

# Revisionsrapport

## *Anpassning av gymnaseiskolan* Strömsunds kommun

*Linda Marklund*

*Maj 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 .....	3
<b>3.</b>	<b>Lagstiftning</b> .....	<b>4</b>
3.1.	Skollag .....	4
3.2.	Kommunallag .....	4
<b>4.</b>	<b>Granskningsresultat</b> .....	<b>5</b>
4.1.	Organisation .....	5
4.2.	Verksamhetens kostnader .....	5
4.3.	Elever och personal .....	6
4.3.1.	Elever .....	6
4.3.2.	Personal .....	7
4.4.	Styrelsens anpassning av verksamheten utifrån demografiska förändringar	8
4.4.1.	Anpassning av programutbud .....	8
4.4.2.	Anpassning av personal och lokaler .....	9
4.5.	Arbete för att öka attraktionskraften i kommunens gymnasieskola.....	10
4.6.	Anpassning av utbildningsutbudet till efterfrågan .....	11

# 1. **Sammanfattning och revisionell bedömning**

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC granskat verksamhetsplaneringen inom gymnasieskolan. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen bedriver verksamhetsplanering och anpassning till demografiska förändringar inom gymnasieskolan på ett effektivt sätt. Granskningen har resulterat i följande iakttagelser och bedömningar.

- *Antalet elever* i kommunens gymnasieskola minskar stadigt (-24% de senaste 5 åren). Detta främst beroende på att det faktiska elevunderlaget minskar.
- En stor del av *lärarkåren* (ca 30%) kommer att gå i pension inom de närmsta åren. Då elevunderlaget är vikande bedöms detta ge fortsatta möjligheter för att även i framtiden nyttja naturliga pensionsavgångar som en del i regleringen av personaltätheten. Styrelsen bör dock uppmärksamma det framtida behovet av kompetens.
- Styrelsen bedöms i stort ha vidtagit tillräckliga åtgärder i syfte att *anpassa verksamheten* till de demografiska förändringarna avseende personal och lokaler. Styrelsen bör dock analysera verksamhetens relativt höga totalkostnader.
- Styrelsen bör framgent säkerställa att samtliga *principiella beslut* avseende verksamhetens omfattning och inriktning (dvs programutbud) fattas av styrelsen. Vår uppfattning, utifrån intervjuer, är också att detta kommer att ske från och med nästa läsår.
- Styrelsen bedöms för närvarande inte arbeta på ett tillräckligt aktivt sätt för att *öka attraktionskraften* i kommunens gymnasieskola. Styrelsen och verksamheten genomför insatser för att locka elever till skolan. Insatserna vänder sig huvudsakligen till kommunens egna grundskoleelever. Det finns ingen tydlig strategi för hur attraktionskraften i kommunens gymnasieskola ska öka.
- Verksamheten bedöms i stort anpassa gymnasieverksamheten till *elevernas efterfrågan*. Det är positivt att verksamheten fokuserat på ett programutbud som varit tämligen stabilt över tid. Ett flertal program från det ursprungliga utbudet de senaste läsåren inte kunnat startas upp på grund av för få sökande, vilket tyder på att det finns behov av att justera det sökbara utbudet. Vi har också uppmärksammat att även verksamheten ser detta behov och ämnar föreslå styrelsen besluta om förändring i kommande programutbud.
- Styrelsen bedöms i stort anpassa verksamheten efter *arbetsmarknadens efterfrågan*. Styrelsens satsningar på teknikcollege och collegecertifiering av vård- och omsorgsprogrammet och bedöms vara exempel på satsningar som motsvarar behov på arbetsmarknaden. Styrelsen bör dock observera den höga arbetslösheten bland kommunens ungdomar.

*Sammanfattningsvis är vår bedömning att styrelsen i stort bedriver verksamhetsplanering och anpassning till demografiska förändringar inom gymnasieskolan på ett effektivt sätt.*

I syfte att utveckla verksamheten lämnar vi följande rekommendationer:

- Vid kommande beslut om programutbud:
  - Säkerställ ett *tillförlitligt beslutsunderlag* innehållande ekonomiska beräkningar och en konsekvensanalys av förslaget programutbud. Som en del i beslutsunderlaget bör även långsiktig prognos över elevutvecklingen (antal, sökmönster, behörighet mm) ingå.
  - Besluta vilket som är det *minsta antalet* elever som krävs för att utbildningen ska starta (främst avseende de program som har få sökande).
- Utarbeta en tydlig strategi i syfte att skapa en god bild och upplevelse av kommunens gymnasieskola.

## **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 och kommunala skolor i andra kommuner ställer ökade krav på gymnasieskolans förmåga att anpassa sig efter ändrade förutsättningar.

Kommunstyrelsen 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 prognostisera 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 styrelsen när det gäller att ta fram tillförlitliga underlag för planering och att utforma verksamheten i enlighet med dessa.

Granskningen har initierats efter genomförd väsentlighets- och riskanalys och ingår i 2013 års revisionsplan.

### **2.2. Revisionsfråga**

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen bedriver verksamhetsplanering och anpassning till demografiska förändringar inom gymnasieskolan på ett effektivt sätt. Följande kontrollfrågor ska besvaras:

- Hur ser elevutvecklingen och pensionsavgångar ut?
- Vilka aktiviteter bedriver kommunstyrelsen för att anpassa verksamheten utifrån demografiska förändringar?
- Vilket arbete bedriver kommunstyrelsen för att öka attraktionskraften i kommunens egen gymnasieskola?
- Hur arbetar kommunstyrelsen med att anpassa utbildningsutbudet till gymnasieungdomars och arbetsmarknadens efterfrågan?

Revisionsfrågorna utgör även revisionskriterier, d v s bedömningsgrund om hanteringen av privata medel sker med tillräcklig intern kontroll.

### **2.3. Metod och avgränsning**

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentgranskning (tex protokoll, måldokument mm), statistiska uppgifter och intervjuer med styrelsens ordförande, 2:e vice ordförande, förvaltningschef samt rektor gymnasieskola.

## **3. Lagstiftning**

### **3.1. Skollag**

Av proposition 2009/10:165 framgår att kommunen är skyldig att informera om de nationella programmen och om möjligheterna att få utbildning på introduktionsprogram. I en situation där elevunderlaget är vikande blir utbildningsanordnarnas marknadsföring allt viktigare för att uppnå tillräckligt elevantal för att fortsatt kunna bedriva sin verksamhet. SKL och Friskolornas riksförbund har utformat ett underlag om marknadsföring av gymnasieutbildningar i syfte att ge huvudmän stöd för att utforma marknadsföringsinsatser av god kvalitet.

Av skollagen (2010:800) framgår att rektor beslutar om skolans inre organisation. I prop. 2009/2010:165 anges att rektor alltid fattar sina beslut om verksamheten inom de organisatoriska och ekonomiska ramar som huvudmannen beslutat om. Några exempel på vad som kan avses med beslut om inre organisation är; organisation av det pedagogiska arbetet, arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd, skolans kontakter med föräldrar, arbetslivet och det omgivande samhället, kompetensutveckling av personalen etc.

### **3.2. Kommunallag**

Av kommunallagen (1991:900) framgår att en nämnd/styrelse får uppdra till anställd, ledamot eller anställd att besluta på nämndens vägnar. Av lagens 6 kap. § 34 framgår dock att beslutanderätten inte får delegeras i ärenden som avser verksamhetens *mål, inriktning, omfattning eller kvalitet*.

## 4. Granskningsresultat

### 4.1. Organisation

I kommunen finns en kommunal gymnasieskola, Hjalmar Strömerskolan, som leds av rektor. I den kommunala gymnasieutbildningen erbjuds sammanlagt 14 nationella program läsåret 2012/2013. Därutöver erbjuds introduktionsprogram. Det finns även möjlighet att läsa NIU-utbildning<sup>1</sup> med inriktning mot sportskytte.

Hösten 2012 fanns 355 gymnasieelever på Hjalmar Strömerskolan i Strömsund. 136 av kommunens elever gick i andra kommuners gymnasieskolor och 40 elever från andra kommuner gick i Strömsunds gymnasieskola.

Kommunstyrelsen är ansvarig nämnd för gymnasieskolan.

### 4.2. Verksamhetens kostnader

Av årsredovisning 2012 framgår att gymnasieverksamheten, vid Hjalmar Strömerskolan, under år 2012 bedrivits med ett underskott mot budget motsvarande – 417 tkr (exkl. interkommunala avgifter), se tabell nedan.

	2010	2011	2012
Utfall mot budget (tkr)	-3 091	640	-417

I årsredovisning 2012 anges att underskottet främst beror på högre kostnader för; a) stödverksamhet och b) individuella program. Av intervjuer framgår att underskottet för år 2010 främst orsakades av att fler elever valde att studera vid Hjalmar Strömerskolan vilket ökade kostnaderna för denna verksamhet. Istället var de interkommunala ersättningarna detta år lägre.

Kostnaderna för interkommunala ersättningar har under de senaste tre åren ökat med 673 tkr.

	2010	2011	2012
Interkommunala ersättningar (tkr)	13 585	14 108	14 258

Offentlig statistik visar att kostnaderna för kommunens elever (folkbokförda i kommunen) är högre jämfört med övriga glesbygdskommuner och riket. När det gäller kostnaderna för elever i kommunens egen gymnasieskola noteras att kostnaderna för lokaler och skolmältider är högre, i övrigt är kostnaderna i nivå eller lägre jämfört med kommungruppen. För år 2011 var kostnaden 5,5 % högre än vad stan-

<sup>1</sup> NIU=Nationellt godkänd idrottsutbildning.

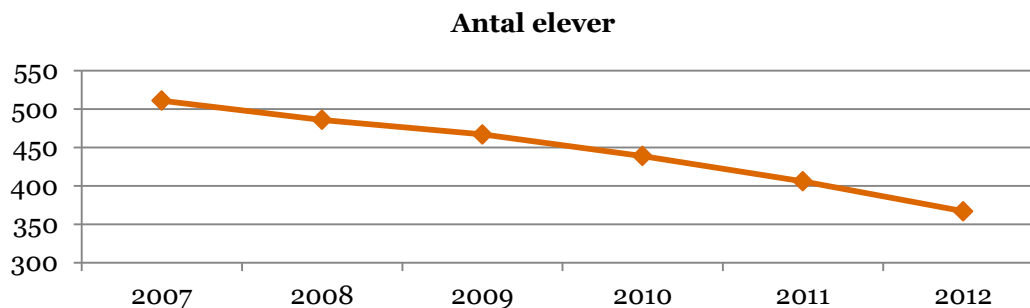
andardkostnaden<sup>2</sup> motiverar. Kommunens kostnader per elev har sammanställts i tabellen nedan.

Kostnader, år 2011 (kr/elev)	Strömsund	Kommun-grupp	Riket
<i>Kostnad gymnasieskola hemkommun, totalt<sup>3</sup></i>	130 882	123 832	107 229
-lokaler	22 185	19 019	19 712
-undervisning	57 441	57 726	56 600
-läromedel	6 456	6 406	7 593
-skolmåltider	5 148	4 640	4 591
-elevvård	2 002	2 026	1 902
-övriga kostnader	21 426	36 134	25 688

### 4.3. Elever och personal

#### 4.3.1. Elever

Av offentlig statistik kan utläsas att antalet gymnasieelever (folkbokförda i kommunen) stadigt minskat de senaste åren. De senaste 5 åren har antalet elever på Hjalmar Strömerskolan minskat med ca 24 %.

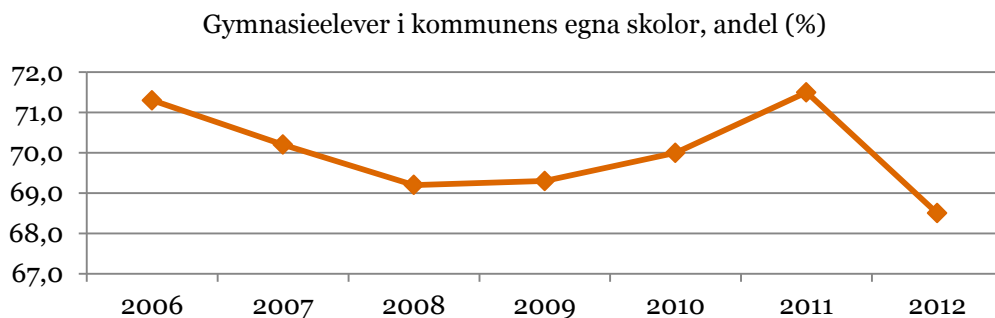


Offentlig statistik visar även att andelen elever som väljer att studera i fristående skolor eller skolor i andra kommuner legat mellan 28-31% de senaste åren. Av nedanstående tabell framgår hur stor andel av kommunens elever som läser vid kommunens egen gymnasieskola.

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

<sup>3</sup> Avser elever folkbokförda i kommunen.

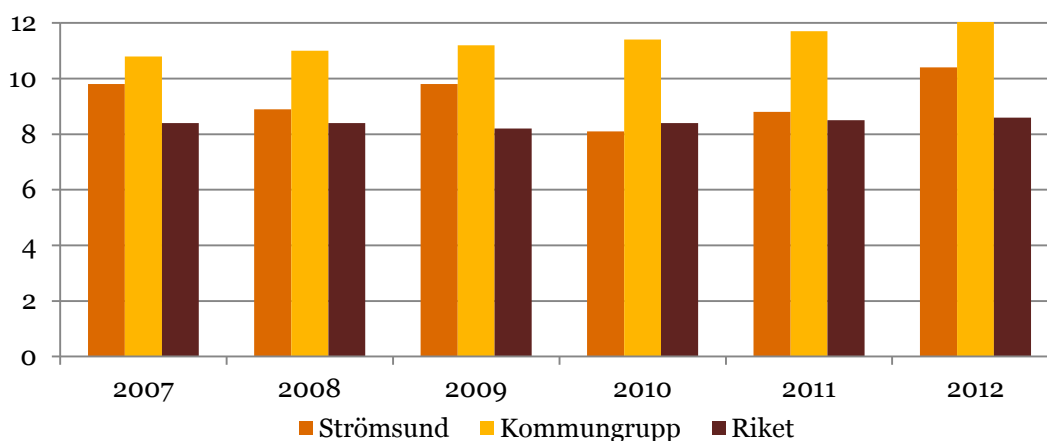




#### 4.3.2. Personal

När det gäller personal framgår av offentlig statistik att *personaltätheten* varierat något under de senaste fem åren. Antalet lärare per 100 elever har legat mellan 8,1–10,4 under perioden. Jämfört med kommungruppen är personaltätheten lägre i Strömsund. Nedanstående tabell visar utvecklingen över tid.

Figur 1. Antal lärare per 100 elever



Antalet nyanlända har ökat i kommunen de senaste åren. Innevarande läsår finns 80 nyanlända elever i gymnasieskolans verksamhet, vilket motsvarar ca 56 % av eleverna på introduktionsprogrammen. Av intervjuer framgår att dessa elever ofta kräver mer resurser.

Enligt uppgift från förvaltningschef beräknas 18 lärare på Hjalmar Strömerskolan<sup>4</sup> att gå i pension under åren 2013-2020. Detta motsvarar ca 30 % av lärarkåren.

**Kommentarer:** När det gäller elevutveckling visar vår granskning att antalet elever i kommunens gymnasieskola stadigt minskar. Detta främst beroende på att det faktiska elevunderlaget minskar.

När det gäller pensionsavgångar visar granskningen att en stor del av lärarkåren kommer att gå i pension inom de närmsta åren. Då elevunderlaget är vikande bedöms detta ge fortsatta möjligheter för att även i framtiden nyttja naturliga pens-

<sup>4</sup> Avser såväl lärare vid gymnasiet som vuxenutbildningen på Hjalmar Strömerskolan.

ionsavgångar som en del i regleringen av personaltätheten. Styrelsen bör dock uppmärksamma det framtida behovet av kompetens.

#### **4.4. Styrelsens anpassning av verksamheten utifrån demografiska förändringar**

Granskningen visar att styrelsen inför år 2013 formulerat följande målsättning som berör området:

- Kostnaden för varje flicka och pojke på Hjalmar Strömerskolan ska ligga i nivå med jämförbara kommuners.

##### **4.4.1. Anpassning av programutbud**

###### *Prognostisering*

Av intervju med förvaltningschef framgår att verksamheten, i sin planering av gymnasieverksamheten, använder sig av statistik över antalet grundskoleelever i kommunen. Hänsyn tas även till att i snitt 30 % av eleverna väljer skolor i andra kommuner och att ett antal elever från andra kommuner tillkommer till elevunderlaget.

###### *Sökbart programutbud*

Granskningen visar att styrelsen inför innevarande läsår, 2012/2013, eller kommande läsår, 2013/2014, inte fattat beslut om vilka gymnasieprogram som ska erbjudas i kommunen.

Granskningen visar att den gängse rutinen är att det, årligt återkommande, sökbara programutbudet beslutas av förvaltningen. Beslutet baseras på en bedömning av vilka program som är realistiska att erbjuda med hänsyn till en avvägning mellan kostnad och efterfrågan bland elever och kommunens näringsliv. Det sökbara utbudet uppges ha varit oförändrat under ett flertal år.

Av intervjuer framgår dock att förändringar i det sökbara programutbudet fattas av styrelsen dvs i de fall det blir aktuellt att erbjuda nya gymnasieprogram eller lägga ner befintliga program. Certifiering av vård- och omsorgscollege uppges vara exempel på verksamhet som styrelsen beslutat med hänsyn till efterfrågan av vårdpersonal i kommunen. Den senaste förändringen i utbudet är tillskottet av Fordons- och transportprogrammet (transportinriktningen) som, enligt uppgift, beslutades av styrelsen.

Enligt uppgift från förvaltningschef kommer denne med största sannolikhet att lämna ett förslag till styrelsen om att 3 – 4 program inte kommer att ingå i det sökbara utbudet för läsåret 2014/2015.

###### *Slutlig programorganisation*

Granskningen visar att styrelsen inför innevarande läsår 2012/2013 inte fattat beslut om *slutlig programorganisation*. Enligt uppgift från förvaltningschef baseras

förvaltningens beslut om slutlig organisation på antalet sökande på respektive program. En avvägning görs med hänsyn till ekonomiska möjligheter (budgetram) och praktiska möjligheter (samläsningsmöjligheter inom och mellan programmen).

Av intervju med förvaltningschef framgår att ett flertal program från det sökbara programutbudet inte kunnat startas på grund av för få sökande. Detta gäller såväl innevarande läsår 2012/2013 (3 program) som kommande läsår 2013/2014 (4 program). Granskningen visar att ett förslag till beslut i styrelsen har upprättats avseende slutligt programutbud läsåret 2013/2014. Underlaget innehåller förslag till programutbud samt preliminärt antal sökande per program. Avsikten är att styrelsen ska behandla ärendet i juni 2013.

#### 4.4.2. Anpassning av personal och lokaler

Av intervju med förvaltningschef framgår att endast ett fåtal lärare hittills har behövt varslas på grund av det vikande elevunderlaget. Anpassning av personalstyrkan har istället främst kunnat ske med hjälp av naturliga pensionsavgångar. Som tidigare redovisats (avsnitt 4.3.2) ligger personaltätheten under snittet för kommungruppen. Antalet årsarbetande lärare<sup>5</sup> på Hjalmar Strömerskolan har minskat från 61 till 56 mellan år 2008-2012.

Även anpassningen av gymnasieskolans lokaler har, enligt intervjuer, i huvudsak fungerat väl. Verksamheten har under senare år avvecklat lokaler, tex delar av elevhemmet och delar av skolan. Enligt förvaltningschefen ligger de totala kostnaderna för lokaler dock ungefär på samma nivå som tidigare år, pga kostnadsökningar. Det upplevs nu vara svårt att avveckla mer lokaler. Som tidigare redovisats (avsnitt 4.2) ligger kommunens kostnader för den egna gymnasieskolans lokaler högre än snittet för kommungruppen. De högre kostnaderna (7 050 kr/elev) innebär totalt sett att kommunens gymnasielokaler är ca 2,5 mnkr<sup>6</sup> dyrare än lokalerna i jämförbara kommuner.

**Kommentarer och bedömning:** Vår bedömning är att styrelsen i stort vidtagit tillräckliga åtgärder i syfte att anpassa verksamheten till de demografiska förändringarna avseende personal och lokaler. Styrelsen bör dock analysera verksamhetens relativt höga kostnader.

Vi bedömer vidare att styrelsen framgent bör säkerställa att samtliga principiella beslut avseende verksamhetens omfattning och inriktning (dvs programutbud) fattas av styrelsen. Vår uppfattning, utifrån intervjuer, är också att detta kommer att från och med nästa läsår. Styrelsen bör i detta sammanhang även säkerställa ett tillförlitligt beslutsunderlag innehållande ekonomiska beräkningar och en konsekvensanalys av föreslaget programutbud. Som en del i beslutsunderlaget bör även långsiktig prognos över elevutvecklingen (antal, sökmönster, behörighet mm) ingå.

<sup>5</sup> Avser såväl lärare inom gymnasiet som vuxenutbildningen vid Hjalmar Strömerskolan.

<sup>6</sup> Baserat på 355 elever.

## 4.5. *Arbete för att öka attraktionskraften i kommunens gymnasieskola*

I den medborgarundersökning som genomfördes av SCB<sup>7</sup> hösten 2012 uppgick Nöjd-Kund-Index (NKI) för gymnasieskolan till 53 i Strömsund. Detta är ett lågt betyg i jämförelse med övriga kommuner i samma storlek som deltog i undersökningen. I SCB:s rapport anges gymnasiet vara en av de verksamheter som bör prioriteras för att få nöjdare medborgare i Strömsunds kommun.

Granskningen visar att styrelsen inte utarbetat någon dokumenterad *strategi eller plan* för hur attraktionskraften i kommunens gymnasieskola ska öka. Av intervjuer framgår dock att styrelsens arbetsutskott i samband med budgetarbetet inför år 2014 diskuterat behovet av att genomföra en genomlysning av gymnasieskolan i syfte att kunna fatta välgrundade, strategiska beslut om skolans framtid.

Av intervjuer med rektor och förvaltningschef framgår att verksamheten årligen genomför ett antal insatser i syfte att informera om gymnasieskolans verksamhet, exempelvis:

- Samtliga 9:or inbjuds att besöka gymnasieskolan inför sitt val till gymnasiet.
- Samtliga 9:or erbjuds göra en kortare praktik på ett gymnasieprogram.
- Samtliga 8:or inbjuds att besöka gymnasieskolan under vårterminen.

Därutöver har styrelsen inför innevarande läsår tillämpat en ny *marknadsförings-/informationsmetod* i syfte att öka antalet elever som söker till kommunens gymnasieskola. Representanter från styrelsen samt lokala företag har gemensamt besökt grundskoleeleverna och informerat om skolan, utbildningarna och arbetsmarknaden. Av intervjuer framgår att detta informationsmöte upplevdes ge bra effekt och förvaltningschefen uppskattar att ca 10 % fler av kommunens grundskoleelever inför kommande läsår sökt till Hjalmar Strömerskolan.

Av intervjuer framgår vidare att det pågår ett nära samarbete med näringslivet inom ramen för *teknikcollege* samt certifierade *vård- och omsorgscollege*. Dessa utbildningar innebär att kommunen och näringslivet samverkar för att öka attraktionskraften och på utbildningarna och anpassa dessa efter näringslivets behov. Det praktiska samarbetet sker i utbildningarnas styrgrupper där representanter från skola och näringsliv deltar.

Granskningen visar att det i nämndens budget inte finns några särskilda medel avsatta för marknadsföring av kommunens gymnasieskola.

**Kommentarer och bedömning:** Vår bedömning är att styrelsen för närvarande inte arbetar på ett tillräckligt aktivt sätt för att öka attraktionskraften i kommunens gymnasieskola. Styrelsen och verksamheten genomför insatser för att locka elever till skolan. Insatserna vänder sig huvudsakligen till kommunens egna grundskoleelever. Vi bedömer det dock vara av vikt att styrelsen utarbetar en tydlig strategi i syfte att skapa en god bild och upplevelse av kommunens gymnasieskola.

<sup>7</sup> SCB – Statistiska Centralbyrån.

## 4.6. Anpassning av utbildningsutbudet till efterfrågan

Granskningen visar att Strömsunds kommun har en hög ungdomsarbetslöshet (7,7%<sup>8</sup>), i förhållande till länet (4,8%), och riket (5,2%).

Av intervjuer framgår att verksamheten har fokuserat på ett stabilt utbud av nationellt godkända "basutbildningar" istället för profilerade utbildningar, vilka ofta är mer resurskrävande. Vidare framgår av intervjuer att det upplevs vara svårt att anpassa utbildningsutbudet till elevernas efterfrågan.

Granskningen visar att styrelsen, inför år 2013, formulerat följande mål:

- Samverkan med näringslivet ska öka för att möta företagens framtida behov.

Förvaltningschef och rektor upplever att det råder ett bra samarbete mellan gymnasieskolan och kommunens näringsliv. Strukturerat samarbete med näringslivet sker runt teknikcollege samt collegecertifierade vård- och omsorgsprogrammet. Detta samarbete sker i form av styrgruppsmöten där såväl gymnasieskola som näringsliv finns representerade.

Av intervjuer framgår att styrelsens fokus är att matcha utbudet till elevernas efterfrågan snarare än till arbetslivets efterfrågan. Tanken är att utbudet vid vuxenutbildningen och yrkeshögskolan i högre utsträckning ska matcha arbetsmarknadens behov.

**Kommentarer och bedömning:** Vår bedömning är att verksamheten i stort anpassar gymnasieverksamheten till elevernas efterfrågan. Vi bedömer det vara positivt att verksamheten fokuserat på ett programutbud som varit tämligen stabilt över tid. Ett flertal program från det ursprungliga utbudet de senaste läsåren inte kunnat startas upp på grund av för få sökande, vilket tyder på att det finns behov av att justera det sökbara utbudet. Vi har också uppmärksammat att även verksamheten ser detta behov. Styrelsen bör i samband med sitt beslut om sökbara programutbud även besluta vilket som är det minsta antalet elever som krävs för att utbildningen ska starta (främst avseende de program som har få sökande).

Vår bedömning är att styrelsen i stort anpassar verksamheten efter arbetsmarknadens efterfrågan. Styrelsens satsningar på teknikcollege och certifiering av vård- och omsorgsprogrammet bedöms vara exempel på satsningar som motsvarar behov på arbetsmarknaden. Styrelsen bör dock observera den höga arbetslösheten bland kommunens ungdomar.

<sup>8</sup> Statistik från Arbetsförmedlingen avseende april 2013.

2013-05-22

---

***Linda Marklund***

*Uppdragsledare*