
Revisionsrapport
***Beredskap för förändrade
förutsättningar i
gymnasieverksamheten***

Botkyrka kommun

Henrik Fagerlind
Sofia Regnell
Marta Rivelis

November 2012



Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
2.	Inledning	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Revisionsfråga	2
2.3.	Avgränsning och metod.....	2
3.	Gymnasieverksamheten i Botkyrka.....	3
3.1.	Mål och organisation.....	3
3.1.1.	Mål	3
3.1.2.	Organisation	3
3.2.	Val av gymnasieutbildning	4
3.2.1.	Utvecklingen de senaste åren	4
3.2.2.	Prognosen framöver	5
3.3.	Gymnasiets ekonomi och anpassning till elevantal	6
3.4.	Planering av gymnasieutbudet	7
	Granskningsiakttagelser	8
3.5.	Styrning och uppföljning.....	8
3.5.1.	Styrning.....	8
3.5.2.	Uppföljning.....	8
3.5.3.	Kommentar/bedömning.....	8
3.6.	Planering av gymnasieverksamheten.....	9
3.6.1.	Kommentar/bedömning.....	9

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

De förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun har gett PwC i uppdrag att granska gymnasieverksamhetens anpassning till förändrat elevantal och en ökad konkurrens om eleverna.

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga: *Har utbildningsnämnden en tillräcklig och ändamålsenlig styrning och beredskap med utgångspunkt i förändrade förutsättningar för gymnasieverksamheten?*

Efter genomförd granskning är vår bedömning att det finns en ändamålsenlig styrning och uppföljning av verksamheten i de gymnasieskolor som har kommunen som huvudman. Tydliga mål finns för verksamheten och tydliga rutiner finns för uppföljning, där både elevernas resultat och elevernas uppfattning om utbildningen följs upp. Då det är många av Botkyrkas gymnasieungdomar som studerar på andra gymnasieskolor, än de egna kommunala gymnasieskolorna, bedömer vi att det bör vara av intresse för utbildningsnämnden att följa samtliga folkbokförda gymnasieelevers måluppfyllelse och redovisa detta i exempelvis årsredovisningen. Detta görs inte idag.

Vår bedömning är vidare att det idag finns en god beredskap för förändrade förutsättningar i gymnasieverksamheten, till stor del på grund av den goda samverkan som finns mellan de kommunala skolorna i kommunen samt det samarbete som finns mellan Södertörnskommunerna. Vi bedömer däremot att utbildningsnämnden inte fullt ut utnyttjar sin rätt till insyn. Det är dock inte en skyldighet till insyn, utan just en rätt, och nämnden bestämmer själv i vilken omfattning de vill utöva denna.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Enligt skollagen har kommunen ett ansvar för att tillhandahålla gymnasieutbildning till sina kommuninnevånare i gymnasieåldern. Detta kan ske genom att kommunen själv anordnar utbildningen eller genom att man samverkar med andra kommuner.

Eleverna i Botkyrka kommun kan genom det samverkansavtal som finns mellan kommunerna i Stockholms län fritt välja mellan gymnasieskolor inom samverkansområdet. De fristående gymnasieskolorna är riksrekryterande och har rätt till bidrag från elevens hemkommun.

Antalet elever i gymnasieåldern förväntas att minska framöver. Förutom de minskade elevkullarna så ska de kommunala gymnasieskolorna även beakta en ökad konkurrens från fristående aktörer samt andra kommuners gymnasieskolor. Detta ställer sammantaget stora krav på att kommunen kan anpassa gymnasieskolans dimensionering så att den svarar mot elevernas behov samtidigt som den ska vara så konkurrenskraftig som möjligt med övriga skolor i området.

Enligt skollagen har den kommun där den fristående skolan är belägen rätt till insyn i verksamheten. Rätten till insyn innebär dock inte att kommunen kan kräva att skolan ska delta i kommunens övergripande utvärdering eller att kommunen kan göra påpekanden gentemot den fristående skolan.

2.2. Revisionsfråga

Har utbildningsnämnden en tillräcklig och ändamålsenlig styrning och beredskap med utgångspunkt i förändrade förutsättningar för gymnasieverksamheten?

För att besvara revisionsfrågan har granskningen utgått från följande kontrollmål:

- *Finns en god beredskap i den kommunala gymnasieorganisationen för att möta förändringar i elevantal och elevers valmönster?*
- *Utnyttjar nämnden sin möjlighet till insyn i fristående skolor där kommunens gymnasieelever går?*

2.3. Avgränsning och metod

Utbildningsnämnden är granskningsobjekt och granskningen är avgränsad till den kommunala gymnasieverksamheten. Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av styrdokument såsom budgetdokument och rutiner för uppföljning. En genomgång av tillgänglig statistik över gymnasieutbud och gymnasieval i Botkyrka de senaste åren har också gjorts. Intervjuer har genomförts med förvaltningsledning samt skolledning på Sankt Botvids och Tumba gymnasium.

3. Gymnasieverksamheten i Botkyrka

3.1. Mål och organisation

3.1.1. Mål

Att Botkyrka *ska ha de bästa skolorna* lyfts fram som en av sex utmaningar som måste mötas för att kommunens långsiktiga vision om ett hållbart Botkyrka ska kunna nås. I *Flerårsplan 2012-2015* har sex målområden med tretton utvecklingsmål som knyter an till denna långsiktiga vision formulerats. I utbildningsnämndens ettårsplan för 2012 har nämnden formulerat mål och indikatorer för hur utbildningsverksamheten ska bidra till uppfyllelsen av dessa mål. I ettårsplanen formulerar även nämnden ett antal egna mål som speglar nämndens prioriteringar i verksamheten.

Uppföljning görs av de kommunala gymnasieskolorna i kommunen. Det systematiska kvalitetsarbetet ses som en central del av förvaltningens utvecklingsarbete. Uppföljning definieras som kontinuerliga granskningar och utvärderingar som ger en efterhandsbedömning av verksamhetens processer och resultat. I Botkyrka upprättas kvalitetsredovisningar för samtliga verksamhetsområden och enheter, både till stöd för den lokala uppföljningen men också för att ge möjlighet till informationsutbyte mellan respektive enhet och huvudman. Det finns också en s.k. resultat- och indikatorpalett som innehåller verksamhetsdata och resultat för en rad variabler samt elevenkäter gällande elevernas uppfattning om utbildningen. Palletten möjliggör jämförelser mellan år och mellan enheter. Utöver detta genomför förvaltningsledningen kvalitetsdialoger vilket innebär besök hos enheterna där en dialog förs med utgångspunkt i enhetens palett och kvalitetsredovisning. Besöken används bl.a. som en informationskälla till kommunens samlade kvalitetsredovisning som ligger till grund för beslutsunderlagen i Utbildningsförvaltningens kommande ettårsplan.

3.1.2. Organisation

Utbildningsnämnden ansvarar för gymnasieskolan. Detta innebär framförallt ansvar för budget samt för att organisera skolans verksamheter utifrån de lokala förutsättningarna, så att uppställda mål och krav uppnås på bästa sätt. Nämnden ansvarar också för att följa upp och utvärdera verksamheten samt för att underlätta skolväsendets samverkan med andra institutioner, såsom högskola och näringsliv.

I Botkyrka finns tre kommunala gymnasieskolor med sammanlagt 28 olika utbildningar. Utöver detta finns två fristående skolor och en gymnasiesärkola. Friskoleverksamheten i Botkyrka är mycket liten och endast ett trettiotal elever som är folkbokförda i Botkyrka går i dessa gymnasieskolor. I kommunen har man satsat mycket på specialutformade program och det finns idag fem så kallade spetsutbildningar, bl.a. nycirkus och finansekonomi. Detta är utbildningar som är tydligare profilerade än andra gymnasieprogram och koncentrerade mot vissa specialområden.

I september 2011 fanns 3 589 folkbokförda gymnasieelever i Botkyrka. Av dessa gick 1 031 i fristående gymnasieskolor inom eller utom kommunen och ytterligare 1 095 som går i andra kommuners gymnasieskolor, resterande 1 400 elever gick i de tre kommunala gymnasieskolorna.

3.2. Val av gymnasieutbildning

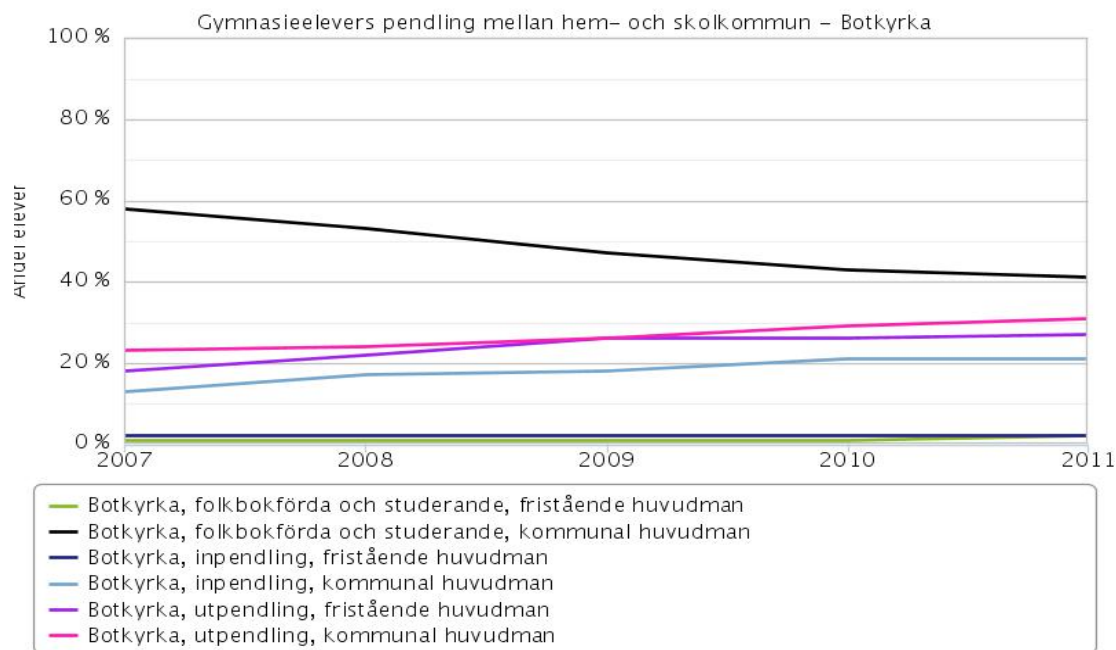
Sedan 2011 råder fri rörlighet för eleverna över kommungränserna i Stockholms län och eleverna kan fritt välja huvudman inom länet. Enligt Kommunförbundet Stockholms läns prognoser kommer elevkullarna med ungdomar i gymnasieåldern minska under 2012-2015 fram till 2016 då de börjar öka igen. Andelen elever i länet som saknar gymnasiebehörighet och måste gå på ett introduktionsprogram prognostiseras också öka något under denna period.¹ I Stockholms län finns idag ett överutbud av gymnasieplatser, både hos kommunala och fristående skolor och konkurrensen ökar mellan dessa i takt med att elevkullarna i gymnasieskolan minskar.

Botkyrka deltar i ett regionalt samarbete med andra södertörnskommuner. Nästan 60 % av kommunens gymnasieelever går i andra kommuners gymnasieskolor eller i fristående skolor och av dessa elever är det framför allt kommunala skolor inom någon annan av Södertörnskommunerna som väljs. Kommunen anser att de inte skulle klara av att möta elevernas olika behov om de inte samarbetade och bytte studieplatser med varandra. Huddinge är den kommun som tar emot flest elever från Botkyrka och flest inpendlande elever till gymnasieskolorna i Botkyrka kommer från Södertälje.

3.2.1. Utvecklingen de senaste åren

Andelen elever som går i annan skola än i kommunens egna har ökat kraftigt under de senaste åren. Diagrammet nedan visar hur stor andel av Botkyrkas folkbokförda gymnasieelever som studerar i sin hemkommun och i annan kommun, samt hur stor andel som pendlar in till kommunens skolor. Procentberäkningen utgår från antalet folkbokförda.

¹ *Utbud och efterfrågan av gymnasieutbildningar inom Stockholms län hösten 2012*, Kommunförbundet Stockholms län



Källa: Södertörns nyckeltal 2011 – Gymnasieskolan, Botkyrka kommun

Av diagrammet framgår det att andelen folkbokförda elever i kommunens gymnasieskolor har minskat med 20 procentenheter från år 2007 till år 2011. Utpendlingen till friskolor har varit relativt oförändrad de senaste två åren. Andelen som valde friskola i Botkyrka under samma period har i stort sett legat still under samma period. Av de gymnasieungdomar som pendlar ut från kommunen väljer en majoritet kommunala skolor i Huddinge och Stockholm stad.

3.2.2. Prognosen framöver

Innan gymnasiereformens införande år 2011 var det möjligt att läsa yrkesföreberedande program och ändå få behörighet till högskolestudier, nu krävs det betyg i ämnen utöver det vanliga programmet för att få högskolebehörigheten. Detta har lett till att andelen elever som väljer yrkesprogram har minskat och att sökande till högskoleförberedande program har ökat. Denna utveckling förväntas fortsätta. I hela Södertörnsområdet väntas det blir svårare att fylla yrkesutbildningsplatserna med behöriga elever, vilket riskerar att bidra till en lägre måluppfyllelse och att programmet tappar i popularitet. Detta gäller framför allt restaurang- och livsmedelsprogrammet, hantverksprogrammet, frisörprogrammet samt turistprogrammet. Yrkesprogrammen i Botkyrka klarar sig dock generellt bättre än motsvarande program i övriga länet. Antalet lediga studieplatser i Botkyrkas yrkesförberedande program, industritekniska programmet, bygg-, el och fordonsprogrammet samt vård- och omsorgsprogrammet, är relativt lågt. De omkring 100 vakanta platser på yrkesutbildningar som fanns inför innevarande läsår har använts för elever inom de olika introduktionsprogrammen till gymnasieskolan.

Under intervjuerna framkommer att det största problemet anses vara ett mycket stort överutbud av platser i länets gymnasieskolor. Vad gäller antagning till

gymnasieskolan driver Kommunförbundet Stockholms län en gemensam antagningsenhet för hela länet där varje kommun betalar efter sitt invånaravtal. Botkyrka kommun deltar i samverkansavtalet vilket innebär att kommunens gymnasieelever är fria att söka till länets alla skolor.

För alla Södertörnskommuner gäller att färre väljer den egna kommunala skolan men att fler väljer andra kommuners kommunala gymnasieskolor. Mer än 50 procent av Botkyrkaeleverna väljer idag en skola utanför hemkommunen. I intervjuer har det dock framkommit att många elever återvänder till gymnasieskolor i hemkommunen under studietiden, bl.a. för att slippa restid mellan skola och hem. Det innebär att kommunen måste planera för att tillhandahålla lediga platser. Kommunen erbjuder även Botkyrka bokförda gymnasieelever att tenta av kurser där inte betyg erhållits tidigare under studierna i fristående skola eller skola utanför Botkyrka. Det innebär att både en del av de kommunala skolorna i Botkyrkas egna elever samt elever som studerat utanför kommunens skolor återvänder hem till en kommunal skola för att tenta av kurser. Även för detta måste kommunen planera.

Ledningen för Utbildningsförvaltningen ger uttryck för en optimism kring framtiden avseende elevförsörjningen. Man kan se att det finns en god elevförsörjning och ett stort elevinflöde på grund av sitt halvcentrala geografiska läge, vilket innebär ett inflöde av elever från ytterområdena.

Cirka 18 procent av kommunens gymnasieelever är inte behöriga att söka till gymnasieskolans nationella program, men kan gå något av introduktionsprogrammen. För dessa elever finns inte något regionalt samarbete. Det är Tumba gymnasium som har hand om introduktionsprogrammet i Botkyrka.

3.3. Gymnasiets ekonomi och anpassning till elevantal

Botkyrka har anslutit sig till den gemensamma prislista som togs fram i Stockholms län 2011. Elevpengspriserna är desamma för samtliga gymnasieelever som är folkbokförda i Botkyrka, vare sig de går i kommunal eller fristående skola och vare sig de går i skola inom eller utom kommunen. Avvikelse från prislistan förekommer för spetutbildningar då dessa ofta är dyrare att bedriva än de vanliga programmen. Kostnaderna för dessa utbildningar täcks dock inte alltid av en högre skolpeng, utan enheterna måste ibland själva flytta resurser mellan program för att kompensera för detta.

En årsbudget upprättas som baseras på ansökningsstatistik från det första urvalet utifrån niondeklassarnas höstbetyg. Efter det andra urvalet, som baseras på slutbetygen i juni, kan justeringar göras av budget. Att budgetera för introduktionsprogrammen kan vara problematiskt då de icke behöriga eleverna oftast söker till dessa program först efter att ha fått slutbetygen i juni. Även här finns möjlighet att titta på niondeklassarnas höstbetyg och utifrån detta prognostisera för hur många elever som inte kommer att bli behöriga, men denna prognos är osäkrare än den som görs vid ansökan till de vanliga programmen. Vid planeringen till introduktionsprogrammen får erfarenheter från tidigare år i stor

grad styra. För utbetalning av skolpeng för de elever som går i skolor i andra kommuner används en länsgemensam databas där skola och betyg för samtliga elever i länet registreras.

Hur de olika enheterna planerar för budget varierar. På Sankt Botvids gymnasium sätts en budget per kalenderår och på Tumba gymnasium sätts den per skolår. För 2011 blev resultatet för gymnasieverksamheten som helhet 7,8 miljoner sämre än budgeterat, främst på grund av att andelen elever i andra kommuner och friskolor steg snabbare än väntat.

Kommunens lokalstrateg ansvarar för gymnasieverksamhetens lokalplanering. I dagsläget anses det finnas ett behov av att utvidga lokalresurserna för Tullinge gymnasium. Till innevarande hösttermin köpte kommunen upp det fristående Hantverksgymnasiet vilket resulterade i fler lokaler och ett utökat programutbud.

3.4. Planering av gymnasieutbudet

Kommunens statistikavdelning gör årligen en ny flerårsprognos över antalet sökande till gymnasiet inför kommande läsår. Prognoserna baseras på befolkningssiffror och Kommunförbundet Stockholms läns (KSL) statistik över övriga länet. I intervjuer framkommer att man i prognosarbetet försöker se till såväl faktiska befolkningssiffror som trender, exempelvis urbaniserings- och flyttrender.

Utbildningsnämnden beslutar om vilka program som ska erbjudas i kommunen, men rektorer på respektive skola beslutar om vilka inriktningar som ska finnas inom programmen på skolan. I intervjuer framkommer att förslag på nytt program ofta kommer från rektorerna eller från förvaltningen och en viktig del av beslutsunderlaget är vilken vad som kan erbjudas utifrån den kompetens och lärarkår som redan finns på skolorna i kommunen och vilken efterfrågan som anses finnas. Att se till vilket utbud som redan finns inom kommunen och i Södertörn för att undvika konkurrens mellan skolor är också viktigt då beslut om programutbud tas. Frågan diskuteras sedan i nämnden där beslut sedan tas. Det finns inga dokumenterade rutiner för vilket underlag som ska finnas då beslut tas.

Vid uppstartandet av ett nytt program efter att beslut tagits i nämnden, stäms det även av med gymnasievalet. Efter den första prognosen för antalet sökande i februari finns möjlighet att lägga ner ett program om antalet sökande är för litet.

Granskningsiakttagelser

3.5. Styrning och uppföljning

3.5.1. Styrning

Utifrån genomförda intervjuer framkommer att det främsta målet för gymnasieverksamheten i Botkyrka kommun är att öka andelen behöriga till högskolan. Mål gällande elevinflytande, trivsel, språkutveckling med mera ses i första hand som medel för att nå ett ökat antal behöriga.

I intervjuer med skolledning på två kommunala gymnasieskolor i kommunen framkommer det att de är nöjda med samverkan med nämnd och förvaltning vad gäller styrning och uppföljning. Målen anses vara tydliga och det ses som positivt att nämnden gör regelbundna besök ute i verksamheten.

I kommunen finns en utbredd samverkan mellan de kommunala gymnasieskolorna. Rektorer träffas flera gånger per termin och även lärarna träffas i ämnesnätverk över skolgränserna, bl.a. i syfte att uppnå likvärdig bedömning vad gäller betygssättning. I intervjuerna framstår det som viktigt att ett Botkyrkaperspektiv upprätthålls i gymnasieverksamheten. Med de fristående skolorna i kommunen finns inget samarbete.

3.5.2. Uppföljning

Kvalitet och resultat följs upp i de kommunala gymnasieskolorna genom ett systematiskt kvalitetsarbete som redovisas till nämnden årligen. I kvalitetsarbetet ingår bl. a. en omfattande elevenkätundersökning som genomförs varje år i årskurs två.

I intervjuer med förvaltningsledning framkommer att det inte anses som ekonomiskt möjligt att följa upp resultat och verksamhet i de fristående skolorna inom och utom kommunen eller de kommunala skolor utanför kommunen där folkbokförda gymnasieelever i Botkyrka går. Däremot jämförs resultat och övrig statistik med andra södertörnskommuner eftersom det huvudsakligen är där folkbokförda elever som inte studerar i Botkyrka studerar.

I intervjuer framkommer att det finns informella kontakter mellan förvaltningen och fristående skolorna i kommunen och att det ibland görs besök i dessa skolor. På grund av att det är så få av de folkbokförda eleverna i Botkyrka som går i fristående skolor inom kommunen anses det dock inte finnas behov av att dokumentera och rapportera dessa besök till nämnden.

3.5.3. Kommentar/bedömning

Vår bedömning är att det finns en ändamålsenlig styrning och uppföljning av verksamheten i de gymnasieskolor som har kommunen som huvudman. Tydliga mål finns för verksamheten och tydliga rutiner finns för uppföljning, där både elevernas resultat och elevernas uppfattning om utbildningen följs upp. Då det är många av Botkyrkas gymnasieungdomar som studerar på andra gymnasieskolor, än

de egna kommunala gymnasieskolorna, bedömer vi att det bör vara av intresse för utbildningsnämnden att följa samtliga folkbokförda gymnasieelevers måluppfyllelse och redovisa detta i exempelvis årsredovisningen. Detta görs inte idag.

3.6. Planering av gymnasieverksamheten

I intervjuer framkommer att prognoserna för gymnasieverksamheten de senaste åren varit relativt träffsäkra och att ingen personal behövt varsplats trots minskade elevkullar. Även lokalplaneringen har fungerat väl. En av de främsta anledningarna till detta anses vara den goda samverkan som finns mellan de kommunala gymnasieskolorna i kommunen. Detta gör att resurser kan flyttas mellan skolorna och att anpassning till variation i elevantal i olika program och mellan olika skolor på så sätt kan göras. Genom att börja planeringen redan efter första urvalet, som baseras på niondeklassarnas höstbetyg, ges också goda möjligheter till att flytta resurser. Även samarbetet mellan Södertörnskommunerna ses som en bidragande faktor till att anpassningen fungerar väl. Det har dock framkommit att södertörnssamarbetet bör kunna utvecklas ytterligare för att kunna göra ännu mer träffsäkra prognoser.

Beslut om programutbudet fattas av nämnden och baseras bl.a. på vilket utbud som redan finns i Botkyrka och de övriga Södertörnskommunerna. Det finns inga rutiner för vilka underlag som ska finnas då beslut om programutbud fattas. Vi har i intervjuer efterfrågat exempel på underlag för beslut om programutbud men inte fått ta del av det. I kommunen finns flera spetsutbildningar, varav flera är resurskrävande och med relativt få elever. Det finns exempel på att denna typ av utbildningar fått lägga ner på grund av för få sökande.

3.6.1. Kommentarer/bedömning

Vår bedömning är att det idag finns en god beredskap för förändrade förutsättningar i gymnasieverksamheten, till stor del på grund av den goda samverkan som finns mellan de kommunala skolorna i kommunen samt det samarbete som finns mellan Södertörnskommunerna. Vi bedömer dock att utbildningsnämnden inte fullt ut utnyttjar sin rätt till insyn. Det är dock inte en skyldighet till insyn, utan just en rätt, och nämnden bestämmer själv i vilken omfattning de vill utöva denna.

2012-11-20

Henrik Fagerlind

Projektledare

Jan Nilsson

Uppdragsledare