket nått även i denna kategori och uppgår till 1000 elever.

Prognos (1 %⁶) F-6 **hela kommunen** till läsåret 30/31 visar ett elevtal på 2477 elever (av dessa utgör 798 elever på landsbygd). Elevtalet uppgår till 2219 läsåret 2017/18 (av dessa elever utgör 730 elever på landsbygd).

Ovan visar ett axplock ur den statistik som tagits fram av förvaltningen. Sammanfattningsvis kan förvaltningen konstatera att 7 moduler behövs vid Astradskolan senast läsåret 18/19 för att hantera elevunderlaget.

En annan slutsats är att det behövs två F-9 skolor i Ljungby tätort för att hantera nuvarande och framtida elevunderlag. Vid tidpunkten för denna granskning är processen i det skedet att lämplig placering utreds. Förvaltningens uppfattning är att den plats där byggnation kan påbörjas fortast är den plats som skolan föredrar.

⁵ Vid ett antagande om nettoinflyttning på 2 % skulle elevantalet F-6 uppgå till 1612 år 2023/24.

⁶ Vid 2 % skulle det totala elevantalet uppgå till 3065 elever år 2030/31

2018-03-15

Knäckfrågan enligt intervjuade är att få politisk acceptans för beslut så fort som möjligt för byggnation. Beslut finns från nämnden att skolan behöver vara klar innan 2021.

Vid sidan av F-9 skola skrivs det fram ärenden om byggnation av flera förskolor och grundskola (Hjortsberg).

Vid sidan om de akuta behoven och behoven på 5-10 års sikt pågår en översyn av arbetssätt i investeringsprocessen inom förvaltningen. Anställandet av en lokalsamordnare i förvaltningen ser man som helt nödvändigt.

Rektors roll i pågående projekt ifrågasätts. Exempelvis deltar rektor på byggmöten såsom beställarrepresentant.

3.3.1.1 Bedömning och kommentarer

Planering för nya skolor är inne i skarpt läge 2017. Enligt vår mening beror det dels på bristfällig planering och framförhållning historiskt. Under senare år har också befolkningsökningen varit stigande efter att under en lång tid legat stilla. Mitt intryck är att nämnd och förvaltning inte sett sin roll som ägare av processen lokalförsörjning vilket man nu gör. Vi tror att det är helt riktigt och nödvändigt att ha en lokalsamordnare inom den egna förvaltningen under en ganska lång tid.

Barn- och utbildningsförvaltningen som vi studerat närmare i denna granskning har gjort analyser. Barn- och utbildning har kommit ganska långt och det finns ett stort underlag om elevtalsutveckling och befintlig kapacitet mm. Fram till sommaren 2018/19 kommer skolan att ha undervisning i ett stort antal paviljonger. Att bedriva undervisning i paviljonger är inte dåligt ur ett pedagogiskt perspektiv om de finns i anslutning till befintlig skola men det är kostsamt i längden.

Vi ser positivt på den utredning som gjorts av kapacitet och elevtalsprognos och vill uppmuntra barn- och utbildningsförvaltningen att denna som utgångspunkt för framtida uppföljningar och revideringar av prognoser.

3.4 Internhyra och effektivitet i lokalutnyttjandet och lokalkostnader

Normalt sett mäts kostnaden för hyran som drift- och underhållskostnad tillsammans med avskrivning och eventuell ränta. Driftkostnaden består vanligtvis av mediakostnaderna (värme, el vatten mm). Andra delar såsom normal skötsel, städning och tillsyn kan också ingå. Underhållskostnaden utgörs av felavhjälpande/akut underhåll samt planerat underhåll.

Ansvarsfördelning mellan hyresgäst och hyresvärd regleras i särskilda regler, d.v.s. vad ska ingå i hyran och vad kan man välja att köpa till som tilläggstjänster. Detta konkretiseras genom en s.k. gränsdragningslista. Reglerna för internhyra är gällande från 1997 och har i princip inte ändrats enligt uppgift. Intervjuade på tekniska förvaltningen menar att reglerna behöver ses över.

Gränsdragningslistan innehåller ansvarsfördelning för både drift, skötsel, reparationer och underhåll och avser både befintliga byggnadsdelar som inredning och utrustning. Intervjuade framhåller att en tydlig brist i nuvarande regler är att incitamenten för verksamheterna att effektivisera är begränsade.

2018-03-15

Inom fastighetsförvaltningen har mycket hänt under senare år. Vid byggnationer och reinvesteringar ingår energieffektiviseringar som en naturlig del i tänkandet. En utmaning är att få med sig personalen ute i verksamheterna att jobba med och tänka på energieffektivitet och driftskostnadstänk. Verksamheterna själva kan påverka driftkostnaden till viss del då exempelvis mediakostnader betalas vid sidan av internhyran.

Andra kostnadsposter i fastighetsförvaltningen är vaktmästeri/fastighetsskötsel samt lokalvård. Utredning om centraliserad organisation för lokalvård och vaktmästeri pågår men utredningen har fått stå tillbaka för andra utredningar som har högre prioritet.

Det finns en tydlig vilja att ha vaktmästerifunktion kvar i egen regi inom skolans verksamhet. Två intressen står mot varandra i detta avseende. Det ena är möjligheten att effektivisera och följa nedlagd tid och kostnader för vaktmästeri på olika enheter. I andra vågskålen ligger skolans intresse av att ha vaktmästare som vuxen förebild bland barnen med lokal kännedom och kunskap.

När det gäller underhållets del i driftskostnaden har denna ökat under senare tid från en mycket låg nivå. Underhållets del av internhyran har följt KPI mellan åren 1998-2014. Den årliga ökningen av underhållet har ackumulerat uppgått till 1,25 % under perioden. Kostnadsökningen (den verkliga/anbudsprisindex, BPI) har för motsvarande period ökat med cirka 6 % per år.

Underhållskostnaden 2016 (reglerat enligt KPI) blir cirka 67 kr/m². Motsvarande siffra enligt BPI uppgår till 140 kr/m². Fastighetsavdelningens budget 2017 motsvarar en kostnad på cirka 121 kr/m² (inkluderat investeringar som tidigare betraktades som underhåll). Underhållet och medel till detta behöver enligt uppgift bli mer behovsstyrt istället för den schablonmässiga uppräknings som skett historiskt. Underlag för dessa behov finns numera i den övergripande underhållsplanen för kommunens fastigheter.

Av redovisningen ovan framgår att det inom skolans lokaler har kapacitetstaket i princip nåtts vilket innebär att lokaleffektiviteten är hög med få/inga tomma ytor. Problemet är snarare det motsatta att det inte finns lokalytor att använda.

En effektiv och ändamålsenlig lokalförsörjning kan också innebära avveckling av lokaler. Flera lokaler driver omotiverade driftskostnader med gamla uppvärmningskällor eller att underhållet är så eftersatt att det är motiverat att bygga nytt. Inom skolans område finns exempel på avveckling och rivning. Flera nya förskolor planeras och byggs samtidigt som ambitionen är att stänga kostnadsdrivande enheter med endast en avdelning. Flera andra skolenheter behöver byggas om då de är ett arbetsmiljöproblem idag (exempelvis Bolmsö skola). Hjortsbergsskolan är ett annat exempel.

Slutligen finns ett annat perspektiv när man ser till lokaleffektivitet nämligen externt förhyra lokaler. Mer om detta i avsnittet nedan.

2018-03-15

3.4.1 Bedömning och kommentarer

Vi menar att det är bra att nuvarande interhyresregler ses över och moderniseras då de är 20 år. Ett konkret exempel på där nuvarande internhyresregler inte varit optimalt gäller underhållets del i hyran. I praktiken har inte hyresgästerna betalat den underhållskostnad som i verkligheten belastat lokalen. Konsekvensen har blivit ett urholkat underhåll. Nuvarande nivåer på underhållet är rimlig men det beror inte på hyressystemet utan på extraanslag vid sidan om intern hyran. Det är positivt om underhållet numera tydligare kan sammankopplas med en underhållsplan och att underhållet därmed blir mer behovsstyrt.

Beträffande pågående utredning om lokalvård och vaktmästeri i samtliga förvaltningar och bolag är det vår uppfattning att frågan om organisatorisk placering av städ och vaktmästeri (åtminstone den förstnämnda) är av underordnat intresse. Kostnadseffektivitet, kvalitet och kommunnytta bör vara det som vägleder och styr.

Med tanke på att skolans verksamhetslokaler har nått kapacitetstaket bedömer vi att det finns ett akut behov att öka lokalytorna. Vid nyanskaffning och byggnation finns inplanerat i riktlinjerna att lokaleffektiviteten ska öka, d.v.s. mindre yta per elev. Nuvarande lokalyta/elev är relativt hög. Även om det inte finns överskott på lokaler kan det vara bra att tänka avveckling (vilket vi bedömer att kommunen gör i dagsläget) i ett långsiktigt perspektiv, d v s att man har med sig detta perspektiv i både om- och tillbyggnader som nybyggnation.

3.5 Externa kontrakt

När det gäller uthyrning respektive inhyrning av externa lokaler är reglerna sådana att allt avtalstecknande ska passera tekniska förvaltningen. Intervjuade framhåller att det historiskt sannolikt hyrts in lokaler genom förvaltningarna direkt vilket gör att kommunen mister helhetssynen i vilka kontrakt som finns.

Av tekniska nämndens delegationsordning framgår att AU kan ingå hyresavtal med en hyreslängd på högst 10 år. Teknisk chef har rätt att teckna avtal med en hyrestid på högst 5 år. Teknische chefen har rätt att vidaredelegera.

I granskningen har vi begärt ut en förteckning över externt förhyrda lokaler med en årshyra som överstiger 100 tkr. Utifrån listan har vi slumpmässigt valt ett antal avtal för att kontrollera vem som ingått avtalet. Dels har kontrollen till syfte att se att inga andra än tekniska ingår avtal, dels att avtalstiderna följer delegationen.

Följande avtal har valt ut:

Fabriken 9 (Helsingborgsvägen 9):

Avtalet är femårigt. Hyresavtalet är tecknat 2016-06-07 och är femårigt samt förlängs med fem år om inte skriftlig uppsägning äger rum inom 9 månader före avtalets utgång. Hyresgäst är tekniska förvaltningen.

Avtalet är tecknat i enlighet med gällande delegation.

Lamellen 1 (viaduktsgatan 8):

Avtalet är femårigt. Hyresavtalet är tecknat 2015-03-10 av förvaltningschefen för tekniska förvaltningen. Avtalet gäller tidsperioden 2016-03-01 till 2021-02-28. Att

2018-03-15

avtalet är tecknat ett år innan beror på anpassning av lokalen. Uppsägningstiden är 12 månaden innan avtalets utgång annars förlängs avtalet med tre år.

Avtalet är tecknat i enlighet med delegation.

Till befintligt avtal tecknas tillägg av utökad lokalyta för kontorslokaler. Tilläggsavtal är tecknat 2017-03-22 av tekniska förvaltningens fastighetschef. Beslutet är fattat på vidaredelegation från förvaltningschef.

Jaguaren 1

Avtalet är tioårigt. Hyresavtalet är tecknat 2011-03-21 och avser tidsperioden 2012-06-01 till 2022-06-01. Uppsägningstiden är 9 månader annars förlängs avtalet med tre år.

Hyresavtalet är tecknat av förvaltningschef för tekniska förvaltningen och kommunstyrelsens ordförande. Enligt nuvarande regler skulle detta avtalet ha ingåtts felaktigt då det är tioårigt. Enligt gällande delegation från 2010-03-25 gäller samma regler d.v.s. hyresavtal upp till fem år är delegerat. Övriga ärenden är således förbehållet kommunstyrelsen eftersom det vid denna tidpunkt inte fanns någon teknisk nämnd.

Avtalstecknarna har därmed överskridit sina befogenheter.

Skinnarevägen 201:

Avtalet avser gruppboende och är tecknat 2016-04-29. Avtalet gäller tidsperioden från 2016-09-01 till 2031-08-31, d.v.s. 15 årigt. Avtalet undertecknades av dåvarande förvaltningschef och tekniska nämndens ordförande. Hyresvärd är Ljungbybostäder AB.

Avtalet är inte tecknat i enlighet med gällande delegation. Hyresavtalet gäller dock boenden för vilken socialtjänsten ansvarar för enligt speciallagstiftning. Avtalet kan betraktas som ett intern avtal.

3.5.1 Bedömning och kommentarer

Det förefaller finnas en god ordning för hantering av extern inhyrning d.v.s. det finns regler och tillämpning som innebär att alla hyreskontrakt ska tecknas av tekniska förvaltningen. Historiskt sägs det ha ingåtts avtal av förvaltningarna själva men i vilken utsträckning det finns avtal idag eller tecknas avtal utanför gällande regler är svårt att bedöma. För detta krävs att tekniska förvaltningen och eller ekonomikontoret gör en intern kontrollgenomgång.

Att lösa lokalbehov genom ett externt kontrakt kan vara en bra lösning men det kan också vara mindre bra i en situation då man internt med befintliga lokaler kan säkerställa behovet. Av denna anledning vill vi uppmana berörda inom tekniska kontoret men även representanter i lokalgruppen att bevaka och följa upp avtal och dess uppsägningstider så att kommunen inte helt plötsligt sitter med ett förlängt hyresavtal på fem år när det eventuellt finns en annan lösning som uppkommit.

Att inte följa gällande delegation är allvarligt och bör säkerställas och regelbundet följas upp i den interna kontrollen.



Ljungby kommun
Granskning av lokalförsörjning i skolan

2018-03-15

KPMG AB

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Kristian Gunnarsson', written in a cursive style.

Kristian Gunnarsson

Certifierad kommunal revisor