

Till Kommunstyrelsen

För kännedom Kommunfullmäktige

### **Granskning av handlägningsprocessen gällande ny förskola**

På vårt uppdrag har KPMG genomfört en granskning av handlägningsprocessen gällande beslutet om att bygga en ny förskola i kommunen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om handläggningen av ärendet gällande ny förskola har hanterats korrekt i formell mening. Vi vill vara tydliga med just detta, att granskningens fokus har varit ärendets formella hantering. Granskningen innebär således inget ifrågasättande av det politiska beslutet att bygga en ny förskola.

Utifrån Nora kommuns budgetdirektiv och ansvarsfördelningen för fastighetsinvesteringar har ärendet hanterats på ett formellt riktigt sätt.

När ärendet nådde fullmäktige återremitterades det till kommunstyrelsen eftersom mer än en tredjedel av de närvarande ledamöterna gav sitt stöd till ett återremissyrkande.

Vi anser att svaret på återremissen inte utgjorde något fullödigt svar på någon av de två punkter som enligt återremissen skulle belysas. Mot den bakgrunden är vår bedömning att ärendet inte bereddes i tillräcklig utsträckning innan beslutet fattades.

Vi önskar att kommunstyrelsen senast den 30 september 2015 återkommer med en kommentar med anledning av ovanstående synpunkter samt vad som i övrigt framkommer i bifogad revisionsrapport.

För revisorerna i Nora kommun

Björn Hagberg  
Ordförande i revisionen



**Nora kommun**

**Granskning av  
handläggningsprocessen gällande ny  
förskola  
Förstudie**

Advisory  
KPMG AB  
*10 juni 2015*  
*Antal sidor: 7*

## Innehåll

1.	Bakgrund	1
2.	Syfte	1
3.	Avgränsning	1
4.	Revisionskriterier	1
5.	Ansvarig nämnd/styrelse	1
6.	Metod	2
7.	Projektorganisation	2
8.	Resultat av förstudien	2
8.1	Sammanfattning av ärendets hantering i nämnd	2
8.2	Våra kommentarer	5

## 1. Bakgrund

Vi har av Nora kommuns revisorer fått i uppdrag att granska handläggningen av ärendet gällande byggnation av en ny förskola i Nora kommun. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Vid stora investeringsprojekt, som byggnation av en ny förskola, är det enligt revisorerna viktigt med tillförlitliga underlag samt en transparent och formellt korrekt handläggningsprocess.

Nora kommuns revisorer bedömer att det finns en risk att handläggningen av ärendet gällande ny förskola är behäftad med bristfälliga beslutsunderlag. Bristande underlag i beredningen av ett ärende kan leda till olämpliga eller felaktiga beslut. Mot den bakgrunden anser revisorerna att det är väsentligt granska handläggningsprocessen i detta ärende.

## 2. Syfte

Syftet med förstudien har varit att bedöma om handläggningen av ärendet gällande ny förskola har hanterats korrekt i formell mening.

Vi har därför granskat

- Hur handläggningsprocessen har sett ut
- Vilket underlag som har legat till grund för de olika ställningstagandena under handläggningsprocessen

## 3. Avgränsning

Granskningen har omfattat beslut fattade i barn- och utbildningsnämnden samt kommunstyrelsen från oktober 2012 till februari 2015.

## 4. Revisionskriterier

Vi har bedömt om besluten är fattade i enlighet med

- Kommunallagen
- Delegationsordning
- Arbetsordningar och reglementen
- Övriga tillämpbara interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut

## 5. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen. Då ärendet sträcker sig flera år tillbaka kommer vi främst att granska barn- och utbildningsnämndens hantering av ärendet. Eftersom barn- och

utbildningsnämnden inte längre finns kvar blir det dock kommunstyrelsen som blir föremål för vår granskning.

Rapporten är saklighetsgranskad av kommunchef och bildningschef.

## 6. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Kompletterande telefonintervjuer med berörda tjänstemän

## 7. Projektorganisation

Granskningen har utförts av Andreas Wendin, konsult, under ledning av Karin Helin Lindkvist, certifierad kommunal yrkesrevisor och kundansvarig för Nora kommuns revisorer.

## 8. Resultat av förstudien

Kommunfullmäktige i Nora kommun fattade 2015-03-18, § 27, beslut om att en ny förskola om fyra avdelningar ska uppföras vid Hagby Ängar. I denna förstudie har vi följt ärendets hantering från ett beslut i barn- och utbildningsnämnden 2012-10-31, § 90, fram till fullmäktiges beslut i mars 2015.

### 8.1 Sammanfattning av ärendets hantering i nämnd

Barn- och utbildningsnämnden beslutade 2012-10-31, § 90, att uppdra åt förvaltningschefen utreda framtida behov av förskolor och skolor i Nora kommun med en första rapport till barn- och utbildningsnämndens sammanträde i januari 2013.

På barn- och utbildningsnämndens sammanträde 2013-01-30, § 8, presenterades utredningen *Framtida behov av barnomsorg och skola inom bildningsförvaltningen*, daterad 2013-01-16.

Mot bakgrund av utredningen samt den diskussion som fördes i nämnden beslutade nämnden att uppdra åt förvaltningschefen att till nästkommande sammanträde återkomma med underlag vad en förstudie skulle kosta avseende nybyggnation av förskola vid Hagby alternativt Lärkeskolan.

Barn- och utbildningsnämnden beslutade 2013-04-24, § 43, att uppdra åt förvaltningschefen att låta genomföra en förprojektering gällande förskolor i Nora där projekteringskostnaden uppgår till maximalt 100 000 kronor och att återrapport sker vid barn- och utbildningsnämndens majsammanträde.

På barn- och utbildningsnämndens sammanträde 2013-05-29, § 55, informerades om vilket företag som erhållit uppdraget att genomföra en förprojektering. Av informationen framgår att förstudien ska vara klar 2013-09-10 och att den ska presenteras för nämnden på septembersammanträdet.

På barn- och utbildningsnämndens sammanträde 2013-09-25, § 79, presenterades förstudien. Förstudien omfattar två alternativa tomter och två alternativa storlekar. Av nämndens protokoll framgår dock att det vid projektgruppens slutmöte framkom ytterligare två alternativ. Tre av alternativen avser nybyggnation av förskola medan det fjärde alternativet avser påbyggnad av modul vid Södra Haga. Av nämndens protokoll framgår att en fortsatt diskussion sker avseende nybyggnation av förskola. Nämndens beslut avsåg dock endast alternativ 4, där nämnden ställde sig positiv till påbyggd modul vid förskolan Södra Haga. Beslut om finansiering hänsköts till budgetberedningen.

Vid barn- och utbildningsnämndens sammanträde 2013-10-30, § 93, framkom att lösningen med modul vid Södra Haga inte är hållbar bland annat på grund av trafiksituationen runt förskolan. I stället presenterades ett annat alternativ till temporär lösning, inköp av fastigheten Bergslagsgatan 13. Mot den bakgrunden beslutade nämnden att upphäva sitt beslut från sammanträdet 2013-09-25 samt att förvaltningschefen får i uppdrag att uppta dialog med Nora Fastigheter AB om inköp av fastigheten Bergslagsgatan 13 (tillfällig lösning). Förvaltningschefen fick vidare i uppdrag att tillsammans med Nora Fastigheter AB starta bygglovsprocessen runt nybyggnation vid Hagby Ängar och Hitorp (nybyggnation).

Efter mötet 2013-10-30 kom behovet av förskoleplatser att delas upp i två ärenden. Ett ärende som avsåg en tillfällig lösning samt ett ärende som avsåg nybyggnation. Då denna förstudie fokuserar på beslutet om nybyggnation går vi inte djupare in på ärendet gällande den tillfälliga lösningen.

Vid barn- och utbildningsnämndens sammanträde 2014-06-03, § 55, avhandlades återigen ärendet om den permanenta förskolan. Beslutet från 2013-10-30 innebar att förvaltningschefen fick i uppdrag att tillsammans med Nora Fastigheter AB starta bygglovsprocessen runt nybyggnation vid Hagby Ängar och Hitorp. Utifrån den tidigare genomförda förstudien fick nämnden en redogörelse för de tomtalternativ som finns samt ungefärlig tidsplan för de olika alternativen. Nämnden beslutade att ge förvaltningen i uppdrag att till nämndens budgetsammanträde i september 2014 komma med ett förslag till ny förskola. Beslutet innebar vidare att utredningen skulle redovisa:

- Plats för förskolan
- Antal avdelningar
- Utformning av förskolan
- Kostnads kalkyl för byggnationen
- Driftkostnader (inkluderat personalstyrkan)
- Preliminär tidsplan

Under nämndens behandling av ärendet framhölls att ett av alternativen i förvaltningens utredning bör vara ett alternativ utan tillagningskök.

Vid barn- och utbildningsnämndens sammanträde 2014-09-16, § 77, fick nämnden en presentation av den utredning som de beslutade om vid sammanträden 2014-06-03. Utredningen, som har titeln *Utredning ny permanent förskola* och är daterad 2014-09-03, är gjord av Nora Fastigheter på

uppdrag av förvaltningen. Utredningen avser förskola med fyra avdelningar och olika alternativa utformningar av förskolebyggnaden. Utredningen avser även kostnadskalkyl för byggnation och driftskostnader, hyreskalkyler och preliminär tidsplan. Fastighetsbolaget har tittat på ett alternativ med tillagningskök där maten lagas och ett alternativ med mottagningskök för matleveranser. Eftersom barnens perspektiv saknades i utredningen beslutade nämnden att återremittera ärendet till förvaltningen för vidare utredning där barnens perspektiv belyses. Nämnden beslutade vidare att ärendet skulle tas upp igen vid nämndens sammanträde i oktober.

Vid barn- och utbildningsnämndens sammanträde 2014-10-21, § 87, presenterades en komplettering till Nora Fastigheters utredning. I kompletteringen beskrivs barnens perspektiv utifrån vad skollagen, Skolverket, läroplanen och forskningen säger om framförallt storlek på barngrupper men även om den fysiska miljön och förskolans organisation. Efter att nämnden fått denna komplettering presenterad för sig beslutade nämnden enligt följande:

- att en ny förskola med fyra avdelningar uppförs
- att den nya förskolan lokaliseras vid Hagby Ängar
- att förvaltningen, i samråd med Nora Fastigheter, får i uppdrag att besluta om vilken typ av förskola som ska uppföras
- att nämnden föreslår kommunfullmäktige beakta ett budgetutrymme på högst 2,8 miljoner kronor för att möta hyreskostnaden för den nya förskolan.

Ärendet behandlades sedan av kommunstyrelsen vid dess sammanträde 2014-11-19, § 164. Kommunstyrelsen beslutade då i enlighet med barn- och utbildningsnämndens förslag i den fjärde att-satsen, det vill säga att föreslå kommunfullmäktige att beakta ett budgetutrymme på högst 2,8 miljoner kronor för att möta hyreskostnaden för den nya förskolan. De övriga att-satserna hanterades inte av kommunstyrelsen i detta läge.

Kommunfullmäktige behandlade ärendet 2014-12-10, § 159. Eftersom mer än en tredjedel av de närvarande ledamöterna gav stöd för ett återremissyrkande beslutade kommunfullmäktige enligt följande:

- att återremittera ärendet till kommunstyrelsen i avvaktan på utredning från Nora Fastigheter för att se förskolelokalernas skick samt vilken effekt en nybyggnation har i förhållande till kostnader i kommunen samt vilka alternativ som kan lösa ett kostnadseffektivt alternativ till utbyggnad av 1-2 nya avdelningar i kommunen.

På barn- och ungdomsutskottets sammanträde 2015-02-12, § 11, och sedermera på kommunstyrelsens sammanträde 2015-02-24, § 42, besvarade förvaltningen de frågeställningar som framgår av fullmäktiges återremiss. Svaret framgår av en tjänsteskrivelse daterad 2015-02-06. Tjänsteskrivelsen är baserad på ett underlag från Nora Fastigheter där fastighetsbolaget har utrett ”ekonomiska och andra relevanta effekter av uppförandet av en ny förskola.” Av tjänsteskrivelsen framgår att bildningschefen, utöver kontakten med Nora Fastigheter, även har haft en dialog med kommunens förskolechefer för att få underlag i ärendet.

Enligt tjänsteskrivelsen fokuserar Nora Fastigheters utredning på tre förskoleobjekt när det gäller bedömningen av förskolelokalernas skick samt vilken effekt en nybyggnation har i förhållande till kostnader i kommunen. Totalt finns det 12 förskolor i Nora kommun, varav flertalet i centralorten. Slutsatsen efter denna utredning är att det är mer fördelaktigt att bygga en ny förskola och lämna någon av de tre förskolor som finns med i jämförelsen, än att rusta upp samtliga tre förskolor som finns med i jämförelsen.

Som svar på frågan om möjligheten att bygga ut en redan befintlig förskola med 1-2 avdelningar hänvisas till en planskiss som togs fram av Nora Fastigheter ett par år tidigare, eftersom frågan om att bygga ut en befintlig förskola med 1-2 avdelningar även då var aktuell inom förvaltningen. Av tjänsteskrivelsen framgår dock att det vid det tillfället inte gjordes någon djupare kostnadsanalys. För en säker bedömning av kostnaden behövs det enligt tjänsteskrivelsen en regelrätt förstudie, vilken beräknas kosta ca 50 tkr per förskola.

Efter att utredningen presenterats beslutade kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige att besluta:

- att en ny förskola med fyra avdelningar uppförs
- att den nya förskolan lokaliseras vid Hagby Ängar
- att förvaltningsområde bildning får i samråd med Nora Fastigheter AB i uppdrag att besluta om vilken typ av förskola som ska uppföras samt
- att kommunfullmäktige beaktar ett budgetutrymme på högst 2,8 mkr från 2016 för att möta hyreskostnad för den nya lokalen.

Kommunfullmäktige beslutade sen i enlighet med kommunstyrelsens förslag på sitt sammanträde 2015-03-18, § 27.

## 8.2 Våra kommentarer

Efter genomförd granskning kan vi konstatera att ärendet gällande den nya förskolan har hanterats i enlighet med Nora kommuns budgetdirektiv. Då primärkommunen inte äger och förvaltar fastigheterna ligger investeringskostnaden i bolagets budget. I kommunens budget finns endast de kostnader som avser ökade driftskostnader. Nora Fastigheter kommer enligt uppgift att ta ett externt lån för nybyggnationen. Efter att Nora Fastigheter tagit detta externa lån beräknas ca 13 Mkr återstå av bolagets borgenslimit, som är på totalt 380 Mkr.

Utifrån Nora kommuns budgetdirektiv och ansvarsfördelningen för fastighetsinvesteringar har ärendet hanterats på ett formellt riktigt sätt.

Vi noterar att ärendet när det var uppe i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige första gången, KS 2014-11-19 samt KF 2014-12-10, endast innehöll beslutssatsen om ökad driftskostnad. De beslutssatser som löd ”att en ny förskola med fyra avdelningar uppförs”, ”att den nya förskolan lokaliseras vid Hagby Ängar” samt ”att förvaltningsområde bildning får i samråd med Nora Fastigheter AB i uppdrag att besluta om vilken typ av förskola som ska uppföras” fanns således



inte med när ärendet först nådde kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Efter att ärendet återremitterats och tagits upp för en andra gång fanns emellertid samtliga beslutssatser från barn- och utbildningsnämndens beslut med.

Fullmäktiges återremiss 2014-12-10 innebar:

1. att Nora Fastigheter skulle utreda förskolelokalernas skick samt vilken effekt en nybyggnation har i förhållande till kostnader i kommunen
2. att undersöka vilka alternativ som kan lösa ett kostnadseffektivt alternativ till utbyggnad av 1-2 nya avdelningar i kommunen

När det gäller punkten 1 inbegreps, som tidigare nämnts, endast tre av kommunens förskolor i den utredning som Nora Fastigheter genomförde.

När det gäller punkten 2 konstaterades att det skulle krävas ca 50 tkr per förskola till förstudier för att kunna besvara denna fråga på ett kvalificerat sätt. Av tjänsteskrivelsen i ärendet framgick det vidare att ”det kan ifrågasättas om nyttan av en sådan åtgärd motiverar kostnaden för den.”

Utredningen inbegrep således endast en del av kommunens förskolor samtidigt som den inte gav något egentligt svar på den andra frågan.

Vidare var det ekonomiska perspektivet enligt vår bedömning tämligen begränsat i den kompletterande utredningen. Utifrån ett ekonomiskt perspektiv stannade utredningen vid ett konstaterande av nuvarande hyreskostnad för de tre förskoleobjekten samt en av Nora Fastigheter gjord bedömning av kostnader för nödvändiga investeringar i närtid (inom 5 år) i dessa objekt. I utredningens sammanfattning framgår att nettoeffekten blir faktisk hyreskostnad för en ny förskola (högst 2,8 Mkr) minus 400-600 tkr. Minusposten avser hur mycket pengar kommunen skulle spara in på att lämna någon av de tre förskoleobjekt som finns med i jämförelsen.

I Nora Fastigheters ursprungliga utredning (innan återremissen) redogörs för ”den pedagogiska vinsten” samt ”den organisatoriska vinsten” vid byggandet av en ny förskola. I stycket om den organisatoriska vinsten framgår bland annat att en förskola med flera avdelningar gör det möjligt att intensifiera personaltätheten samtidigt som behovet av extra resurser i form av timvikarier minskar.

När fullmäktige återremitterade ärendet efterfrågades ”vilken effekt en nybyggnation har i förhållande till kostnader i kommunen”. Vi menar att de effektiviseringsmöjligheter som lyftes fram i Nora Fastigheters ursprungliga utredning borde ha kostnadsberäknats i den kompletterande utredningen.

Vi anser således att svaret på återremissen inte gav något fullödigt svar på någon av de två punkter som enligt återremissen skulle belysas. Mot den bakgrunden är vår bedömning att ärendet inte bereddes i tillräcklig utsträckning innan beslutet fattades.

Vår tolkning av kommunallagen samt kommentarer och förarbeten innebär att de två frågor som återremissen ville få belysta ska besvaras på ett fullödigt sätt eftersom majoriteten inte beslutade om någon annan omfattning av beredningsåtgärderna än vad som framgick av återremissen. Om

majoriteten ansåg att frågan var utredd i tillräcklig utsträckning skulle det ha framgått av fullmäktigebeslutet. Majoriteten skulle i så fall explicit ha beslutat om en annan omfattning av beredningsåtgärderna än vad som framgick av minoritetsåterremissen.

Av kommunallagens bestämmelser, inklusive kommentarer och förarbeten framgår att det är de ledamöter som begärt en återremittering som ska bestämma motiveringen till återremissen. Samtidigt framgår det att det är majoriteten som avgör omfattningen av beredningsåtgärderna. I detta fall har dock inte majoriteten beslutat om någon annan omfattning än det som framgick av återremissen.

Om majoriteten hade fattat beslut om att återremissens två frågor inte behövde besvaras på ett fullödigt sätt skulle återremissen ha varit meningslös. Likaså skulle återremissen ha varit meningslös om man gör tolkningen att det inte spelar någon roll att de två beslutade frågorna inte har besvarats på ett tillfredsställande sätt.

KPMG, dag som ovan

Andreas Wendin  
*Konsult*