Stockholms stad

Lokalförsörjning - förskola och skola

Nr 8, 2016

Projektrapport från Stadsrevisionen

Dnr 3.1.3-153/2016

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelsers ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I ”årsrapporter” för nämnder och ”granskningspromemorior” för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Fördjupade granskningar som sker under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

Lokalförsörjning - förskola och skola
Nr 8, 2016

Dnr 3.1.3-153/2016

Hemsida:
www.stockholm.se/revision

Till
Kommunstyrelsen
Utbildningsnämnden
Exploateringsnämnden
Stadsbyggnadsnämnden
Bromma stadsdelsnämnd
Hägersten-Liljeholmens
stadsdelsnämnd

Lokalförsörjning, förskola och skola

Revisorsgrupp 1 har den 6 december 2016 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 8/2016).

Rapporten visar att planeringsprocessen, avseende lokaler för förskolebarn och skolbarn, inte är tillräckligt ändamålsenlig och effektiv. Brister finns gällande samverkan avseende planeringen av förskolor och grundskolor. Detta gäller i första hand kontakter mellan exploaterings- samt stadsbyggnadskontoren och verksamheterna.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd och Bromma stadsdelsnämnd för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 3 mars 2017. Rapporten överlämnas också till fastighetsnämnden samt övriga stadsdelsnämnder för kännedom.

På revisorernas vägnar

Bosse Ringholm
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Stadsrevisionen
Revisionskontoret

Hantverkargatan 3 D, 1 tr
Postadress: 105 35 Stockholm
Telefon: 08-508 29 000
Fax: 08-508 29 399
www.stockholm.se/revision

Till
Skolfastigheter i Stockholm AB

Lokalförsörjning, förskola och skola

Revisorsgrupp 1 har den 6 december 2016 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 8/2016).

Rapporten visar att planeringsprocessen, avseende lokaler för förskolebarn och skolbarn, inte är tillräckligt ändamålsenlig och effektiv. Brister finns gällande samverkan avseende planeringen av förskolor och grundskolor. Detta gäller i första hand kontakter mellan exploaterings- samt stadsbyggnadskontoren och verksamheterna.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till Skolfastigheter i Stockholm AB för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 3 mars 2017.

På revisorernas vägnar

Bosse Ringholm
Lekmannarevisor
SISAB

Stadsrevisionen
Revisionskontoret

Hantverkargatan 3 D, 1 tr
Postadress: 105 35 Stockholm
Telefon: 08-508 29 000
Fax: 08-508 29 399
www.stockholm.se/revision

Sammanfattning

Granskningen syftar till att bedöma om ansvariga nämnders och styrelsers planeringsprocess, avseende lokaler för förskolebarn och skolbarn, är ändamålsenlig och effektiv för att klara prognostiserad ökning av antalet barn och elever. I granskningen har även rekommendationerna som framfördes i projektrapporten *Styrning av lokalförsörjning nr 2 2014* följts upp.

Sammanfattningsvis bedömer revisionskontoret att planeringsprocessen, avseende lokaler för förskolebarn och skolbarn, inte är tillräckligt ändamålsenlig och effektiv. Bedömningen grundas på den bristande samverkan avseende planeringen av förskolor och grundskolor. Detta gäller i första hand kontakter mellan exploaterings- samt stadsbyggnadskontoren och verksamheterna. Därtill påverkar utbildningsnämndens eftersatta planering den närmaste tidens utbud av skolplatser.

För att klara prognostiserad ökning av antalet barn och elever måste samverkan mellan berörda parter struktureras i ett tidigt skede. De brister som uppkommit gällande samverkan påverkar både prognostisering och planeringen av nya platser i förskola och grundskola. De senaste åren har en positiv förbättring skett gällande samverkan men den bör vara mindre personberoende, mer strukturerad och styrd av riktlinjer.

Vi bedömer att samverkan inom SAMS[1] inte fått tillräcklig genomslagskraft i respektive organisation. Det är viktigt att berörda nämnder och styrelser säkerställer att det arbete som sker inom SAMS sprids i respektive organisation. Detta gäller framför allt stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden och utbildningsnämnden.

Av uppföljningen avseende tidigare lämnade rekommendationer har framkommit att inom SAMS har kommunstyrelsens men även övriga parters uppdrag och roller förtydligats. Genom SAMS sker även den strategiska planeringen av grundskolor i staden. Rutinerna för samverkan i planeringsprocessens tidiga skeden för att säkra tillgången på platser i förskolor och skolor har förbättras. Samverkan mellan utbildningsnämnden och SISAB fungerar bättre och planeringsarbetet sker i större utsträckning i samverkan. Däremot är rekommendationen att kommunstyrelsen bör följa upp utvecklingen av samverkansarbetet inte åtgärdad.

---

[1] Samordnad grundskoleplanering i Stockholm

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer.

- Exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och utbildningsnämnden bör säkerställa att samverkan inom SAMS får genomslagskraft på samtliga nivåer i respektive nämnd.

- Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden tillsammans med stadsdelsnämnderna samt utbildningsnämnden bör skapa former för strukturerad samverkan, både vad gäller prognostisering av barn och elever samt planering i stadsbyggnadsprocessen.

Innehållsförteckning

1	**Inledning**	**1**
1.1	Bakgrund	1
1.2	Syfte och revisionsfrågor	1
1.3	Avgränsning	2
1.4	Ansvariga nämnder och styrelser	2
1.5	Metod	2
1.6	Revisionskriterier	3
2	**Granskningens resultat**	**3**
2.1	Ansvar och roller	3
2.2	Organisation lokalförsörjning	4
2.3	Planeringsförutsättningar	6
2.4	Förskola	7
2.5	Grundskola	11
3	**Analys**	**16**
4	**Uppföljning av tidigare lämnade rekommendationer**	**19**
5	**Bedömning och rekommendationer**	**20**

Bilagor

Bilaga 1 Intervjupersoner

Bilaga 2 Revisionskriterier

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I budget för 2016 redovisas att antalet förskole- och skolbarn i Stockholms stad ökar kraftigt de kommande åren. Takten i utbyggnaden av nya förskolor och skolor ska öka, vilket innebär utmaningar för stadens lokalförsörjning. Därutöver anger budgeten att planeringen av ny-, om- och tillbyggnader av förskolor och skolor behöver förbättras genom en förstärkt samordning.

Enligt ägardirektiven ska SISAB tillhandahålla ändamålsenliga, flexibla och kostnadseffektiva lokaler för stadens förskole- och skolverksamhet. Enligt budget 2016 planerar SISAB för investeringsnivåer på 1,6 – 2,0 mdkr per år 2016-2020. Investeringarna avser nyproduktion samt upprustning och ombyggnad i befintliga lokaler. I budget 2017 har investeringsvolymerna ökat markant och för 2019 har SISAB en investeringsbudget på 3,5 mdkr.

Under 2013 genomförde stadsrevisionen en granskning av stadens styrning av lokalförsörjningen med inriktning på den pedagogiska verksamheten. Granskningen visade att staden borde utveckla styrningen gällande strategiskt stöd samt struktur för planering, samordning och samverkan.

Det ökade behovet av förskole- och skollokaler framöver är en stor utmaning och förändring jämfört med tidigare år, framför allt gällande skollokaler. Därför krävs en helt annan organisation och framförhållning inom staden för att klara detta. Det ställer ökat krav på planeringen och samverkan. Det finns således risk att staden inte klarar av att möta det ökade behovet av förskole- och skollokaler.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om ansvariga nämnders och styrelsers planeringsprocess, avseende lokaler för förskolebarn och skolbarn, är tillräckligt ändamålsenlig och effektiv för att klara prognostiserad ökning av antalet barn och elever.

Granskningen ska ge svar på följande revisionsfrågor:

- Har berörda nämnder och styrelser en effektiv planering för lokalförsörjning avseende förskolor och skolor?
- Sker stadsdelsnämndernas och utbildningsnämndens planering av förskole- respektive skollokaler utifrån aktuella och tillförlitliga underlag?
- Har berörda nämnder och styrelser en tillräcklig samverkan för att tillgodose prognostiserade behov av förskole- och skollokaler?

I granskningen har även rekommendationerna som framfördes i tidigare projektrapport, *Styrning av lokalförsörjning nr 2 2014*, följts upp.

1.3 Avgränsning

Granskningen har avgränsats till förskola och grundskola. Granskningen avser projekt som är pågående under 2016.

I uppföljningen av tidigare lämnade rekommendationer sker även en återblick i budget för åren 2013-2015.

1.4 Ansvariga nämnder och styrelser

Granskade nämnder och styrelser är kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, Skolfastigheter i Stockholm AB samt stadsdelsnämnderna Bromma och Hägersten-Liljeholmen.

1.5 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med berörda tjänstemän inom granskade förvaltningar och bolag samt granskning av styrdokument, beslutsunderlag m.m. I granskningen har en fördjupning genomförts i fyra investeringsprojekt, två skolor och två förskolor. Utvalda investeringsprojekt har granskats genom intervjuer med projektledare, projektansvarig, handläggare och strateger på berörda förvaltningar och bolag samt genomgång av projektdokumentation.

Urval av stadsdelsnämnder har skett utifrån en riskbild avseende förskoleplatser. Både Bromma och Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd är expansiva stadsdelsnämnder som ligger i topp i befolkningsökning i staden. Utvalda förskoleprojekt finns inom utvalda stadsdelsnämnder. De projekt som valts är en friliggande förskola på Grundtvigsgatan 33 i Blackeberg, Bromma stadsdels-

nämnd och en förskola i lokaler i ett hyreshus, Spåret i Årstadal, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd.

Urvalet av skolor har skett utifrån var i processen projekten befinner sig. Projekten ska vara i tidigt planeringsskede. Utvalda projekt är Brandstegen i Midsommarkransen och Årstaskolan på Årstafältet, etapp 3.

Granskningen har genomförts av Åsa Hjortsberg Sandgren och Tomasz Czarnik på revisionskontoret. Rapporten har fakta-kontrollerats av förvaltningarna och bolaget.

1.6 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier har tillämpas i granskningen:

- Stadens budget 2016, avsnitt rörande:
    - kommunstyrelsen
    - utbildningsnämnden
    - stadsdelsnämnder
    - exploateringsnämnden
    - stadsbyggnadsnämnden
    - Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB)
    - fastighetsnämnden
- Stadens investeringsstrategi

En utförlig redovisning av revisionskriterierna finns i bilaga 2.

2 Granskningens resultat

2.1 Ansvar och roller

I budgeten för 2016 finns ett antal skrivningar som hänvisar till stadens lokalförsörjning avseende förskola och grundskola. De behandlar vikten av berörda nämnder och bolags planering och samverkan. Bland annat framgår att ökningen av antalet yngre barn innebär ett ökat behov av förskolor och skolor samtidigt som Stockholms stad under de senaste åren inte klarat att investera i takt med de ökade behoven.

Kommunstyrelsen ska ha det övergripande ansvaret att åstadkomma en mer effektiv samverkan mellan berörda parter. Kommunstyrelsens funktion för samordning av skolplanering ska säkerställa att berörda nämnder och bolag inom staden såsom utbildnings-

nämnden, stadsdelsnämnderna, stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, SISAB och idrottsnämnden samverkar i ett tidigt skede för att säkerställa att stadens behov av förskole- och skollokaler tillgodoses.

Utbildningsnämnden, i samarbete med SISAB, är ansvarig för att stadens skollokaler utnyttjas på ett så effektivt sätt som möjligt över tid. Den planering som tagits fram ska uppdateras löpande och vara underlag för den framtida planeringen. Utbildningsnämnden ska samarbeta med stadsdelsnämnderna avseende prognoser över det förväntade behovet av förskoleplatser. Stadsdelsnämnderna har en central roll för att säkra behovet av förskolelokaler.

SISAB, som äger och förvaltar merparten av Stockholms förskolor och skolor, har en ledande roll i planeringsarbetet för fortsatt utbyggnad av skolor och förskolor. Vidare har bolaget ett särskilt ansvar för att söka lämpliga lokaler och markanvisningar för att tillgodose prognostiserat behov av utbyggnad av förskole- och skollokaler.

Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden ska bland annat säkerställa resurser för strategisk planering inom områden som skolplanering och förskoleutbyggnad. Fastighetsnämnden har en angelägen uppgift att tillsammans med stadens andra nämnder och styrelser planera för och tillse att behovet av lokaler för stadens egna verksamhetsbehov säkerställs. I detta ingår bland annat förvärv av förskolor som andelar i bostadsrättsföreningar.

2.2 Organisation lokalförsörjning

SAMS – Samordnad grundskoleplanering i Stockholm

I syfte att säkerställa skolplaneringen för ett växande Stockholm samordnas stadens arbete med grundskoleplaneringen inom SAMS. Arbetet inleddes 2014. SAMS leds av en styrgrupp med förvaltningschefer och avdelningschefer från stadsledningskontoret, idrottsförvaltningen, utbildningsförvaltningen, exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och SISAB. Styrgruppen leds av chefen på stadsutvecklingsavdelningen inom stadsledningskontoret. Arbetet drivs av en arbetsgrupp med medarbetare från ovan nämnda förvaltningar. Skolplaneringssamordnaren inom stadsledningskontoret är sammankallande för arbetsgruppen.

SAMS övergripande mål är att

- alla elever ska erbjudas plats på skola inom rimligt avstånd eller efter önskemål
- utbudet av skolor ska motsvara efterfrågan
- utbudet ska i huvudsak utgöras av permanenta byggnader
- kapacitetsutnyttjandet ska förbättras
- processen för nybyggnad av skolor ska effektiviseras

Planeringen i SAMS sträcker sig till 2040. Som underlag för planeringen har en befolknings- och elevantalsprognos till 2040 tagits fram. Prognosen bygger på bostadsmålet om 140 000 bostäder till 2030.

Utbildningsnämnden
Lokalenheten vid utbildningsförvaltningen planerar för grundskolor i Stockholm. Planeringen görs utifrån befolknings- och elevantalsprognoser, befintliga skollokaler, fristående skolors etableringar samt grundskoleavdelningens uppdrag. Enheten är indelad i geografiska områden och består av 33 medarbetare samt cirka 4-5 konsulter. Lokalenheten befinner sig i en expansionsfas och eftersom belastningen är hög anlitas konsulter vid behov. Inom enheten finns en planeringsgrupp, en projekthandläggargrupp och en avtalsgrupp. Inom planeringsgruppen finns även en handläggare som arbetar med bearbetning och analys av befolkningsprognosen och elevantalsprognosen, vilka även presenteras i kartor med hjälp av GIS[2].

GIS-handläggaren granskar och bearbetar prognoserna från Sweco. Bearbetat underlag används av lokalstrategerna i deras planering. När planeringen går över till ett faktiskt projekt tar projekthandläggaren över och driver projektet tillsammans med SISAB.

Stadsdelsnämnderna Bromma och Hägersten-Liljeholmen
I Bromma stadsdelsförvaltning finns en lokalgrupp inom den administrativa staben som ansvarar för kontraktsfrågor, avveckling och utveckling av lokaler samt bistår verksamheterna med planering av anpassningar, ombyggnationer och underhåll m.m. En av lokalstrategerna ansvarar för förskoleplaneringen tillsammans med avdelningschefen för förskolan. För att kunna svara upp mot det ökade behovet av nya förskoleplatser kommer en verksamhetscontroller anställas inom förskoleavdelningen.

Inom Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning finns en avdelning för samhällsplanering som ansvarar för stöd till förvaltningens verksamheter i lokalfrågor, däribland förskolor. På avdelningen

[2] Geografiskt informationssystem

finns bland annat en lokalintendent, en strateg som ansvarar för prognosarbetet samt en projektledare som deltar i byggprojekten i stadsdelsförvaltningen. Avdelningen samverkar med förskoleavdelningens områdeschefer i planeringen av förskoleplatser.

SISAB
SISAB äger och förvaltar merparten av Stockholms stads förskolor, grundskolor och gymnasieskolor. SISAB har, från och med budget 2016, ett särskilt ansvar att söka lämpliga lokaler och markanvisningar för att tillgodose prognostiserat behov av utbyggnad av förskole- och skollokaler.

Från 2017 kommer SISAB att bilda en ny avdelning, fastighetsutveckling, som ska fokusera på det utökade uppdraget att aktivt söka lokaler för skoländamål. På avdelningen kommer det bl.a. finnas tre fastighetsutvecklare.

Fastighetsnämnden
På fastighetskontorets utvecklingsavdelning, enheten för fastighetsutveckling, arbetar tre projektledare med inköp av förskolelokaler och särskilda boenden. Gruppen som arbetar med förvärven har utökats senaste tiden med anledning av att förvärvsuppdragen blivit fler. Fastighetsnämnden agerar endast på uppdrag av stadsdelsnämnderna. Parallellt med detaljplaneprocessen förhandlar fastighetskontoret om villkoren för förvärvet med byggherren i en avsiktsförklaring. Det är av stor vikt att avsiktsförklaringen tecknas innan exploateringskontoret tecknar exploateringsavtal. Det ger staden bättre förhandlingsutrymme.

2.3 Planeringsförutsättningar

Stockholms stads stadsledningskontor beställer årligen en befolkningsprognos från Sweco. Prognosen presenteras i början av juni. Prognosen tar bland annat upp bostadsbyggande och bostadstyper, in- och utflyttning, fördelning av åldrar, asylsökande, barnafödande, medellivslängd och dödlighet per stadsdelsområde. Prognosen ligger bland annat till grund för elevantalsprognoser och prognoser över antal förskolebarn. I prognosen ingår beslutade byggprojekt i staden t.o.m. mars innevarande år.

Därtill beställs elevantalsprognoser av Sweco en gång per år. Elevantalsprognosen bygger på befolkningsprognosen med tillägg för elevavläsning per 15 september. Prognosen tar hänsyn till elevernas strömningsmönster och innefattar både kommunala och fristående skolor. Prognosen levereras i december.

2.4 Förskola

2.4.1 Prognostisering av förskolelokaler

Stadsdelsförvaltningarna utgår från stadens befolkningsprognos i sitt prognosarbete. Prognoserna uppdateras med tillkommande, aktuell information om planerade samt nytillkomna byggprojekt från exploaterings- och stadsbyggnadskontoret. I tidiga skeden för nya bostadsområden planerar stadsdelsförvaltningarna i genomsnitt för 25 barn per 100 bostäder, enligt stadens modell. I beräkningen av antal förskolebarn måste dock hänsyn tas till storlek och typ av lägenheter.

Prognoserna för förskolebehovet redovisas i nämndernas lokalförsörjningsplaner. Lokalförsörjningsplan för 2016-2019 godkändes av nämnderna på våren 2016 i samband med dokumentet *Underlag för budget 2017 med inriktning 2018 och 2019*. Hägersten-Liljeholmen har även redovisat ett tjänsteutlåtande avseende planerad förskoleutbyggnad 2016-2021 till nämnden i augusti 2016. Eftersom tiden för att planera och bygga nya förskolor i vissa fall tar många år anser verksamheten att en långsiktig planering är viktig.

Inför exploateringen av Årstadal beställde Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning en extra prognos från Sweco. Prognosen för antal barn i förskoleålder visade sig vara alldeles för låg. Tidigare mönster och trender stämde inte med inflyttningen i området. Stadsdelsförvaltningen tog då hjälp av konsult för att skapa en egen utvecklad modell för barnantalsprognoser som utgår från Swecos befolkningsprognos. Modellen samlar all information såsom befolkningsprognos, planerade och pågående bostadsprojekt, aktiva förskolor samt utveckling/avveckling av förskolor. Den ger en samlad bild av läget t.o.m. 2024. Prognosen utmynnar i behovet av nya förskoleplatser per stadsdelsområde och år.

I Hägersten-Liljeholmen ökar behovet av förskoleplatser totalt per år men inom vissa stadsdelsområden finns det ett överskott på platser. Det innebär att stadsdelsförvaltningen totalt sett behöver fler platser men att vissa förskolor måste läggas ner p.g.a. att de ligger i ett område med minskande barnantal.

Bromma stadsdelsförvaltning redovisar alla pågående och planerade förskoleprojekt i lokalförsörjningsplanen. I lokalförsörjningsplan för 2017 anges att Swecos prognoser tidigare redovisat färre barn än verkligheten uppvisat. Därför använder förvaltningen stadens riktlinje om 25 barn per 100 bostäder för att beräkna behovet av nya

förskoleplatser. Enligt uppgift avser förvaltningen att skapa ett mer utvecklat prognosunderlag för att få en säkrare planering.

2.4.2 Planering av förskolelokaler

Stadsdelsförvaltningarnas planering utgår från de underlag som redovisas i lokalförsörjningsplanerna samt övrig långsiktig information. Den strategiska planeringen av förskolor tas upp med exploaterings- och stadsbyggnadskontoret på respektive områdes möte som stadsdelsförvaltningarna har med de tekniska förvaltningarna. Formen för dessa möten ser lite olika ut i de olika stadsdelsförvaltningarna.

Planeringen av förskoleplatser innebär både utökning av antal platser och ersättningsplatser för tillfälliga lokaler. Planeringen av avvecklingar av tillfälliga lokaler som ska ersättas med nya är svår att göra eftersom tidplaner för detaljplaner för nya förskolor är osäkra och kan förskjutas i tid. Planeringen påverkas enligt uppgift även av väntetider på att handläggare på stadsbyggnadskontoret ska påbörja handläggning av ärendet. I något fall har väntetiden varat i flera år. När en planerad förskola ingår i ett områdesprogram är tidplanen ännu svårare att förutse.

SISAB ska, enligt ägardirektiven, verka för kostnadseffektiva, energieffektiva och ändamålsenliga lokallösningar. För att snabba på och förenkla processen av planering och byggande av ny förskola har staden tagit fram en konceptförskola, Framtidens förskola. Projektet drevs av SISAB men genomfördes tillsammans med berörda förvaltningar. Hösten 2016 har SISAB 35 stycken Framtidens förskola i olika stadier från planering till färdigbyggda förskolor.

2.4.2.1 Alternativa lösningar till förskolelokaler

Friliggande förskolor beställs av SISAB som är byggherre i projekten och ägare av lokalerna.

Stadsdelsnämnderna, särskilt i innerstaden, hyr lokaler till förskoleverksamhet. Lokaler hyrs ut av både företag och bostadsrättsföreningar. Avtalen är tidsbegränsade och kan sägas upp vid avtalsutgång.

För att öka rådigheten över lokalerna har staden börjat köpa förskolelokaler i form av andelar i bostadsrättsföreningar. Vid inköp av lokaler är fastighetsnämnden ägare av lokalerna som sedan hyr ut lokalen till stadsdelsnämnden.

2.4.2.2 Planering av granskade projekt

De granskade projekten avser två förskolor som båda har planerats under en längre tid.

Grundtvigsgatan 33

Bromma stadsdelsnämnds planering av Grundtvigsgatan 33 kom till efter en inventering genomförd av SISAB där förskolan bedömdes vara så otjänlig att den borde rivas. Förskolan, med två avdelningar, var tänkt att ersättas med en Framtidens förskola med fem avdelningar på samma tomt. Orsaken till att den nya förskolan planerades med fem avdelningar är utbyggnaden av nya bostäder i Blackebergsstråket och att paviljonger skulle ersättas med permanent byggnad.

Projektet Grundtvigsgatan 33 stoppades efter att beviljat bygglov för en Framtidens förskola upphävdes efter överklagande till Mark- och miljödomstolen. SISAB ansökte i stället om en planändring för fastigheten. Beslut om planbesked anger att planarbetet skulle starta i slutet av 2015. Fram till hösten 2016 har start-PM behandlats i nämnden. Enligt uppgift har stadsdelsförvaltningen inte haft någon kontakt med stadsbyggnadskontoret i detta ärende sedan mars 2016. Vid intervju med SISAB har framkommit att framtagandet av en genomförbar lösning, med förskola om fem avdelningar på given tomt, är under arbete. Omständigheterna med marken och området runt förskolan försvårar arbetet. Det nya förslaget kommer inte bli en Framtidens förskola.

Förskolan Spåret

I nämndens dokument *Planerad förskoleutbyggnad under 2012-2017* från mars 2012 redovisas planeringen av den nya förskolan. Då var planen att inflyttning skulle ske 2015. Enligt intervjuade låg stadsdelsförvaltningen efter i planeringen av förskolor utifrån den höga byggtakt av bostäder som varit de senaste åren. I mars 2012 finns förskolan med i föreslagen detaljplan som vann laga kraft i januari 2013. Förskolan inryms i lokaler i ett hyreshus som ägs av AB Stockholmshem. Inflyttning skedde under våren 2016.

2.4.3 Samverkan

Stadsdelsförvaltningarna, exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret har regelbundna områdesmöten två gånger per år. Områdesmötena sker per stadsdelsförvaltning och deltagarna är de handläggare från respektive förvaltning som arbetar med lokalfrågor inom stadsdelsnämnden. På områdesmötena diskuteras bland annat pågående och planerade bostadsprojekt samt till viss del förskolor. Dessa möten har initierats av stadsdelsför-

valtningarna i och med den stora expansion som har varit och fortfarande pågår. På mötena har stadsdelsförvaltningen möjlighet att framföra önskemål om nya förskolor samt ersättningslokaler för de lokaler som måste avvecklas. Mötena saknar formell dokumentation. En lista sammanställs över alla pågående projekt, vilken uppdateras löpande.

Enligt intervjuade upplevs att samverkan med exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret har förbättrats. Dock anses relationerna vara personberoende och samarbetet varierar beroende på vilken handläggare som handhar ett ärende. För stadsdelsförvaltningarna är det viktigt med goda relationer med både exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret för att få del av information i tidigt skede avseende planerade projekt men även under ärendenas gång. Personer på stadsdelsförvaltningarna anger att det vore önskvärt med en strukturerad process för samarbetet mellan de tekniska förvaltningarna och stadsdelsförvaltningarna.

Exploateringskontoret samråder oftast med stadsdelsförvaltningarna inför beslut om markanvisning. Enligt mall för markanvisningsbeslut ska exploateringsnämnden efterfråga stadsdelsnämndernas behov av lokaler för bland annat förskola. I vissa fall har kontakten med stadsdelsförvaltningen skett i senare skede när handläggaren på stadsbyggnadskontoret får ärendet inför uppstarten med detaljplan. När detaljplanering görs på privat mark sker alltid kontakten via stadsbyggnadskontoret. Om kontakten med stadsdelsförvaltningen inte tas i ett tidigt skede kan planering av förskolor försvåras.

Samverkan mellan stadsdelsförvaltningarna och SISAB fungerar bra enligt båda parter. Möten genomförs regelbundet och ansvarsfördelningen anses tydlig. SISAB tar fram områdesplaner som beskriver prioriteringar av bolagets projekt med tillägg för stadsdelsförvaltningarnas behov de närmaste sex åren. Planen är ett levande dokument i den strategiska samverkan. När stadsdelsnämnden tagit beslut om att en förskola ska byggas i SISAB:s regi beställer nämnden förskolan av bolaget. SISAB tar då över och driver projektet.

Enligt intervjuade sker begränsad eller ingen samverkan mellan stadsdelsförvaltningarna och utbildningsförvaltningen. Inom SAMS sker idag begränsad samverkan vad gäller förskolefrågor. I budget för 2017 föreslås att kommunstyrelsen ska utarbeta stadsövergripande riktlinjer för förskoleplaneringen, med prioritering på nybyggnadsområden. Arbetet ska ske i samverkan med utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna.

Stadsdelsförvaltningarna har även kontakt med byggbolagen som är aktiva i stadsdelsnämnden för att få så bra information som möjligt genom hela byggprocessen.

2.4.3.1 Samverkan inom granskade projekt

Grundtvigsgatan 33

Enligt uppgift har samverkan mellan Bromma stadsdelsförvaltning och SISAB i projektet Grundtvigsgatan 33 fungerat bra. Däremot har samverkan mellan stadsdelsförvaltningen och stadsbyggnadskontoret inte fungerat. Enligt tidplanen skulle samråd i ärendet äga rum innan sommaren 2016. November 2016 har samråd i ärendet ännu inte genomförts. Stadsdelsförvaltningen har inte kallats till möte sedan i början av mars. Utlovade tidplaner har inte hållits och handläggare på stadsbyggnadskontoret har inte hört av sig på över ett halvår, enligt uppgift.

Förskolan Spåret

I projektet Spåret fungerade samarbetet i tidigt skede med planering av förskolan tillsammans med exploateringskontoret. Dock hamnade stadsdelsförvaltningen utanför vid projekteringen. När entreprenören och byggherren tog över projektet informerades och involverades inte stadsdelsförvaltningen vilket bland annat ledde till att lokalerna fick för låg takhöjd. Stadsdelsförvaltningen försökte påverka det som gick när de i ett sent skede kom in projekteringen.

2.5 Grundskola

2.5.1 Prognostisering av skollokaler

Utbildningsnämndens beslutade lokalförsörjningsplan omfattar 3 år och är en bilaga till nämndens flerårsplan. I planen finns en framåtblick över prognosperioden på 10 år. Prognosen bygger bland annat på elevströmmar och faktiska intag. Vidare innehåller lokalförsörjningsplanen en sammanfattande beskrivning av SAMS och lokalbehovet fram till 2040. Den s.k. 2040-prognosen har tagits fram inom ramen för SAMS och är uppdelad på stadsdelsnämndsnivå.

För att skapa elevprognoser utgår utbildningsförvaltningen från Swecos befolkningsprognos och elevantalsprognos. I ett första skede granskar lokalenhetens GIS-handläggare Swecos prognosunderlag och gör analyser på stadsnivå respektive per stadsdelsförvaltning. Analyserna som redovisas i nämndens lokalförsörjningsplan används därefter av enhetens lokalstrateger. Strategernas analys syftar ytterst till att säkerställa att alla prognostiserade elever ska få en plats i skolan. Strategerna arbetar parallellt med både korta

och långa perspektiv i processerna. Det korta perspektivet är ettårigt och handlar om att utifrån aktuellt elevintag säkerställa kommande års intag. I de fall det krävs åtgärder inför kommande års intag är behovet akut och paviljonger är ett vanligt alternativ. Arbetet sker i dialog med grundskoleavdelning. Grundskolecheferna kan bidra med ett annat perspektiv eftersom de har insyn i skolorna i större utsträckning.

För att få så bra planeringsunderlag som möjligt tas hänsyn till information från stadsbyggnads- och exploateringskontoret om planerade bostäder. Enligt intervjuade är det svårt att bedöma hur planerade bostadsprojekt kommer påverka elevantalsprognosen. Projekten förändras och tidplaner förskjuts. Efter dialog, under hösten 2016, mellan utbildningsförvaltningen och stadsledningskontoret har bestämts att utbildningsförvaltningen ska få tillgång till månadsvisa utdrag ur registret över planerat bostadsbyggande. Syftet är att kunna följa upp antalet nya bostäder i prognosen mot aktuell skolplanering. I tidigt skede när prognos saknas kan budgetanvisningen om ett genomsnitt på 50 grundskoleelever per 100 bostäder tillämpas.

2.5.2 Planering av skollokaler

När utbildningsnämnden övertog ansvaret för grundskolorna i staden, i juli 2007, var budskapet i budgeten att behovet av skollokaler för grundskolan skulle minska under närmaste tiden. Samtidigt angavs i budget för 2007 att den omfattande utbyggnaden av nya bostäder inom Stockholm ställer krav på tillskapande av nya lokaler för skolor och förskolor.

Enligt intervjuade påbörjades stadens planering av nya grundskolor i ett för sent skede. Behovet av planering för en utökning av elevplatser fanns redan 2007. Den strategiska planeringen av nya grundskolor sattes igång på allvar i och med budget 2011. Då kommunstyrelsen och utbildningsnämnden fick i uppdrag att ta fram en plan för att möta det ökade antalet grundskolebarn. Uppdraget hanterades inom utredningen *Skolplanering för ett växande Stockholm* 2011. Redovisning av utredningen överlämnades till kommunstyrelsen hösten 2011. I utredningen beräknades att antal elever skulle öka med 27 000 till och med 2020. Utredningen visade även på att antal förskolebarn skulle fortsätta öka närmaste femårsperioden.

Sedan 2014 sker långsiktig samordnad grundskoleplaneringen inom SAMS. SAMS har lämnat en rapport över planeringsinriktning för utbyggnad av grundskolor till kommunstyrelsen i april 2016. Rap-

porten visar på att det enligt nuvarande stadsplanering finns ett totalt behov av cirka 35 000 nya grundskoleplatser i staden till 2040. Det innebär i teorin cirka 40 nya skolor med 900 elever.

Utbildningsnämndens planeringen av skollokaler utgår ifrån prognosen som redovisas i lokalförsörjningsplanen. Inom SISAB tas områdesplaner fram som innehåller planerat underhåll samt beställningar från utbildningsnämnden. Områdesplanerna är på sju år och delas in i sex geografiska områden. Utbildningsförvaltningens lokalstrateger och SISAB:s förvaltningsområdeschefer träffas vid tre tillfällen per år för att diskutera planeringen utifrån lokalförsörjningsplanen och områdesplanerna. Därtill för SISAB ett register över alla kommande års olika projekt fram till 2023 där kostnad och tidplan för respektive projekt framgår. Registret uppges vara värdefullt vid planeringen och för att få en översikt av samtliga projekt. Även planerade skolor inom SAMS fram till 2040 finns inlagda i registret. En summering av samtliga projekt gör det möjligt att redovisa investeringsvolymer per år.

För den kortsiktiga planeringen tar utbildningsförvaltningen fram ett underlag under september där det framgår hur många elever som förväntas påbörja grundskolan kommande år. Detta arbete sker i samarbete mellan lokalenheten och grundskoleavdelning som ansvarar för antagningarna. Arbetet beskrivs utgå från både prognoser och kända orsaker till avvikelser mot prognosen.

Lokalenhetens strateger har löpande kontakter med SISAB:s förvaltningsområdeschefer. När det dyker upp akuta behov av fler elevplatser kan strategerna och förvaltningsområdescheferna gemensamt finna snabba lösningar såsom paviljong, inhyrning i andra lokaler eller ombyggnad. Med paviljonger och inhyrningar löser förvaltningen många kortsiktiga problem. Paviljonger tar cirka 9 månader att färdigställa från beställning.

I och med det nya skolvalet har skolpliktbevakningsområden tagits bort som urvalsgrund. Från hösten 2016 tillämpas istället den relativa närhetsprincipen. Det innebär att eleven kan gå i en skola som ligger 2-4 km från elevens adress beroende på ålder. Enligt uppgift kan det innebära förändringar mot tidigare års elevintag. Med anledning av denna förändring sker analyser på lokalenheten på vilket sätt prognosen påverkas.

Inom utbildningsförvaltningen finns även kapacitetsöverenskommelser per grundskola. Syftet är att få en likvärdig bedömning av skolors kapacitet, att befintliga lokaler ska användas effektivt

och nybyggnation begränsas. De baseras på kapacitetsutredningar som redogör för hur många elever en skola kan ta emot. Utredningarna har genomförts med hjälp av ett särskilt kapacitetsverktyg som enheten tagit fram i samverkan med grundskoleavdelningen.

Vidare kan skolorna skicka in önskemål om lokalförändringar till lokalenheten på utbildningsförvaltningen. Skolorna kan på så sätt ta initiativ som kan beaktas i planeringen och som är en del i det samlade planeringsunderlaget. Dessutom finns styrgrupper i varje enskilt skolprojekt där projekthandläggare, rektor och representanter för SISAB ingår.

En viktig fråga för utbildningsförvaltningen är att planera utifrån helheten i ett område. Vid förtätning i samband med ett antal mindre bostadsprojekt kan det vara svårt att uppskatta behovet av elevplatser. Då är det extra viktigt med samverkan mellan utbildningsförvaltningen och exploaterings- samt stadsbyggnadskontoret.

2.5.2.1 Planering i granskade projekt

Årstaskolan, etapp 3.

I den ursprungliga skolplaneringen för Årstafältet från 2013 prognostiserades ett behov av 1000 elevplatser utifrån att 4 000 lägenheter skulle byggas. Förvaltningen planerade för en grundskola med 760 skolplatser. Skolan planerades till etapp 5. Resterande skolbehov förväntades lösas genom etablering av friskolor.

Något år senare utökades bostadsantalet på Årstafältet till 6 000 lägenheter. Då kontaktade exploateringskontoret utbildningsförvaltningen och frågade om behov fanns för ytterligare grundskolor i området. Frågan ställdes innan beslut om markanvisning togs. Utbildningsnämnden konstaterade att behov av ytterligare en grundskola fanns. Efter diskussioner om lämplig plats markanvisade exploateringsnämnden en tomt inom etapp 3 till SISAB. Diskussioner förs även om en tredje kommunal grundskola på Årstafältet.

Midsommarkransen

Projektet Midsommarkransen tillkom efter att utbildningsförvaltningen prognostiserat ett ökat elevantal i Hägersten- Liljeholmens stadsdelsförvaltning. Utbildningsförvaltningen bedömde att en ny F-9 skola för 900 elever krävdes för att möta det kommande behovet. En beställning gjordes till SISAB i mars 2014. I beställningen angav utbildningsförvaltningen att SISAB skulle utgå från den volymstudie som genomfördes i september 2013. I övrigt planeras skolan utifrån utbildningsförvaltningens funktionsprogram,

vilket enligt förvaltningen ska medföra en hög flexibilitet och omställbarhet.

2.5.3 Samverkan

SAMS styrgrupp respektive arbetsgrupp träffas regelbundet. Vidare finns fokusgrupper inom SAMS vars syfte är att lösa planeringen på kort sikt i särskilt svårlösta områden. Enligt intervjuade är samarbetet som sker inom ramen för SAMS positivt eftersom samtliga berörda nämnder och bolag samverkar kring lokalförsörjning vad gäller grundskolan. Det uppges dock att dialogen och besluten i SAMS inte alltid sprids ner till involverade förvaltningars medarbetare. Vidare har det inte genomförts någon uppföljning av hur samverkan utvecklats mellan verksamheterna.

Intervjuade på utbildningsförvaltningens lokalenhet anser att uppdraget som stadens byggeneral har borde utökas och förändringar behövs om hänsyn till den pedagogiska verksamheten ska tas i större utsträckning. Samordning mellan SAMS och byggeneralen anses önskvärt. Stadens nya byggeneral som tillträdde hösten 2016, har fått ett bredare uppdrag och har titeln stadsutvecklingsstrateg. Uppdraget är vidare än bara stadens bostadsbyggande.

Utbildningsförvaltningens främsta samarbetspartner för skolplaneringen är SISAB. Samarbetet mellan utbildningsförvaltningens lokalenhet och SISAB beskrivs fungera bättre än tidigare, mycket på grund av de olika möten som hålls flera gånger per år för att diskutera planeringen. Vid mötena utbyts information avseende utbildningsförvaltningens utbyggnad- och ombyggnadsplaner och SISAB:s underhållsplaner. I praktiken kan detta innebära att lokalenheten ibland inväntar SISAB:s underhåll och SISAB lokalenhetens planering för att mininera de egna kostnaderna. Tidigare uppges dessa kostnadsfrågor varit svårlösta men genom ett bättre samarbete löses frågorna enklare idag. Ett utvecklingsområde som nämnts av intervjuade är samarbetsformerna i och med SISAB:s breddade uppdrag i budget 2016.

Enligt intervjuade på lokalenheten har samarbetet med stadsbyggnads- och exploateringskontoren utvecklats men dialogen kan utvecklas ytterligare. Lokalenheten är i behov av information om nya bostäder i ett tidigt skede i processen. Det finns för närvarande inte tillräckliga rutiner för denna dialog. Kontakterna beskrivs vara personberoende och ansvaret upplevs otydligt. Vidare finns ingen bra rutin för att ta tillvara på utbildningsförvaltningens intressen i byggprojekten. Detta har inneburit att vissa bostadsprojekt inte kommit till lokalenhetens kännedom.

Enligt intervjuade på stadsbyggnadskontoret saknas det tillräckliga interna rutiner avseende hur samverkan i staden ska ske mellan olika förvaltningar. Vad gäller exploateringskontoret finns kvalitetssystemet som ger vissa ramar, men vägledning vad gäller samverkan utanför ledstången[3] upplevs saknas i vissa delar.

2.5.3.1 Samverkan i granskade projekt

Beträffande projekten på Årstafältet och i Midsommarkransen fungerar samverkan bra mellan exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret, utbildningsförvaltningen och SISAB enligt samtliga intervjuade i projektet. Intervjuade berättar att det finns olika samverkansformer i vilka involverade träffas mer eller mindre regelbundet. Exempelvis arbetsmöten, projektgruppsmöten, styrgruppsmöten och områdesmöten. Varje projekt är unikt vilket innebär att samverkansformerna kan variera.

Inom projektet Årstafältet bildades tidigt en grupp för offentlig service. Arbetsgruppen hanterar alla typer av offentlig service såsom idrottslokaler, förskolor, skolor, gruppbostäder, vårdboenden, kulturlokaler.

3 Analys

Granskningen visar att planering av lokaler för förskola och grundskola grundas på årligen uppdaterade officiella prognoser från Sweco som används som prognosunderlag i hela staden. Befolkningsprognoserna bearbetas inom respektive verksamhet med tillkommande information om stadens bostadsbyggande för att redovisa en så aktuell bild som möjligt.

Stadsdelsförvaltningarna arbetar något olika med prognosarbetet. Grunden är dock befolkningsprognosen och den information som samlas in genom områdesmötena med exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret samt trafikkontoret. Hägersten-Liljeholmen har sedan länge haft ett väl utvecklat planeringsarbete. Inom Bromma sker just nu förändringar för att förbättra och utveckla kompetensen inom prognostisering och planering av förskolor. Det är av stor vikt att stadsdelsförvaltningarna får ta del av aktuell information om bostadsbyggandet så tidigt som möjligt.

[3] Handbok för gemensamma rutiner i exploateringsprojekt mellan de tekniska förvaltningarna

Inom utbildningsförvaltningen har lokalenheten stärkt sitt arbete med prognoser genom att GIS-handläggaren i ökad utsträckning bearbetar informationen från Sweco. Lokalenheten uppdaterar prognosen med information om stadens nytillkomna bostadsprojekt för att få så bra planeringsunderlag som möjligt. Genom att utbildningsförvaltningen ges tillgång till aktuella uppgifter om stadens bostadsprojekt får de ett bättre underlag för sin planering av skolplatser.

Svårigheter i stadsdelsförvaltningarnas planering av förskolor är i första hand kopplad till stadsbyggnadsprocessen. Osäkra tidplaner gör det svårt att planera i ett helhetsperspektiv. Vissa förskolor som ska avvecklas ska ersättas med nya. Utökat antal barn kräver utbyggnad av förskoleplatser. Därför är det viktigt att tidplanerna i detaljplanerna är så realistiska som möjligt och att planering sker områdesvis.

Planeringen av skolor för alla stadens elever kräver ett helhetsperspektiv. Planeringen av nya skolor ska hanteras både inom nya bostadsområden och vid förtätning av befintliga områden. Utbildningsnämndens tidigare eftersatta planering påverkar också den närmaste tidens utbud av skolplatser. Dagens behov som borde ha planerats för minst fem år sedan måste därför lösas mer eller mindre akut.

Vidare visar granskningen att den samverkan som sker inom ramen för SAMS uppfattas vara positiv. Samtliga berörda nämnder och bolag samverkar kring lokalförsörjning avseende grundskolan. Dock har det framkommit att det arbete som sker inom ramen för SAMS inte alltid sprids i respektive förvaltning. En förutsättning för att staden ska klara av att tillgodose att stadens samtliga elever har en skolplats är att det arbetet som sker inom SAMS får genomslagskraft på samtliga nivåer i berörda organisationer.

Således har, och som uttrycks vara viktigt i budget 2016, samplaneringen förbättrats och samordningen förstärkts på central nivå, men samverkan behöver fortsätta att utvecklas på lokal nivå. Kommunstyrelsen har, enligt budget, det övergripande ansvaret att åstadkomma en mer effektiv samverkan mellan berörda parter. Om detta åstadkommits har inte utretts, eftersom någon uppföljning inte genomförts.

Samverkan avseende planering och byggande av förskolor mellan stadsdelsförvaltningarna och SISAB beskrivs fungera bra. Vidare har samverkan mellan utbildningsförvaltningen och SISAB

avseende planering av skolor utvecklats och upplevs fungera bra. Revisionskontoret anser att denna utveckling är positiv eftersom en gemensam målbild avseende planering är en grundläggande förutsättning för att staden ska klara av de utmaningar som finns rörande lokalförsörjningen för den pedagogiska verksamheten. I och med SISAB:s breddade uppdrag i budget 2016 är det dock viktigt att alla inblandade fortsätter anpassa och vidareutveckla samverkan. Bolagets omorganisation är en anpassning till de nya kraven.

Det samverkansområde som är i störst behov av utveckling är den samverkan som sker mellan utbildningsförvaltningen respektive stadsdelsförvaltningarna och stadsbyggnads- och exploateringskontoret. I granskningen har det framkommit att det saknas former för strukturerad samverkan. Kontaktytor med stadsbyggnads- och exploateringskontoren bör inte vara personberoende eller bygga på upparbetade relationer. I vissa fall innebär detta ett hinder för att staden i största möjliga utsträckning ska kunna erbjuda förskole- och skolplatser på ett så optimalt sätt som möjligt. I budgeten framhålls bland annat att fungerande samverkansformer är en viktig förutsättning för att säkerställa skolplaneringen och förskoleplanering i staden.

Den bristfälliga samverkan mellan exploaterings- respektive stadsbyggnadskontoret och utbildningsförvaltningen har lett till att planering av grundskolor kommer in sent i vissa projekt. Dessutom är det en stor utmaning för staden att planera för nya elevplatser vid förtätning i befintliga bostadsområden. I dessa områden är det viktigt att berörda parter planerar för hela området och inte utifrån varje enskilt projekt. Om helhetsbilden för ett område saknas finns risk att utbildningsförvaltningens planering inte säkerställer kommande behov av elevplatser i de områden som bostadsbyggandet sker. I befintliga områden är det dessutom ofta svårare att hitta tillgänglig mark för grundskolor.

Bristen på samverkan kan leda till att det blir svårt att uppfylla de krav på planering som uttrycks i budgeten. I budgeten lyfts vikten av att byggnationen av skolor ska in i ett tidigt skede i planeringen så att ändamålsenliga lokaliseringar kan erhållas till rimliga kostnader för mottagande nämnd.

4 Uppföljning av tidigare lämnade rekommendationer

Vid uppföljning av de rekommendationer som framfördes i projektrapporten Styrning av lokalförsörjningen har följande framkommit.

Kommunstyrelsen bör precisera sitt samordningsuppdrag och strategiska stöd avseende lokalförsörjning och lokalhantering.
Revisionskontoret bedömer att samarbetet inom SAMS har förtydligat kommunstyrelsens men även övriga parters uppdrag och roller. Genom SAMS samordnas den strategiska planeringen av grundskolor i staden.

Kommunstyrelsen bör följa upp utvecklingen av samverkansarbetet mellan verksamheterna.
I budgeterna de senaste åren uttrycks vikten av samverkan mellan berörda parter vad gäller planering av förskolor och skolor. Direktiven förtydligar att planeringen är alla berördas ansvar. Kommunstyrelsen anges ha det övergripande ansvaret att åstadkomma en mer effektiv samverkan mellan berörda parter. Inom SAMS diskuteras samarbetet inom staden mellan berörda parter. Stadsledningskontorets samordnare är operativa och delaktiga i processerna i verksamheten.

Uppföljning är ett väsentligt inslag i all verksamhet inte minst för att identifiera utvecklingsområden och förbättra samverkan. Kommunstyrelsen har inte gjort någon uppföljning av hur samverkan fungerar. Därav kan rekommendationen inte anses åtgärdad.

Exploateringsnämnden bör se över sina rutiner för samverkan i planeringsprocessens tidiga skeden för att säkra tillgången på platser i förskolor och skolor.
Exploateringsnämnden har en rutin att inför beslut om markanvisning tillfråga stadsdelsförvaltningen om behov av lokaler bland annat för förskoleverksamhet. Rutinen efterlevs i princip vid alla markanvisningsbeslut. Genom att behoven dokumenteras i besluten för markanvisning bedöms att rekommendationen efterlevs vad gäller förskolan. Någon liknande rutin finns dock inte för planeringen av grundskolor.

Utbildningsnämnden och SISAB bör komma överens om hur SISAB kan ges ökade möjligheter till att aktivt delta i planeringsarbetet av utbyggnaden av skolor.

Utbildningsförvaltningen och SISAB har tillsammans tagit fram en processbeskrivning, *Projektet i fokus*. Den redogör för de olika stegen i processen. I det löpande arbetet har parterna utökat sitt samarbete vid planering av skolor genom möten i olika forum flera gånger per år. Även samarbetet inom SAMS har bidragit till bättre samverkan. Revisionskontoret bedömer att samverkan mellan utbildningsnämnden och SISAB fungerar bra och att planeringsarbetet i större utsträckning sker i samverkan.

5 Bedömning och rekommendationer

Sammanfattningsvis bedömer revisionskontoret att planeringsprocessen, avseende lokaler för förskolebarn och skolbarn, inte är ändamålsenlig och effektiv. Bedömningen grundas på den bristande samverkan avseende planeringen av förskolor och grundskolor.

För att klara prognostiserad ökning av antalet barn och elever måste samverkan mellan berörda parter struktureras i ett tidigt skede. De brister som uppkommit gällande samverkan kan påverka både prognostisering och planeringen av nya platser i förskola och grundskola. De senaste åren har en förbättring skett gällande samverkan men den bör vara mindre personberoende, mer strukturerad och styrd av riktlinjer. Detta gäller i första hand kontakter mellan exploaterings- samt stadsbyggnadskontoren och verksamheterna.

Budgeten anger att kommunstyrelsen ansvarar för att samplaneringen av ny-, om- och tillbyggnader av förskolor och skolor förbättras genom en förstärkt samordning. Vi bedömer att samverkan inom SAMS inte fått tillräcklig genomslagskraft i hela organisationen. Det är viktigt att berörda nämnder och styrelser säkerställer att det arbete som sker inom SAMS sprids i hela organisationen. Detta gäller framför allt stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden och utbildningsnämnden.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer.

- Exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och utbildningsnämnden bör säkerställa att samverkan inom SAMS får genomslagskraft på samtliga nivåer i respektive nämnd

- Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden tillsammans med stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden bör skapa former för strukturerad samverkan, både vad gäller prognostisering av barn och elever samt planering i stadsbyggnadsprocessen

Bilaga 1 Intervjupersoner

Stadsledningskontoret
Bitr. avdelningschef, stadsutvecklingsavdelningen
Controllers, stadsutvecklingsavdelningen

Utbildningsförvaltningen
Enhetschef, lokalenheten
Bitr. enhetschef, lokalenheten
GIS-handläggare, lokalenheten
Handläggare, lokalenheten
Strateg, lokalenheten
Grundskolechef

Bromma stadsdelsförvaltning
Avdelningschef Förskola
F.d. avdelningschef Förskola och teknik
Lokalstrateg

Hägersten-Liljeholm stadsdelsförvaltning
Avdelningschef Samhällsplanering
F.d. avdelningschef Samhällsplanering

SISAB
Chef fastighetsavdelningen, söder
Chef fastighetsavdelningen, norr
Projektansvariga

Exploateringskontoret
Projektledare

Stadsbyggnadskontoret
Handläggare

Fastighetskontoret
Enhetschef
Projektledare

Bilaga 2 Revisionskriterier

Stadens budget 2016

I budgeten för 2016 finns ett antal skrivningar som hänvisar till stadens lokalförsörjning avseende förskola och grundskola. De redogör för vikten av berörda nämnders planering och samverkan.

Kommunstyrelsen

I avsnitt *Skolplanering för ett växande Stockholm* redogörs att antalet barn och elever ökar kraftigt de kommande åren. Fler skollokaler behövs för att säkerställa att elever ska få plats på den skola som efterfrågas. Därutöver behöver samplaneringen av ny-, om- och tillbyggnader av förskolor och skolor förbättras genom en förstärkt samordning. Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret att åstadkomma en mer effektiv samverkan mellan berörda parter.

Stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden ska i sin planering utgå från ett riktvärde om minst 25 förskoleplatser respektive minst 50 grundskoleplatser per 100 nya lägenheter, anpassat efter lokala förhållanden. För att säkerställa behovet av förskole- och grundskoleplatser ska stadsbyggnadsnämnden i en obligatorisk punkt i start-PM som rör bostadsbyggande, genom en kontinuerlig dialog med berörda nämnder, klargöra hur behovet av nya förskole- och grundskoleplatser ska klaras. När exploateringsnämnden markanvisar större områden ska utbildningsnämnden alltid kontaktas och mark för skolbyggnation reserveras.

Utbildningsnämnden

Stockholm växer kraftigt och på flera platser är det nödvändigt att både bygga ut befintliga grundskolor samt att bygga nya. Det är viktigt att klara av att ta emot stora årskullar och hitta bra lösningar i hela staden.

Utbildningsnämnden, i samarbete med SISAB, är ansvarig för att stadens skollokaler utnyttjas på ett så effektivt sätt som möjligt över tid. Den planering som tagits fram ska uppdateras löpande och vara underlag för den framtida planeringen.

Stadens behov av platser för grundskoleelever ska utgå från utbildningsnämndens långsiktiga planering. Skolplaneringssamordnaren inom kommunstyrelsen ska säkerställa att berörda nämnder och bolag inom staden såsom utbildningsnämnden, stadsdelsnämnderna, stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, SISAB och idrottsnämnden samverkar i ett tidigt skede för att säkerställa att stadens behov av förskole- och skollokaler tillgodo-

ses. Skolbyggnaden får inte komma på undantag i stadsutvecklingen utan ska ges en central plats och fungera som en märkesbyggnad för närområdet.

Stadsdelsnämnderna
I en växande stad behöver behovet av lokaler för förskolan säkerställas. Utbildningsnämnden ska samarbeta med stadsdelsnämnderna avseende prognoser över det förväntade behovet av förskoleplatser. För att klara utbyggnaden av förskolelokaler ska alltid möjligheten att utnyttja skollokaler undersökas.

Ansvaret att uppfylla barnomsorgsgarantin innebär att det ska finnas en långsiktig och framsynt planering av förskolelokaler med tillhörande utemiljöer. Stadsdelsnämnderna har en central roll för att säkra behovet av förskolelokaler. För att säkerställa ett effektivt användande av förskole- och skollokaler ska samarbetet stärkas med utbildningsnämnden och SISAB. Utbildningsnämnden ska samarbeta med stadsdelsnämnderna avseende den stadsövergripande strategiska planeringen av förskolelokaler.

Utbyggnaden av förskolor fortsätter. Antalet barn i förskoleålder ökar enligt prognosen med cirka 1 800 under perioden 2015 till 2018. Ökningen innebär utmaningar för stadens lokalförsörjning.

Exploateringsnämnden
Exploateringsnämnden ska bland annat säkerställa resurser för strategisk planering inom områden som skolplanering och förskoleutbyggnad.

När Stockholm växer är det angeläget att stadens berörda nämnder och bolagsstyrelser deltar på ett tidigt stadium i planeringsarbetet. Exploateringsnämnden ska ha ett nära samarbete med de nämnder och bolagsstyrelser som ansvarar för skola, idrottsytor och annan samhällsservice för att se till att stadsplaneringen karaktäriseras av ett helhetsperspektiv. Stadsdelsnämnderna ska komma in i ett tidigare skede i processerna.

Stadsbyggnadsnämnden
Stadsbyggnadsnämnden ska bland annat säkerställa resurser för strategisk planering inom områden som skolplanering och förskoleutbyggnad.

Stadsbyggnadsnämnden ska ha ett nära samarbete med de nämnder och bolagsstyrelser som ansvarar för skola, idrottsytor, omsorg och annan samhällsservice för att se till att stadsplaneringen karaktär-

iseras av ett helhetsperspektiv. Byggnation av exempelvis skolor och idrottplatser ska in i ett tidigt skede i planeringen så att ändamålsenliga lokaliseringar kan erhållas till rimliga kostnader för mottagande nämnd. Stadsbyggnadsnämnden och exploateringsnämnden ska planera för att kunna möta och genomföra ett långsiktigt behov av skolor.

Skolfastigheter i Stockholm AB, SISAB
Staden växer och antalet elever ökar kraftigt den kommande perioden. Den stora ökningen kommer att ställa stora krav på bolaget för att klara av den stora utbyggnad som behövs. Det är angeläget att SISAB har en ledande roll i planeringsarbetet för fortsatt utbyggnad av skolor och förskolor och särskilt tar ansvar för att söka lämpliga lokaler och markanvisningar för att tillgodose prognostiserat behov av utbyggnad av förskole- och skollokaler. Under perioden planeras för nyproduktion av flera nya skolor och förskolor.

SISAB ska verka för kostandseffektiva, energieffektiva och ändamålsenliga lokallösningar.

Fastighetsnämnden
Fastighetsnämnden har en angelägen uppgift att tillsammans med stadens andra nämnder och bolagsstyrelser planera för och tillse att behovet av lokaler för stadens egna verksamhetsbehov säkerställs. I detta ingår bland annat förvärv av förskolor.

Stadens investeringsstrategi

I stadens investeringsstrategi anges att bostäder och infrastruktur (1) redan tidigare har pekats ut som prioriterade områden. Därefter kommer staden att satsa på investeringar i skolor (2), miljö- och klimatinvesteringar (3) samt i idrott och kultur (4).

Vidare anges att det är viktigt att staden har god beredskap för att den demografiska utvecklingen växlar över tid och att den långsiktiga planeringen för stadsutveckling och ny samhällsservice utvecklas. Ökningen av antalet yngre barn innebär ett ökat behov av förskolor och skolor. Samtidigt har Stockholm under de senaste åren inte klarat att investera i takt med de ökande behoven. Under de närmaste åren kommer antalet elever i Stockholms grundskolor fortsätta att öka markant.

SISAB äger och förvaltar merparten av Stockholms förskolor och skolor. Bolagets investeringar påverkar stadens förvaltningssektor genom förändrade lokalkostnader. Det är därför viktigt för investe-

ringsplaneringen att underlag för prioriteringar tas fram med en gemensam lägesbild och under samordnade former med beställande nämnder; det vill säga stadsdelsnämnderna samt utbildnings-nämnden.