



Örebro kommun

**Planeringsperspektivet inom
barnomsorg och grundskola**

Revisionsrapport

KPMG AB
Joakim Nertyk
2016-01-29

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	4
3.	Syfte	4
4.	Avgränsning	4
5.	Revisionskriterier	5
6.	Ansvarig nämnd/styrelse	5
7.	Metod	5
8.	Projektorganisation	5
9.	Legala förutsättningar	5
10.	Iakttagelser	6
10.1	Nämndens visioner och mål för utbud	8
10.2	Andra visioner och mål som påverkar strukturen	10
10.3	Hur görs bedömningar av framtida behov?	10
10.3.1	Framförhållning vid bedömningar	13
10.4	Beredskap för snabba och oförutsedda förändringar	13
10.5	Uppföljning och utvärdering av planeringen.	14

1. Sammanfattning

Vi har av Stadsrevisionen Örebro kommun fått i uppdrag att granska planeringsperspektivet i det kommunala uppdraget när det gäller barnomsorg och grundskola.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens planeringsperspektiv är ändamålsenligt så att barnomsorg och grundskoleutbildning kan erbjudas i enlighet med gällande författningar och kommunens egna beslut.

Följande revisionsfrågor har granskats:

- Vilka visioner och mål har nämnden satt upp för utbud av barnomsorg och skola och vilka andra visioner och mål finns som påverkar barnomsorgs- och skolstrukturen?

Programnämnden har antagit ett antal strategier för sin verksamhet. Av intresse för granskningens tema har strategierna nedan varit:

- effektiv lokalanvändning, som mäts genom antal barn/elever per kvadratmeter
- möjliggöra val av förskola och skola
- omsorgsalternativ som vårdnadsbidrag och pedagogisk omsorg¹ ska erbjudas
- möta behov av barnomsorg under hela dygnet
- Klassernas storlek i skolår 1-3 ska minska.

Nämndens ordförande lyfter särskilt fram vikten av att nämnden kan erbjuda barnomsorgsplatser till vårdnadshavare inom fyra månader från den tid då vårdnadshavare har anmält önskemål om plats. Kommunen uppfyller kravet, men i takt med en ökad efterfrågan kan vårdnadshavarnas önskemål om en plats nära hemmet inte alltid tillgodoses.

Ett annat mål är att öka integrationen i samhället. Programnämnden har givit programdirektör och förvaltningschef i uppdrag att utreda frågan. Förvaltningen har också fått i uppdrag från nämnden att nyanlända ska placeras på flera olika enheter, vilket också har skett genom att rektorerna gavs i uppdrag att ha utrymme i klasserna vid skolstarten 2015.

¹ Den verksamhet som tidigare benämndes som dagbarnvårdare

- På vilka sätt görs bedömningar av framtida behov av barnomsorg och skola och med vilken framförhållning görs dessa bedömningar?

Arbetet med lokalförsörjning och lokalplaneringen sker inom olika förvaltningar i kommunen. På lokalförsörjningsavdelningen, som tillhör kommunledningskontoret, sker det övergripande arbetet. På avdelningen arbetar bland annat lokalstrateger som har olika fokus på sina uppdrag till exempel barnomsorg och skola. Förvaltningskontor Ringgatan ger administrativt stöd åt bland annat Förvaltningen förskola och skola. Två lokalplanerare har ett särskilt ansvar för att bistå förskolan och grundskolan. Verksamhetscheferna är de tjänstemän som på övergripande nivå ansvarar för det pedagogiska perspektivet i lokalförsörjningsarbetet. Förskolechefer och rektorer är i olika hög grad aktiva i om- och tillbyggnadsarbete samt renovering på den egna enheten.

Programnämnden fastställer årligen en fyraårig lokalförsörjningsplan. Den senaste planen fastställdes i april 2015 och avser åren 2016-2019. Underlag för planen är kommunens befolkningsprognos för perioden 2014-2024 samt statistiskt material från Förskole-, Grundskole-, Gymnasie- samt Vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämnd.

Lokalplanerarna inhämtar befolkningsstatistik och analyserar densamma också med beaktande av historiska utfall av val av förskola och skola. Bedömningar om behovet av platser görs med både långt och kort perspektiv. I månadsvisa möten träffas lokalförsörjningsgruppen, som leds av lokalstrategen. I gruppen deltar tjänstemän från kommunledningskontoret, Förvaltningen Ringgatan och Futurum AB, som äger de flesta förskole- och skollokaler. Ibland inbjuds också tjänstemän som har ett särskilt ansvar för att följa att kommunen behandlar fristående huvudmän på likvärdigt sätt. Representanter för Stadsbyggnadskontoret deltar också på vissa möten.

Att samverka sker på ett tidigt stadium mellan lokalstrateg, lokalplanerare och tjänstemän på Stadsbyggnadskontoret gör att de ansvariga för förskola och skola tidigt blir informerade om till exempel markutnyttjande och om fristående aktörer har visat intresse för mark i kommunen.

Kommunens befolkningsprognos sträcker sig fram till 2024 och nämndens lokalförsörjningsplan alltså fyra år framåt till 2019. Under 2015 har säkerhetsläget i världen medfört att antalet asylsökande har överskridit alla prognoser. Presidiet anser sig ha en väl genomarbetad lokalförsörjningsplan och ett mycket gott samarbete med fastighetsägaren Futurum AB. Den långsiktiga planeringen fortskrider, men idag måste kortsiktiga prognoser göras mycket ofta, på veckobasis.

- Vilken beredskap har kommunen för snabba och oförutsedda förändringar i behovet av barnomsorg och skola?

Behovet av platser med anledning av det ökade antalet nyanlända har kunnat tillgodoses bland annat genom att en redan pågående effektivisering av lokaler för gymnasieverksamhet har frigjort ytor och att paviljonger, som man planerade att avveckla

och sälja kommer att finnas kvar. Stora krav har också ställts på rektorernas flexibilitet att ta emot nya elever i klasserna.

Inom Förvaltning förskola och skola finns en särskild grupp som arbetar med att skapa förutsättningar för lärande och utveckling. De måste tänka kreativt för att lösa till exempel lägen där efterfrågan överstiger utbudet av platser. Programnämnden planerar också att köpa in en förskolebuss som skulle kunna sättas in i områden där efterfrågeöverskottet är särskilt stort, och flyttas på årsbasis till områden där den bäst behövs.

- I vilken omfattning görs uppföljning och utvärdering av planeringen?

Nämnden mäter slutmålet mot fastställda indikatorer. Någon särskild uppföljning eller utvärdering av lokalförsörjningsplaneringen görs inte, däremot är dokumentet levande och nya bedömningar görs kontinuerligt utifrån nya statistiska uppgifter om till exempel antalet nyanlända. Nämndens ordförande påtalar dock att programnämnden har begärt att få en genomlysning av lokalförsörjningsarbetet för att öka transparensen och förståelsen hos politikerna för tjänstemännens arbete.

Efter att ha granskat planeringsperspektivet inom barnomsorg och grundskola i Örebro kommun bedömer jag att

- programnämnden har mål för sin verksamhet som utgår från lagens krav. I några fall är målen högre satta till exempel vad barnomsorg under hela dygnet beträffar. De båda målen dels om ökad yteffektivitet, dels att minska klasstorlekarna i årskurs 1-3 kunde förtydligas så att de harmonierar.
- programnämndens fokus på att uppfylla lagens krav om erbjudande av förskoleplats inom fyra månader även i framtiden, trots ett mycket ökat efterfrågetryck är angeläget. Örebro står, liksom många andra städer, inför ett omfattande arbete för att öka integrationen i samhället. Bostadssegregationen är i hög grad orsaken till de svårigheter som finns att förbättra integrationen inom förskola och skola. Insatser krävs på högsta politiska nivå och i flera kommunala verksamheter.
- Örebro kommun har en ändamålsenlig och effektiv organisation och en god framförhållning i sitt lokalförsörjningsarbete. Tjänstemännen som arbetar med lokalförsörjning i Örebro kommun tillhör flera olika förvaltningar och bolag. Detta skulle kunna komplicera planeringsprocessen och agerandet. I mina intervjuer har dock inte framkommit annat än att arbetet fungerar mycket bra, med tydliga processer samt med klara och snabba kommunikationsvägar.
- programnämnden har lyckats möta behovet av förskole- och grundskoleplatser trots både snabba och oförutsedda förändringar av efterfrågan. Från både politiker och tjänstemän finns en öppenhet att prova olika modeller och en insikt om betydelsen av flexibilitet.

- kommunens uppföljning och utvärdering av planeringsinstrument och process är tillfredsställande. För att försäkra sig om att instrument och processer även i framtiden håller hög kvalitet föreslås programnämnden med jämna mellanrum låta arbetet bli föremål för intern kontroll. Tjänstemännen gör kontinuerliga omvärderingar av lokalförsörjningsplan och prognoser, särskilt frekvent under hösten 2015, som har kännetecknats av ett mycket prekärt prognosläge. Nämnden håller sig informerad om den aktuella situationen och efterfrågar en transparens i arbetet.

2. Bakgrund

Vi har av Stadsrevisionen Örebro kommun fått i uppdrag att granska planeringsperspektivet i det kommunala uppdraget när det gäller barnomsorg och grundskola.

3. Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens planeringsperspektiv är ändamålsenligt så att barnomsorg och grundskoleutbildning kan erbjudas i enlighet med gällande författningar och kommunens egna beslut.

Följande revisionsfrågor har besvarats:

- Vilka visioner och mål har nämnden satt upp för utbud av barnomsorg och skola?
- Vilka andra visioner och mål finns som påverkar barnomsorgs- och skolstrukturen?
- På vilka sätt görs bedömningar av framtida behov av barnomsorg och skola?
- Med vilken framförhållning görs dessa bedömningar?
- Vilken beredskap har kommunen för snabba och oförutsedda förändringar i behovet av barnomsorg och skola?
- I vilken omfattning görs uppföljning och utvärdering av planeringen?

4. Avgränsning

Granskningen omfattar barnomsorg och grundskola.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om verksamheten uppfyller

- skollagen (2010:800) och
- nämndens riktlinjer och mål.

6. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har avsett Programnämnd barn och utbildning.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom

- dokumentstudie av relevanta dokument och
- intervjuer med programnämndens presidium, programdirektör, förvaltningschef, två verksamhetschefer för förskola respektive grundskola, avdelningschef och lokalstrateg från lokalförsörjningsavdelningen och ekonom och utredare från ESA på kommunledningskontoret samt lokalplanerare från Förvaltning Ringgatan. Telefonintervju har genomförts med vd:n för Futurum AB.

8. Projektorganisation

Granskningen har utförts av Joakim Nertyk, verksamhetsrevisor. Rapporten har sakgranskats av förvaltningschef för Förvaltningen förskola och skola. Programdirektören gavs möjlighet att före årsskiftet, då hon avslutade sin anställning i Örebro kommun, sakgranska rapporten men har ej lämnat någon respons på sakgranskningen.

9. Legala förutsättningar

I skollagens 8 kapitel sägs att huvudmannen ska se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö”. I 14 § i samma kapitel stipuleras att kötiden får uppgå till högst fyra månader. Ett barn ska erbjudas plats vid en förskoleenhet så nära barnets eget hem som möjligt, enligt 8 kapitlet 15 §. Skälig hänsyn ska också tas till vårdnadshavarnas önskemål.

I 9 kapitlet 15 § och 10 kapitlet 30 § SkoL anges att vårdnadshavares önskemål om placering på en förskolenhet skall tillgodoses i största möjliga utsträckning. Närhetsprincipen går dock alltid före, det vill säga vårdnadshavares önskemål och

skolplacering får inte innebära ”att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts”. Enligt ett uttalande från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD), från september 2015, framgår att huvudmannen måste göra en tolkning av närhetsprincipen, då HFD fastslog att det inte bara går att utgå från det faktiska fysiska avståndet från hemmet till skolenheten.

Vidare ska, enligt 10 kap 29 § SkoL, goda kommunikationsmöjligheter beaktas vid förläggande av grundskoleenheter och att skolan ska vara belägen så att barnet kan bo kvar i hemmet.

Allt detta kräver både långsiktighet och flexibilitet. Det är många olika delar i kommunens organisation som måste samverka för att detta ska fungera.

10. Iakttagelser

Enligt reglemente för Programnämnd barn och utbildning ska nämnden ”tillse att barn och unga i Örebro kommun ges möjlighet till barnomsorg och utbildning”. Nämnden ska också inom sitt område ”ansvara för lokalförsörjningsplanering”.

I programplanen för 2015 konstateras att ”antalet nyanlända kommer... vara fortsatt stort”. ”Vidare att nya och permanenta lokaler för förskolan behöver tillskapas” samt att det ”finns behov av att rusta upp befintliga förskolor och skolor”. I lokalförsörjningsplanen från 2015 visar prognoser på ett behov av ökat antal platser inom de flesta skolformer. Nya lokaler” måste tillskapas” och behovet av renovering och ”ersättning av tillfälliga byggnader” är stort. Kommunens befolkning ökar både genom födelse- och inflyttningsöverskott.

Nämndens ordförande talar om en speciell situation, där befolkningen växer enormt. Kvantiteterna är mycket stora. Lokalförsörjningsplanen är dock mycket omfattande och programnämnden vet vad den måste åstadkomma för att möta behovet.

I lokalförsörjningsplanen konstateras:

- ett behov av att bygga 90 förskoleavdelningar, beroende dels på ett ökat barnantal, dels på ersättning av befintliga lokaler ”som uppnått sin tekniska livslängd”.
- ökade resursbehov inom grundskolan. Befintliga lokaler måste ”ytreffektiviseras”, men på längre sikt måste också befintliga skolor byggas till och helt nya enheter skapas.

Gymnasieskolan och vuxenutbildningen är inte föremål för denna granskning, men kort kan sägas att nämnden gör bedömningen att gymnasieskolans lokaler överstiger det behov som finns, medan situationen är den motsatta för vuxenutbildningen.

I varje årsberättelse under de senaste tre åren 2012-2014 skriver programdirektören om förskolans expansion, vilken har medfört stort behov av nya avdelningar och lokaler. Till viss del löses expansionen genom ny eller utökad verksamhet i enskild regi, men i hög grad måste den ökade efterfrågan mötas med tillskott av kommunala förskoleavdelningar. Enligt nämndens presidium är det en stor utmaning att klara fyramånadersregeln för erbjudande av förskoleplats. Nämndens ordförande tycker det är bra att Örebro kommun kan erbjuda plats inom denna tidsram, men påtalar samtidigt att arbetet måste fortgå för att vårdnadshavares önskemål om placering nära hemmet ska kunna tillgodoses.

Även när det gäller grundskolan är behovet av platser stort, men till skillnad från förskolan finns det även områden där verksamheten måste anpassas till ett lägre elevtal.

De flesta förskolor och skolor i Örebro kommun ägs och förvaltas av det helägda kommunala fastighetsbolaget Futurum Fastigheter i Örebro AB. En del förskolor finns placerade i fastigheter som ägs av Örebroporten Fastigheter AB och Örebrobostäder (Öbo). I takt med att nya bostadsområden byggs kommer kommunen också att skriva avtal med privata fastighetsägare.

Tabellen nedan visar antalet folkbokförda elever i kommunen som var inskrivna i grundskolor 2010-14 samt hur eleverna fördelades på kommunala respektive fristående skolenheter.

Örebro kommun		Folkbokförda elever		
År	totalt	varav i kommunal skola i kommunen	varav i fristående skola i kommunen	varav utpendlande elever
2014	14 815	12 500	2 250	65
2013	14 155	11 970	2 120	65
2012	13 705	11 720	1 930	55
2011	13 575	11 830	1 690	55
2010	13 580	11 890	1 610	80

(Siris "Pendling mellan hem- och skolkommun avseende elever i grundskola och förskoleklass", Skolverket)

Vi ser att antalet folkbokförda elever totalt har ökat under perioden 2011-2014, det har dock inte inneburit att antalet elever i den kommunala skolan har ökat alla år. Mellan åren 2013 och 2014 ökade antalet folkbokförda elever i kommunen med 660 och åren dessförinnan med 450 respektive 130 elever. Andelen elever i fristående skolor har ökat

varje år under perioden, från 11,9 procent 2010 till 15,2 procent 2014. Idag finns det 54 kommunala grundskolenheter och 11 fristående.

Antalet grundskolelever folkbokförda i Örebro som läser vid en grundskola utanför den egna kommunen är mycket litet, omkring 4 promille. Under de senaste två åren har drygt 400 elever inpendlat till Örebro från andra kommuner, främst Kumla, Hallsberg och Lekeberg. Av dessa elever söker sig merparten till fristående skolenheter, drygt 75 procent 2014 och drygt 60 procent 2013.

Tabellen nedan visar på effektiviteten i lokalutnyttjandet genom antal kvadratmeter per verksamhet och per barn/elev 2010-2014.

Verksamhetsområde kvm per barn/elev	2010	2011	2012	2013	2014
Förskola	11,2	11,0	11,1	11,4	11,8
Grundskola	15,5	16,0	16,5	16,4	16,7
Gymnasieskola	15,3	15,9	14,3	15,0	15,5

(Årsberättelse 2012-2014, Örebro kommun)

Antalet kvadratmeter per barn/elev i förskola och grundskola har ökat under tre av de senaste fyra åren. I årsberättelsen för 2014 ser programdirektören framför sig en minskning i både förskola och skola med anledning av ett fortsatt ökat barn- och elevantal samt ett fortsatt arbete med att ”yteffektivisera befintliga förskolelokaler”.

10.1 Nämndens visioner och mål för utbud

Kommunfullmäktige beslutade i december 2014 om ”övergripande strategier och budget 2015 med plan för 2016-2017”. Utifrån detta dokument beslutade Programnämnd Barn och utbildning den 8 april 2015 om ”Programplan med budget 2015”. ”Styrningen sker utifrån fyra strategiska områden. Till respektive strategi knyts en rad målområden”, som ska mätas mot de av kommunfullmäktige beslutade indikatorerna.²

För denna granskning är följande av programnämndens strategier angelägna:

Hållbar tillväxt

- effektiv lokalanvändning, som mäts genom antal barn/elever per kvadratmeter

² En växande kommun med nya möjligheter, KS 1196/2014, sid. 9

Människors egenmakt

- möjliggöra val av förskola och skola
- omsorgsalternativ som vårdnadsbidrag och pedagogisk omsorg ska erbjudas
- möta behov av barnomsorg under hela dygnet

Barns och ungas behov

- klassernas storlek i skolår 1-3 ska minska

Enligt alla intervjuade är det viktigt att lokalerna används yteffektivt, men att de ändå är ändamålsenliga. Lokalstrategen påpekar med enfass vikten av att nya lokaler byggs för att kunna användas i 50 år. Det går inte att bygga utifrån tillfälliga pedagogiska idéer. Det är också viktigt att tänka i multiperspektiv, det vill säga att lokaler ska kunna användas mycket och då går det inte att ha många specialsalar som bara kan användas till ett ändamål och i ringa grad. Även fritidshemmet måste inrymmas i lokaler som kan användas till undervisning eller annan verksamhet när fritids inte är öppet. Programnämnden har beslutat om hur en modellförskola ska se ut och det är utifrån denna modell som nya förskolor byggs. I skapandet av modellen har sakkunniga inom både bygg, fastighet, ekonomi och pedagogik ingått. Det pågår ett arbete med att skapa en modellskola även för grundskolan. Detta sätt att arbeta snabbar också påtagligt på projekteringsprocessen.

Nämnden kan idag erbjuda förskola inom fyra månader, men inte alltid i den förskola som vårdnadshavarna önskar. För att kunna tillgodose behovet inom stipulerad tid har nämnden för avsikt att införskaffa en förskolebuss, som skulle kunna öka flexibiliteten i utbudet av platser.

Vårdnadsbidraget kommer att avskaffas enligt ett riksdagsbeslut. När det gäller pedagogisk omsorg menar nämndens presidium att efterfrågan sannolikt är högre än utbudet. I Örebro finns inte någon pedagogisk omsorg i kommunal regi, däremot finns det flera fristående aktörer. Genom ett politiskt beslut sänktes ersättningen till dessa från och med 1 oktober 2015. Presidiet menar att då kvalitetskraven på pedagogisk omsorg är lägre än för förskola bör ersättningen också vara lägre. Under de senaste åren har utbudet av pedagogisk omsorg fördubblats. Många föräldradragna startar egna bolag och erbjuder pedagogisk omsorg. Hur detta kommer att utvecklas efter att ersättningen har dragits ner är osäkert, men än så länge har beslutet inte fått några konsekvenser på utbudssidan, enligt tjänstemän.

Antalet platser i barnomsorg på obekvämtid har utökats inom kommunal regi. Utbudet motsvarar efterfrågan.

Kommentar och bedömning

Programnämnden har mål för sin verksamhet som utgår från lagens lägsta krav. I några fall är målen högre satta till exempel vad barnomsorg under hela dygnet beträffar. De båda målen dels om ökad yteffektivitet, dels att minska klasstorlekarna årskurs 1-3 kunde förtydligas så att de harmonierar.

10.2 Andra visioner och mål som påverkar strukturen

Nämndens ordförande pekar särskilt på att fyramånaderskravet för förskoleplats ständigt måste vara i blickfånget. Han tror att utbudet av platser kan komma i balans med efterfrågan under 2016. Flyktingströmmen gör det dock svårt att planera och förutse behovet. Kommunen måste bli ännu bättre på att förutse och hantera en stor inflyttning.

Programnämnden har givit programdirektör och förvaltningschef i uppdrag att analysera barnomsorg och skola utifrån ett integrationsperspektiv. Förvaltningschefen har också fått i uppdrag att placera nyanlända på flera skolor, vilket också har skett genom att rektorerna vid skolstarten gavs i uppdrag att ha utrymme i klasserna för att kunna ta emot nyanlända. Verksamheten arbetar för att förbättra integrationen i staden.

Barn och elever ska beredas plats i närheten av sin bostad, vilken i flera fall leder till ökad segregation. I de fall nya enheterna ska byggas tas en stor hänsyn till stadens befolkningsstruktur. Man försöker att placera nya enheter mittemellan bostadsområden med olika socioekonomisk struktur så att förskolan eller grundskolan blir ett naturligt val (nära hemmet) för barn och elever från olika bakgrunder.

Nyanlända får information om det svenska skolsystemet och om skolorna i staden. Yngre barn placeras dock i hög grad i skolor i närheten av sina hem medan barn i årskurs 7-9 kan få läsa vid andra skolor och tas sig till och från skolan genom kollektivtrafikens försorg.

Kommentar och bedömning

Nämndens fokus på att uppfylla lagens krav om erbjudande av förskoleplats inom fyra månader även i framtiden, trots ett mycket ökat efterfrågetryck är angeläget. Örebro står, liksom många andra städer, inför ett omfattande arbete för att öka integrationen. Bostadssegregationen är i hög grad orsaken till de svårigheter som finns att förbättra integrationen inom förskola och skola. Insatser krävs på högsta politiska nivå och i flera kommunala verksamheter.

10.3 Hur görs bedömningar av framtida behov?

I årsberättelserna för förskolenämnden och grundskolenämnden 2014 redogörs för att planerare inom de olika skolverksamheterna tillsammans med lokalförsörjningsavdelningen har "gjort en processkartläggning över lokalförsörjningsarbetet".

”Komplexiteten i processen [har] framträtt inom bland annat analys av prognoser, handläggningstid på grund av många och långa beslutsvägar, påverkansgrad, det stora antalet samarbetspartners, med mera.” Som ett resultat av kartläggningen gjordes en omfördelning av arbetsuppgifterna inom planerargruppen.³

Arbetet med lokalförsörjning och lokalplaneringen sker inom olika förvaltningar i kommunen. På lokalförsörjningsavdelningen, som tillhör kommunledningskontoret, sker det övergripande arbetet. På avdelningen arbetar bland annat lokalstrateger som har olika fokus på sina uppdrag till exempel barnomsorg och skola. Förvaltningskontor Ringgatan ger administrativt stöd åt bland annat Förvaltningen förskola och skola. Två lokalplanerare har ett särskilt ansvar för att bistå förskolan och grundskolan. Verksamhetscheferna på Förvaltningen förskola och skola är fyra till antalet och två per verksamhet. Ansvaret är geografisk fördelat mellan cheferna. Verksamhetschefernas uppdrag är främst att stödja rektorerna i deras pedagogiska arbete. De är också de tjänstemän som på övergripande nivå ansvarar för det pedagogiska perspektivet i lokalförsörjningsarbetet. Förskolechefer och rektorer är i olika hög grad aktiva i om- och tillbyggnadsarbete samt renovering på den egna enheten. Ett par tjänstemän påtalar vikten av att det pedagogiska perspektivet inte glöms bort. Det är också viktigt att rektorerna har ett stöd i fastighetsfrågor så att de även under större projekt kan fortsätta att leda den pedagogiska verksamheten. Förvaltningschefen har inför budgetår 2016 äskat och få sig tilldelat resurser som ska användas på central nivå för att bistå förvaltningschef, förskolechefer och rektorer i bygg- och renoveringsprojekt.

Programnämnden fastställer årligen en fyraårig lokalförsörjningsplan. ”Planen har utvecklats kontinuerligt och kvalitén har höjts”, enligt nämndens programplan för 2015. Den senaste planen fastställdes i april 2015 och avser åren 2016-2019. Underlag för planen är kommunens befolkningsprognos för perioden 2014-2024 samt statistiskt material från Förskole-, Grundskole-, Gymnasie- samt Vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämnd.

Lokalplanerarna inhämtar befolkningsstatistik och analyserar densamma också med beaktande av historiska utfall av val av förskola och skola. Bedömningar om behovet av platser görs på både långt och kort perspektiv. I månadsvisa möten träffas lokalförsörjningsgruppen, som leds av lokalstrategen. I gruppen deltar tjänstemän från kommunledningskontoret, Förvaltningen Ringgatan och Futurum AB. Ibland inbjuds också tjänstemän som har ett särskilt ansvar för att följa att kommunen behandlar fristående huvudmän på likvärdigt sätt. Representanter för Stadsbyggnadskontoret deltar också på vissa möten.

Att samverka sker på ett tidigt stadium mellan lokalstrateg, lokalplanerare och tjänstemän på Stadsbyggnadskontoret gör att de ansvariga för förskola och skola tidigt blir informerade om till exempel markutnyttjande och om fristående aktörer har visat intresse för mark i

³ Årsberättelse 2014 Förskolenämnd, sid. 57, Årsberättelse 2014 Grundskolenämnd, sid. 57

kommunen. Detta kan ske långt innan Förvaltningen förskola och skola har fått signaler om nyetablering utifrån att ansökan om etablering har lämnats in till kommun eller stat.

En gång i månaden träffas en annan grupp som fokuserar på barnomsorgskön och kön i olika stadsdelar. En av tjänstemännen har då särskilt ansvar för de fristående förskolorna, deras beläggning och eventuella möjligheter att utvidga verksamheten och ta emot fler barn. Samverkan med de fristående enheterna är god. Det finns sändlistor, som används för att angelägen information snabbt ska komma ut till berörda tjänstemän som arbetar med lokalförsörjning och i verksamheten. Förvaltningschefen berättar att man har försökt kvalitetssäkra barnomsorgskön genom att låta vårdnadshavarna svara på frågor om hur stor sannolikhet det är att de kommer att utnyttja erbjuden plats vid den tid som begärts. Det visar sig att vårdnadshavarnas svar ändå inte överensstämmer med vad som sedan verkligen sker, det vill säga att de i verkligheten skjuter på placeringen framåt i tiden.

Genom omvärldsbevakning inhämtar tjänstemän också information som kan vara avgörande för behovet av lokaler, till exempel det politiska läget i världen. Migrationsverkets prognoser beaktas, men redan i programplanen för 2015 konstaterades att verket hade svårt att bedöma läget på längre sikt. Andra faktorer som kan påverka behovet av barnomsorgsplatser, plats i fritidshem och skola är politiska beslut som förändrar förutsättningarna, nyetableringar, utökningar eller nedläggning av fristående verksamhet.

Ordföranden i programnämnden har initierat bildandet av programråd. I rådet ska ordföranden i programnämnden och ordförandena i driftsnämnderna träffa förvaltningschefer och programdirektör och andra sakkunniga tjänstemän för att diskutera frågor såsom lokalförsörjning och ekonomi. Ordföranden planerar att rådet ska träffas en gång i månaden.

Programnämnden har ett nära samarbete med det kommunala fastighetsbolaget Futurum AB. Futurum har bara verkat i ett par år. Bolaget sköter sitt ansvar för att hantera lokalerna på ett bra sätt, enligt presidiet. Det är en tydlig motaktör, sakkunnig samtalspartner, i planeringsperspektivet. De har hög kompetens och ger nämnden adekvat och angelägen information om planering av lokalförsörjningen. Futurum har ett mycket tydligt tänkande om vad lokalerna ska finnas till för, det vill säga förskola och skola. De agerar också proaktivt genom att påtala framtida behov och driva ärenden framåt. Fastighetsbolagets Vd tycker också att samarbetet fungerar bra, att medvetenheten från politikernas sida är god och att det finns alla förutsättningar för att samarbetet ska fungera bra.

Även tjänstemännen uttrycker att samarbetet med Futurum AB är gott. Verksamhetscheferna tycker att de har god detaljkännedom om både pågående och framtida arbete med lokalförsörjning. Verksamhetschefen för förskola är mer direkt inblandad i lokalförsörjningsarbetet, medan det inom grundskolan i högre grad är rektorerna som håller i kontakterna. Det kan finnas vissa motsatsförhållanden mellan bolagets uppdrag och verksamhetens, men detta har inte skapat några problem enligt programdirektör och förvaltningschef. Beslutet ligger hos verksamheten och ibland görs

olika bedömningar om till exempel lämplig tidpunkt för renovering och evakuering av förskolor och skolor.

Tjänstemän från Örebro kommun träffar cirka två gånger per år representanter från sju andra kommuner i samma storlek för att dryfta angelägna frågor och lära av varandra. Tjänstemännen upplever denna samverkan som mycket givande.

10.3.1 Framförhållning vid bedömningar

Kommunens befolkningsprognos sträcker sig fram till 2024 och nämndens lokalförsörjningsplan alltså fyra år framåt till 2019. Under 2015 har säkerhetsläget i världen medfört att antalet asylsökande har överskridit alla, både nationella, regionala och lokala, prognoser. Presidiet anser sig ha en väl genomarbetad lokalförsörjningsplan och ett mycket gott samarbete med fastighetsägaren Futurum. Den långsiktiga planeringen fortskrider, men idag måste kortsiktiga prognoser göras mycket ofta, på veckobasis.

Kommunens långsiktiga plan för markanvändning har man tvingat frångå flera år för tidigt. Befolkningsökningen har varit betydligt kraftigare än vad som prognosticerats.

Vd:n vid Futurum Fastigheter AB framför vid granskningen att samarbetet med kommunen fungerar bra och att det idag är en väsentlig skillnad mot hur det fungerat tidigare då det fanns en bristande framförhållning beträffande anskaffning av nya lokaler.

Kommentar och bedömning

Tjänstemännen som arbetar med lokalförsörjning i Örebro kommun tillhör flera olika förvaltningar och bolag. Detta skulle kunna komplicera planeringsprocessen och agerandet. I mina intervjuer har dock inte framkommit annat än att arbetet fungerar mycket bra, med tydliga processer samt klara och snabba kommunikationsvägar. Jag bedömer att Örebro kommun har en ändamålsenlig och effektiv organisation och en god framförhållning i sitt lokalförsörjningsarbete.

Att situationen, med en mycket stor flyktinginvandring, har varit pressad för både kommun och fastighetsbolag under föregående år är begripligt och har varit mycket svår att förutspå.

10.4 Beredskap för snabba och oförutsedda förändringar

Sedan den nu gällande planen fastställdes i april 2015 har alltså antalet asylsökande ökat kraftigt i förhållande till prognos. Riksdagen har också beslutat att avskaffa vårdnadsbidraget, vilket kan påverka efterfrågan på barnomsorg.⁴

I kommunens ytterområden kommer behovet av barnomsorg att öka, enligt intervjuad tjänsteman. Det syns redan idag, även om avskaffandet av vårdnadsbidrag inte berör de

⁴ Riksdagen 16/1 föredragningslista 2015/16:29

som redan fått bidraget beviljat. Det kan komma att krävas åtgärder. I de centrala delarna kommer behovet på barnomsorgsplatser också att öka, men det handlar inte om så många barn och några särskilda planeringsåtgärder behöver inte vidtagas.

Örebro kommun är anvisningskommun för ensamkommande flyktingar. Det pågår ett särskilt arbete för att kunna ta emot ett ökat antal. Vårens mottagning är under kontroll, men inför hösten måste ytterligare åtgärder vidtagas. Behovet av platser med anledning av det ökade antalet nyanlända har kunnat tillgodoses bland annat genom en redan pågående effektivisering av lokaler för gymnasieverksamhet och att paviljonger, som man planerade att avveckla och sälja kommer att finnas kvar. Stora krav har också ställts på rektorernas flexibilitet att ta emot nya elever i klasserna.

Det finns alltså en plan att införskaffa en förskolebuss, som kan sättas in i områden för att lösa temporära efterfrågetoppar. Bussen kommer inte bara att vara en mobil förskoleenhet utan också vara ett medel för mer flexibel pedagogik.

Inom Förvaltning förskola skola finns en särskild grupp som arbetar med att skapa förutsättningar för lärande och utveckling. De måste tänka kreativt för att exempelvis lösa lägen där efterfrågan överstiger utbudet av platser. Som exempel ges att det nyligen nerlagda högstadiets lokaler i Glanshammar kommer att användas till undervisningslokaler för elever som bussas från centrala Örebro.

Kommentar och bedömning

Programnämnden har lyckats möta behovet av förskole- och grundskoleplatser trots både snabba och oförutsedda förändringar av efterfrågan. Från både politiker och tjänstemän finns en öppenhet att prova olika modeller och en insikt om betydelsen av flexibilitet.

10.5 Uppföljning och utvärdering av planeringen.

Nämnden mäter mot slutmålet och fastställda indikatorer. Någon särskild uppföljning eller utvärdering av lokalförsörjningsplaneringen görs inte, däremot är dokumentet levande och nya bedömningar görs kontinuerligt utifrån nya statistiska uppgifter om till exempel antalet nyanlända. Nämndens ordförande påtalar dock att programnämnden har begärt att få en genomlysning av lokalförsörjningsarbetet för att öka transparensen och förståelsen hos politikerna för tjänstemännens arbete.

Tjänstemännen upplever att de planer som görs i stort håller och att det sällan behöver ske några akututryckningar. Samarbetet med fastighetsägaren fungerar idag bra. Det har varit svårt i vissa lägen då befintliga lokaler har behövt genomgå genomgripande reoveringar och verksamheten snabbt behöver flyttas ut. Intervjuade verksamhetschefer upplever att de är välinformerade, främst genom lokalplanerna, och att de inte känner någon större oro för lokalerna förutom den osäkerhet som omvärldssituationen kan skapa.

Flera lokaler har varit och är i stort behov underhåll. Både politiker och tjänstemän menar att denna fråga har varit eftersatt. Programnämnden har i en överenskommelse tillsammans med Futurum AB avsatt 500 mnkr till en extra satsning på underhåll under perioden 2016-20. Enligt presidiet sker detta samtidigt som en plan framarbetats för hur undervisningen, som vanligen sker i dessa lokaler, ska kunna bedrivas i andra fastigheter. Efter denna satsning ska det eftersatta underhållet vara historia. Futurums verkställande direktör menar att man om fem till sex år kommer att vara i fas och det periodiska underhållet genomförs på normal nivå.

Kommentar och bedömning

Tjänstemännen gör kontinuerliga omvärderingar av lokalförsörjningsplan och prognoser, särskilt frekvent under hösten 2015, som har kännetecknats av ett mycket prekärt prognosläge. Nämnden håller sig informerad om den aktuella situationen och efterfrågar en transparens i arbetet. För att försäkra sig om att instrument och processer även i framtiden håller hög kvalitet föreslås programnämnden med jämna mellanrum låta arbetet bli föremål för intern kontroll.

KPMG, dag som ovan

Joakim Nertyk
verksamhetsrevisor

Karin Helin Lindkvist
certifierad kommunal yrkesrevisor
kommunansvarig