

# Revisionsrapport

## *Planering av gymnasieskolans verksamhet*

Kalix kommun

*Linda Marklund  
Anna Carlénius*

*Mars 2013*

# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning och revisionell bedömning</b> .....	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>3</b>
2.1.	Bakgrund .....	3
2.2.	Revisionsfråga .....	3
2.3.	Metod och avgränsning .....	4
<b>3.</b>	<b>Granskningsiakttagelser</b> .....	<b>5</b>
3.1.	Organisation .....	5
3.2.	System, rutiner och kommunikation för styrning och ledning.....	5
3.2.1.	Kommunfullmäktiges system för styrning och ledning .....	5
3.2.2.	Nämndens system för styrning och ledning .....	5
3.2.3.	Verksamhetens rutiner för styrning och ledning samt kommunikation.....	6
3.3.	Nämndens planering av gymnasieverksamheten .....	6
3.3.1.	Prognostisering av elevantal.....	6
3.3.2.	Budgetering .....	6
3.3.3.	Planering av gymnasieutbudet .....	7
3.3.4.	Beslut om programutbud.....	7
3.4.	Verksamhetens ekonomiska resultat och god ekonomisk hushållning .....	8
3.4.1.	Befolkning och befolkningsförändringar .....	8
3.4.2.	Verksamhetens kostnader och ekonomiska resultat.....	9
3.4.3.	Mål och nyckeltal.....	10
<b>4.</b>	<b>Analys och bedömning</b> .....	<b>11</b>

# 1. **Sammanfattning och revisionell bedömning**

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC granskat utbildningsnämndens planering av gymnasieskolans framtida verksamhet. Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämndens styrning och ledning av verksamheten är ändamålsenlig. Granskningen har resulterat i följande bedömningar och iakttagelser:

- Vår bedömning är att det inte finns ändamålsenliga *system, rutiner och kommunikation för styrning och ledning* i samtliga led från nämnden till lärarna. Nämnden har upprättat målsättningar och indikatorer. Däremot har nämnden inte säkerställt att det sker en aktiv dialog och ett medvetet aktivt arbete ute i verksamheten i syfte att uppfylla nämndens målsättningar.
- Vi bedömer att det inför nämndens beslut om gymnasieskolan inte finns *fullgoda beslutsunderlag med ekonomiska konsekvenser*. Bedömningen baseras på att fördjupade ekonomiska analyser inför nämndens beslut om programutbud saknas i beslutsunderlaget.
- Det är inte möjligt att göra en revisionell bedömning av om gymnasieverksamheten bedrivs med *god ekonomisk hushållning*. Detta eftersom nämndens uppföljning inte ger något tydligt svar på hur verksamhetens kvalitet står i relation till verksamhetens förhållandevis höga kostnader.
- Vi bedömer att nämnden inte bedriver gymnasieverksamheten på ett fullt *ekonomiskt tillfredställande sätt*. Vi uppmärksammar att verksamheten har bedrivits inom tilldelad ram under året. Däremot har verksamheten väsentligt högre kostnader än många jämförbara kommuner samtidigt som det inte kan styrkas att verksamhetens kvalitet är högre.
- Vi noterar att det finns en viss beredskap i den kommunala gymnasieorganisationen för att möta förändringar i elevantal och elevers valmönster. Nämnden gör en årlig avvägning avseende slutligt programutbud. Vår bedömning är dock att nämndens beredskap inte är tillräckligt god. Detta eftersom nämndens kostnader, exempelvis för lokaler, indikerar att det fortfarande finns behov av att anpassa organisationen till det alltjämt krympande elevunderlaget.

*Sammanfattningsvis bedömer vi att nämndens styrning och ledning av gymnasieverksamheten för närvarande inte är ändamålsenlig. Vi uppmärksammar dock att det finns en medvetenhet och vilja hos nämnd och förvaltning att utveckla analysen och se över kostnaderna, vilket vi finner positivt.*

I syfte att utveckla verksamheten föreslår vi att nämnden prioriterar följande:

- Skapa en väl fungerande dialog med rektorer och lärare, i syfte att uppnå en effektiv styrning och ledning av verksamheten.

- Utveckla nämndens beslutsunderlag inför beslut om programutbud. Underlagen bör innehålla utökad analys och tydliggöra ekonomiska och kvalitetsmässiga konsekvenser av nämndens beslut.

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

Hösten 2011 reformerades gymnasieskolan. Reformen innebar bl.a. en förändrad programstruktur och behörighetskrav. Detta tillsammans med ett minskat antal ungdomar i gymnasieåldern samt konkurrens från fristående skolor ställer ökade krav på gymnasieskolans förmåga att anpassa sig efter ändrade förutsättningar.

Utbildningsnämnden ansvarar för att ungdomarna i kommunen erbjuds en gymnasieutbildning av god kvalitet. Kommunen kan erbjuda utbildning som den själv anordnar eller utbildning som anordnas av en annan kommun eller ett annat landsting som kommunen har samverkansavtal med. Elever kan även välja att studera på fristående gymnasieskolor. Den kommunala gymnasieverksamheten är svår att prognosticera eftersom det är elevernas val som i stor utsträckning styr vilken utbildning som ska tillhandahållas. Verksamheten ska samtidigt bedrivas enligt god ekonomisk hushållning. Det ställs därför stora krav på nämnden när det gäller att ta fram tillförlitliga underlag för planering och att utforma verksamheten i enlighet med dessa.

Av skolverkets databaser framgår att gymnasieverksamheten i Kalix kommun avviker kostnadsmässigt i negativ bemärkelse i jämförelse med kommungruppen och riket i övrigt samtidigt som kommunen står inför demografiska utmaningar. Vidare framgår det att kommunen i jämförelse även avviker negativt avseende andelen elever som fullföljt utbildningen inom 4 år, vilket i sig är en kostnadsdrivande faktor.

Utifrån en bedömning av risk och väsentlighet har revisorerna beslutat att granska nämndens styrning och ledning av gymnasieskolan.

### **2.2. Revisionsfråga**

Granskningen syftar till att bedöma ifall nämndens styrning och ledning av verksamheten är ändamålsenlig. Följande kontrollmål ska besvaras:

- System, rutiner och kommunikation för styrning och ledning i samtliga led från nämnden till lärarna är ändamålsenliga
- Beredskapen i den kommunala gymnasieorganisationen för att möta förändringar i elevantal och elevers valmönster är god.
- Bedriver nämnden gymnasieverksamheten på ett ekonomiskt tillfredställande sätt och med god ekonomisk hushållning?
- Inför nämndens beslut om gymnasieskolan finns fullgoda beslutsunderlag med ekonomiska konsekvenser.

---

### **2.3. Metod och avgränsning**

Granskningen har avgränsats till att omfatta utbildningsnämnden och dess gymnasieverksamhet. Granskningen har genomförts genom:

- Intervjuer med; presidiet i nämnden, förvaltningschef, ekonom, 3 rektorer och 5 representanter från lärarkåren.
- Dokumentgranskning av bl.a. budget och verksamhetsplan, årsredovisning och delårsrapport, beslutsunderlag och protokoll.

## 3. Granskningsiakttagelser

### 3.1. Organisation

I kommunen finns en kommunal gymnasieskola, Furuhedsskolan, indelad i tre skolenheter som leds av var sin rektor. I den kommunala gymnasieutbildningen erbjuds sammanlagt 12 nationella program läsåret 2012/2013. Därutöver finns introduktionsutbildning och lärlingsutbildning. Naturbruksprogrammet drivs i landstingets regi.

Från år 2010 samverkar Furuhedsskolan med Tornedalsskolan i Haparanda om vissa program. Avtal finns avseende följande program; handels- och administration, barn- och fritid samt fordons- och transportprogrammet.

Hösten 2012 fanns 644 folkbokförda gymnasieelever i Kalix. Av dessa gick 112 stycken i andra kommuners gymnasieskolor. Resterande 532 gick i Kalix gymnasium. 101 elever från andra kommuner gick i Kalix gymnasieskola.

Utbildningsnämnden övertog ansvaret för gymnasieverksamheten 2012-01-01. Den nuvarande förvaltningschefen har ansvarat för verksamheten sedan 2012-03-01.

### 3.2. System, rutiner och kommunikation för styrning och ledning

#### 3.2.1. Kommunfullmäktiges system för styrning och ledning

Fullmäktige har, i juni 2011, behandlat kommunens styr- och ledningssystem. Av beslutsunderlaget framgår bl.a. att:

- Nämnden ska besluta om *mål*. Det ska finnas en *röd tråd* från nämndens mål till aktiviteter på förvaltnings- och arbetsplatsnivå.
- Förvaltningschefen ska utarbeta *verksamhetsplan* innehållande *utvecklingsaktiviteter* för att uppnå målen. *Hur* detta ska uppnås samt *vem* som ska utföra det.
- Målen ska vara *kända* av alla medarbetare. Ledarna ska göra målen kända bl.a. vid arbetsplatsträffar, resultat- och utvecklingssamtal. Ledarna ska följa upp och diskutera åtgärder och avvikelser mot målen minst en gång per år.

#### 3.2.2. Nämndens system för styrning och ledning

Granskningen visar att nämnden eller förvaltningen inte upprättat någon samlad verksamhetsplan avseende år 2012. *Verksamhetsplan 2013* har, i augusti 2012, antagits av nämnden. Planen innehåller uppdrag, mål och mått i fyra perspektiv (medborgare/brukare, medarbetare, tillväxt/utveckling, ekonomi). Planen innehåller även en redogörelse för vilka aktiviteter som ska genomföras för att uppnå respektive mål.

Granskningen visar att det varierar i vilken utsträckning aktiviteterna är konkreta och specificerade. Planen innehåller ingen uppgift om vem som ansvarar för att utföra respektive aktivitet.

### **3.2.3. Verksamhetens rutiner för styrning och ledning samt kommunikation**

Av våra intervjuer med lärarna framgår att det i verksamheterna inte upprättas några indikatorer eller utvecklingsaktiviteter med utgångspunkt från nämndens målsättningar. De lärare vi intervjuade hade inte heller kännedom om nämndens målsättningar utan angav att utgångspunkten för deras dagliga arbete är de nationella målsättningarna.

Ordförande uppger att denne i juni träffat all personal samt även träffat rektorerna vid två tillfällen i syfte att informera om nämndens målsättningar. Av intervju med rektorerna framgår att dessa sedan följt upp denna dag med personalen under hösten. Rektorerna anger även att de arbetat med ett av nämndens mål, i juni 2012.

Det finns fasta forum för kommunikation mellan lärare och rektorer i form av arbetsplatsträffar och arbetslagsträffar. Av intervjuer framgår att det varierar ganska kraftigt mellan rektorerna hur ofta dessa träffar anordnas.

Lärarna uppger att den allmänna kommunikationen mellan rektorer och lärare i huvudsak upplevs vara väl fungerande. Däremot upplever lärarna att det generellt finns för lite tid för kommunikation med rektorerna. Den kommunikation som sker upplevs huvudsakligen fokusera på lösning av mer eller mindre akuta situationer som uppstått. Nämndens eller fullmäktiges målsättningar uppges inte vara föremål för diskussion vid träffar mellan rektor och lärare eller vid de årliga medarbetarsamtalen.

## **3.3. Nämndens planering av gymnasieverksamheten**

### **3.3.1. Prognostisering av elevantal**

Av intervjuer framgår att prognostisering av elevantal sker dels av förvaltningens nämndsekreterare, dels av kommunens utvecklingsenhet. Prognostisering sker årligen, inför nämndens beslut om programutbud för kommande läsår.

Granskning av nämndens beslutsunderlag inför beslut om programutbud 2013/2014 visar att underlaget (daterat 2013-03-03) innehåller prognos över förväntat elevantal i årskurs 9 fram till år 2028. Av underlaget framgår att prognosen baseras på *antalet födda* i kommunen.

### **3.3.2. Budgetering**

Nämnden har i internbudget 2013 (september 2012) fördelat en ram till varje rektor. Resursfördelningen baseras dels på elevantal per program dels på en ram för lokaler och administration.



Det sker ingen revidering av nämndens internbudget efter slutlig antagning till programmen. Av intervjuer framgår att rektor istället har frihet att omfördela medel inom sin ram, mellan de program de ansvarar för.

### 3.3.3. Planering av gymnasieutbudet

Av intervjuer med nämndens presidium och förvaltningschef framgår att de upplever det vara mycket svårt att förutspå elevers sökmönster och därmed utforma rätt programutbud. Orsakerna uppges vara att elever i och med Gy 11 blivit mer rörliga så till vida att de söker utbildningar utom kommunen och att det är svårt att se någon tydlig tendens i sökmönstren. Gymnasieverksamheten anges även vara ett nytt verksamhetsområde för stora delar av nämnden. De intervjuade upplever att det finns behov av att utveckla analysen för att öka prognossäkerheten.

Förvaltningschef och ordförande uppger att de har utvecklat kontakterna med branschrepresentanter och arbetsförmedlingen i syfte att fånga upp arbetsmarknadens behov. Ordförande använder sig även av arbetsförmedlingens arbetsmarknadsprognoser och skolan har programråd med branscherna runt befintliga program. Studie- och yrkesvägledarna genomför informationsinsatser inför gymnasievalet och arrangerar studiebesök på gymnasieskolan.

De lärare vi intervjuat framför kraftig kritik mot hur planering och beslut av gymnasieskolans programutbud sker. De upplever att det inte finns någon långsiktig planering och prioritering när det gäller gymnasieskolans utbud. Lärarna ger exempel på resurskrävande utbildningar (t ex hantverksprogram med inriktning frisör) som startats upp och senare lagts vilande, på grund av för få sökande. Vidare upplever de att det är oklart vad beslutet om den NIU-utbildning<sup>1</sup> med inriktning mot innebandy som ska starta läsåret 2013/2014 grundas på. Lärarna uttrycker även en oro för att detta förfarande ska påverka skolans renommé och därmed elevernas sökbild, i negativ riktning.

### 3.3.4. Beslut om programutbud

Granskningen visar att nämnden, i maj 2012, har fattat beslut om *kriterier för fastställande av sökbart programutbud*. Av beslutet framgår att nämnden beslutat om följande kriterier:

- Förbättrat underlag för att tillgodose den lokala och regionala arbetsmarknadens behov.
- Om möjligt tillgodose alla inriktningar inom studieförberedande programmen.
- Ambition att elevernas efterfrågan på estetiska, praktiska och studieförberedande program ska tillgodoses så långt som möjligt.
- Sökbara program ska hålla en hög kvalitativ nivå.

---

<sup>1</sup> NIU = Nationellt godkända idrottsutbildningar.

Granskningen visar att nämnden vid ett flertal tillfällen under granskningsperioden (augusti, september och november) behandlat och reviderat *sökbart programutbud* inför kommande läsår, 2013/2014. Sökbart programutbud (program, inriktning och dimensionering) har fastställts i november 2012. Granskningen visar att nämnden fastställt maximalt antal elever vid respektive program. Däremot innehåller nämndens beslut ingen uppgift om vilket som är det minsta antalet elever som krävs för att ett program ska starta.

Nämnden har i mars 2013, efter ansökningstiden löpt ut, beslutat om slutligt *programutbud och inriktningar* inför läsåret 2013/2014. Granskning av nämndens beslutsunderlag visar att detta innehåller en redovisning av sökbilden (antal sökande per program samt preliminär behörighet) per 15 februari 2013. Jämförelse med föregående års sökbild redovisas också.

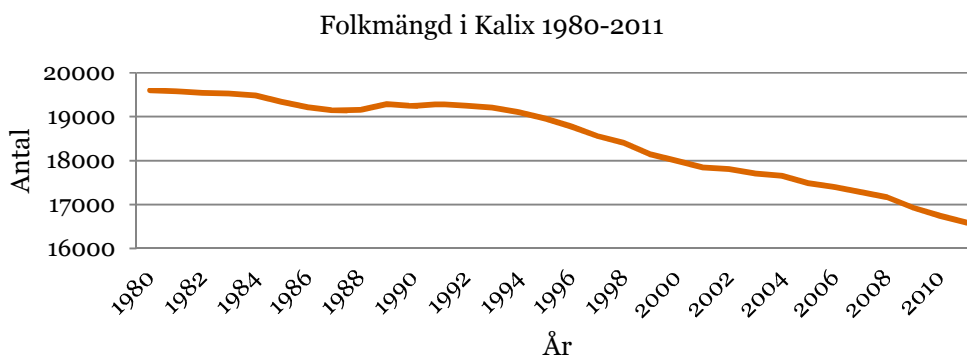
Underlaget innehåller en begränsad analys av elevernas sökmönster (de som antagits till program i andra kommuner återvänder). I övrigt redovisas antalet förstahandssökande till och från andra kommuner.

Av intervju framgår att nämnden, i samband med beslut om slutligt programutbud, erhöll en viss konsekvensanalys (hur mycket mer det skulle kosta att erbjuda utökat programutbud). Granskningen visar att nämndens beslutsunderlag inte innehåller någon fördjupad redovisning av vilka *ekonomiska konsekvenser* beslutat programutbud beräknas få. Beslutsunderlaget innehåller inte heller någon redovisning/analys av hur nämndens *beslutade kriterier* för fastställande av gymnasieutbud tillgodoses.

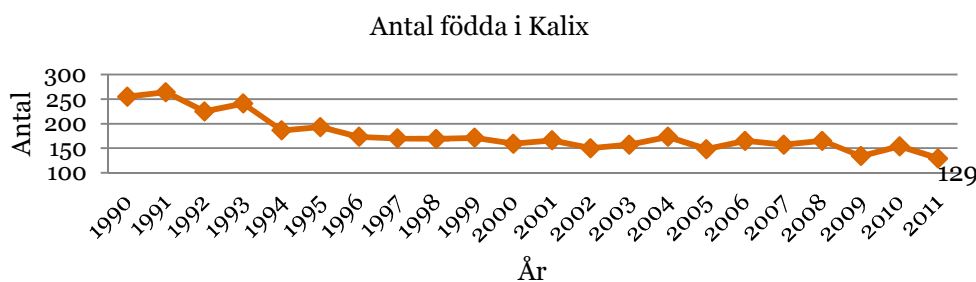
### 3.4. Verksamhetens ekonomiska resultat och god ekonomisk hushållning

#### 3.4.1. Befolkning och befolkningsförändringar

Kalix har de senaste 20 åren tappat 3 008 invånare. Idag har kommunen en befolkning på 16 554 invånare, se tabell nedan.



Även antalet födda i kommunen minskar.



Av diagrammen ovan kan utläsas att gymnasieverksamheten, på grund av minskning av elevunderlaget, står inför en omfattande strukturomvandling bl.a. när det gäller överskott av lokaler och personal.

### 3.4.2. Verksamhetens kostnader och ekonomiska resultat

Av årsredovisning 2012 framgår att gymnasieverksamheten under året bedrivits med ett överskott motsvarande totalt + 1,5 mnkr. Verksamheten har även tidigare år bedrivits med ett visst överskott, se tabell nedan.

	2010	2011	2012
Utfall mot budget (tkr)	208	440	1 500

De olika *gymnasieprogrammen* bedrevs år 2012 med ett resultat motsvarande totalt + 791 tkr. Av nedanstående tabell framgår dock att vissa av programmen bedrivits med underskott.

	Budget	Utfall	Avvikelse
<b>Totalt gymnasieskolan (tkr)</b>	<b>78 662</b>	<b>77 145</b>	<b>1 517</b>
Fordonsprogrammet	2 464	2 387	77
Handel- och adm. Programmet	283	308	-25
Naturvetenskapsprogrammet	2 612	2 393	219
Industriprogrammet	2 259	2 259	0
Teknikprogrammet	2 228	2 250	-22
HV-Frisör	2 363	1 984	379
Barn- och fritidsprogrammet	1 915	1 860	55
Omvårdnadsprogrammet	1 746	1 809	-63
Introduktionsprogrammet	4 048	4 428	-380
Estetiska programmet	2 047	2 032	15
Samhällsprogrammet	2 934	3 009	-75
Byggprogrammet	6 463	5 888	575
Energiprogrammet	385	398	-13
Häst- och ridutbildningen	297	312	-15
Ekonomiprogrammet	319	255	64
Summa programmen	32 363	31 572	791
Lokaler	14 049	13 481	1 505
Administration	7 618	5 124	3 035

Av intervju framgår att det totala överskottet år 2012 främst beror på; a) samläsning i vissa ämnen, b) mindre behov av kost och administration p g a färre elever samt c) uppsägning av lokaler som inte använts. De interkommunala avgifterna uppvisar dock ett underskott motsvarande -3,2 mnkr.

Offentlig statistik visar att Kalix, i jämförelse med kommungruppen och riket, har betydligt högre kostnader per elev. Kommunen avviker även väsentligt från beräknad standardkostnad<sup>2</sup>. Se tabell nedan.

	År 2011	Kalix	Kommungrupp	Riket
Kostnad gymnasieskola hemkommun (kr/elev)		126 227	118 742	107 229
Kostnad för lokaler (kr/elev)		22 731	19 071	19 712
Avvikelse mot <i>standardkostnad</i> gymnasieskola (%)		16,3	11,8	3,0

### 3.4.3. Mål och nyckeltal

Nämnden har, i början av år 2012, fastställt verksamhetsövergripande målsättningar och indikatorer för varje verksamhet. Två av nämndens mål (som kan sägas ge uttryck för god ekonomisk hushållning) är:

- Vår skola ska vara *kostnadseffektivare* än kommungruppens genomsnitt utan att visionen "Landets bästa skola" äventyras (ekonomiskt perspektiv).
- Öka andelen elever som *uppnått utbildningsmålen* (tillväxt-/utvecklingsperspektiv).

Granskning av nämndens verksamhetsberättelse 2012 visar att denna inte lämnar något entydigt svar på om nämndens målsättningar uppnåtts av gymnasieverksamheten under året.

<sup>2</sup> Standardkostnad är den kostnad kommunerna skulle ha vid samma ambitionsnivå och effektivitet med hänsyn tagen till strukturella faktorer.

## 4. *Analys och bedömning*

Vår bedömning är att det inte finns ändamålsenliga *system, rutiner och kommunikation för styrning och ledning* i samtliga led från nämnden till lärarna. Nämnden har upprättat målsättningar och indikatorer. Däremot har nämnden inte säkerställt att det sker en aktiv dialog och ett medvetet aktivt arbete ute i verksamheterna i syfte att uppfylla nämndens målsättningar.

Då beslut om mål, omfattning, inriktning och kvalitet inte får delegeras, enligt kommunallagen, är det positivt att beslut om programutbud och inriktningar fattas av nämnden. Vi bedömer dock att det inför nämndens beslut om gymnasieskolan inte finns *fullgoda beslutsunderlag med ekonomiska konsekvenser*. Bedömningen baseras på att fördjupade ekonomiska analyser inför nämndens beslut om programutbud saknas i beslutsunderlaget.

Det är inte möjligt att göra en revisionell bedömning av om gymnasieverksamheten bedrivs med *god ekonomisk hushållning*. Detta eftersom nämndens uppföljning inte ger något tydligt svar på hur verksamhetens kvalitet står i relation till verksamhetens förhållandevis höga kostnader.

Vi bedömer vidare att nämnden inte bedriver gymnasieverksamheten på ett fullt *ekonomiskt tillfredställande sätt*. Vi uppmärksammar att verksamheten har bedrivits inom tilldelad ram under året. Däremot har verksamheten väsentligt högre kostnader än övriga kommuner samtidigt som det inte kan styrkas att verksamhetens kvalitet är högre.

Vi noterar att det finns en viss beredskap i den kommunala gymnasieorganisationen för att möta förändringar i elevantal och elevers valmönster. Nämnden gör en årlig avvägning avseende slutligt programutbud, inför varje läsår. Vår bedömning är dock att nämndens beredskap inte är tillräckligt god. Detta eftersom nämndens kostnader, exempelvis för lokaler, indikerar att det fortfarande finns behov av att anpassa organisationen till det alltjämt krympande elevunderlaget.

2013-03-27

***Linda Marklund***

*Projektledare*

***Hans Forsström***

*Uppdragsledare*