



Revisionsrapport

Kristina Hermansson

Mars 2015

Uppföljning - styrning och ledning inom gymnasie- verksamheten

Innehållsförteckning

1.	Inledning	1
1.1.	Bakgrund och syfte.....	1
1.2.	Revisionsfråga	1
1.3.	Kontrollmål	1
1.4.	Revisionskriterier	2
1.5.	Metod och avgränsning.....	2
2.	Granskningsresultat	3
2.1.	Ekonomisk uppföljning av gymnasieverksamhetens ekonomi.....	4
2.2.	Åtgärder vid behov för att uppnå budget i balans.....	5
2.3.	Systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå	6
2.4.	Uppföljning av kvalitetsarbetet inom jordbruket	6
3.	Analys och revisionell bedömning.....	8
3.1.	Ekonomisk uppföljning av gymnasieverksamhetens ekonomi.....	8
3.2.	Åtgärder vid behov för att uppnå budget i balans.....	8
3.3.	Systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå	9
3.4.	Uppföljning av kvalitetsarbetet inom jordbruket	9
3.5.	Sammanfattande iakttagelser och revisionell bedömning.....	9

1. Inledning

1.1. Bakgrund och syfte

Under år 2012 genomförde revisionen i Svalövs kommun en granskning inom dåvarande Gymnasieutskott. Revisionsfrågan var huruvida huvudmannens övergripande styrning av verksamheten vid Svalövs kommuns gymnasieskola var ändamålsenlig och tillförlitlig utifrån skolans styrdokument och krav på god ekonomisk hushållning. Den sammanvägda bedömningen var att:

- uppföljningen av ekonomin inte hade fungerat tillfredställande under 2012 samt att åtgärder inte hade vidtagits för att få budget i balans
- det inte bedrivits något systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå i enlighet med skollagens krav samt att uppföljningen av jordbrukets kvalitetsarbete varit bristfällig

Det konstaterades att Svalöfs gymnasium hade en ändamålsenlig skol- och ledningsorganisation och uppdaterad delegationsordning. Det fanns en fungerande resursfördelningsmodell, årligt upprättade planer mot kränkande behandling och omfattande systematiskt kvalitetsarbete på enhetsnivå.

Svalövs kommuns revisorer har utifrån en risk- och väsentlighetsanalys beslutat att genomföra en uppföljande granskning avseende ledning och styrning gymnasieverksamheten i Svalövs kommun.

1.2. Revisionsfråga

Har huvudmannen för Svalövs kommuns gymnasieverksamhet åtgärdat de brister som granskningen under 2012 konstaterade?

1.3. Kontrollmål

- Finns det tillfredsställande ekonomisk uppföljning av gymnasieverksamhetens ekonomi?
- Vidtas åtgärder vid behov för att uppnå budget i balans?
- Bedrivs det ett systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå i enlighet med skollagens krav?
- Finns en ändamålsenlig uppföljning av kvalitetsarbetet inom jordbruket (naturbruksprogrammet)?

1.4. Revisionskriterier

Enligt skollagen 2010:800 ska

- utbildningen ge elever stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt
- utbildningen sträva mot att uppväga skillnader i elevers förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen
- varje kommun ansvara för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning av god kvalitet
- kommunerna tillhandahålla kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå och särskild utbildning för vuxna med utvecklingsstörning på grundläggande och gymnasial nivå

1.5. Metod och avgränsning

Relevant dokumentation samlas in och analyseras. Intervjuer genomförs med utbildningsutskottets ordförande, kommunens utbildningschef, verksamhetschef/rektorer för Svalöfs gymnasium, driftschef för jordbruket inom gymnasieskolan och ekonom för Svalöfs gymnasium. Granskningen omfattar gymnasieverksamheten bedriven i kommunal regi i Svalövs kommun.

Granskningen har varit föremål för sakgranskning.

2. Granskningsresultat¹

Huvudmannen för Svalöfs gymnasium var fram till den sista juni år 2011 Landskrona-Kävlinge-Svalövs gymnasieförbund. Sedan första juli år 2011 har Svalövs kommun varit huvudman och kommunstyrelsen dess styrelse. Inledningsvis fanns ansvaret för driften av gymnasie- och vuxenutbildningen hos ett gymnasieutskott till kommunstyrelsen.

Den tidigare genomförda granskningen avsåg år 2012 och det var därmed gymnasieutskottet som granskades.

Den första januari år 2013 infördes en ny organisation. Gymnasieutskottet slopades och gymnasie- och vuxenutbildningen har nu ett gemensamt utskott med förskola, skola och barnomsorg, utbildningsutskottet.

I den tidigare förvaltningsorganisationen var gymnasiets rektor den högsta tjänstemannen under gymnasieutskottet. I den nya organisationen har en utbildningschef tillsatts med samma ansvarsområde som utbildningsutskottet. Organisationen uppfattas av de intervjuade som tydlig.

Svalöfs gymnasium är en stor skola i en liten kommun. Den största andelen av eleverna kommer från andra kommuner (85%). Att vara huvudman för en sådan stor organisation innebär ekonomiska risker. Samtidigt kan Svalövs kommun erbjuda sina egna ungdomar gymnasieutbildning på hemmaplan. Det är viktigt att styrning och uppföljning fungerar för att minimera riskerna för att kommunen ska förlora skattemedel.

En viktig faktor för gymnasieskolans verksamhet och ekonomi uppges vara antalet sökande och antagningsbara elever till gymnasiets olika program. Det nationella regelverket för kriterier för antagning till särskolan har ändrats. Det kan innebära att underlaget av potentiella sökanden till den delen av skolan minskar.

Det konstaterades i den förra granskningen att antalet elever på naturvetenskapsprogrammet och samhällsvetenskapsprogrammet är få. Antalet elever på dessa program är fortfarande relativt få. Med anledning av detta anses det som viktigt att följa utvecklingen för dessa program och vidta åtgärder om det är nödvändigt. Det finns flera intressen för kommunen att ha kvar dessa program på skolan. Den ena är att kunna erbjuda utbildningarna till kommunens invånare. Ett annat är att behålla lärarkompetens som kommer andra gymnasieprogram och vuxenutbildningen till gagn.

Enligt genomförda intervjuer följer utbildningsutskottet och ledningen inom skolan utvecklingen för dessa två program extra noga. Det är viktigt att utbildningen kan genomföras med hög kvalitet utan att kostnaderna blir för höga. Kvaliteten anses vara hög för närvarande.

¹ Informationen i detta avsnitt är hämtat från intervjuer och dokumentation som ingått i granskningen

För övriga utbildningar är sökbilden till gymnasiet bra. Skolan har cirka 500 elever varav 150-160 av dessa bor på internatet. För att få ut relevant information om Svalöfs gymnasiums verksamhet finns en kommunikatör.

Svalövs kommun samarbetar inom gruppen Skåne Nordväst i skolfrågor. En sådan fråga kan vara samordning av utbildningsutbudet inom gymnasieskolan.

För några år sedan startades ett samarbete mellan Skånes och västra Blekinges kommuner som innebär att eleverna kan söka fritt till de olika gymnasieskolorna i området.

Enligt skollagen ska hemkommunen betala den mottagande kommunen det programpris som den mottagande kommunen fastställt. För att hantera detta utvecklades ett system i ovan nämnda samarbete kallat interkommunal ersättning, IKE. Inom Svalöfs gymnasium anses att det inom systemet inledningsvis var svårt att följa upp huruvida rätt fakturering gjorts.

2.1. Ekonomisk uppföljning av gymnasieverksamhetens ekonomi

En bedömning i den tidigare genomförda granskningen var att uppföljningen av Svalöfs gymnasiums ekonomi inte fungerade tillfredställande.

Inom skolverksamheten i hela Svalövs kommun finns det resursfördelningssystem med elevpeng helt i enlighet med skollagens intentioner.

Utifrån förslag från förvaltningen beslutar utbildningsutskottet årligen om programpriser för respektive gymnasieprogram. Priset baserar sig på den verkliga kostnaden som kommunen har för att genomföra utbildningen. Intäkterna, som utgörs av programpris multiplicerat med antal elever, måste finansiera verksamheten. Programpriserna brukar bli rättvisande. Vid ett känt tillfälle tillkom oförutsedda kostnader för utbildningen efter att programpriset fastställdes. Inom ramen för samarbetet med övriga skånska kommuner och västra Blekinges kommuner fanns inte möjlighet att korrigera programpriset. Detta gav upphov till en negativ budgetavvikelse på cirka 600 tusen kronor.

Den kommunala gymnasieskolan har haft en negativ budgetavvikelse i två år. Det har medfört att gymnasiet nu har en skuld till kommunen på cirka 6 miljoner kronor. Det anses viktigt att gymnasiet återbördar skulden och att det görs utan att kvaliteten på gymnasiets utbildningar försämras. Om ledningen för gymnasieskolan anser att åtgärder behöver vidtas som påverkar kvaliteten måste detta lyftas till, och beslutas i, utbildningsutskottet.

Utbildningsutskottet har inte lämnat tillförlitliga prognoser avseende gymnasieverksamheten. Första halvåret har man ofta ansett sig ha för lite fakta och andra halvåret kan det utläsas åt vilket håll ekonomin är på väg. Det har dock funnits en försiktighet i att prognostisera ett budgetöverskott. Det upplevs som riskabelt att "lämna tillbaka" medel, ifall dessa kommer att behövas i ett senare skede. Kvaliteten på prognoserna har ökat och är nu i rätt härad. Det finns dock

fortfarande potential till förbättring. Utbildningsutskottet har för avsikt att se över sin prognossäkerhet.

Det har genomförts ett arbete med att se över hur kommunens ekonomikontor kan stödja ekonomifunktionen inom gymnasieverksamheten. Det finns ett samarbete mellan Svalöfs gymnasium och kommunens centrala ekonomifunktion.

I budgetprocessen finns en försiktighet i bedömningen av antalet elever. En relativt liten felbedömning har stora effekter på verksamhetens ekonomi.

I gymnasieförbundets regi gjordes inga periodiseringar av gymnasieverksamhetens budget i ekonomisystemet. Det gjordes inte heller inledningsvis när kommunen tog över huvudmannaskapet. Det förklaras av att tid behövdes för omställningen till kommunens ekonomisystem. Numera periodiseras budgeten och regelbundna avstämningar mellan budget och utfall har möjliggjorts och genomförs månadsvis.

2.2. Åtgärder vid behov för att uppnå budget i balans

För den period som den för förra granskningen avsåg, år 2012, hade gymnasieutskottet en växande negativ budgetavvikelse och åtgärder hade inte vidtagits för att uppnå en budget i balans.

Under 2013 var budgeten avseende barn- och utbildningsverksamheten i Svalövs kommun inte i balans. Den negativa avvikelsen uppkom inte inom gymnasieverksamheten det året. Orsaken ansågs vara att budgetramen var för liten. Därmed tillfördes det övergripande skolpengssystemet för grundskolan 4,1 miljoner kronor.

Sedan en tid tillbaka har kommunen ett nytt beslutsstödssystem, Hypergene. Systemet används vid uppföljning av ekonomin. Uppföljningarna anses fungera bra och flera funktioner i organisationen har kontinuerlig information om utvecklingen avseende ekonomin. Överraskningar förekommer inte.

Sedan förra granskningen har det inte uppkommit situationer där förmågan att fatta beslut avseende åtgärder för att få en budget i balans har testats. Den ökade kontrollen över utvecklingen gör att eventuella beslut för att ändra riktningen fattas på ett tidigt stadium.

2.3. Systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå

Vid tidpunkten för den förra granskningen fanns det ett fungerande system för kvalitetsarbete på enhetsnivå för gymnasiet. På huvudmannanivå gjordes bedömningen att det inte bedrivits systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med skollagens krav.

För att åtgärda detta genomgick personer inom ledande befattningar såsom utbildningschefen och rektorer en gemensam och riktad högskoleutbildning i systematiskt kvalitetsarbete och analys. Inom ramen för denna satsning fick deltagarna handledning i analysarbetet.

Utbildningen var uppskattad av de intervjuade. Med hjälp av den har det nu utarbetats ett gemensamt kvalitetsledningssystem. Alla skolor och förskolor använder nu samma hjälpmedel, Qualis, i det systematiska kvalitetsarbetet. Det är samma system som gymnasiet arbetat med under en längre tid och som de är certifierade inom. Målet är att kommunens samtliga skolor och förskolor ska bli certifierade. Varje enhet ska ha en handlingsplan för att uppnå detta. Certifierade användare av Qualis granskas vart tredje år avseende kvalitetsledningsarbetet.

Arbetet med att utforma det systematiska kvalitetsledningssystemet på huvudmannanivå har gjorts grundligt och det har tagit tid. Till sin hjälp av har man haft extern expertis genom Linnéuniversitetet. Systemet används nu under sitt andra verksamhetsår. Under det första året identifierades ett fåtal brister som åtgärdades.

Vi har tagit del av dokumentation såsom handlingsplan för det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå samt en kvalitetsredovisning för läsåret 2013-14 i vilken även nulägesbeskrivning och utvecklingsområden behandlas. Redovisningen utgår till stor del från kvalitetsverktygets Qualis struktur. Varje grundskola liksom gymnasium ska årligen genomföra ett kvalitetsarbete och skriva en rapport. I den kvalitetsredovisning som avser Sektor Utbildning görs en sammantagen redogörelse för grundskolorna utifrån Qualis struktur. För gymnasieskolan görs en sammanfattning av skolans kvalitetsredovisning i separat avsnitt. Övriga verksamheter inom Sektor Utbildning behandlas på motsvarande sätt. För varje område finns en nulägesbeskrivning, identifierade utvecklingsområden och en handlingsplan.

2.4. Uppföljning av kvalitetsarbetet inom jordbruket

Det konstaterades i den förra granskningen att uppföljningen av jordbrukets kvalitetsarbete var bristfälligt. I det här fallet avses inte kvaliteten på själva utbildningen utan kvaliteten på det jordbruk som finns inom gymnasieskolan för att kunna bedriva undervisning på naturbruksprogrammet.

Inom jordbruket ska flera kvalitetssäkringar genomföras årligen. Syftet med dessa är att säkerställa kvaliteten inom jordbruket. De har även en pedagogisk betydelse eftersom dessa uppgifter finns i praktiken när eleverna kommer ut i arbetslivet.

Vid tiden för den förra granskningen hade rutinerna för kvalitetsarbetet inte följts. Kvalitetsbrister kunde konstateras. Efter personalbyte och genomförande av nödvändiga förändringar har bristerna åtgärdats.

Följande kvalitetssäkringar genomförs årligen:

Miljöhousesyn	Detta är en självgranskning. Det finns ett regelverk för hur detta ska genomföras. Till hjälp används checklistor som finns på internet. Denna självgranskning ligger till grund för alla övriga kvalitetskontroller.
IP Sigill – Spannmål	Detta är certifieringar som används för spannmåls- respektive mjölkproduktion. Genom att förbinda sig att följa standarder som benämns IP Sigill får jordbruket märka sina produkter med Svenskt Sigill. Detta medför att man förutom att följa lagstiftningen följer ytterligare regelverk. Det följs upp av externa revisorer.
IP Sigill - Mjölk	
Skånemejeriers Gårdscertifiering enligt ISO 9001	Skånemejerier kräver att denna certifiering uppfylls för att ett jordbruk ska få leverera mjölk.

Utöver detta är en del av jordbruket (cirka 40 hektar av totalt cirka 300 hektar) anslutet till KRAV för att så kallad ekologisk odling ska kunna genomföras. Denna anslutning har funnits sedan år 1995.

Under år 2012 fungerade jordbruket inte ändamålsenligt. Flera av kvalitetssäkringarna kunde inte genomföras.

Numera ingår det i de övergripande rutinerna att driftchefen rapporterar genomförda kvalitetsuppföljningar till rektorn. Rutinerna för kvalitetssäkringen följs upp regelbundet för att garantera att dessa är ändamålsenliga. Resultatet förs även in i det systematiska kvalitetsarbetet för gymnasiet.

3. *Analys och revisionell bedömning*

3.1. *Ekonomisk uppföljning av gymnasieverksamhetens ekonomi*

Möjligheterna att följa upp den ekonomiska utvecklingen för de olika verksamheterna inom gymnasieskolan har förbättrats sedan den förra granskningen genomfördes. Budgeten periodiseras på detaljerad nivå och det finns ett beslutstödssystem som stödjer genomförandet av uppföljningar. För att undvika överraskningar görs avstämningar månadsvis.

Som framgår i avsnitt 2.1 finns det utrymme för att förbättra prognostiseringen av framtida utfall.

För att prognosen ska vara ett tillförlitligt beslutsunderlag måste prognosen vara så rättvisande som möjligt givet tillgänglig information. Incitament att exempelvis vara överdrivet försiktig måste undanröjas. För att den sammanlagda prognosen för hela gymnasieverksamheten ska vara kvalitativ måste varje delverksamhets prognos vara kvalitativ och genomföras på likvärdiga grunder. Det är vår uppfattning att gymnasieverksamhetens olika delar behöver en samsyn kring hur en prognos ska genomföras samt enhetliga rutiner för detta. För att utbildningsutskottets sammantagna prognos ska vara kvalitativ krävs en samsyn och enhetliga rutiner med övriga verksamheter inom ansvarsområdet. Resonemanget är naturligtvis applicerabart på en ytterligare aggregerad nivå.

Vi bedömer således att kvaliteten på uppföljningen av gymnasiet har förbättrats sedan den förra granskningen men att metoden för prognostisering ännu inte är fullt ändamålsenlig.

Vi rekommenderar att utbildningsutskottet snarast gör en tidsplan för översyn av prognostiseringen och framtagande av en enhetlig metod och enhetliga rutiner alternativt att frågan lyfts för att behandlas för kommunen som helhet.

3.2. *Åtgärder vid behov för att uppnå budget i balans*

Sedan genomförandet av den förra granskningen har det inte funnits anledning till beslut av nya större åtgärder för att uppnå budget i balans. Det finns uttalat att Svalöfs gymnasium ska återbetala den negativa budgetavvikelsen på cirka 6 miljoner kronor och att detta inte får påverka utbildningens kvalitet negativt.

Exempel på nya negativa budgetavvikelser för vilka åtgärder krävs finns inte för perioden som granskats.

Det kan konstateras att förutsättningarna för att upptäcka behov av åtgärder för att uppnå en budget i balans har förbättrats.

3.3. Systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå

Efter genomförandet av den förra granskningen har ett systematiskt kvalitetsledningssystem utvecklats. Det har varit i bruk i drygt ett år och det fungerar bra. Det finns en politiskt beslutad handlingsplan, dokumenterad redovisning av kvalitet, nulägesbeskrivningar, utvecklingsområden och handlingsplaner.

Vår bedömning är att det finns ett ändamålsenligt och systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå.

3.4. Uppföljning av kvalitetsarbetet inom jordbruket

De brister som fanns i jordbruket under år 2012 har åtgärdats. De rutiner för kvalitetssäkringar som fanns för år 2012 används åter. De följs upp och det säkerställs att dessa är ändamålsenliga. Numera ska rapportering om kvalitetsuppföljningar dessutom rapporteras till rektor.

Att ha kvalitetsuppföljning är viktigt för att säkerställa kvaliteten inom jordbrukets verksamheter och produkter. Det är också viktigt i utbildningssyfte för gymnasiets elever eftersom kvalitetsarbete är en del i jordbrukets verksamhet.

Vår bedömning är att det finns en ändamålsenlig uppföljning av kvalitetsarbetet inom Svalöfs gymnasium.

3.5. Sammanfattande iakttagelser och revisionell bedömning

Revisionsfrågan i den här granskningen är:

Har huvudmannen för Svalövs kommuns gymnasieverksamhet åtgärdat de brister som granskningen under 2012 konstaterade?

Många åtgärder har vidtagits. Den största kvarvarande bristen bedömer vi vara risken för kvalitetsbrister i gymnasiets ekonomiska prognoser. Denna brist kan dessutom avse ett större område än det granskade.

Den sammanvägda bedömningen är att huvudmannen till stor del har åtgärdat de brister som konstaterades i granskningen under 2012.

Kvaliteten på den ekonomiska uppföljningen har förbättrats väsentligt. Gymnasiet är numera integrerat i kommunens ekonomisystem. För att uppföljningen ska anses vara tillfredställande behöver prognosverktyget förbättras.

Huruvida åtgärder vidtas vid behov för att uppnå en budget i balans går inte att besvara. Det har inte funnits sådana behov under den granskade perioden. Möjligheten att upptäcka behoven har väsentligen förbättrats.

Ett nytt systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå har utvecklats och tagits i bruk. Det kan konstateras att det uppfyller skollagens krav.

Inom Svalöfs gymnasium finns sedan länge rutiner för uppföljning av kvalitet inom jordbruket. Under 2012 fallerade detta. Det fungerar igen. Rutinerna har skärpts med årlig rapportering till rektor.

Vi rekommenderar utbildningsutskottet att

- ta fram en enhetlig metod och tydliga rutiner för hur prognos tas fram i den ekonomiska uppföljningen, alternativt lyfta frågan till att omfatta hela kommunen

2015-03-18

Kristina Hermansson

Projektledare

Alf Wahlgren

Uppdragsledare