



Revisorerne

2022-12-06

Till:
Barn- och utbildningsnämnden

*För kännedom:
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige*

Revisionsrapport: Lokaldimensionering inom skolområdet

Vi, de förtroendevalda revisorerne i Vaxholms stad, har uppdragit till PwC att granska lokaldimensionering inom skolan. Syftet med granskningen är att bedöma om Barn- och utbildningsnämndens har en ändamålsenlig lokalförsörjningsplaneringen inom utbildningsområdet och att tillräckliga åtgärder vidtas för att anpassa nämndens nettokostnader till Kommunfullmäktiges mål.

Efter genomförd granskning görs den samlade revisionella bedömningen att Barn- och utbildningsnämndens lokalförsörjningsplanering **inte är helt** ändamålsenlig inom skolområdet (förskola och grundskola).

Vidare bedöms nämnden vidta åtgärder för att nå Kommunfullmäktiges mål, men att effekten av dessa åtgärder inte gett full effekt. Av den uppföljning som görs i delårsrapporten per sista augusti framgår att det fortfarande finns en betydande nettokostnadsavvikelse.

Det finns en struktur, för att ta fram behovsprognoser som redovisas årligen för nämnd och styrelse som utgör underlag för beslut kopplade till nämndens verksamhetslokaler. Det saknas målsättningar för faktorer som påverkar utformningen av verksamhetslokaler såsom utformning av lokaler och ambitionsnivåer avseende klass-/gruppstorlek etc. Det pågår olika aktiviteter i förvaltningen i syfte att få en budget i balans och komma till rätta med den nettokostnadsavvikelse som nämnden redovisar, bland annat görs en utredning av kapaciteten i befintliga lokaler.

Vi kan däremot inte på ett tydligt sätt se vilka åtgärder som planeras för att komma till rätta med den överkapacitet av platser som redovisas eller den nettokostnadsavvikelse som nämnden har för verksamheterna i jämförelse med såväl riket som likvärdiga kommuner.

Den sammanfattande bedömningen baseras på bedömning av revisionsfrågorna som redovisas nedan. Granskningens fullständiga resultat och bedömningar framgår av bifogad revisionsrapport.

Revisionsfrågor	Bedömning
1. Finns en dokumenterad behovsinventering som omfattar behov av platser i förskola och grundskola?	Ja
2. Finns en sammanställning över beläggning i nämndens hela lokalbestånd (verksamhetslokaler) kopplat till förskola och grundskola?	Delvis
3. Finns fastställda principer för hur dessa behov av verksamhetslokaler skall tillgodoses i form av funktionsprogram eller liknande?	Nej
4. Nämnden vidtar åtgärder och fattar formella beslut om åtgärder för att leva upp till Kommunfullmäktiges mål om ekonomi i balans och indikator kopplad till nettokostnadsavvikelsen för förskola och grundskola?	Delvis
5. Nämnden vidtar åtgärder och fattar formella beslut om åtgärder vid avvikelse mellan prognostiserade behov av platser inom förskola respektive grundskola och faktisk tillgång?	Delvis

Revisionen önskar få svar på vilka åtgärder som kommer att vidtas med anledning av granskningens resultat.

Revisionen beslutar att överlämna rapporten till Barn- och utbildningsnämnden för yttrande senast den 15 februari 2023 och till Kommunstyrelsen samt Kommunfullmäktige för kännedom.

För Vaxholms stads förtroendevalda revisorer

Anders Haglund
Ordförande

Granskning av lokaldimensionering inom skolan

Vaxholms stad

December 2022

Projektledare Carin Hultgren

Projektmedarbetare Johanna Larsson

Sammanfattning



PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vaxholms stad genomfört en granskning av lokaldimensionering inom skolan. Granskningens syfte är att bedöma om Barn- och utbildningsnämndens har en ändamålsenlig lokalförsörjningsplaneringen inom utbildningsområdet och att tillräckliga åtgärder vidtas för att anpassa nämndens nettokostnader till Kommunfullmäktiges mål.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade revisionella bedömning att Barn- och utbildningsnämndens lokalförsörjningsplanering **inte är helt** ändamålsenlig inom skolområdet (förskola och grundskola). Vidare bedöms nämnden vidta åtgärder för att nå Kommunfullmäktiges mål, men att effekten av dessa åtgärder inte gett full effekt. Av den uppföljning som görs i delårsrapporten per sista augusti framgår att det fortfarande finns en betydande nettokostnadsavvikelse.

Det finns en struktur, för att ta fram behovsprognoser som redovisas årligen för nämnd och styrelse som utgör underlag för beslut kopplade till nämndens verksamhetslokaler. Det saknas målsättningar för faktorer som påverkar utformningen av verksamhetslokaler såsom utformning av lokaler och ambitionsnivåer avseende klass-/gruppstorlek etc. Det pågår olika aktiviteter i förvaltningen i syfte att få en budget i balans och komma till rätta med den nettokostnadsavvikelse som nämnden redovisar, bland annat görs en utredning av kapaciteten i befintliga lokaler.

Vi kan däremot inte på ett tydligt sätt se vilka åtgärder som planeras för att komma till rätta med den överkapacitet av platser som redovisas eller den nettokostnadsavvikelse som nämnden har för verksamheterna i jämförelse med såväl riket som likvärdiga kommuner.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
1. Finns en dokumenterad behovsinventering som omfattar behov av platser i förskola och grundskola?	Ja 
2. Finns en sammanställning över beläggning i nämndens hela lokalbestånd (verksamhetslokaler) kopplat till förskola och grundskola?	Delvis 

Revisionsfrågor**Bedömning**

3. Finns fastställda principer för hur dessa behov av verksamhetslokaler skall tillgodoses i form av funktionsprogram eller liknande?

Nej



4. Nämnden vidtar åtgärder och fattar formella beslut om åtgärder för att leva upp till Kommunfullmäktiges mål om ekonomi i balans och indikator kopplad till nettokostnadsavvikelsen för förskola och grundskola?

Delvis



5. Nämnden vidtar åtgärder och fattar formella beslut om åtgärder vid avvikelse mellan prognostiserade behov av platser inom förskola respektive grundskola och faktisk tillgång?

Delvis



Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Avgränsning	4
Metod	5
Granskningsresultat	6
Behov och placering	6
Dokumenterad behovsinventering	6
lakttagelser	6
Bedömning	8
Sammanställning över beläggning i nämndens lokalbestånd	9
lakttagelser	9
Bedömning	11
Fastställda principer för hur behov skall tillgodoses	11
lakttagelser	11
Bedömning	12
Mål, uppföljning och beslut	12
Bedömning	17
Samlad bedömning	18
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	19

Inledning

Bakgrund

För år 2021 redovisade nämnden en nettokostnadsavvikelse för grundskola och förskola som uppgick till +8,1 % respektive +12 %. Kommunfullmäktiges mål i båda fallen var 0 % i nettokostnadsavvikelse, vilket motsvarar en kostnadsnivå som överstiger målet med ca 15 mnkr för grundskolan och ca 9 mnkr för förskolan.

En stor del av förklaringen till förhållandet torde stå att finna i det ramärende som behandlades i Kommunstyrelsen § 104, 2021-06-03 där en stor överkapacitet, framför allt inom grundskolan, redovisas från 2021 och framåt. Överkapaciteten uppgår till ca 300 platser (inklusive de elever som netto-utpendlar) och vissa år ännu större. Även förskolan beräknas få en stor överkapacitet från 2024.

Revisorerna har därför utifrån en risk- och väsentlighetsanalys beslutat att genomföra en översiktlig granskning av barn- och utbildningsnämndens dimensionering av lokaler inom skolområdet.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om Barn- och utbildningsnämndens har en ändamålsenlig lokalförsörjningsplaneringen inom utbildningsområdet och att tillräckliga åtgärder vidtas för att anpassa nämndens nettokostnader till Kommunfullmäktiges mål.

Revisionsfrågor:

- Finns en dokumenterad behovsinventering som omfattar behov av platser i förskola och grundskola?
- Finns en sammanställning över beläggning i nämndens hela lokalbestånd (verksamhetslokaler) kopplat till förskola och grundskola?
- Finns fastställda principer för hur dessa behov av verksamhetslokaler skall tillgodoses i form av funktionsprogram eller liknande?
- Nämnden vidtar åtgärder och fattar formella beslut om åtgärder vid avvikelse mellan prognostiserade behov av platser inom förskola respektive grundskola och faktisk tillgång?
- Nämnden vidtar åtgärder och fattar formella beslut om åtgärder för att leva upp till Kommunfullmäktiges mål om ekonomi i balans och indikator kopplad till nettokostnadsavvikelsen för förskola och grundskola?

Avgränsning

Granskningen omfattar ovan nämnda revisionsfrågor och lokaler i förskolor och grundskola.

Metod

Granskningen har genomförts genom analys av styrande och stödjande dokument samt en protokollsgenomgång. Vidare har uppgifter kring verksamheterna i form av statistik hämtats från kommunens egna underlag och den officiella källan Kolada.

Intervju och avstämning har gjorts med lokalstrateg vid Barn och utbildningsförvaltningen samt med kommunens ekonomichef. Frågor har även ställts till nämndens presidium och utbildningschef där skriftliga svar erhållits.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

Granskningsresultat

Behov och placering

Behov av platser i förskola och skola påverkas av faktorer som kommunen inte har full rådighet över och kan ändras på kort och lång sikt. Exempel på faktorer är in- och utflyttning, som i sin tur påverkas av nybyggnation och nettofödelsetal men även hur konjunkturen utvecklar sig. Samtidigt behöver kommunen även förhålla sig till regelverk kring platsgaranti och skyldigheten att erbjuda förskole- eller plats i skola nära hemmet och inom skolan. Det fria skolvalet som kan innebära att en elev väljer en skola utanför kommunen påverkar även platsbehovet.

Huvudprincipen är att ett barn ska placeras vid den skola där vårdnadshavaren önskar att barnet ska gå. Den önskade placeringen får dock inte medföra att ett annat barns berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, eller om den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen (Skollagen 2010:800, 9 kap. 15 §). Om antalet platser på en kommunal skola är färre än antalet sökande sker placering efter fastställd ordning. Inom förskolan erbjuds plats utifrån datum för ansökan resp önskat placeringsdatum samt hänsyn till platsgarantin (garantitid 4 månader).

Dokumenterad behovsinventering

Revisionsfråga 1: Finns en dokumenterad behovsinventering?

För att besvara denna revisionsfråga granskas vilka underlag som finns och vilka underlag som används samt vilka som är involverade i arbetet.

Underlag som identifierats är:

- Lokalförsörjningsplan förskola respektive skola 2022-2023
- Ramärende 2022-2024
- Lokalkapacitetsutredning (ännu inte färdigställd, ej tagit del av)

lakttagelser

Lokalförsörjningsplaner finns för grundskolor/skolor respektive lokalförsörjningsplan förskolor¹ för åren 2022-2032, vars syfte är att de ska utgöra underlag vid planering och beslut som rör barn- och utbildningsnämndens verksamhetslokaler. Planen som omfattar en dokumenterad behovsinventering uppdateras årligen och fastställs av nämnden som planeringsunderlag, som beskrivs ovan. Av dokumenten framgår att det att förvaltningens lokalstrateg har tagit fram båda dokumenten.

¹ Barn- och utbildningsnämnden beslutar att godkänna planerna som underlag för beslut i ärende som rör verksamhetslokaler för Barn- och utbildningsnämnden §§ 55 och 56, 2022-05-23. Kommunstyrelsen noterar informationen ovan 2022-06-02, §§ 78 och 79.

Prognoserna som redovisas i planen baseras främst på en befolkningsprognos som kommunen beställer företaget Statisticon. Lokalstrateg brukar enligt uppgift stämma av med ekonomichef om hur bakgrundsdata ser ut vad gäller beslutade byggprojekt och underlag för inflyttningar. Förvaltningen stämmer av prognos mot antalet inskrivna elever och kommande klasser som kan utläsas ur elevregistret. Under de senaste åren har förvaltningen skrivit ned prognosen ett par procent varje år då inskrivna elever inte överensstämmer med befolkningsprognosen.

Grundskola

I nämndens lokalförsörjningsplan 2022 redovisas behov kopplat till skol-/platskapacitet totalt i staden och geografiskt. Huvudprincipen i Vaxholms stad som tydliggörs i riktlinje är att närhetsprincipen gäller dvs eleven ska få gå i en skola som ligger geografiskt närmast bostaden. I planen finns ett avsnitt som beskriver behovs- och kapacitetsutveckling åren 2022-2032 och vilka slutsatser som dras av densamma.

Framgår att kapaciteten av skolplatser hör samman med både befolkningens utveckling och frågor som rör bygglov och deras livslängd behöver olika faktorer beaktas för att bedöma framtida kapacitetsutveckling. Särskilt att beakta är de tillfälliga tidsbegränsade byggloven. Vaxholm har idag tre tillfälliga paviljonger för att försörja lokalbehovet, samt ett våningsplan i angränsande byggnad.

Av planen framgår, vilket även bekräftas i intervju att befolkningsprognosen har skrivits ned de senaste åren då förvaltningen ser att utfall och prognostiserat behov inte alltid samstämmer utan att utfallet ligger lägre än behovet.

Elever skrivna i Vaxholm från kommunen och angränsande kommuner visar på ett elevtapp som i sin tur påverkar kapaciteten i kommunen. För att adressera kommunens nettokostnadsavvikelse behöver förvaltningen arbeta med att fler elever väljer skolor inom kommunen. Ju fler elever skrivna i Vaxholm som väljer en skola i Vaxholm desto mer effektivt lokalutnyttjande.

Förskola

I nämndens lokalförsörjningsplan 2022 redovisas behov kopplat till förskoleplatser totalt i staden. Av planen framgår att platstillgången är god under planeringsperioden, med en överkapacitet när förskolan på Norrberget färdigställs 2024 (nytt beslut finns nu om 2025) för att i slutet av perioden motsvara beräknade behov. Överkapaciteten beror dels på en minskad befolkningsprognos dels på att Vaxholm stad har utökats med ytterligare en fristående förskola. Vidare framgår att detta behöver övervakas för att säkerställa ett optimalt lokalityttjande.

Ramärende 2022-2024² innehåller en samlad beskrivning av de aktuella förutsättningar som gäller för Vaxholms stads planering, exempelvis befolkningsprognoser och ekonomiska förutsättningar. Ramärendet är ett politiskt dokument och ska utgöra plattformen för all planering och verksamhet i Vaxholms stad för åren 2022 till 2024. Ramärendet är sedan ett underlag för nämndernas arbete att utforma sitt yttrande till

² Kommunstyrelsen beslutar att godkänna Ramärendet 2022-2024, 2021-05-25 (Ks 221/88.049, § 104.

mål och budget. I ramärendet finns en beskrivning av befolkningsprognosens effekter på Barn- och utbildningsnämndens verksamhetslokaler. Av beskrivningen framgår olika alternativa vägval för att hantera platsbehovet de kommande åren, varav en ny förskola år 2024 på Vaxön är ett förslag.

I ärendet identifieras följande möjligheter för att minska de ekonomiska riskerna med överkapacitet samtidigt som kommunen uppfyller kraven på platsgaranti:

- En möjlighet är att göra om i befintliga lokaler på Överby förskola för att utöka antalet platser med cirka 12.
- Blynäsvikens förskola har idag en språkavdelning som håller nere kapaciteten i förskolan. Om kommunen väljer att avveckla språkavdelningen och i stället tillgodose behoven på annat sätt för dessa barn kan Blynäsvikens kapacitet öka med cirka 12 platser.
- Lokalerna på Ullbergsgården kan potentiellt åter tas i bruk med en kapacitet på cirka 12 platser.
- Utegrupper införs.
- Antal barn i befintliga avdelningar utökas under en period för att hantera kapacitetsbehov.

Av beskrivningen framgår att ovanstående åtgärder kan medföra att en ny förskola på Vaxön kan flyttas fram i tiden. Eftersom befolkningsprognosen är osäker beskrivs istället alternativa vägval. I avsnittet understryks att alternativa potentiella vägvalen inte är utredda och konsekvensbedömda av Barn- och utbildningsnämnden.

I intervju lyfts även den **lokalkapacitetsutredning** som pågår och som beskrivs vara en åtgärd för att anpassa nämndens kostnader till budget. Inom ramen för denna granskning har vi inte tagit del av någon rapport då slutdatumet är först i mars 2023. Inom ramen för detta arbete ingår att utreda funktionaliteten i befintliga lokaler. Den utredning som finns idag är sedan 2011 och bygger på andra krav och förutsättningar.

Under läsåret 2021/2022 gjordes en kartläggning av nuläge och tänkbara åtgärder för att effektivisera lokalerna och dess potentiella kapacitet. Under läsåret 2022/2023 fortsätter arbetet med att presentera material, bearbeta data och planera för åtgärder i lokalkapacitetsutredningen. Vi har efterfrågat men inte erhållit denna rapport inom ramen för denna granskning.

Bedömning

Finns en dokumenterad behovsinventering?

Ja.

Vår bedömning är att det i dokumentet lokalförsörjningsplanerna som uppdateras årligen finns en behovsinventering. Vidare pågår ett arbete i förvaltningen på initiativ av Barn- och utbildningsnämnden med att ta fram en lokalkapacitetsutredning vars syfte är att identifiera behoven ytterligare.

Vi noterar dock att det i de underlag som beskriver behoven saknas koppling till eventuella konsekvenser dessa får på Barn- och utbildningsnämnden avseende driftskostnader respektive Kommunstyrelsen investeringsbudget.

Sammanställning över beläggning i nämndens lokalbestånd

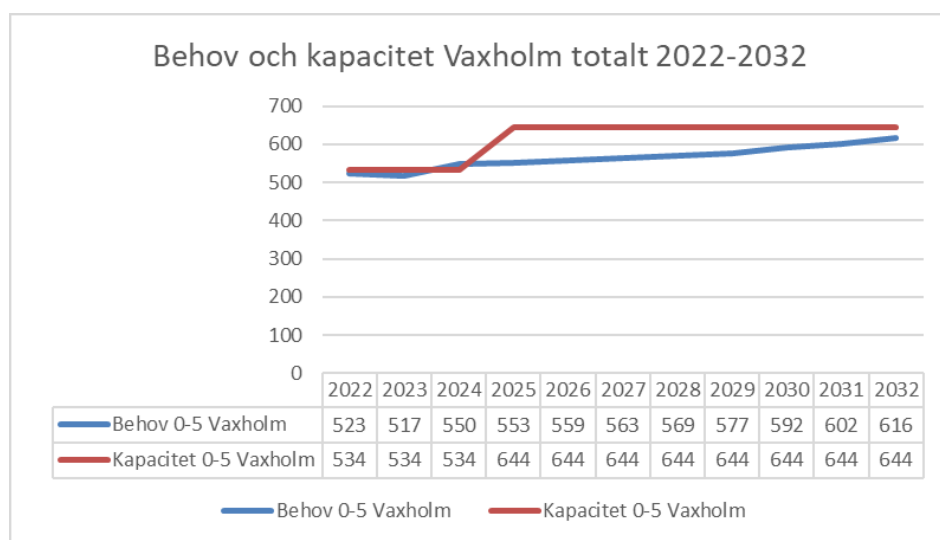
Revisionsfråga 2: Finns en sammanställning över beläggning i nämndens hela lokalbestånd (verksamhetslokaler) kopplat till förskola och grundskola?

lakttagelser

I de årliga lokalförsörjningsplanerna som beskrivs i avsnittet ovan finns det tabeller med beläggning i nämndens skolor och förskolor.

Förskola

I planen görs bedömningen att platstillgången i staden som helhet är god vad gäller förskoleplatser/barnomsorg fram till år 2023 i förhållande till befolkningsprognosen. Över en tioårsperiod ligger stadens utbud i nivå med beräknad efterfrågan. När en ny förskola (Norrberget) färdigställs 2025 bedöms dock uppstå en överkapacitet som sträcker sig fram till slutet av denna tioårsperiod då balans uppnås igen. Det råder dock en stor osäkerhet kring utvecklingen i slutet av tioårsperioden då prognosen bygger ännu ej födda barn.



Källa: Lokalförsörjningsplan förskolor 2022-2032, Vaxholms stad.

I lokalförsörjningsplanen redovisas över- respektive underkapacitet per geografiskt område (ö). Behovsprognosen visar att behovet av antalet platser ökar med i snitt 10 platser per år med stora variationer mellan olika år. Tittar man på varje ö framkommer en mer varierad bild av hur utvecklingen ser ut vad gäller det prognostiserade behovet.

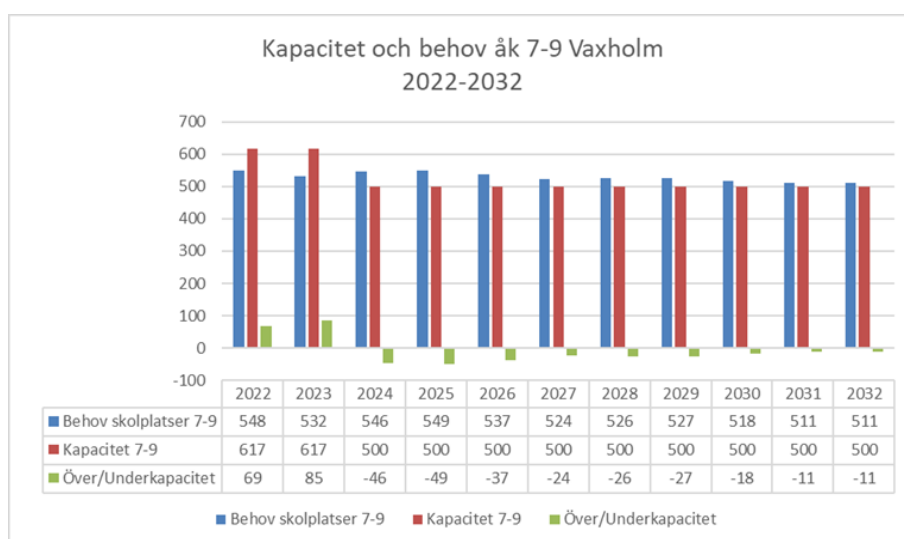
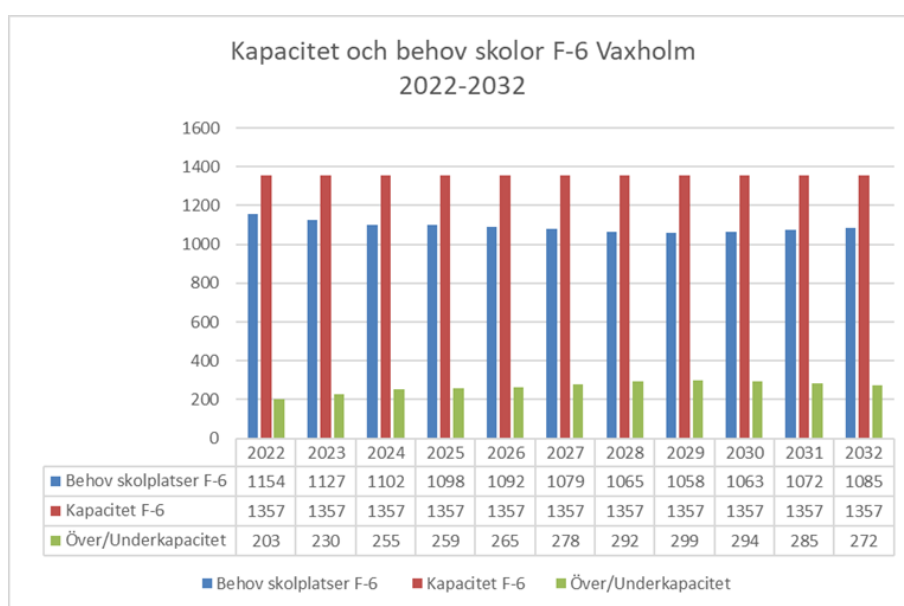
Behovsprognosen för förskoleverksamhet utgår från befolkningsprognosen men med ytterligare antaganden som grund. En utgångspunkt i prognosen är ett antal antaganden som innebär att behovsprognosen är lägre än vad befolkningsprognosen stipulerar. Antaganden såsom att det är fler barn som är placerade under höstterminen än på

vårterminen och att ettåringar börjar successivt det året de fyller ett år påverkar således behovsprognosen.

Grundskola, F-årskurs 9

I lokalförsörjningsplanen återfinns även ett stapeldiagram för kapacitet och behov skolor F-6 Vaxholm 2022-2032 samt kapacitet och behov åk 7-9 Vaxholm 2022-2032. Se diagrammen nedan. Vad gäller platser i grundskolan framhålls att en försvårande faktor vid bedömning är den framtida kapacitetsutvecklingen och då främst de tillfälliga tidsbegränsade byggloven och i vilken grad elever från andra kommuner väljer Vaxholm.

I planen beskrivs och analyseras kapacitet och efterfrågan uppdelat per ö med utgångspunkt i befolkningsprognos som revideras utifrån kända faktorer om nybyggnation, inflyttning etc och historisk erfarenhet. Den överkapacitet som sammantaget redovisas för F-årskurs 6 beskrivs per geografiskt område (ö).



Källa: Lokalförsörjningsplan skola (F- årskurs 6 respektive årskurs 7-9) åren 2022-2032, Vaxholms stad.

Av diagrammen kan utläsas att det finns en betydande överkapacitet i årskurs F-6. I årskurs 7-9 prognostiseras en viss överkapacitet åren 2022 och 2023 som sedan övergår till underkapacitet dvs platsbrist följande år i.

I lokalförsörjningsplanen beskrivs ett scenario med vissa antaganden för hur den befarade överkapaciteten i årskurs 7-9 (Kronängsskolan) efter 2023 kan hanteras genom att den tillfälliga tillbyggnaden avvecklas 2024. Detta är då möjligt då tillbyggnaden utgör en separat byggnad. Detta antagande baseras på att ca 15 % av eleverna boende i Vaxholm väljer externa skolor utanför kommunen och att skolvalet inte förändras.

Bedömning

Finns en sammanställning över beläggning i nämndens hela lokalbestånd (verksamhetslokaler) kopplat till förskola och grundskola?

Delvis.

Det finns sammanställning över beläggning i form av antal elever respektive barn som redovisas för nämnden i den årliga lokalförsörjningsplanen.

Statistik finns även att ta fram över inskrivningar i förskolan fördelat per förskola. I maj redovisades denna information (för år 2021) för nämnden. Vi kan inte se att nämnden tagit del av någon liknande statistik för skolan fördelat på skola och årskurs med uppgift om klasstorlek etc.

Det finns däremot ingen sammanställning över kvadratmeter per barn/elev eller liknande. Uppgift om kvadratmeter per skola respektive förskola finns inom ramen för internhyressystemet.

Vi noterar även att nämnden inte fattar några särskilda beslut med anledning av den information som redovisas i dessa ärenden.

Fastställda principer för hur behov skall tillgodoses

Revisionsfråga 3: Finns fastställda principer för hur dessa behov skall tillgodoses i form av funktionsprogram eller liknande?

För att besvara denna revisionsfråga granskas vilka principer som finns som tydliggör och/eller på annat sätt påverkar hur verksamhetslokaler ska utformas.

lakttagelser

Inom Barn- och utbildningsnämnden arbetar man inte med funktionsprogram³ eller liknande. Vidare finns som framkommit i intervjuer inga politiskt fastställda målsättningar kring klasstorlek, lokalyta per/barn och/eller elev som stöd i planering av lokaler.

³ Ett funktionsprogram är en beskrivning av hur en skollokal bör se ut för att ge fysiska förutsättningar för trygghet och variation i arbetssätt. Program av denna typ används ofta som underlag vid byggnation och/eller upphandling.

Bedömning

Finns fastställda principer för hur dessa behov skall tillgodoses i form av funktionsprogram eller liknande?

Nej.

Vi kan konstatera att varken Barn- och utbildningsnämnd eller Kommunstyrelsen har tagit fram något funktionsprogram/funktionsbeskrivning som beskriver hur verksamhetens behov vad gäller utformning av de fysiska lokalerna kan uppfyllas. Vi menar att en liknande konceptualisering bör underlätta en beräkning av ekonomiska konsekvenser och fungera som ett underlag vid val av olika byggtekniska lösningar.

Mål, uppföljning och beslut

Revisionsfråga 4. Nämnden vidtar åtgärder och fattar formella beslut om åtgärder för att leva upp till Kommunfullmäktiges mål om ekonomi i balans och indikator kopplad till nettokostnadsavvikelsen för förskola och grundskola?

Utgångspunkten för att besvara revisionsfrågan (4) är kommunfullmäktiges mål om ekonomi i balans, en långsiktigt hållbar ekonomi och fastställd nivå för indikatorerna kopplade till nettokostnadsavvikelse för grundskola respektive förskola för 2022.

Indikatorn har i budget 2023 tagits bort. Målet om att "Ekonomi är långsiktigt hållbar" kvarstår, men mäts genom indikatorn "Resultatavvikelse i procent av budget" och inte med indikatorn nettokostnadsavvikelse. Nettokostnadsavvikelsen finns istället på en nyckeltalslista över relevant nyckeltal att följa.

Revisionsfråga 5: Nämnden vidtar åtgärder och fattar formella beslut om åtgärder vid avvikelse mellan prognostiserade behov av platser inom förskola respektive grundskola och faktisk tillgång?

Utgångspunkten för att besvara revisionsfrågan (5) är nämndens beslut med koppling till vilka åtgärder som vidtas med anledning av de behovsprognoser som tagits fram i Lokalförsörjningsplanerna samt beskrivning av över- respektive underkapacitet.

Följande dokument har varit föremål för vår granskning:

- Mål och budget 2022-2024
- Yttrande mål och budget 2022
- Lokalförsörjningsplan - grundskola respektive förskola 2022-2032
- Ramärendet 2022-2024
- Årsbokslut 2020 och 2021 BUN med tillhörande åtgärdsplaner
- Tertialbokslut och delårsbokslut 2021-2022 BUN

lakttagelser

För att nå Kommunfullmäktiges mål om en god ekonomi i balans och att den kommunala servicen är kostnadseffektiv så att skattepengarna ger så stort värde som möjligt har ett antal indikatorer fastställts för Barn- och utbildningsnämnden för att mäta

detta. Två av dessa har särskilt bäring på denna granskning. Indikatorerna framgår av tabellen nedan.

Indikator	Utfall 2019	Utfall 2020	Utfall 2021		Målnivå 2021	BM-värde 2021
● Resultatavvikelse i procent (%) av budget	0,3%	1,2%	1,1%	↘	0%	0%
■ Nettokostnadsavvikelse förskola inkl. öppen fsk, (%)	2,4%	3%	13%	↗	0%	-10,3%
■ Nettokostnadsavvikelse grundskola, (%)	2,5%	6,1%	11,3%	↘	0%	-4,7%
● Nettokostnadsavvikelse fritidshem, (%)	-9%	-14,7%	-22,7%	↘	0%	-17,1%

Utfall för nettokostnadsavvikelse baseras på publiceringsdatum. Mätningen gjordes 2020 men publicerades 2021.

Källa: Delårsrapport per augusti 2022.

I tabellerna nedan redovisas uppgifter hämtade från Kolada som beskriver nettokostnadsavvikelse, personaltäthet samt arbetarnas kompetens inom förskola respektive grundskola (för grundskolan redovisas även ett antal mått kopplade till eleverna; trygghet, studiero samt kunskapskrav) åren 2019 till och med 2021 för Vaxholms stad. För år 2021 redovisas även denna uppgift för samtliga kommuner i riket respektive för strukturellt liknande kommuner.

Förskola	Kommun	2019	2020	2021	Alla kommuner 2021	Strukturellt liknande kommuner 2021
Nettokostnadsavvikelse förskola inkl. öppen förskola, (%)	Vaxholm	3	13	12.3	-0.1	6.4
Personaltäthet, inskrivna barn per årsarbetare i förskolan, lägeskommun, antal	Vaxholm	5.4	5.6	5.8	5.2(..)	5.0(..)
Årsarbetare i förskolan med pedagogisk högskoleexamen, andel (%)	Vaxholm	26.7	30	31.4	45.4(..)	51.9(..)

Källa: Uppgifter hämtade från Kolada.

Av tabellen ovan framgår att Vaxholms stad har en högre nettokostnadsavvikelse som ökat från 3 % år 2019 till drygt 12 % år 2021. Avvikelsen är större än såväl riket som strukturellt liknande kommuner. Vidare har Vaxholm fler barn inskrivna per anställd och en lägre andel årsarbetare med pedagogisk högskoleexamen. I samband med sakgranskning lyfts att måttet "Årsarbetare med pedagogisk högskoleexamen" ligger i paritet med Stockholms län.

Grundskola	Kommun	2019	2020	2021	Alla kommuner 2021	Strukturellt liknande kommuner 2021
Elever i åk 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen, hemkommun, andel (%)	Vaxholm	92.7	92.5	90.7	73.9(..)	78
Elever i åk 9: Jag har studiero på lektionerna, positiva svar, andel (%) (-2021)	Vaxholm		.	..	63.2(..-)	64.6(..)
Elever i åk 9: Jag känner mig trygg i skolan, positiva svar, andel (%) (-2021)	Vaxholm		.	78.7	79.3(-)	78.3
Elever i åk 9: Jag är nöjd med min skola som helhet, positiva svar, andel (%) (-2021)	Vaxholm		.	64.8	64.8(..-)	63.1(..)
Elever i åk 9: Skolarbetet stimulerar mig att lära mig mer, positiva svar, andel (%) (-2021)	Vaxholm		.	50	54.1(..-)	54.1
Elever/lärare (heltidstjänst) i grundskola F-9, antal	Vaxholm	13.8	13.4	13.7	11.8(..)	12.5
Kostnad för kommunal grundskola åk 1-9, kr/elev	Vaxholm	120 634	125 336	126 453	124 800	124 334
Lärare med pedagogisk högskoleexamen i grundskola åk 1-9, lägeskommun, andel (%)	Vaxholm	86	88.3	89.8	82.3	83.2
Nettokostnadsavvikelse grundskola F-9, (%)	Vaxholm	6.1	11.3	8.1	2.1	1.1

Källa: Uppgifter hämtade från Kolada.

I revisionens tidigare möten med nämnde har getts uttryck för att målsättningarna i kronor inte fullt ut bedöms som realistiskt. I samband med budgetarbetet inför 2023 föreslår nämnden som följd av detta att dessa indikatorer tas bort. Även om indikatorerna tas bort arbetar nämnden vidare med att anpassa kostnaderna för verksamheterna till nettokostnadsavvikelsen. Detta framgår även i den åtgärdsplan som nämnden tagit fram i samband med uppföljningen i delårsrapporten per sista augusti 2022.

I intervju såväl som i nämndens åtgärdsplan beskrivs att utbildningschef har i uppdrag att genomlysna kommunens nettokostnadsavvikelse inom förskola och grundskola och löpande återkomma med åtgärdsförslag till nämnden. Inom ramen för arbetet att minska nettokostnadsavvikelsen denna genomlysning pågår ett antal aktiviteter i förvaltningen som ska genomföras på kortare respektive lite längre sikt. Arbetet består bland annat av en pågående utredning kring lokalkapacitet (som beskrivs i avsnitt 1). Vidare pågår ett arbete med att ta fram stödverktyg för verksamhetsplanering inom grundskolan. Det pågår även ett arbete med att renodla vilka kostnadsposter som ingår i enhetens budget vs avser förvaltningens centrala kostnader. Åtgärderna beskrivs i den uppföljning av åtgärdsplanen som redovisades i samband med delårsrapporten (augusti) 2022.

Av nämndens yttrande över mål och budget 2023 beskrivs att nämnden fortsatt kommer att fokusera på en budget i balans och en långsiktig och hållbar ekonomi. Förvaltningen kommer att ha fortsatt fokus på organisationen i förskolan och grundskolan och följa och analysera nyckeltal så att korrigerande åtgärder kan vidtas för att säkerställa en budget i balans.

Några konkreta åtgärder som beskrivs är att:

- Ta fram en nyckeltalsmatris som stöd i rektorernas planering av verksamheten.

- Ta fram åtgärder på olika styrnivåer (grundskola/förskola och enhetsnivå) med utgångspunkt i den omvärldsbevakning och analys som skett under läsåret 2021/2022.

Åtgärdsplanen följs upp nämndens delårsrapport.

Protokollsgenomgång - år 2021

Barn- och utbildningsnämnden har 2021-02-08 § 3 godkänt **årsbokslut 2020** med tillhörande åtgärdsplan. Åtgärdsplanen är framtagen för att nämnden inte uppnått målet "ekonomin är långsiktigt hållbar". De indikatorer som ej är uppnått gäller nettokostnadsavvikelse i förskola och grundskola. De planerade åtgärderna är bland annat effektivt lokalutnyttjande och översyn av organisationen.

På nämndens sammanträde 2021-03-15 § 25 under ärende **lokalplanering Resarö förskoleområde** beslutades att Ytterby förskola ska stängas.

När nämnden godkände **tertiälbokslut 2 2021** (2021-09-27 § 99) godkändes även åtgärdsplan och den överlämnades till kommunstyrelsen. Nämnden beslutade att lägga till "att genomlys barn- och utbildningsnämndens nettokostnadsavvikelser och löpande återkomma till nämnden med åtgärdsförslag" till planerade åtgärder. Vid samma sammanträde fick nämnden uppföljning av internhyresmodell skolor och förskolor. I ärendebeskrivningen framgår det att lokalförsörjningsgrupp med medlemmar från fastighetsenheten och utbildningsförvaltningen träffas regelbundet för att se över frågor gällande bland annat hyresgäst Anpassningar och frågor kring kortsiktiga variationer av barn och elevantal

På nämndens sammanträde 2021-12-06 § 141 har nämnden beslutat om att göra om en lokal på Överby förskola till tillfällig avdelning för att tillse att Vaxholms stad uppfyller platsgarantin. I ärendebeskrivningen har förvaltningen skrivit att genom nyttjande av befintlig lokal används kommunens resurser på ett effektivt sätt och tillför också barn till en verksamhet med minskande volymer.

Protokollsgenomgång - år 2022

På nämndens sammanträde 2022-02-07 § 2 har **årsbokslut 2021** godkänts och en åtgärdsplan har antagits som ska följas upp vid delårs- respektive årsbokslut. I årsbokslutet framgår det kopplat till ekonomi att ett vikande elevantal inom förskolan ledde till arbetsbrist och att ett arbete påbörjades för att säkerställa effektivare lokalnyttjande och anpassning efter volymer. Nämndens mål att "Ekonomin är långsiktigt hållbar" uppnåddes inte år 2021. I årsbokslutet återfinns en analys kopplat till målet. Där framgår det bland annat att de åtgärder som vidtagits i förskolan (bland annat nedläggning av förskolorna Båten och Ytterby) inte har fått helt genomslag ännu då de flesta skett under 2021.

Fram till och med 2020 har Vaxholms stad haft en interhyressystem där enheterna betalat lokalkostnad per barn/elev. I den nya internhyresmodellen betalar enheterna för de kvadratmeter de föfogar. Det har inneburit att bland annat förskolor fått betala mer

för de besitter mer lokaler än nödvändigt. Enligt analysen som förvaltningen gjort har införandet av den nya internhyresmodellen inte varit lika kännbar i grundskolan. Inom kort kommer även grundskolorna att påverkas av det sviktande antalet barn som nu finns i förskolan. Det framgår att ett arbete med att kartlägga elever, personal, lokaler, klassrum och så vidare har inletts och utformande av handlingsplaner tillsammans med berörda chefer och rektorer har påbörjats.

Åtgärdsplanen som nämnden antog kopplat till årsbokslutet omfattade målet om ekonomin är långsiktigt hållbar och indikatorerna för nettokostnadsavvikelse förskola inkl öppen förskola samt nettokostnadsavvikelse grundskola. De planerade åtgärder som förvaltningen ska arbeta med är fortsatt arbete med organisationen inom förskolan samt att genomlysna Vaxholms nettokostnadsavvikelse och löpande återkomma med till nämnden med åtgärdsförslag.

Nämnden godkänner 2022-05-23 även lokalförsörjningsplanerna 2022-2032 §§ 55-56 för skola respektive förskola som underlag för beslut i ärenden som rör nämndens verksamhetslokaler. *Kommunstyrelsen 2022-06-02 §§78-79 noterar informationen till protokollet.*

Vidare godkänner nämnden ett lokalprogram för Resarö skola § 58, där en behovsutredning med ett lokalprogram ingick. Barn- och utbildningsnämnden godkänner lokalprogrammet och överlämnar detta till exploateringsenheten som inriktning för uppstartsbeslut (KS 2021 § 174).

Barn och utbildningsnämnden uppdrog åt utbildningsförvaltningen att, utifrån Resarö skolas och måltidsenhetens behov, föreslå vad som kan inrymmas inom befintliga byggnader. BUN 2020/228 § 126. Utbildningsförvaltningen har i samråd med skolan och måltidsenheten tagit fram ett underlag för verksamheternas behov och dess förutsättningar för att inrymmas inom befintliga byggnader. Underlaget Lokalprogram för Resarö skola har tagits fram i samråd med exploateringsenheten, Resarö skola och utbildningsförvaltningen samt upphandlad arkitekt.

Kommunstyrelsen 2022-06-02 §80 beslutar att överlämna Lokalprogram för Resarö skola till exploateringsenheten som inriktning för uppstartsbeslut KS 2021§174.

Nämnden har 2022-09-26 § 89 godkänner genom att information noteras i protokollet att det under våren 2023 kommer att öppnas en tillfällig avdelning på Överby förskola våren 2023 och en på Rindö förskola till och med våren 2024 för att staden ska uppfylla platsgaranti inom förskolan. Av ärendet framgår att enligt kommunens riktlinjer ska förskoleplats erbjudas nära barnets hem om möjligt, men att detta kan vara svårt att leva upp till. Vidare framgår att förvaltningen så långt som möjligt ska verka för en levande skärgårdskommun så långt som möjligt inom de förutsättningar som finns.

Nämnden har 2022-11-07 §§101-102 beslutat att fortsätta arbetet med ombyggnation av Vaxö skola annex (1 790 tkr) respektive Resarö skola (1 490 tkr) som omfattar utbyggnad respektive anpassning av befintliga lokaler. Nämndens driftskostnad för dessa åtgärder bedöms kunna hanteras inom budgetram 2023-2025. Nämnden får även

information om skolplaceringar läsåret 2022/2023 per sista september av vilken det bland annat framgår att andelen elever som väljer att börja årskurs 7 i Vaxholms kommunala högstadieskola har ökat i jämförelse med förra läsåret. Något särskilt beslut fattas inte med anledning av informationen.

Av nämndens protokoll 2022-11-07 utestående uppdrag framgår att beslut om att inte bygga ny förskola Storängen fattats och tas bort från listan för kommande arbete. Uppdraget ny förskola Norrberget kvarstår liksom slöjdlokal vid Vaxö skola och måltidsverksamheten i Resarö skola.

På fråga om vilka åtgärder nämnden vidtagit och/eller planeras vidtas med anledning av den beskrivning/analys som görs i ramärendet och lokalförsörjningsplanerna kring behov inom skola och förskola lämnas följande svar⁴:

- Lokalkapacitetsutredning i syfte att effektivisera loklnyttjandet, klar sept/okt 2022.
- Utredning och analys av riktlinjer och praxis vid skolplacering i grundskolan i syfte att få en effektiv årskursorganisation.
- Fortsatt analys och bearbetning av förskolans nyckeltal för sin driftsorganisation.

I samband med sakgranskning framhålls att nämnden under föregående tre år fattat beslut om överkapaciteten i förskola genom att avveckla två förskolor. Nämnden har beslutat om att behålla kapacitet på Rindö vilket bidrar till överkapaciteten.

Bedömning

Revisionsfråga 4. Nämnden vidtar åtgärder och fattar formella beslut om åtgärder för att leva upp till Kommunfullmäktiges mål om ekonomi i balans och indikator kopplad till nettokostnadsavvikelse för förskola och grundskola?

Delvis.

Nämnden fattar beslut om aktiviteter för att komma till rätta med och leva upp till målet om nettokostnadsavvikelse som beskrivs i åtgärdsplan. Uppföljning redovisas sedan i nämndens delårsrapport. Av uppföljningen framgår inte på ett tydligt sätt effekten av vidtagna åtgärder.

Revisionsfråga 5: Nämnden vidtar åtgärder och fattar formella beslut om åtgärder vid avvikelse mellan prognostiserade behov av platser inom förskola respektive grundskola och faktisk tillgång?

Delvis.

Nämnden fattar ett antal beslut kopplade till lokaldimensionering i form av lokalförsörjningsplaner med tillhörande behovsbeskrivningar.

Värt att notera är att nämnden godkänner dessa underlag (lokal-försörjningsplanerna) för att användas vid beslut i ärenden som rör nämndens verksamhetslokaler. Inget särskilt beslut eller ställningstagande görs kopplat till det faktum att det bedöms finnas en överkapacitet inom förskola år 2025 i samband med en ny förskola planeras byggas. Detsamma gäller det faktum att det inom skolan beskrivs råda osäkerhet kring

⁴ Svar som lämnades vid revisionens möte med presidiet i Barn- och utbildningsnämnden 4 oktober 2022, informationsärende BUN 2022-11-07.

beläggning och efterfrågan av platser i skolan. Vi kan inte se att nämnden fattat något formellt beslut hur detta ska hanteras.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vaxholms stad genomfört en granskning av lokaldimensionering inom skolan. Granskningens syfte är att bedöma om Barn- och utbildningsnämndens har en ändamålsenlig lokalförsörjningsplaneringen inom utbildningsområdet och att tillräckliga åtgärder vidtas för att anpassa nämndens nettokostnader till Kommunfullmäktiges mål.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade revisionella bedömning att Barn- och utbildningsnämndens lokalförsörjningsplanering **inte är helt** ändamålsenlig inom skolområdet (förskola och grundskola). Vidare bedöms nämnden vidta åtgärder för att nå Kommunfullmäktiges mål, men att effekten av dessa åtgärder inte gett full effekt. Av den uppföljning som görs i delårsrapporten per sista augusti framgår att det fortfarande finns en betydande nettokostnadsavvikelse.

Det finns en struktur, för att ta fram behovsprognoser som redovisas årligen för nämnd och styrelse som utgör underlag för beslut kopplade till nämndens verksamhetslokaler. Det saknas målsättningar för faktorer som påverkar utformningen av verksamhetslokaler såsom utformning av lokaler och ambitionsnivåer avseende klass-/gruppstorlek etc. Det pågår olika aktiviteter i förvaltningen i syfte att få en budget i balans och komma till rätta med den nettokostnadsavvikelse som nämnden redovisar, bland annat görs en utredning av kapaciteten i befintliga lokaler.

Vi kan däremot inte på ett tydligt sätt se vilka åtgärder som planeras för att komma till rätta med den överkapacitet av platser som redovisas eller den nettokostnadsavvikelse som nämnden har för verksamheterna i jämförelse med såväl riket som likvärdiga kommuner.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns en dokumenterad behovsinventering som omfattar behov av platser i förskola och grundskola?	<p>Ja</p> <p>Det finns dokumenterade behovsinventeringar i lokalförsörjningsplanerna som uppdateras årligen.</p> <p>Det saknas dock en koppling till eventuella konsekvenser dessa får nämndens eller styrelsen avseende driftskostnader respektive investeringsbudget.</p> <p>I förvaltningens arbete med att ta fram en lokapacitetsutredning kommer behoven att tydliggöra ytterligare.</p>	
2. Finns en sammanställning över beläggning i nämndens hela lokalbestånd (verksamhetslokaler) kopplat till förskola och grundskola?	<p>Delvis</p> <p>Det finns sammanställning över beläggning i form av antal elever respektive barn som redovisas för nämnden i den årliga lokalförsörjningsplanen. Uppgifter finns även inskrivningar i förskolan fördelat per förskola. Det finns däremot ingen sammanställning över kvadratmeter per barn/elev eller liknande. Uppgift om kvadratmeter per skola respektive förskola finns inom ramen för internhyressystemet.</p> <p>Nämnden har inte fattat några särskilda beslut med anledning av den information som redovisas över beläggning.</p>	
3. Finns fastställda principer för hur dessa behov av verksamhetslokaler skall tillgodoses i form av funktionsprogram eller liknande?	<p>Nej</p> <p>Varken Barn- och utbildningsnämnd eller Kommunstyrelsen har tagit fram något funktionsprogram/ funktionsbeskrivning som beskriver hur verksamhetens behov vad gäller utformning av de fysiska lokalerna kan uppfyllas.</p>	

4. Nämnden vidtar åtgärder och fattar formella beslut om åtgärder för att leva upp till Kommunfullmäktiges mål om ekonomi i balans och indikator kopplad till nettokostnadsavvikelse för förskola och grundskola?

Delvis

Nämnden fattar beslut om aktiviteter för att komma till rätta med och leva upp till målet om nettokostnadsavvikelse som beskrivs i åtgärdsplan. Uppföljning redovisas sedan i nämndens delårsrapport. Av uppföljningen framgår inte på ett tydligt sätt effekten av vidtagna åtgärder.



5. Nämnden vidtar åtgärder och fattar formella beslut om åtgärder vid avvikelse mellan prognostiserade behov av platser inom förskola respektive grundskola och faktisk tillgång?

Delvis

Nämnden fattar ett antal beslut kopplade till dimensionering i form av lokalförsörjningsplaner och tillhörande behovsbeskrivningar.

Nämnden har inte fattat något särskilt beslut eller gjort något särskilt ställningstagande kopplat till bedömd överkapacitet inom förskola år 2025 i samband med en ny förskola planeras byggas. Detsamma gäller det faktum att det inom skolan beskrivs råda osäkerhet kring beläggning och efterfrågan av platser i skolan.



2022-12-06

Carin Hultgren

Certifierad kommunal revisor

Uppdragsledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Vaxholms stad enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2022-02-22. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.