

Handläggare
Fichtel Åsa

Datum
2011-02-22

Diarienummer
KSN-2010-0692

Kommunstyrelsen

Kommunrevisionen: Granskning av kommunens planering av förskoleplatser

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge ett yttrande till kommunrevisionen enligt **bilaga 1**.

Ärendet

PwC har på uppdrag av kommunens revisorer granskat kommunens planering av förskoleplatser, **bilaga 2**.

Granskningen indikerar att planering och framförhållning inte varit ändamålsenlig. Återkommande kösituationer visar enligt rapporten ett behov av översyn av prognosmodellen och bättre framförhållning vid planering av förskoleplatser.

Kommunstyrelsen koncentrerar sig i sitt yttrande på de synpunkter som rör befolkningsprognoserna då ansvarig uppdragsnämnd, barn- och ungdomsnämnden, beretts tillfälle att lämna sina synpunkter i frågan om planering av förskoleplatser.

I kommunstyrelsens yttrande fokuseras dels på den osäkerhet som en befolkningsprognos har med hänsyn till antagandet om födelsetal och inflyttning dels på hur planeringen måste hantera del av denna osäkerhet genom bättre uppföljning av det faktiska barnafödandet.

Kommunstyrelsen kommer för sin del att se över möjligheten till högre grad av träffsäkerhet i prognosarbetet genom översyn av nuvarande arbetsmodell.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt med några ekonomiska konsekvenser i detta ärende.

Kenneth Holmstedt
stadsdirektör

Handläggare
Fichtel Åsa

Datum
2011-02-22

Diarienummer
KSN-2010-0692

Kommunrevisionen

Yttrande över kommunrevisionens granskning av kommunens planering av förskoleplatser

Kommunrevisionen har begärt kommunstyrelsens yttrande över sin granskning av kommunens planering av förskoleplatser. Kommunstyrelsen koncentrerar sig i sitt yttrande till synpunkter om befolkningsprognoserna då även ansvarig uppdragsnämnd, barn- och ungdomsnämnden, beretts tillfälle att lämna sina synpunkter på planering av förskoleplatser.

Vad gäller planeringen av förskolan har barn- och ungdomsnämnden kommunfullmäktiges uppdrag att sköta detta. Befolkningsprognosen som kommunstyrelsen tar fram som gemensam planeringsförutsättning för all kommunalt finansierad verksamhet är ett stöd för uppdragsnämndernas planering.

Kommunstyrelsen utgår i arbetet med befolkningsprognoserna från Statiska Centralbyråns (SCB:s) prognoser om fruktsamhet, dock anpassade till Uppsalaförhållanden med en fruktsamhet på ca 90 procent av rikets. Antagandet om en lägre fruktsamhet för Uppsala baseras på det förhållande att Uppsala har en högre andel kvinnliga studenter i sin befolkning än vad som gäller för riket och att dessa mer undantagsvis föder barn under studietiden. Den osäkerhet som prognosen har, vad gäller antalet nyfödda och den felmarginal på 2-3 procent som detta ger, är svårt att åtgärda. Det är viktigt att betona att en prognos alltid är en prognos och sålunda kan det faktiska utfallet bli ett annat än vad prognosen anger. Även SCB framhåller i sina prognoser den osäkerheten som finns beträffande barn i förskoleålder eftersom prognosresultatet bygger på skattningar.

En faktor till som påverkar antalet förskolebarn i en specifik kommun är in- och utflyttning. I de flesta kommuner sker en betydande in- och utflyttning under varje kalenderår. För Uppsala handlar det om inflyttning av 10-12 000 personer medan det flyttar ut 9-10 000 årligen. Denna

faktor kan ha större direkt inverkan på efterfrågan av förskoleplatser än vad variationer i barnafödandet har. De som flyttar in kan redan vara i förskoleålder och efterfrågar en plats omgående medan de som föds behöver förskola tidigast om 15 månader. Stora förändringar i in- och utflyttning kan ge återverkan på hur väl en befolkningsprognos lyckas fånga befolkningens antal respektive fördelning på åldersgrupper.

Då det är osäkert om det är möjligt att prognostisera barnafödandet med bättre träffsäkerhet än vad som nu sker bör den osäkerhet detta ger hanteras och fångas i planeringsprocessen för förskolan. Om det framtida antalet nyfödda barn bedöms vara en avgörande framgångsfaktor för förskolans planering måste mer tid ägnas åt faktainsamling och revidering av indata i förskolans planeringsmodell. Det finns möjlighet att följa de faktiska födelsetalen med en eftersläpning på sex till sju veckor varför befolkningsprognosen fortlöpande kan stämmas av.

I frågan om in- och utflyttningens inverkan på antalet barn i förskoleålder baseras nuvarande prognos på volymen befintliga bostäder och en uppskattning av bostadsbyggandets tillskott av bostäder samt de flyttmönster som befolkningen i Uppsala uppvisar. Även i denna del finns en osäkerhet som påverkar prognossäkerheten vilket måste hanteras inom ramen för förskolans planering.

Idag bygger kommunfullmäktiges beslut om resursfördelning till förskolan på befolkningsprognoserna på fyra års sikt. Det innebär att fullmäktiges beslut i juni år 0 bygger på prognos för år 1 till och med år 4. Prognosen revideras dock utifrån faktiska förhållanden årligen varvid resurstilldelningen också anpassas.

Kommunstyrelsen kommer för sin del att se över möjligheterna att uppnå en högre grad av träffsäkerhet i sitt prognosarbete genom att göra en översyn av nuvarande arbetsmodell för prognosarbete samt att med en högre frekvens följa utfallet av faktiskt födda.

Vad gäller planeringsprocessen för förskolan hänvisas till barn- och ungdomsnämndens yttrande.

För kommunstyrelsen

Gunnar Hedberg
ordförande

Astrid Anker
sekreterare

2010-12-16

bil.2

UPPSALA KOMMUNSTYRELSE	
Datum	2010-12-17
Ärendenummer	KSN-2010-0692
Antal	20
Arkiv	1

Barn- och ungdomsnämnden
Kommunstyrelsen

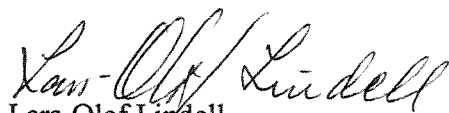
Granskning av kommunens planering av förskoleplatser

PwC har på uppdrag av kommunens revisorer granskat kommunens planering av förskoleplatser.

Granskningen indikerar att planering och framförhållning inte varit ändamålsenlig. De återkommande kösituationer som uppstått pekar på ett behov av en översyn av prognosmodellen för att få en förbättrad träffsäkerhet, men även på ett behov av en bättre framförhållning vid planering av förskoleplatser.

Vi översänder granskningen för synpunkter och önskar svar senast den 25 februari 2011.

FÖR KOMMUNENS REVISORER


Lars-Olof Lindell
Ordförande



Granskning av kommunens planering av förskoleplatser

Uppsala kommun
December 2010

Henrik Fagerlind
David Emanuelsson

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	3
2. Bakgrund	4
3. Planering av förskolan i Uppsala kommun.....	5
3.1 Ansvarsförhållanden	5
3.2 Planeringsprocessen	5
3.3 Behovstäckning och kösituationen	6
3.4 Bedömning	8
4. Volymer i förskolan 2004-2010	8
4.1 Antal barn i förskolan	8
4.2 Nya förskoleplatser	9
4.3 Bedömning	9
5. Prognossäkerhet.....	10
5.1 Prognossäkerhet år 1.....	11
5.2 Prognossäkerhet år 1 för åldersgruppen 1-5 år jämfört med Uppsala kommun totalt	12
5.3 Prognossäkerhet i fyraårscykler	13
5.4 Bedömning	15
6. Resurser till förskoleverksamhet.....	16
6.1 Servicegrad	16
6.2 Analys av IVE, prognos och utfall	16
6.3 Bedömning	18
7. Slutsatser	19
7.1 Kontrollfrågor.....	19
7.2 Revisionell bedömning	20

1. Inledning

Kommunen har under en lång rad av år haft svårigheter att möta behovet av förskoleplatser, speciellt inför våren. Tillgången på och behoven av platser varierar mellan olika delar av kommunen.

Granskningen syftar att undersöka om kommunen har en effektiv och ändamålsenlig planering avseende behovet av förskoleverksamhet. I granskningen ingår bedömning av behovsanalyser och genomförande.

Barn- och ungdomsnämnden (BUN) har enligt reglemente ansvar för planering av förskoleverksamhet. Nämnden är beroende av beslut i andra nämnder för att tillgodose behovet.

Revisionsfråga: Är kommunens planering och framförhållning avseende förskoleverksamhet ändamålsenlig?

Kontrollfrågor

- Finns det tillförlitliga system och rutiner för att prognostisera behovet av förskoleverksamhet?
- Har lärdom tagits av tidigare felprognostiseringar?
- Finns det en tydlig process för att säkerställa att prognostiserat behov kan uppfyllas?
- Finns det en god framförhållning för tillhandahållande av förskoleverksamhet?

Revisorerna genomförde en förstudie om kvalitet i förskolan 2009, där bland annat kösituationen och planeringen av platser inom förskolan pekades ut som tänkbara granskningsområden. Granskningen sker utifrån revisorernas risk- och väsentlighetsbedömning.

Granskningen har genomförts genom analys av IVE, årsredovisningar, prognosdokumentet Gemensamma planeringsförutsättningar (GPF) för åren 2004-2010 samt intervjuer med företrädare för UAK, Fastighetskontoret, Kommunledningskontoret (prognos- samt budgetansvariga) och Barnomsorgsadministrationen.

2. Bakgrund

Under år 2006 genomfördes en skolinspektion i Uppsala kommun. Inspektionen fokuserade främst på grund- och gymnasieskolan, men behandlade även förskolan. Skolinspektionen var kritiska främst i ett avseende, nämligen att inte alla barn erbjuds förskoleplats inom den tidsrymd som föreskrivs i författningarna, dvs att väntetiden efter anmälan om platsbehov överskridit fyra månader. Vidare har föräldrar inte fått klara besked om hur lång väntetiden kan förväntas bli. Inspektörerna bedömde att kommunen borde se över förskolekön så att föräldrar dels får klara besked om förväntad kötid, dels i möjligaste mån erbjuds förskoleplats i enlighet med sina önskemål.

Barn per årsarbetare och barngruppernas storlek¹

	Barn per årsarbetare	Barn per avdelning
2004	5,0	18,2
2005	5,2	16,6
2006	5,2	15,9
2007	5,6	16,7
2008	5,8	17,0
2009	5,8	17,8
Differens	+ 0,8 barn	- 0,4

Källa: Skolverket, mätning per oktober respektive år

- Under åren 2004-2009 ökade antalet årsarbetare inom förskolan i Uppsala med 104 årsarbetare. Den totalt sett relativt låga ökningen årsarbetare medför att nyckeltalet "antal inskrivna barn per årsarbetare" ökade. För förskolan i kommunen totalt har en ökning skett med 0,8 barn per årsarbetare, till nivån 5,8 barn per årsarbetare, vilket motsvarar en ökning om 16 procent.
- Mellan åren 2004 och 2006 minskade barngruppernas storlek (barn per avdelning) från 18,2 till 15,9 barn per avdelning, för att därefter öka markant. I Skolverkets mätning 2009 var barngruppernas storlek nästan tillbaka på 2004 års nivå, dvs omkring 18 barn per avdelning.
- Enligt bedömningar från Kontoret för barn, utbildning och arbetsmarknad ser nyckeltalen för år 2010 ut på samma sätt som för år 2009.

¹ Nyckeltal: antal barn avser antal inskrivna barn per 15 oktober varje år. Nyckeltalet tar inte hänsyn till vistelsegrad i förskolan.

3. Planering av förskolan i Uppsala kommun

3.1 Ansvarsförhållanden

BUN har ansvar för att planera förskoleverksamhet och att ersätta såväl enskilda förskolor som förskolor i egen regi. För att klara sitt ansvar är nämnden beroende av andra nämnder och styrelser:

- Kommunstyrelsen (KS) ansvarar för befolkningsprognoser på kommunnivå och områdesnivå samt för budgetfördelning.
- Fastighetsnämnden (FSN) ansvarar för att förverkliga behoven av lokaler vari det bedrivs förskoleverksamhet i egen regi.
- Styrelsen för Vård och bildning (SVB) ansvarar för drift av förskoleverksamhet i egen regi.
- Barnomsorgsadministrationen inom Styrelsen för Teknik och service (STS) ansvarar för att administrera ansökningar och erbjudande av platser i förskolan samt hanterar förskolekön.
- Byggnadsnämnden (BN) är huvudansvarig för planering och utveckling av t ex bostadsområden i Uppsala kommun. Övriga nämnder deltar också i denna process.

3.2 Planeringsprocessen

Under den granskade perioden 2004-2010 har tre arbetsmodeller för planering av förskoleplatser för den egna produktionen tillämpats. Utgångspunkter för behovsberäkning har under hela perioden varit befolkningsprognosen för delområden samt, som underlag för barn- och ungdomsnämndens (BUN) beslut i mars 2010, även prognos för hela kommunen. Prognoserna har tagits fram av kommunledningskontoret. Under innevarande år har BUN pga av att befolkningsprognoserna bedöms vara för osäkra ändrat sin strategi och arbetar i stället utifrån ett behov av ett nytillskott av platser om ca 860 oavsett producent t o m våren 2011 samt ca 400 platser oavsett producent per år för 2012-2013. Cirka 880 platser kommer att ha färdigställt under 2010 och t o m våren 2011.

År 2004-2006 skedda arbetet med planering för förskoleplatser i en arbetsgrupp bestående av företrädare för Kontoret för barn, arbetsmarknad och utbildning (BUN), Fastighetskontoret (FSN) samt Vård och bildning (SVB).

FSN arbetade fram Handläggningsordning för pedagogiska lokaler. Enligt denna fattade BUN beslut om att ett visst objekt skulle förverkligas, t ex nybyggnation eller ombyggnation av en förskola, genom att besluta om ett förslag till Behovsprogram för objektet. FSN och SVB arbetade sedan gemensamt fram ett funktions- och lokalprogram. *Hysesgarantier* gavs av BUN, i regel för en femtonårsperiod.

Under åren 2007-2009 arbetade kommunen efter en modell som kallades LOIS – LOKalInformationsSystem. Det var en metod och ett verktyg för lokalförsörjningsplanering där ovan nämnda kontor gemensamt arbetade fram ett förslag till hur behovet av förskola för den kommunala produktionen skulle förverkligas i olika områden av kommunen. Utgångspunkterna var kommunens befolkningsprognos för delområden omräknat till en behovsprognos, kapacitetsbedömning av lokaler samt bedömning av den tekniska statusen på fastigheterna. Förslaget förelades BUN för beslut.

Beslutet som nämnden fattade i februari 2009 kom, på grund av kommunens sämre ekonomiska läge, endast att sträcka sig 3 år framåt i tiden. Beslutet i december 2007 hade ett längre perspektiv.

Målet för detta arbete var "Att nå balans mellan organisationens behov av och tillgång till lokaler samtidigt som den långsiktiga kommunnyttan beaktas." En viktig utgångspunkt var att kunna omvandla lokaler för grundskola, som inte behövdes till förskola.

Även under denna period tillämpades arbetssättet med Behovsprogram samt funktions- och lokalprogram.

2009 förändrade staten reglerna för hur kommunen ska ersätta producenterna av pedagogisk verksamhet. Både kommunens egen produktion och enskilda verksamhetsutövare måste ersättas på samma grunder. Lagändringen medför att producenterna får ett större inflytande över de lokaler som de bedriver sin verksamhet i. Kommunfullmäktige (KF) beslutade i juni 2010 om Ansvarsfördelning för pedagogiska lokaler, som anpassats till rådande förhållanden. Några av de mest betydelsefulla förändringarna för själva planeringsprocessen jämfört med tidigare är att kommunens egen produktion – SVB - själv avgör hur många platser de vill ansvara för av det behov, som bedöms av BUN. Behövs nya eller förändrade lokaler är det en sak mellan FSN och SVB. FSN är utsedd att leda arbetet med lokalförsörjning även fortsättningsvis.

Samtidigt som planeringen har skett på ovanstående sätt har det varit BUN:s ansvar att bevaka behovet av nya förskoleplatser i större nybyggnadsområden. Erfarenheter från byggande av nya bostadsområden i Uppsala visar dock att förskoleperspektivet inte alltid fått ett tillräckligt stort utrymme i planeringsprocessen. KF beslutade i juni i år i samband med beslut om Översiktsplan att uppdra till FSN att genomföra en utredning om serviceförsörjning, vilket inbegriper förskola.

3.3 Behovstäckning och kösituationen

Servicegrad är inte per definition det samma som behovstäckning. Behovstäckning som mått visar andelen barn (egentligen föräldrar till barn) som har behov av barnomsorgsplats relaterat till hur många som får sådan plats. Uppsala kommun använder sig inte av detta begrepp/mått, vare sig i mål- och budgetarbetet eller i sin uppföljning. Enligt skollagen har föräldrar rätt till plats i förskola senast fyra månader efter de anmält önskemål om plats. Full behovstäckning kan anses vara uppfylld om kommunen uppnår detta lagkrav, men det betyder inte att föräldrar får ett platserbjudande som de accepterar. Som en följd kan köer uppstå när föräldrar hellre är utan plats i förskolan än placerar dem på erbjuden förskoleplats.

Ansvarig för att administrera placeringar i förskolan är barnomsorgsadministrationen inom Teknik och service. Administrationen tar emot anmälningar om platsbehov och föräldrarnas önskemål om specifik förskola. Därefter har administrationen att senast inom fyra månader tillsända föräldrarna ett platserbjudande. Ambitionen är att i första hand erbjuda plats i enlighet med föräldrarnas önskemål och i andra hand att erbjuda plats i närheten av bostaden. Är inget av detta möjligt erbjuds en plats som vare sig finns bland föräldrarnas önskemål eller ligger i närheten av bostaden. Genom ansvaret för ansökanprocessen är det barnomsorgsadministrationen som har tillgång till och ansvar för kösystemet till förskolan i Uppsala kommun.

För att kunna fullgöra sitt uppdrag är barnomsorgsadministrationen beroende av att i god tid få uppgifter om vilka förskoleplatser som är tillgängliga vid vilka tidpunkter. För att kunna erbjuda

föräldrar plats måste administrationen vara säkra på att verksamheten kommer att bedrivas, vilket innebär att de inte kan placera barn i en förskola vid en given tidpunkt som endast beslutats om i BUN. Platserbjudande kan bara ske när lokalen finns på plats och när någon aktör (egen regi eller enskild) åtagit sig att bedriva verksamhet i lokalen.

Enligt företrädare för barnomsorgsadministrationen har det under hela den granskade perioden funnits en brist på framförhållning när det gäller såväl beslut om nya platser, tillhandahållande av lokaler och klartecken kring utförare av verksamhet i lokalerna.

Nedanstående tabell illustrerar detta. Tabellen visar hur stor kön till förskolan varit i kommunen som helhet per den 1 september (fyra månader innan 1 januari) och 1 april (fyra månader innan 1 augusti). Datumen är intressanta eftersom de infaller fyra månader (lagkravet) innan de tidpunkter då flest föräldrar vill ha plats i förskolan, dvs 1 januari och 1 augusti.

Skillnad mellan tillgång och efterfrågan på förskoleplats i september (önskad plats i januari) och april (önskad plats i augusti) åren 2005-2011.

Önskad plats i januari							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tillgång	326	195	505	444	350	443	195
Efterfrågan	586	612	624	691	675	796	654
Differens	-260	-417	-119	-247	-325	-353	-459

Önskad plats i augusti							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tillgång	1650	1597	1547	1645	1744	1640	
Efterfrågan	1452	1361	1333	1256	1269	1490	
Differens	198	236	214	389	475	150	

- Tabellerna ovan visar att det under hösten varje år finns ett underskott på platser till nästkommande januari. Till januari 2007 skapades relativt många nya platser vilket innebar att skillnaden mellan tillgång och efterfrågan minskade. Åren dessförinnan ökade kön för varje år. Under perioden 2008-2011 har kön i januari för varje år blivit större, för att nu åter vara på ungefär samma nivå som i januari 2006.
- Tabellen över läget i augusti visar att det finns ett överskott av platser varje år. Detta beror på att en årskull lämnar förskolan vid denna tidpunkt för att övergå till förskoleklass.
- Det är i januari som de största problemen med brist på förskoleplats finns. Detta är en återkommande företeelse. Tendensen är att kön till platser i januari ökar för varje år. Även om många barn får erbjudande om förskoleplats i augusti och många då får önskad plats kvarstår efterfrågan om plats i förskolan även övriga månader under året. Således är det en ackumulerad kö som uppkommer till januari, där de som önskar plats under hösten men inte får önskad plats fortsatt köar.
- Till den 1 januari 2011 är det ett underskott på platser i 22 av 26 områden i Uppsala kommun. Störst är underskottet i området Centrum/Fålhagen/Kungsängen/Kvarngärdet (-80 platser), i området Gamla Uppsala med landsbygd/Nyby/Gränby/Löten (-64) och i Luthagen (-52). Även i

området Storstora/Ängeby/Ärentuna finns ett underskott på platser i förhållande till efterfrågan på 39 platser.

3.4 Bedömning

Det finns en roll- och ansvarsfördelning inom kommunen vad gäller såväl planering som förverkligande av förskoleverksamhet. Det är många nämnder inblandade i processen att tillgodose behovet av förskoleverksamhet. Under den granskade tidsperioden har kommunen använt sig av olika modeller för planering och tillhandahållande av förskoleplatser. Dessa modeller har i sig varit tydliga men det har ändå varit problem att i god tid säkerställa tillräckligt med förskoleplatser inom kommunen. De köer som uppstår årligen i framför allt januari visar på detta.

I samband med den senaste förändringen av planeringsmodell har dock vissa otydligheter uppstått gällande merkostnader för nybyggnation samt hyresgarantier. Eftersom producenterna ersätts med en schabloniserad ersättning för lokaler (ca 18 400 kr per barn) och lokalkostnaderna för nybyggda förskolor överstiger den schabloniserade lokalkostnaden behöver det tydliggöras vilken part som skall stå för denna merkostnad.

I tidigare ansvarsfördelning har BUN stått för hyresgarantier, dvs för de merkostnader som producenterna får om det inte finns tillräckligt med barn i en viss lokal. Vem som står för dessa garantier i dagens modell är inte klargjort.

4. Volymer i förskolan 2004-2010

4.1 Antal barn i förskolan

Enligt statistik från Skolverket har antalet barn i förskolan i Uppsala ökat under perioden 2004-2009.

Antal barn i förskolan den 15/10 respektive år²

	Totalt	Egen regi	Enskild regi
2004	7 256	5 391	1865
2005	7 580	5 533	2047
2006	7 702	5 777	1926
2007	8 427	6 236	2191
2008	8 772	6 491	2281
2009	9 046	6 604	2442
2010	9 425	6 822	2 603
Differens 2004-2010	+ 2 169	+ 1 431	+ 738

- Tabellen visar att antalet barn i förskolan i Uppsala kommun har ökat med 29 procent under perioden 2004-2010. Inom egenregion har antalet barn ökat med 26 procent och i enskild regi med 39 procent.

² Antal inskrivna barn. Det innebär att ingen korrigering gjorts baserad på vistelsegrad i förskolan.

4.2 Nya förskoleplatser

Enligt uppgifter från fastighetskontoret har 1 791 nya förskoleplatser tillkommit genom fastighetskontorets försorg (dvs exkl. enskilda förskolor och förskolebussar) under perioden 2004-2010. Tabellen visar fördelningen mellan nya platser i paviljong, nya platser i befintliga lokaler (skola ombyggd till förskola), helt nya fasta förskolelokaler samt inhyrda lokaler.

	Antal	Andel
Paviljong	826	46 %
Nybyggnad	337	19 %
Ombyggnad	588	33 %
Inhyrning	40	2 %
Summa	1791	100 %

- Tabellen visar att nästan hälften av alla platser som Fastighetskontoret levererat under perioden 2004-2010 är paviljonger.
- Ombyggnad av befintliga lokaler till förskola utgör en tredjedel av alla nya förskoleplatser som Fastighetskontoret levererat.
- Knappt en femtedel av de nya platserna har tillkommit genom nybyggnad.
- Tabellen visar att den utbyggnad som skett av förskoleplatser i hög utsträckning har lösts genom tillfälliga paviljongslösningar. Detta indikerar att kortsiktiga lösningar har använts för att klara av den ökning av efterfrågan på förskola som funnits under perioden 2004-2010.

Under tidsperioden har fem förskolebussar tagits i drift, varav tre utgår från Centrum/Fålhagen, en från Vänge förskola och en från von Bahrs förskola (Löten). Varje buss är beräknad för cirka 20 barn.

4.3 Bedömning

Ovanstående avsnitt visar att det skett en kraftig ökning av antal barn i förskolan, och att kommunen följaktligen byggt ut förskoleverksamheten. Genom den fria etableringsrätten har en tämligen stor del av de nya barnen i förskolan kunnat erbjudas plats i enskilda förskolor. Av den totala ökningen av barn i förskola återfinns enligt Skolverkets statistik mer än vart tredje barn (34 procent) i enskilda förskolor. Därutöver har nya förskoleplatser som drivs av egenregin ställts till förfogande. De nya platserna uppgår under perioden 2004-2010 till knappt 1 800. Samtidigt har ett antal förskolelokaler ställts av, så nettoeffekten blir 1349 platser i egenregin. Vad gäller nya lokaler har knappt hälften tillkommit genom paviljonger.

5. Prognossäkerhet

De kommunala befolkningsprognoserna görs i två steg: först görs en kommunövergripande prognos i mars-april efter att befolkningsstatistik för föregående år erhålls från Statistiska centralbyrån (SCB), därefter ett antal områdesspecifika prognoser. Den kommunövergripande prognosen används i budgetplaneringsprocessen. Denna kommunprognos tas fram på följande sätt³:

Kommun- och områdesspecifika antaganden görs om

Fruksamhet (kommunenomsnittet är cirka 91-93% av rikets fruktsamhet) och man utgår från SCB:s fruktsamhetsantaganden.

Dödlighet (kommunenomsnittet är cirka 90% av rikets dödlighet)

Åldersfördelningar för in- och utflyttning över kommungränsen

Kommunens målfolkmängd 31 dec resp år. Utgörs av en bedömning utifrån bl a näringslivets utveckling, färdigställda bostäder och studerandeantalens förändringar vid våra båda universitet.

För delområdesprognosen görs också antaganden om

Åldersfördelningar för inflyttning i nya bostäder.

Boendetäthet i nya bostäder. Områdets läge har stor betydelse när det gäller åldersfördelningar och boendetäthet i nya hus.

Områdestyper. Varje nyckelkodområde klassificeras m a p bebyggelsens ålder, hustyp (småhus/flerbostadshus) och upplåtelseform (hyresrätt/bostadsrätt/äganderätt) och läge.

Utglesningstal antas som är specifika för varje områdestyp. Utglesningstal är index för befolkningens ålder eller åldersgrupp uttryckta i procent. De beskriver befolkningens "kvarboende" i ett bostadsområde från ett år till nästa. Indexen varierar vanligtvis mellan 95 och 105. Områdestypen har stor betydelse när det gäller utglesningstal. Erfarenhetsmässigt vet man t ex att hyresrättsområden utvecklas på annat sätt än småhusområden, centrala områden utvecklas på annat sätt än perifera etc.

Nybyggnation under prognosperioden. Genom kontakter med byggherrar fångas planerade byggnationer upp.

Justering för födda. I vissa områden föds fler barn än vad som motsvaras av områdestypen, i vissa områden färre. Ett index används för att justera detta.

Avstämning av områdesprognoser sker mot kommunprognosen.

Summan av alla områdesprognoser skall vara lika med kommunprognosen.

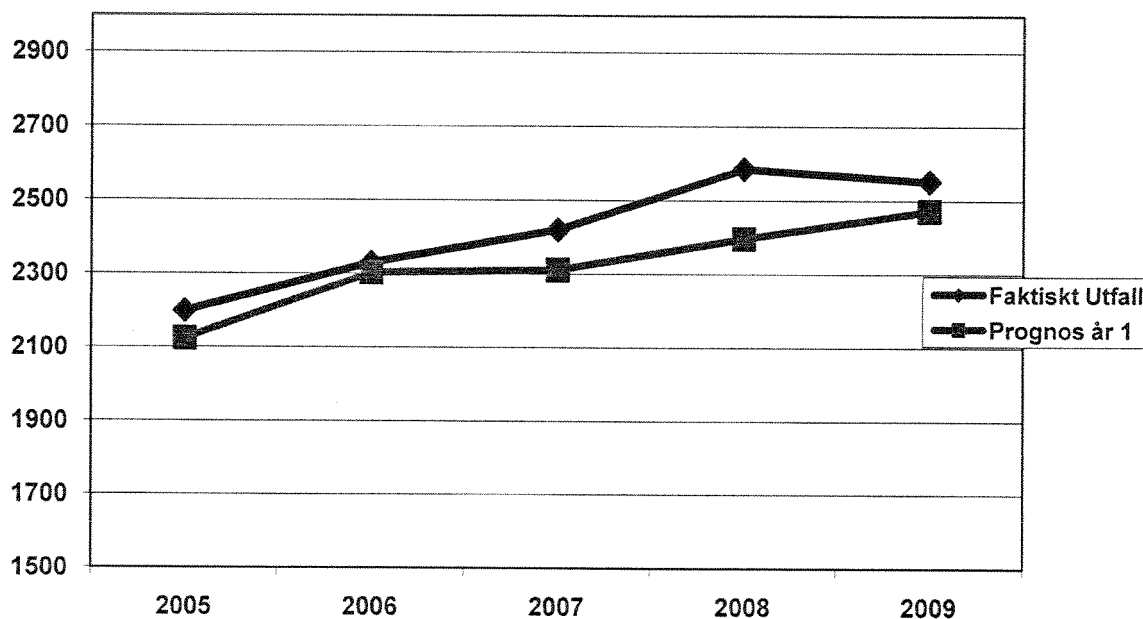
Kalibrering sker för varje prognosår, ålder och kön.

³ Beskrivningen är hämtad från KLK:s informationsdokument om befolkningsprognoserna.

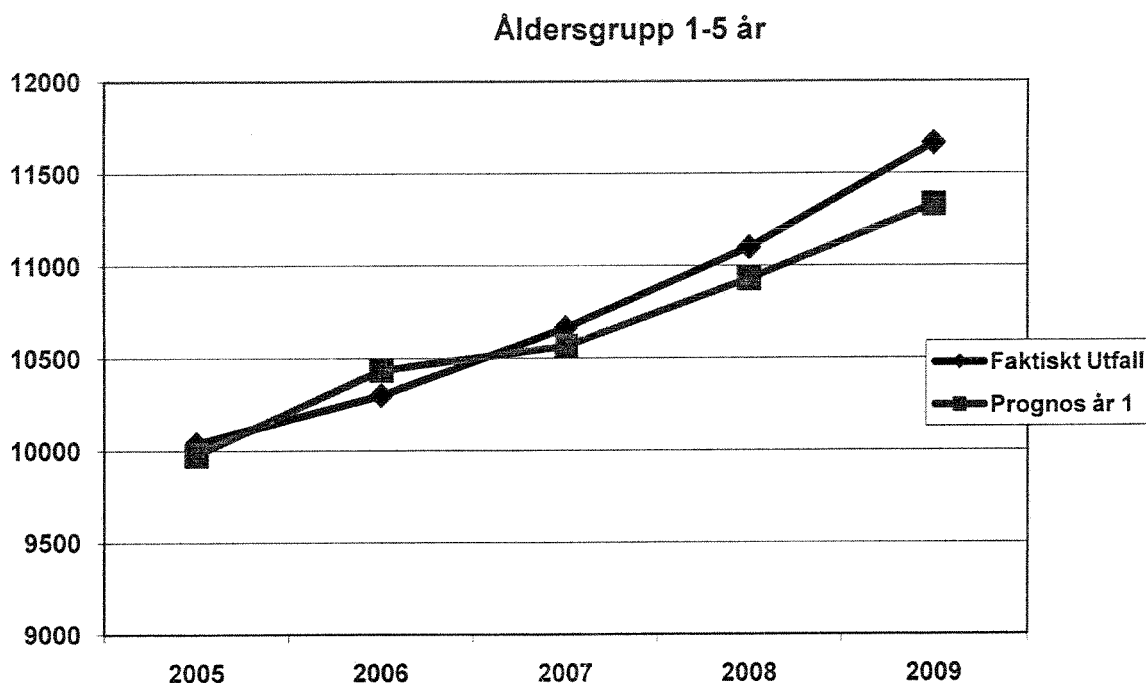
5.1 Prognossäkerhet år 1

Graferna nedan visar det faktiska utfallet för respektive år av antal barn i åldersgrupperna, samt vad prognoserna i GPF (Gemensamma planeringsförutsättningar) visar för år 1 (vad prognosen i GPF 2005 visade om antal barn vid utgången av år 2006 osv). År 1 har valts eftersom det är det år som används som underlag för nästkommande år i IVE (Inriktning, verksamhet och ekonomi).

Aldersgrupp 0 år



- Grafen visar att i GPF 2005 träffade prognos för år 2006 i stort sett rätt i förhållande till utfallet. Övriga år har prognosen underskattat utfallet, som mest för år 2008 (GPF 2007).



- Grafen visar att i GPF 2004 träffade prognosen för år 2005 i stort sett rätt i förhållande till utfallet. GPF 2005 överskattade antal barn i åldern 1-5 år, medan övriga år underskattade prognosen utfallet, som mest för år 2009 (GPF 2008).

5.2 Prognossäkerhet år 1 för åldersgruppen 1-5 år jämfört med Uppsala kommun totalt

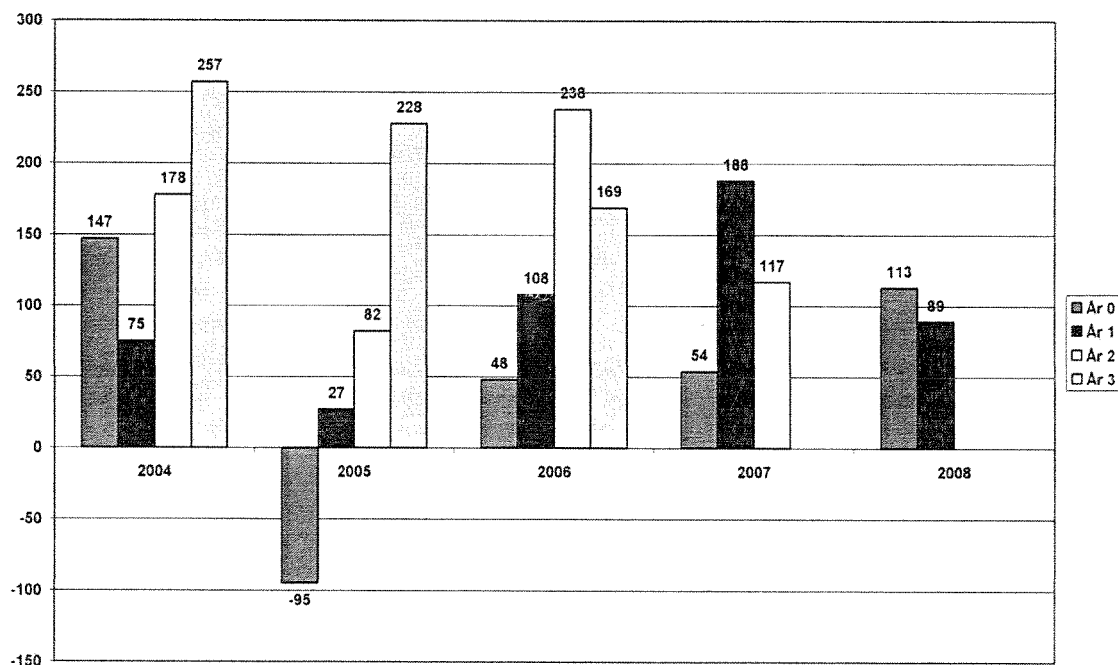
Tabellen nedan visar skillnaden mellan prognostiserat antal personer år 1 och faktiskt utfall, dels för samtliga invånare i Uppsala kommun, dels för åldersgruppen 1-5 år.

GPF	Alla	varav 1-5 år	1-5 års andel av differens
2004	-208	-59	28%
2005	413	137	33%
2006	-541	-99	18%
2007	-1 668	-169	10%
2008	-2 951	-331	11%

- Tabellen ovan visar att skillnader mellan prognos år 1 och utfall slår relativt hårt just i denna åldersgrupp. År 2004 och 2005 utgjordes runt 30 procent av hela differensen mellan prognos och utfall av åldersgruppen 1-5 år. År 2007 och 2008 var andelen runt 10 procent. Dessa andelar ska ställas mot att åldersgruppen 1-5 år utgör ungefär fem procent av Uppsala kommuns totala befolkning.

5.3 Prognossäkerhet i fyraårscykler

Avvikelse i antal barn o år



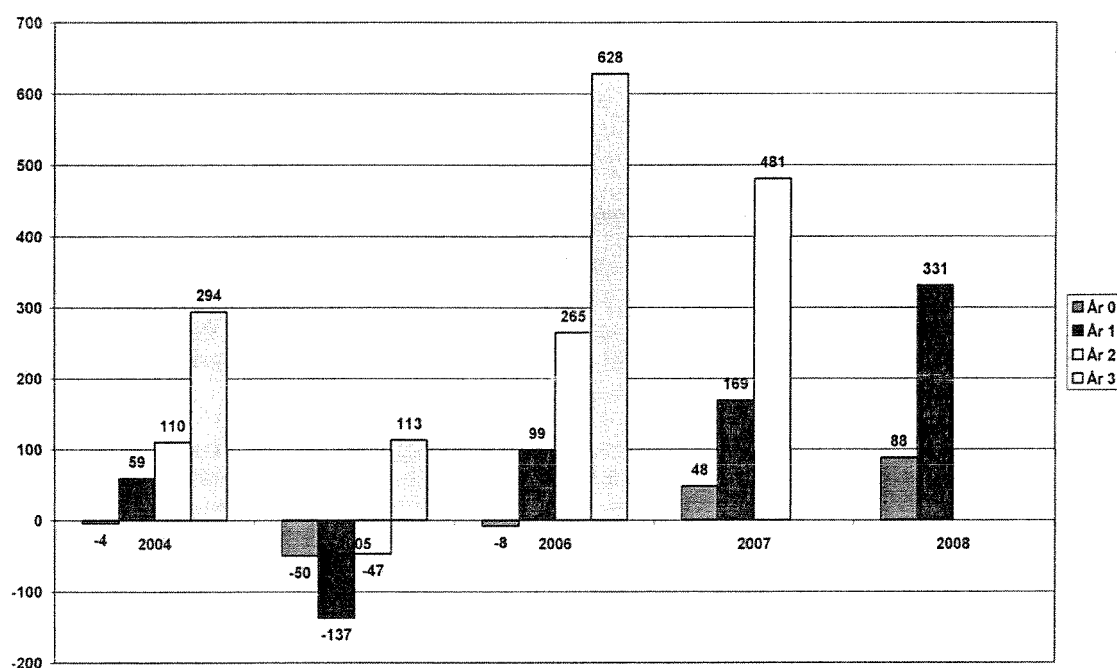
- I samtliga befolkningsprognoser utom GPF 2005 har antalet barn i åldersgruppen underskattats. I den prognosen överskattades istället antalet barn med 95 stycken för det år då prognosen gjordes (2005).

Avvikelse i procent

	2004	2005	2006	2007	2008
År 0	6,5%	-4,3%	2,1%	2,2%	4,4%
År 1	3,4%	1,2%	4,5%	7,3%	3,5%
År 2	7,6%	3,4%	9,2%	4,6%	
År 3	10,6%	8,8%	6,6%		

- De procentuella avvikelserna mellan prognos och utfall är särskilt stora vad gäller år 2008. Jämfört med prognosen i GPF 2005 är avvikelserna 8,8 %, i 2006 års GPF drygt 9 % och i GPF 2007 uppgår avvikelserna till 7,3 %. 2008 års GPF underskattade antalet barn i åldersgruppen med 4,4 %.

Avvikelse i antal barn 1-5 år



- Vad gäller åldersgruppen 1-5 år är det liksom för 0-åringarna GPF 2005 som skiljer ut sig. Prognosen däri överskattade antalet barn för såväl innevarande år (2005) som de två nästföljande. I de senare GPF-dokumenterna har tvärt om antalet barn i åldersgruppen underskattats.

Avvikelse i procent

	2004	2005	2006	2007	2008
År 0	0,0%	-0,5%	-0,1%	0,5%	0,8%
År 1	0,6%	-1,3%	0,9%	1,5%	2,8%
År 2	1,1%	-0,4%	2,4%	4,1%	
År 3	2,8%	1,0%	5,4%		

- Ett första konstaterande är att avvikelserna blir större ju längre fram prognosen gäller. För innevarande år (år 0 i sammanställningen) varierar avvikelsen mellan -0,5 % och 0,8 %. För nästkommande år, det år för vilket prognosen är som viktigast för budgetplaneringen, varierar avvikelsen mellan 0,6 % och 2,8 %. För år två tenderar avvikelsen att vara större, mellan -0,4 % och 4,1 %. För det tredje året varierar avvikelsen mellan prognos och utfall till mellan 1 % och 5,4 %.
- Ökningen av barn i åldern 1-5 för år 2009 har varit mycket svårbedömd. I GPF 2006 underskattades antalet barn i den åldern med 5,4 %, i GPF 2007 med nästan 4,8 % och i GPF för 2008 med 2,8 %. Dessförinnan har prognoserna varit mer träffsäkra.

5.4 Bedömning

Prognoserna i GPF har inte varit träffsäkra och utgör i sig inte ett tillräckligt redskap för att förutse behovet av förskoleverksamhet och därmed fungera som planeringsunderlag för förskoleverksamhet. Särskilt de senaste årens kraftiga tillväxt i befolkningen, även bland barn, har underskattats i prognoserna. Vidare slår felprognostiseringar särskilt hårt på åldersgruppen 1-5 år. En förklaring kan vara svårigheten att bedöma hur många barn som kommer att födas under året. KLK använder för bedömningarna om antal födda sig av SCB:s antaganden om fruktsamhet, och ser ingen annan strategi som möjlig för bedöma nyfödda under året. Här ligger således en stor osäkerhet redan år 1 i prognoserna av åldersgruppen 1-5 år, och denna osäkerhet blir större ju längre fram prognosen skrivs.

Den metod som används för prognostisering av befolkningen i Uppsala kommun innefattar antaganden om målfolkmängd per den 31 december varje år. Övriga antaganden är fruktsamhet och dödlighet, samt åldersindelning avseende in- och utflyttning. Det är därför inte så att resultatet av prognosen är befolkningsökning/minskning, utan det prognosmodellen gör är att bli fördela den på förhand satta befolkningsförändringen mellan åldersgrupper. Vår bedömning är att detta förfarande innebär att det är de tjänstemän som tar fram prognosen som definierar befolkningens storlek efter sina bedömningar om näringslivsutveckling mm, inte prognosen i sig.

Delområdesprognoserna, som tidigare utgjort ett viktigt planeringsunderlag för förskoleverksamheten, har fler antaganden än kommunprognosen. Denna ändras dock om den inte stämmer överens med kommunprognosen. Kommunprognosen, där kommunens målfolkmängd definieras på förhand, blir därmed styrande för delområdesprognoserna. Stämmer inte kommunprognosen kan inte heller delområdesprognoserna totalt sett stämma.

6. Resurser till förskoleverksamhet

6.1 Servicegrad

Begreppet servicegrad fyller två syften. Det ena syftet är att i budgetplaneringen ange en förväntad nivå, eller en ambitionsnivå: av alla barn i kommunen antar vi/lägger vi ambitionsnivån vid att en viss procent ska få tillgång till barnomsorg/förskola. Detta ger ett visst antal barn. Denna uppgift ligger till grund för budgetramarna. Det andra syftet är att vid årets slut kontrollera hur stor andel av alla barn i åldern 1-5 år som haft plats i förskolan. Bedömningen av servicegrad görs i budgetplaneringen och baseras i huvudsak på servicegraden föregående år.

Tabellen nedan redovisar dels vilken servicegrad som i IVE för respektive år redovisats, dels vilken servicenivå som det antal barn budgeten utgår ifrån utgör av antalet barn som prognosen anger kommer att finnas i kommunen under det år IVE:n avser.

IVE	Angiven servicegrad i IVE	Servicegrad baserad på befolkningsprognos
2005-2008	84 %	83 %
2006-2009	84 %	83 %
2007-2010	84 %	83 %
2008-2011	89 %	88 %
2009-2012	84-100%	?? %
2010-2013	88 %	87 %
2011-2014	88 %	87 %

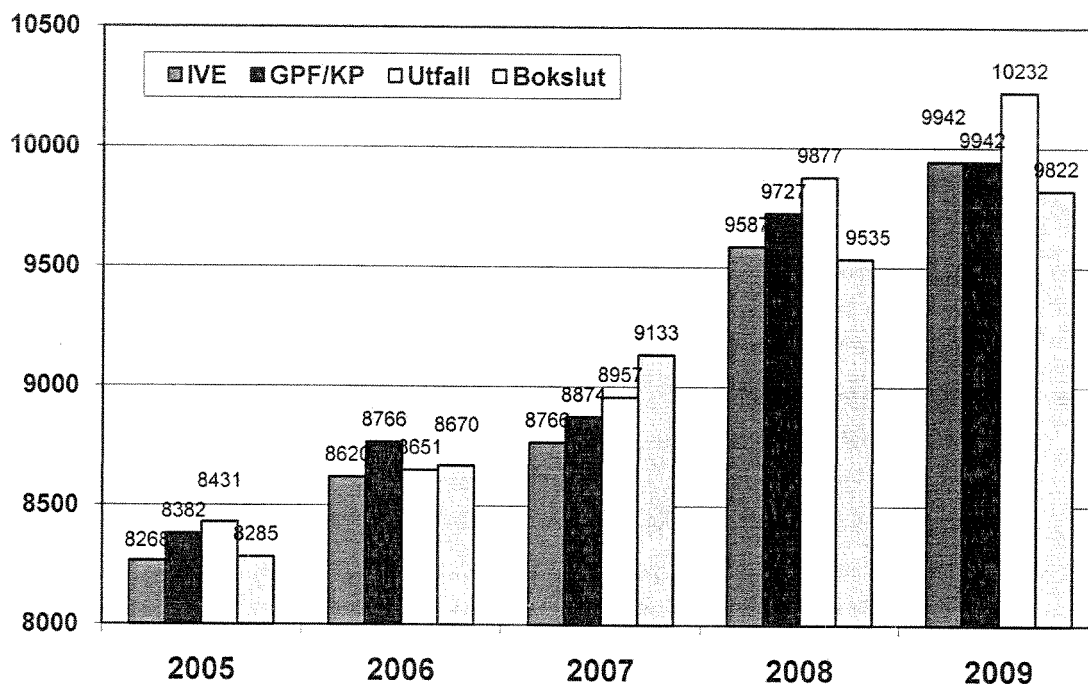
- IVE 2009-2011 anger inte servicegrad annat än att den ska ligga mellan 84 och 100 %. I efterhand kan konstateras att servicegraden år 2009 blev 88 %.
- Skillnaden mellan den servicegrad som anges i IVE och den servicegrad som kan beräknas utifrån prognoserna är konsekvent -1 procentenhet. I praktiken innebär detta att budgeten baseras på förhållandet att det skulle vara färre barn som ska ha plats i förskolan än vad prognosen faktiskt pekar på.
- Anledningen till skillnaden mellan angiven servicegrad och faktisk servicegrad är att beräkningen av antal barn sker genom att ta ett medeltal av föregående års utfall och prognosen för innevarande år avseende barn i åldern 1-5 år. Detta förfarande får i perioder av befolkningstillväxt i åldersgruppen till följd en konsekvent underskattning av antal barn 1-5 år. På omvänt sätt skulle förfarandet överskatta antalet barn om trenden var nedåtgående.

6.2 Analys av IVE, prognos och utfall

Nedanstående graf ska läsas på följande sätt:

- Den första stapeln visar vilket antal barn budgeten i IVE för respektive år är lagd efter.
- Den andra stapeln visar hur många barn budgeten skulle ha varit lagd efter om man utgått från den mest aktuella befolkningsprognosen för respektive år.
- Den tredje stapeln visar hur många barn budgeten skulle varit lagd efter om man vetat hur många barn som faktiskt fanns i kommunen vid årets slut, eller om prognosen hade träffat helt rätt.
- Den fjärde stapeln visar hur många barn som kommunen i bokslutet redovisar har erhållit barnomsorgsplats.

Redovisning av antal platser i förskoleverksamhet givet fastställd servicegrad 2005-2009



IVE	Det antal barn som anges i IVE för avsett år, dvs vilket antal barn budgeten är beräknad på för år 2005 i IVE 2005-2008 osv. Antal barn är beräknat på en viss servicegrad (hur stor andel av alla barn i åldern 1-5 år som beräknas få en plats i förskolan).
GPF/KP	Gemensamma planeringsförutsättningar/ Kommunprognos. Det antal barn som givet servicegraden ska få en plats i förskolan utifrån de kommunövergripande prognoser som ligger till grund för budgetarbetet för respektive år.
Utfall	Utfall: det faktiska antal barn (efter SCB befolkningsstatistik) som utifrån servicegraden skulle ha fått en plats i förskolan givet servicegraden)
Bokslut	Bokslut: det faktiska antal barn som enligt kommunens bokslut fick en plats i förskolan.

- En negativ differens mellan budgeterat antal barn och i bokslutet redovisat antal barn i förskolan finns för åren 2005, 2008 och 2009. Det innebär att kommunen inte haft lika många barn i förskolan som budgeterat för.
- Differens finns även åt andra hållet. Åren 2006 och 2007 redovisade kommunen i bokslutet att fler barn än budgeterat haft plats i förskolan.
- Genomgående, med undantag för 2009 då servicegraden inte fastställdes, har kommunen budgeterat för ett lägre antal barn än vad som den senaste prognosen visat, givet samma servicegrad. Förklaringen här till har tidigare beskrivits (se avsnitt 3.2 om Servicegrad).

- Samtliga år utom år 2006 underskattade både kommunens prognos och IVE antalet barn som ska ha plats i förskolan jämfört med SCB:s befolkningsstatistik vid respektive års slut.
- Åren 2005, 2008 och 2009 understeg det i bokslutet redovisade antalet barn i förskolan det antal som enligt befolkningsstatistiken borde ha fått en plats, givet angiven servicegrad.

Förklaringsfaktorer till skillnad mellan antal barn i bokslut och befolkningsstatistiken

	1. Budget – Prognos	2. Prognos - Utfall	3. Bokslut - Budget	Summa (Bokslut – Utfall)
2005	-114	-49	17	-146
2006	-146	115	50	19
2007	-108	-83	367	176
2008	-140	-150	-52	-342
2009	0	-290	-120	-410

Tabellen visar att det finns tre potentiella förklaringar till varför det skiljer mellan antal barn i bokslut och antal barn enligt befolkningsstatistik (utfall).

1. *Budgeteringen [1. Budget - Prognos].* IVE anger färre antal barn än vad den senaste prognosen visat. I kolumn [1. Budget – Prognos] redovisas hur många färre barn som IVE bygger på jämfört med vad som prognosen visade för det aktuella året. Störst avvikelse finns år 2006, då IVE utgick från 146 färre barn än vad prognosen givit vid handen.
2. *Prognoserna [2. Prognos - Utfall].* Träffsäkerheten i de kommungemensamma prognoserna är inte tillförlitlig och i efterhand visar det sig att den med några undantag underskattar ökningen av antalet barn i åldern 1-5. Särskilt tydligt är detta i GPF 2008 som låg till grund för IVE 2009-2012, där, givet servicegraden, det faktiska antalet barn i åldern 1-5 översteg prognosen med nästan 300 barn.
3. *Implementeringen [3. Bokslut - Budget].* I varierande utsträckning har kommunen levererat budgeterat antal platser i förskola. Under åren 2005-2007 redovisades i bokslut ett högre antal barn än budgeterat, dvs under året fick fler barn plats i förskolan än vad som planerats. Under de två senaste åren har dock situationen varit annorlunda. År 2008 fick 52 barn färre än budgeterat en plats i förskolan, och år 2009 var motsvarande antal 120 barn.

6.3 Bedömning

Underskottet på platser i förhållande till befolkningsstatistiken åren 2005, 2008 och 2009 har olika förklaringsfaktorer. År 2005 står den primära förklaringen att finna i budgeteringen, medan den åren 2008-2009 står att finna i prognoserna. Det är dock tydligt att implementeringsproblemet blivit större över tid, från att man under perioden 2005-2007 klarat att leverera fler platser än budgeterat till att kommunen åren 2008-2009 levererat färre platser än budgeterat.

7. Slutsatser

7.1 Kontrollfrågor

Finns det tillförlitliga system och rutiner för att prognostisera behovet av förskoleplatser?

Vår bedömning är att den metod som används för att göra de kommunövergripande prognoserna, med en på förhand angiven målfolkmängd vid varje års slut, kan ifrågasättas. Jämförelser mellan prognos och utfall bakåt i tiden visar att prognoserna har slagit särskilt mycket fel för åldersgruppen 1-5 år.

Har lärdom tagits av tidigare felprognostiseringar?

Några betydande förändringar av prognosmodellen har inte genomförts under senare tid. BUN har dock ändrat sin strategi för sina behovsbedömningar av förskoleplatser, då nämnden konstaterat att prognoserna inte är tillräckligt tillförlitliga.

Finns det en tydlig process för att säkerställa att prognostiserat behov kan uppfyllas?

Det har funnits olika modeller för hur processen ska se ut för att säkerställa att prognostiserat behov tillgodoses. Detta till trots har Uppsala kommun återkommande problemen med köer till förskolan och kommunens utbyggnad av förskoleplatser har i stor utsträckning skett genom paviljonger. Vissa år har man heller inte tillhandahållit budgeterat antal platser.

Finns det en god framförhållning för tillhandahållande av förskoleplatser?

Den historiska utvecklingen pekar på att man inte har haft en tillräckligt god framförhållning i tillhandahållandet av förskoleplatser. Förskoleverksamheten kännetecknas istället av en ryckighet i planeringen, där man vissa år kraftigt bygger ut förskolan med hjälp av främst paviljonger och vissa år knappt bygger ut alls. Bristen på framförhållning har också lett till att man varje år inför januari står med en omfattande kö, som växer under våren till dess att en årskull barn övergår från förskola till förskoleklass i augusti.

Under hela den beskrivna planeringsperioden har enskilda verksamhetsutövare startat förskolor utanför den kommunala planeringen. Trots att kommunens befolkningsprognoser underskattat behovet av förskoleplatser har kommunen på grund av tillskottet i antalet platser som de enskilda förskolorna utgjort ändå i stor utsträckning kunnat leva upp till lagens krav om full behovstäckning. Detta har dock inte alltid skett den månad eller inom det område som föräldrarna önskat.

7.2 Revisionell bedömning

Är kommunens planering och framförhållning avseende barnomsorgsplatser ändamålsenlig?

Kommunens planering och framförhållning har mot bakgrund av det ovan redovisade inte varit ändamålsenlig. De återkommande kösituationer som uppstår varje år pekar på ett behov av en översyn av prognosmodellen för att få en förbättrad träffsäkerhet, men även på ett behov av en bättre framförhållning vid planering av förskoleplatser. Avsaknaden av framförhållning får ytterst konsekvenser för föräldrar och barn som väntar på plats i förskolan. Genom att besked om platser inte kan lämnas i tid, eller att föräldrar erbjuds förskoleplats långt från hemmet som de avstår, uppstår ibland ilska, irritation och uppgivenhet. Föräldrarna ser sig tvingade att ordna egna barnomsorgslösningar, eller ta ut längre föräldraledighet än vad som planerats.

Under den granskade tidsperioden 2004-2010 har barngruppernas storlek ökat och personaltätheten minskat. Förtätning i befintliga grupper har varit en strategi för att klara behovstäckningen inom förskolan, då tillräckligt med nya förskoleplatser saknats.