



Kommunstyrelsen/Produktionsstyrelsen

För kännedom:
Kommunfullmäktige
Barn- och ungdomsnämnden

Planering och ekonomisk styrning av förskoleverksamheten

Under 2017 har division barn, utbildning och kultur, utifrån föräldrars behov och budgeterad volym, haft svårt att placera förskolebarn i den omfattning som krävts. Revisorerna i Nyköpings kommun har i sin risk- och väsentlighetsanalys valt att granska området för att säkra att åtgärder har vidtagits för att åtgärda de brister som funnits under 2017.

Revisionsobjekt är kommunstyrelsen/produktionsstyrelsen.

Efter genomförd revision och genomgång av samtliga kontrollfrågor gör vi den samlade revisionella bedömningen att kommunstyrelsens/produktionsstyrelsens planering och ekonomiska styrning bedrivs på ett delvis ändamålsenligt sätt och att den interna kontrollen delvis är tillräcklig. Däremot bedömer vi att verksamheten inte bedrivs på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt.

Bedömningen baseras bland annat på följande:

- Kommunens rutiner och samverkansmodell för flerårig planering av förskoleverksamheten bedöms i allt väsentligt vara ändamålsenliga eftersom arbetssättet skapar förutsättningar för att hantera problem som uppstår i planering avseende lokalrelaterade resurser.
- Förskoleverksamhetens åtgärder för att säkerställa långsiktig kompetensförsörjning bedöms i allt väsentligt vara ändamålsenliga.
- Verksamhetens prognos- och analysarbete avseende antaganden om barns deltagande i förskolan kan utvecklas för att tillfullo utgöra ett tillfredsställande verktyg för att stärka planeringsantaganden.
- Det finns brister i matchning mellan efterfrågan och tillgång till förskoleplatser både lokalt och som helhet i kommunen.
- Förskoleverksamhetens budget följs regelbundet upp genom uppföljningsrapporter vilket bedöms som positivt. Däremot nås inte det ekonomiska målet att följa beslutad budget.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'S' followed by a cursive 'A'.

- Granskningen har visat att utfall jämfört med budget avseende barnantal och antal platser analyseras regelbundet genom verksamhetens ordinarie uppföljning för verksamhet och ekonomi, vilket bedöms som positivt.
- Analysen av efterfrågade antal platser bedöms dock vara otillräcklig. Fler variabler att analysera vore önskvärt, till exempel hur många som har önskat plats på respektive förskola. Vi har inte iakttagit att rapportering till produktionsstyrelsen avseende utfall i relation till efterfrågan eller avvikelser från befolkningsprognosen sker.

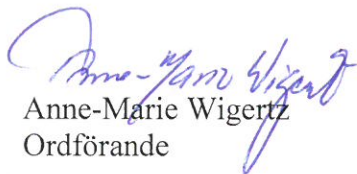
Med hänsyn till detta lämnar vi följande rekommendationer:

- Division BUK, barn- och ungdomsnämnden och kommunstyrelsen bör tillsammans försöka hitta en kommunersättningsnivå som motsvarar en täckning för de faktiska kostnader som finns vid en effektivt organiserad förskola i kommunen utifrån de politiska mål som finns rörande personalens kompetens och personaltäthet samt aktuella lokalförutsättningar.
- Division BUK bör utveckla en systematisk styrning, analys och uppföljning så att en tillräcklig intern kontroll inom området uppnås.
- Förskoleprognosens koppling till budgeten bör tydliggöras.

Vid granskningen gjorda iakttagelser redovisas i bilagd rapport, som härmed överlämnas för yttrande och åtgärder.

Skriftligt svar önskas senast 2018-12-15

REVISORERNA


Anne-Marie Wigertz
Ordförande


Gunnar Johansson
Vice ordförande

Revisionsrapport

Granskning av planering och ekonomisk styrning av förskole- verksamheten

Marie Lindblad, cert.
kommunal revisor

Karolin Hamnér

Erik André

September 2018

Nyköpings kommun

Innehåll

Sammanfattande bedömning	2
1.1. Rekommendationer.....	3
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund	4
2.2. Syfte och Revisionsfråga.....	4
2.3. Kontrollmål	4
2.4. Revisionskriterier	5
2.5. Avgränsning och metod.....	5
3. Granskningsresultat	6
3.1. Verksamhetens ändamålsenlighet	6
3.1.1. Iakttagelser	6
3.1.2. Bedömning.....	7
3.2. Ekonomiskt tillfredsställande	8
3.2.1. Iakttagelse.....	8
3.2.2. Bedömning.....	9
3.3. Intern kontroll	10
3.3.1. Iakttagelser	10
3.3.2. Bedömning.....	11

Sammanfattande bedömning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Nyköpings kommun har PwC genomfört en granskning av förskoleverksamheten. Den övergripande revisionsfrågan som granskningen ska besvara är följande:

- Säkerställer kommunstyrelsen/produktionsstyrelsen att planering och ekonomistyrning av förskoleverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt med en tillräcklig intern kontroll?

Efter genomförd revision och genomgång av samtliga kontrollfrågor gör vi den samlade revisionella bedömningen att kommunstyrelsens/produktionsstyrelsens planering och ekonomiska styrning bedrivs på ett delvis ändamålsenligt sätt och att den interna kontrollen delvis är tillräcklig. Däremot bedömer vi att verksamheten inte bedrivs på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt.

Den sammanfattade bedömningen grundar sig på de individuella bedömningarna för nedanstående kontrollmål:

Verksamhetens ändamålsenlighet

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Kommunens rutiner och samverkansmodell för flerårig planering av förskoleverksamheten bedöms i allt väsentligt vara ändamålsenliga eftersom arbetssättet skapar förutsättningar för att hantera problem som uppstår i planering avseende lokalrelaterade resurser.

Förskoleverksamhetens åtgärder för att säkerställa långsiktig kompetensförsörjning bedöms i allt väsentligt vara ändamålsenliga.

Vi kan dock konstatera att verksamhetens prognos- och analysarbete avseende antaganden om barns deltagande i förskolan kan utvecklas för att tillfullo utgöra ett tillfredsställande verktyg för att stärka planeringsantaganden.

Ekonomiskt tillfredsställande

Vi bedömer att kontrollmålet inte uppfylls.

Det finns brister i matchning mellan efterfrågan och tillgång till förskoleplatser både lokalt och som helhet i kommunen.

Förskoleverksamhetens budget följs regelbundet upp genom uppföljningsrapporter vilket bedöms som positivt. Däremot nås inte det ekonomiska målet att följa beslutad budget.

Intern kontroll

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Granskningen har visat att utfall jämfört med budget avseende barnantal och antal platser analyseras regelbundet genom verksamhetens ordinarie uppföljning för verksamhet och ekonomi, vilket bedöms som positivt.

Analysen av efterfrågade antal platser bedöms dock vara otillräcklig. Fler variabler att analysera vore önskvärt, till exempel hur många som har önskat plats på respektive förskola. Vi har inte iakttagit att rapportering till produktionsstyrelsen avseende utfall i relation till efterfrågan eller avvikelser från befolkningsprognosen sker.

1.1. Rekommendationer

Med utgångspunkt i de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen rekommenderar vi följande:

- Division BUK, barn- och ungdomsnämnden och kommunstyrelsen bör tillsammans försöka hitta en kommunersättningsnivå som motsvarar en täckning för de faktiska kostnader som finns vid en effektivt organiserad förskola i kommunen utifrån de politiska mål som finns rörande personalens kompetens och personaltäthet samt aktuella lokalförutsättningar.
- Division BUK bör utveckla en systematisk styrning, analys och uppföljning så att en tillräcklig intern kontroll inom området uppnås.
- Förskoleprognosens koppling till budgeten bör tydliggöras.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Under 2017 har Division Barn, Utbildning och Kultur, utifrån förälders behov och budgeterad volym, haft svårt att placera barn i den omfattning som krävts. Detta har påverkat service, ekonomi och inte minst likvärdiga möjligheter till barns utveckling och lärande.

Av delårsrapporten för 2017 framgår att orsakerna till svårigheterna kan förklaras med att det finns för få platser där behovet är som störst, placeringsrutinerna är inte anpassade för den effektivitet som krävs i tillväxt och hög korttidssjukfrånvaro bland personalen har gjort det svårt att skapa beredskap för mottagande. Ytterligare en förklaring är att allt fler föräldrar tackar nej till en plats om erbjudandet är på en förskola de inte sökt till.

Revisorerna har utifrån en bedömning av väsentlighet och risk bedömt att området behöver granskas för att säkra att åtgärder har vidtagits för att åtgärda de brister som funnits under 2017.

2.2. Syfte och Revisionsfråga

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är att granska och pröva om planering av förskoleverksamheten och dess ekonomistyrning bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- Säkerställer kommunstyrelsen/produktionsstyrelsen att planering och ekonomistyrning av förskoleverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt med en tillräcklig intern kontroll?

2.3. Kontrollmål

Som underlag för att besvara den övergripande revisionsfrågan har följande kontrollmål formulerats:

Ändamålsenlighet

- Planering som följer aktuella befolkningsprognoser och gällande planeringsföresättningar
- Tydlighet avseende antaganden om barns deltagande i förskoleverksamhet
- Rutiner för flerårig planering avseende personal och lokaler
- Effektiva rutiner för erbjudande av plats i förskola

Ekonomiskt tillfredsställande

- Bra matchning mellan efterfrågan och tillgång på kommunala förskoleplatser, både totalt och i ett lokalt perspektiv
- Måluppfyllelse avseende ekonomi

Intern kontroll

- Löpande avstämningar av efterfrågan och tillgång på förskoleplatser
- Analys av utfall jämfört med prognos (barnantal samt antal platser)
- Rapportering till produktionsstyrelsen av utfall avseende såväl ekonomi, tillgång på platser i relation till efterfrågan samt eventuella avvikelser från befolkningsprognosen.

Revisionsobjektet i granskningen är Kommunstyrelsen/produktionsstyrelsen.

2.4. Revisionskriterier

- Kommunallagen 6 kap. 6 §.
- Skollagen 8 kap. 3-7, 12, 14 och 15 §§.
- Kommunala riktlinjer och rutiner avseende bland annat planeringsförutsättningar, ekonomistyrning och internkontroll.

2.5. Avgränsning och metod

Granskningen är kommunövergripande och avser kommunstyrelsen/ produktionsstyrelsen. Fördjupad granskning har skett avseende förskoleverksamheten. Granskning avser i huvudsak 2018.

Granskningen har genomförts genom en dokumentgranskning av relevanta styrdokument, rutiner/riktlinjer, befolkningsprognoser, lokal- och personalplaner, uppföljningar, protokoll.

Intervjuer har skett med kommundirektör, HR-specialist, chef för kommunfastigheter, lokalstrateg BUK, utbildningschef för förskolor samt divisionschef BUK.

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att faktagranska rapporten.

3. Granskningsresultat

3.1. Verksamhetens ändamålsenlighet

3.1.1. Iakttagelser

Planering som följer aktuella befolkningsprognoser och gällande planeringsförutsättningar. Tydlighet avseende antaganden om barns deltagande i förskoleverksamheten

Kommunens befolkningsprognos sammanställs av data från Statistiska centralbyrån (SCB) och ligger till grund för förskoleprognosen som sammanställs av en lokalstrateg på division Barn, utbildning och kultur (BUK). Vi har inom ramen för granskningen tagit del av förskoleprognosen som är grunden för den långsiktiga planeringen för förskoleverksamheten i Nyköpings kommun. Prognosen visar prognosticerat antal barn (1-5 år) per geografiskt område och förskola, förskolans volymkapacitet samt antagen volym deltagande barn för varje förskoleområde per år fram till år 2030. Vi har inte tagit del av en prognos för förskoleverksamheten som helhet inom kommunen. Det är lokalstrategen inom BUK som gör antaganden om barns deltagande i förskolan utifrån föregående års utfall avseende både område och helheten samt äldre statistik i samband med att prognosen uppdateras. Divisionsledningen för BUK är med i framtagandet av kommunens förskoleprognos vid behov, det vill säga om större avvikelser i förskoleprognosen uppmärksammas.

Det framkommer vid intervjuerna att förskoleprognoserna historiskt sett har varit mycket träffsäkra. Någon dokumentation av detta har vi inte tagit del av. Prognosen för förskolan följs upp två gånger per år.

Rutiner för flerårig planering avseende personal och lokaler

Vid större avvikelser i förskoleprognosen avseende till exempel prognosticerat antal barn och beräknad kapacitet för förskolorna uppmärksammas både divisionsledningen och kommunfastigheter (som ansvarar för lokalresursplaneringen och lokalförsörjningen till kommunens verksamheter och kommunens fastighetsbestånd). I flertalet intervjuer lyfts att det numer finns en mycket bra samverkan mellan olika divisioner inom kommunen för att arbeta problemlösande med framförallt lokalförsörjningsfrågan. Till exempel kommuniceras information om samhällskolkaler som behövs byggas eller renoveras mellan BUK, Kommunfastigheter och/eller division samhällsbyggnad. I samverkan ingår lokala styrningsgrupper och samverkansgrupper där kommundirektören medverkar och där alla ärenden bereds.

Enligt verksamhetsberättelsen 2017¹ har division samhällsbyggnad nyligen genomfört en skollokalsutredning på uppdrag av BUK:s divisionschef för att utvärdera nutida och framtida lokalbehov. Det pågår också ett arbete med att utöka platserna i tillfälliga lokaler.

¹ Verksamhetsberättelse 2017 Division Barn Utbildning Kultur.

Förskolor inplaneras i nya bostadsområden och vid förtätningar i befintliga bostadsområden och det kan bli aktuellt att omvandla andra lokaler till förskolor. I intervjuer beskrivs att det till exempel ska byggas tre nya ”modell-/prototyp-förskolor” som går snabbt att producera med start 2018-2019 och den sista ska vara färdig under 2021. Dessa tre är tänkta att täcka behovet av förskoleplatser på lång sikt.

När det gäller planering avseende personalresurser finns en HR-specialist med särskilt ansvar för kompetensförsörjning för bristyrken. Det görs även en utbildningsinsats i samarbete med universitet för att vidareutbilda barnskötare till förskolelärare. Kommunen har också haft en egen mäsas för att locka nyutexaminerade förskolelärare till kommunen.

Effektiva rutiner för erbjudande av plats i förskola

Av intervjuer framkommer att platshandläggarna i kommunen har i uppgift att handlägga förfrågningar om förskoleplats och meddela vårdnadshavare om plats finns tillgänglig på den förskolan de har önskat. Det förekommer att kommunen inte kan erbjuda plats vid den förskola som vårdnadshavarna har önskat. I de fallen får vårdnadshavarna ett erbjudande om plats vid en annan förskola, men kommunen har som princip att inte erbjuda en plats vid en förskola om den är geografiskt långt ifrån vårdnadshavarnas önskemål. Kommunen skickar dock alltid ut ett brev till vårdnadshavarna för att informera om var det finns lediga platser. Om vårdnadshavarna tackar nej till erbjuden plats placeras de i kö till den önskade förskolan.

Det framkommer i intervjuer att det finns otydligheter i handläggningen och tilldelningen av förskoleplatser samt arbetssätt som inte tillfullo stämmer överens med kommunens gällande rutiner. Enligt uppgift försöker placerarna tillmötesgå vårdnadshavare mer än vad som behövs. Det framkommer också att kommunen är medveten om att rutinerna för placering behöver ses över och göras tydligare och en översyn av rutinerna har inletts.

Tidigare fanns det två parallella personalplaneringar, en på respektive enhetsnivå och en central som inte alltid överensstämde med varandra. Detta fick till följd att placerarna inte hade kunskap om aktuell personalplanering vid placeringarna. Ett arbete för att åtgärda denna brist pågår men är inte helt slutfört.

3.1.2. Bedömning

Förskoleverksamhetens planering utgår från kommunens befolkningsprognos som sammanställs utifrån offentlig statistik från SCB.

Kommunens rutiner och samverkansmodell för flerårig planering avseende lokaler hantearas på ett i allt väsentligt tillfredsställande vis. Samverkansmodellen bedöms skapa förutsättningar för att anta utmaningar och svårigheter som uppstår i planering avseende lokalresurser.

Förskoleverksamhetens åtgärder för att säkerställa långsiktig kompetensförsörjning bedöms i allt väsentligt vara ändamålsenliga. Det är viktigt att ett aktivt arbete även sker fortsättningsvis.

Granskningen har visat att metoden för att göra säkra antaganden om barns deltagande i förskoleverksamheten kan utvecklas. För att stärka antagandenas träffsäkerhet vore det önskvärt att analysera mer statistik än endast historiskt utfall av barns deltagande.

Granskningen har visat att rutiner för erbjudande av plats i förskola behövs stärkas och förtydligas för att utgöra ett tillfredsställande verktyg och för att fullt ut fungera på ett ändamålsenligt vis. I intervjuer bekräftas att åtgärder för att förtydliga rutiner och arbets sätt har påbörjats vilket bedöms som positivt.

Utifrån ovanstående resonemang bedöms kontrollmålet vara delvis uppfyllt.

3.2. Ekonomiskt tillfredsställande

3.2.1. Iakttagelse

Bra matchning mellan efterfrågan och tillgång på kommunala förskoleplatser, både totalt och i ett lokalt perspektiv

I flertalet intervjuer påpekas att det finns en större inflyttning av invånare än vad förskoleverksamheten har kapacitet att hantera på kort sikt. Den totala efterfrågan på platser är högre än befintligt utbud vilket försvårar planeringsarbetet gällande personal och lokaler. Detta tillsammans med hög personalomsättning samt sjukfrånvaro i vissa förskolor får konsekvenser för både personal- och lokalplanering.

Det har under året funnits perioder då man inte klarat av att erbjuda förskoleplats inom de lagstadgade fyra månaderna. De som inte erbjudits plats inom fyra månader har fått ett meddelande där kommunen uppgett att de inte kan erbjuda plats inom garantitiden på en förskola i närheten av hemmet men att det finns plats inom kommunen om behovet av förskola är större än behovet av plats i närområdet. De som då återkommit till division BUK (två vårdnadshavare) har då erbjudits plats inom garantitiden.

Vid intervjuerna redovisas att det har vidtagits åtgärder, blanda annat ombyggnationer, för att kunna utöka antalet förskoleplatser.

Utmaningarna med att matcha efterfrågan och utbud av förskoleplatser försvåras av den nationella bristen på förskollärare. Rekrytering upptar en stor del av chefernas tid och det uppges att stödorganisationen som finns inte räcker till för att möta behovet.

Bristen på förskollärare uppges också försvåra rekryteringen till förskolor i vissa områden vilket har som följd att kvaliteten där kan bli bristande. Som en konsekvens av detta önskar än färre vårdnadshavare förskoleplatser i dessa områden.

Enligt intervjuer avgörs personalsammansättningen i förskolorna bland annat av barngruppens storlek, barns särskilda behov och kompetens/erfarenhet/utbildningsnivå hos personalen. Eftersom personalen är anställd i kommunen kan personalresurser komma att förflyttas mellan förskolor dit personalbehovet är större. Om barngruppen är för liten kan hela förskolor och/eller vissa förskoleavdelningar stängas eller slås ihop med andra.

Måluppfyllelse avseende ekonomi

Enligt intervjuer finns inget politiskt beslut fattat om personaltäthet. Däremot har kommunstyrelsen beslutat om att minst 66 % av personalen på varje förskola ska vara utbildade förskollärare. Målet har dock aldrig uppnåtts. I intervjuer förklaras att förskolorna budgeterar för 6 barn per pedagog. Mindre förskolor (färre än 30 barn) budgeterar dock för en något högre personaltäthet för att kunna bemanna hela dagen.

I verksamhetsberättelsen 2017 redovisas rankingen² för kostnaden per barn i förskolan för år 2016 då utfallet var 117 medan målvärdet i kommunfullmäktiges budget var lika med eller under 100. Målet har trots det bedömts som uppfyllt. Rankingen för 2017 var inte klar när verksamhetsberättelsen skrevs.

Förskoleverksamhetens ekonomiska resultat för 2017 var ett underskott om 3,6 miljoner kr. Kostnaderna var 11 miljoner kr högre än budgeterat framförallt på grund av lönekostnader. Kostnaderna kompensades dock med 8 miljoner kr i statsbidrag som inte var kända när budgeten lades. Resterande negativ budgetavvikelse förklaras av personal- och rehabiliteringsärenden. BUK får även statsbidrag för små barngrupper. Det påpekas också i verksamhetsberättelsen 2017 att verksamhetens kommunersättning i högre grad bör motsvara verksamhetskostnaderna för den organisation och de mål som ligger avseende personaltäthet, lokaler och andel förskollärare. I verksamhetsberättelsen kommenteras också hög sjukfrånvaro, vakanser och få vikarier under 2017 för förskoleverksamheten. Vikten av att verksamhet, politiker och fackförbund samlas och tar krafttag för att hantera utmaningarna inom förskoleverksamheten betonas.

Analyser av utfall jämfört med budget görs vid den ordinarie verksamhetsuppföljningen varje månad. Budgeten följs enligt intervjuer regelbundet upp av en ekonom tillsammans med förskolechefer. Vi har tagit del av exempel på månadsuppföljning avseende ekonomi³ som visar utfallet för division BUK som helhet samt för respektive verksamhetsområde jämfört med budget och med motsvarande period 2017. Aktuell prognos för förskolan är minus fem miljoner kr i mars 2018. Två nya avdelningar beräknas öppna för att kunna ta emot en ökad volym barn under året, vilket också innebär att ekonomin belastas ytterligare. Ekonomin beräknas ansträngas än mer då barnpengen inte förväntas täcka förskolornas kostnader tillfullo. Lönekostnaderna väntas skapa ytterligare underskott mot budget på grund av personalärenden och rehabiliteringsärenden.

Vid intervjuer framgår att det är svårare att följa budgeten i de förskolor som har en högre andel förskollärare. För att säkerställa likvärdigheten mellan förskolor uppges att andelen förskollärare i högre grad bör styras och följas upp.

3.2.2. *Bedömning*

På grund av rådande omständigheter med brist på förskolelärare i kombination med en hög inflyttning till kommunen försvåras matchningen mellan efterfrågan och tillgång på kommunala förskoleplatser, både totalt och i ett lokalt perspektiv.

² SKLs jämförelser för förskolan där kommuner rankas efter olika parametrar, här används parametern kostnad per barn i förskola

³ Nyköpings kommun. Resultatrapport period: Mars 2018. Division Barn Utbildning Kultur.

Förskoleverksamhetens budget följs regelbundet upp genom uppföljningsrapporter vilket bedöms som positivt. Däremot nås inte det ekonomiska målet att följa beslutad budget.

Vi bedömer att det är angeläget att föra en dialog med barn- och ungdomsnämnden och kommunstyrelsen för att tillsammans kunna hitta en kommunersättningsnivå som motsvarar en täckning för de faktiska kostnader som finns vid en effektivt organiserad förskola i kommunen utifrån de politiska mål som finns rörande personalens kompetens och personaltäthet samt aktuella lokalförutsättningar.

Kontrollmålet bedöms vara ej uppfyllt.

3.3. Intern kontroll

3.3.1. Iakttagelser

Löpande avstämningar av efterfrågan och tillgång på förskoleplatser samt analys av utfall jämfört med prognos (barnantal samt antal platser)

Vi har tagit del av ett budgetunderlag⁴ från division BUK som specificerar antal barn i respektive förskola för varje månad under 2018. För varje förskola specificeras kapacitet, budgeterad volym 2018 och volymutfall 2017. Budgetunderlaget uppges vara baserat på en sammantagen bedömning utifrån prognos, kö och den kapacitet som finns. Inför 2018 har division BUK arbetat för att skapa en bättre beredskap genom att budgetera utifrån varje förskolas kapacitet och uppskattat behov för hela året. Detta har enligt divisionen medfört att det under perioden januari – juni 2018 funnits 57 mer barn i verksamheten än motsvarande period de senaste tre åren. Ändå har divisionen inte lyckats möta platsbehovet.

Vi har också tagit del av ett uppföljningsdokument som redovisar löpande avstämning mot intern budget av volymer i förskolan 2018⁵. Där finns uppföljning avseende budgeterad volym, statistisk nivå, prognosticerad nivå samt volymavvikelsen mot budget som helårsprognos samt per respektive månad och förskola.

Enligt intervjuer uppdateras kommunens förskoleprognos i maj och december varje år av lokalstrategen hos BUK. Då läggs också ny prognos för kommande helår. Uppföljningen resulterar inte i en särskild uppföljningsrapport. I denna uppföljning analyseras utfall jämfört med prognosen det vill säga prognosticerat barnantal och antal platser för att kunna lägga en ny förskoleprognos. Vid intervjuer framkommer att det främst är genom uppföljningsarbetet av förskoleprognosen som lokalstrategen på BUK uppmärksammar antal barn i respektive ålderskategori. Under den uppföljningen deltar även platshandläggarna. Genom platshandläggarnas arbete uppmärksammas även spridningen på beläggningen i förskolorna och, indirekt, hur många barn som respektive förskola kan ta emot.

Vi har dock inte tagit del av dokument eller statistik som visar efterfrågan på platser i respektive förskola, eller hur länge vårdnadshavare har väntat på en plats till en specifik förskola. Statistik för antal ”tillgängliga platser” per förskola och månad har inte heller iakttagits.

⁴ Budgetunderlag. Volymprognos per månad.

⁵ Avstämning volymer förskolan 2018 mot intern budget.

I 2018 års internkontrollplan för förskolan har sju riskområden uppmärksammats: kompetensförsörjning, garantitid⁶ för erbjudande av plats, likvärdighet mellan förskolor, sjukfrånvaro, semesteruttag under stora delar av året, klagomålshantering samt otillräckligt arbete med att motverka kränkande behandling. Internkontrollplanen redovisas till produktionsstyrelsen inom ramen för ordinarie uppföljning. Kontroll avseende garantitid och likvärdighet mellan förskolor har till viss del genomförts i mars och augusti 2017. Viss personaluppföljning är dock svår att genomföra då divisionen just nu inte har tillgång till personalrapporter vilket kräver mycket handpåläggning för att få fram uppgifter.

I uppföljning av verksamhetsplanen⁷ beskrivs att kommunens totala andel förskollärare 2017 var 53 % i november 2017. Den förskola som hade högst andel förskollärare hade 80 % och den som hade lägst andel hade 25 %. Det framgår också däri att det kan bli nödvändigt att se över målet om att ha 66 % förskollärare. Uppföljningen av verksamhetsplanen ligger enligt intervjuer som underlag för verksamhetsberättelsen men efterfrågas inte som helhet från produktionsstyrelsen.

Rapportering till produktionsstyrelsen av utfall avseende såväl ekonomi, tillgång på platser i relation till efterfrågan samt eventuella avvikelser från befolkningsprognosen.

Det är genom delårsrapporter och i verksamhetsberättelsen för BUK som divisionen rapporterar till produktionsstyrelsen gällande placering, personal och ekonomi.

Enligt intervjuer får produktionsstyrelsen budgetuppföljning fem gånger per år. Två gånger per år får styrelsen vetskap om tillgång och efterfrågan på förskoleplatser genom delårsrapporterna.

Av genomläsning av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll från januari till juni 2018 kan det konstateras att kommunstyrelsen uppdrar till tekniska divisionen att öka antalet förskoleplatser genom ombyggnation av Högbrunnsskolan⁸ samt att upphandla för en ny förskola med 150 platser⁹. Kommunstyrelsen beslutar också att utöka befintlig verksamhet i Högbrunns förskola med anledning av platsbrist och andra organisationsutmaningar inom förskolan¹⁰. Återrapportering av förskoleverksamheten specifikt till kommunstyrelsen/produktionsstyrelsen från divisionen framgår inte av de protokoll vi har tagit del av.

3.3.2. Bedömning

Granskningen har visat att löpande avstämningar genomförs avseende förskoleplatser. Vi bedömer att analysen av efterfrågade antal platser inte är tillräcklig, att antalet vårdnadshavare eller barn som har önskat plats på respektive förskola inte specifikt dokumenteras.

Analys av utfall jämfört med budget avseende barnantal och antal platser genomförs regelbundet genom ordinarie uppföljning avseende verksamhet och ekonomi, vilket bedöms som positivt.

⁶ Enligt 8 kap. 14 § skollagen ska en vårdnadshavare som har anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman erbjudas plats i förskola inom fyra månader.

⁷ Verksamhetsplan 2017

⁸ Nyköpings kommun. Kommunstyrelsen 2018-02-26 § 58.

⁹ Nyköpings kommun. Kommunstyrelsen 2018-03-12 § 80.

¹⁰ Nyköpings kommun. Kommunstyrelsen 2018-04-23 § 141.

Vi bedömer att budgetunderlaget inte har en tydlig koppling till förskoleprognosen.

Rapportering till produktionsstyrelsen avseende utfall av ekonomi och tillgång på platser genomförs inom ramen för den ordinarie uppföljningen. Vi har inte iakttagit att rapportering till produktionsstyrelsen avseende utfall i relation till efterfrågan eller avvikelser från befolkningsprognosen sker.

Utifrån ovanstående resonemang bedöms kontrollmålet som delvis uppfyllt.