



Styrning av gymnasieskolornas ekonomi och verksamhet Nr 12, 2018

Projektrapport från
Stadsrevisionen

Dnr: 3.1.3-108/2018

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

I årsrapporter för nämnder och granskningspromemorior för bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar av verksamheten. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på stadsrevisionens hemsida, www.stockholm.se/revision. De kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till Utbildningsnämnden

Styrning av gymnasieskolornas ekonomi och verksamhet

Revisorsgrupp 1 har den 6 december 2018 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 12/2018).

Utbildningsnämnden ska, enligt stadens budget, säkerställa att styrningen och organisationen stödjer en effektiv och resultatfrämjande användning av resurserna. Därtill anges att stadens viktigaste utmaning i både förskola, grundskola och gymnasieskola är att minska skillnaderna och öka likvärdigheten i utbildningen. Genomförd granskning visar att de skolor som har svårt att få ekonomin i balans även har en stor andel elever som inte klarar sitt examensbevis. Skillnaderna mellan olika skolor med skilda ekonomiska förutsättningar är stora.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till utbildningsnämnden för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 15 mars 2019. Rapporten överlämnas också till kommunstyrelsen för kännedom.

På revisorernas vägnar

Bosse Ringholm
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Sammanfattning

Staden har enligt skollagen skyldighet att erbjuda ungdomar i kommunen gymnasieutbildning av god kvalitet. I stadens budget anges att stadens viktigaste utmaning i både förskola, grundskola och gymnasieskola är att minska skillnaderna mellan skolor och öka likvärdigheten i utbildningen.

En granskning har genomförts i syfte att bedöma om utbildningsnämndens ekonomistyrning av stadens gymnasieskolor är tillräcklig.

Det samlade resultatet för stadens egna gymnasieskolor har under de senaste åren försämrats. För 2017 redovisades ett resultat om -59,3 mnkr. Underskottet uppkom framför allt i sju av stadens anslagsskolor, vilka har haft underskott under flera år. För 2018 prognostiserades ett underskott på cirka 98 mnkr¹. Totalt för gymnasieverksamheten prognostiserades ett resultat på 3,8 mnkr före resultatdispositioner.

Revisionskontorets samlade bedömning är att utbildningsnämndens ekonomistyrning av stadens gymnasieskolor behöver förbättras. Bedömningen grundar sig i att nämnden saknar samlade analyser av respektive skolas ekonomiska förutsättning. Underlag visar att skolor med lågt söktryck och många elever med låga meritvärden vid antagningen inte klarar ekonomi i balans.

Nuvarande resursfördelning ger inte alla skolor förutsättning att klara en ekonomi i balans. Styrningen bör i större grad ta hänsyn till elevernas förutsättningar att klara kunskapsmålen än bara antal elever inom respektive program. Skolorna med underskott har en större andel elever som inte klarar examensbevis, cirka 30 procent. Skillnaderna i andelen elever som klarar examensbevis är stor mellan olika skolor i staden.

Dagens budgetstyrning där alla skolor ska rapportera en internbudget med nollresultat, oavsett förutsättning att klara det, ger svaga styrsignaler. Realistiska budgetar skulle tydliggöra kraven på varje skola, oavsett förutsättningar.

Vidare bör styrning och stöd från gymnasieledningen och avdelningen för ekonomi och styrning stärkas via gemensamma metoder och verktyg för att skolorna ska kunna göra relevanta analyser och

¹ Prognos i tertialrapport 2, augusti 2018.

jämförelser av sina kostnader. Därtill har krav på och uppföljning av åtgärder för att uppnå en ekonomi i balans varit otydliga.

Det är angeläget att staden arbetar aktivt med att säkra gymnasieskolans lokalförsörjning och att tillsammans med övriga aktörer i länet enas kring hur det fortsatta samarbetet ska utvecklas. För att få en effektiv gymnasieverksamhet behöver lokalplaneringen vara dimensionerad för den verksamhet som bedrivs.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer.

Utbildningsnämnden rekommenderas att:

- säkerställa att styrningen och organisationen inom gymnasieverksamheten stödjer en effektiv och resultatfrämjande användning av resurserna.
- bistå skolorna med relevanta analysverktyg
- följa upp framtagna åtgärdsplaner för att gymnasieskolorna ska nå ekonomi i balans

Innehåll

1. Inledning	1
1.1 Bakgrund till granskningen.....	1
1.2 Syfte och revisionsfrågor	1
1.3 Omfattning och avgränsning	2
1.4 Ansvarig nämnd	2
1.5 Revisionskriterier	2
1.6 Metod	2
2. Bakgrund	2
3. Granskningens iakttagelser	4
3.1 Kapacitet	4
3.2 Organisation.....	5
3.3 Ekonomistyrning	6
3.4 Gymnasieskolornas ekonomiska läge	8
3.5 Jämförelser	9
4. Analys	10
5. Samlad bedömning och rekommendationer	13
Bilagor	
Bilaga 1 – Intervjupersoner	15
Bilaga 2 – Elever i stadens gymnasieskolor hösten 2016	16

1. Inledning

1.1 Bakgrund till granskningen

Staden har enligt skollagen skyldighet att erbjuda ungdomar i kommunen gymnasieutbildning av god kvalitet. Enligt stadens budget anges att för att alla barn ska ha likvärdiga och goda förutsättningar för kunskapsutveckling och måluppfyllelse ska utbildningsnämnden säkerställa att ledarskapet, det systematiska kvalitetsarbetet och styrningen av resursanvändningen och verksamheten i skolorna är effektiv och ändamålsenlig. Därtill anges att stadens viktigaste utmaning i både förskola, grundskola och gymnasieskola är att minska skillnaderna mellan skolor och öka likvärdigheten i utbildningen.

Flera av stadens egna gymnasieskolor har redovisat underskott de senaste åren. Det finns en problematik kring utbud och efterfrågan av utbildningsplatser som påverkar nämndens ekonomi. För att möta den demografiska utvecklingen med ökat elevantal pågår och planeras för investeringar i nya skollokaler. Stadens revisorer har gjort bedömningen att ekonomistyrningen av gymnasieskolan är av stor betydelse för att säkerställa en god och stabil ekonomi samt utbildning av hög kvalitet. Därav följer denna granskning.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om ekonomistyrningen av stadens gymnasieskolor är tillräcklig.

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

- Finns etablerade rutiner och arbetssätt för planering och uppföljning av skolenheternas ekonomi?
- Finns en organisationskultur inom gymnasieskolan som främjar ekonomistyrningsarbetet?
- Finns en anpassningsförmåga inom organisationen för att styra gymnasieskolorna utifrån budget, efterfrågan på utbildningsplatser och tillgång till lokaler?
- Analyseras sambandet mellan skolenheternas ekonomi, elevernas skolresultat samt trivsel och påverkansmöjlighet bland elever och personal?

1.3 Omfattning och avgränsning

Granskningen har inriktats mot ekonomistyrning från utbildningsnämnd till skola/skolenhet² och omfattar skolor med högskoleförberedande gymnasieprogram och yrkesprogram i kommunal regi. Gymnasiesärskola ingår inte i granskningen.

1.4 Ansvarig nämnd

Granskad nämnd är utbildningsnämnden.

1.5 Revisionskriterier

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

- Stadens budget 2018, delar som avser utbildningsnämnden.
- Regler för ekonomisk förvaltning samt tillämpningsanvisningar för månadsbokslut och nämndernas interna kontroll.

1.6 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med chefer, rektorer, controllers, strateger och ekonomer på utbildningsförvaltningen, både centralt placerade och på utvalda skolenheter. Skolledning för Kärrtorps gymnasium, Spånga gymnasium, Midsommarkransens gymnasium, Stockholms Hotell- och Restaurangskola, Stockholms Byggtekniska gymnasium och Kungsholmens gymnasium har intervjuats.

Därutöver har intervjuer genomförts med tjänstemän på stadsledningskontoret, avdelningen för välfärdsstyrning samt med Storsthlm³.

Granskningen har genomförts av Åsa Sandgren och Therese Kandeman på revisionskontoret. Rapporten har faktakontrollerats av utbildningsförvaltningen.

2. Bakgrund

Planera och styra Stockholms stads gymnasieskolor är komplext. I Stockholms län ges alla ungdomar möjlighet att på lika villkor söka till länets alla drygt 200 gymnasieskolor, både i kommunal och

² En skola kan vara indelad i flera enheter.

³ Förening vars medlemmar utgörs av Stockholms läns 26 kommuner

fristående regi. 100 av dessa skolor är placerade i Stockholms kommun varav 30 procent är i kommunal regi. Sedan 2011 ansvarar Storsthlm, på kommunernas uppdrag, för att administrera antagningen till länets alla gymnasieskolor. Det innebär att länets knappt 80 000 elever har ett brett utbud att välja mellan när de söker till gymnasiet. Länets kommuner och Håbo kommun har tecknat ett samverkansavtal om gymnasieutbildning, som utgör grunden för det gemensamma arbetet inom gymnasierregionen. Samverkan sker inom olika grupperingar för utbildningsfrågor, både på politisk och på tjänstemannanivå. Inom avtalet beslutas om en gemensam prislista för vad varje utbildningsplats ska kosta. Priserna i listan över de gymnasieprogram som ingår i överenskommelsen räknas upp årligen. Diskussioner om prislistan förs utifrån respektive kommuns budgetarbete/-uppräknningar som slutligen landar i en kompromiss. Uppräkningen inför 2018 blev 1,8 procent.

Planering av utbyggnad av gymnasieskolor sker däremot inom respektive kommun. Det sker alltså i nuläget ingen gemensam planering i länet. Enligt Storsthlm har de fått i uppdrag av den politiska styrgruppen för gymnasierregionen att se över samplanering och eventuell styrning av programutbud och lokaler (geografisk plats) för gymnasieutbyggnaden i länet. Det är första gången på många år länet står inför en så stor expansion inom gymnasiet. Eftersom elevkullarna varierar i storlek behövs en långsiktig strategi för att säkra antalet utbildningsplatser samtidigt som systemet behöver vara flexibelt för att kunna hantera snabba förändringar i efterfrågan av programutbud. Fram till år 2025 krävs totalt 20 000 nya platser i länet⁴.

60 procent⁵ av eleverna folkbokförda i Stockholms stad går i friskola eller studerar i annan kommun. I stadens egna gymnasieskolor är 62 procent av eleverna folkbokförda i staden. Staden har enligt skollagen skyldighet att erbjuda ungdomar i kommunen gymnasieutbildning av god kvalitet. Det innebär att staden behöver ha rutiner och beredskap för att hantera exempelvis förändringar i antal platser i skolor, där kommunens elever valt att studera, som drivs i privat regi eller av annan kommun.

Utbudet av antalet utbildningsplatser per skola ska matchas med vad blivande förstaårselever efterfrågar. Ungdomars preferenser avseende utbildningsprogram och önskad skola kan ändras relativt snabbt. Därtill kommer vilken arbetskraft som efterfrågas av olika

⁴ Gymnasiebehovet 2018, Trender och kunskap om Stockholms läns gymnasierregion, Storsthlm 2018

⁵ Källa: Gymnasieskolan i Stockholms stad Nuläget – framskrivning 2040, Sweco 2018-03-16. För mer information se bilaga 2.

aktörer i samhället. Dessa överensstämmer inte alltid med ungdomarnas efterfrågan på utbildning. Exempelvis finns yrkesprogram med få sökande men där efterfrågan på arbetsmarknaden är stor. Det är en strategiskt viktig fråga att hantera hur prioritering av resurser ska ske i de fall där utbildningars samhällsnytta och skolornas kostnadseffektivitet ställs mot varandra. Att elever kommer in på sitt förstahandsval anses vara en viktig parameter för att de ska fullfölja sin utbildning. Eleverna har möjlighet att välja om under hela sin skoltid. Denna möjlighet försvårar för skolorna att planera sina resurser.

3. Granskningens iakttagelser

3.1 Kapacitet

Av ärendet ”Skolplanering för gymnasieskolan i Stockholms stad” (dnr. KS 2018/701), som behandlades av kommunstyrelsen den 14 juni 2018, framgår att kommunstyrelsen ska samordna stadens arbete med att säkerställa att det finns tillräcklig skollokalkapacitet för gymnasieskolan fram till år 2040. Arbetet ska ske i nära samarbete med utbildningsnämnden. Planeringsunderlaget utgår från befolkningsprognoser över folkbokförda ungdomar och att andelen ungdomar som väljer att studera vid en friskola eller i en annan kommun varken ökar eller minskar över tid. Av ärendet framgår även att kommunstyrelsen ska verka för att den regionala samverkansmodellen ska utvecklas. De nämnder i staden som berörs är utbildningsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden samt Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB).

Staten tillsatte en särskild utredare i mars 2018 som bl.a. ska föreslå hur utbildning inom gymnasieskolan bättre kan planeras och dimensioneras utifrån regionala och nationella kompetensbehov, bl.a. för att åstadkomma ett bättre resursutnyttjande. Utredaren ska föreslå hur en regionalt baserad modell kan utformas och hur den kan finansieras. Syftet med utredningen är att trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen, effektivisera resursutnyttjandet och förbättra tillgången till ett allsidigt brett utbud av utbildningar av hög kvalitet. Syftet är även att främja en likvärdig utbildning och minska segregationen inom gymnasieskolan. Uppdraget ska redovisas den 3 februari 2020.⁶

⁶ Dir. 2018:17 Planering och dimensionering av gymnasial utbildning.

3.2 Organisation

Utbildningsförvaltningen är organiserad i sju avdelningar varav två är relevanta för ekonomistyrningen inom gymnasieskolan, gymnasieavdelningen samt avdelningen för ekonomi och styrning. Inom gymnasieavdelningen finns en gymnasiedirektör med stab samt tre gymnasiechefer som i sin tur ansvarar för var sitt område med cirka tio gymnasieskolor vardera. Gymnasiechefen är chef över rektorerna inom sitt område. Avdelningen för ekonomi och styrning, som fungerar som en stödfunktion, ansvarar bland annat för förvaltningens redovisning och controllerfunktion samt lokalfrågor.

Inom gymnasieavdelningen har en omorganisation skett under 2018. Omorganisation hade sitt ursprung i ett uppdrag till gymnasiedirektören hösten 2017 och som föranleddes av bristande ekonomistyrning och ekonomiska underskott på ett antal skolor. Tidigare var gymnasieskolorna indelade i fyra områden med en gymnasiechef och en administrativ chef inom varje område. Den administrativa chefen var chef över den lokalt placerade administrativa chefen på de skolor som tillhörde området. Den lokala administrativa chefen var i sin tur chef över skolans administrativa personal. Den centrala administrativa chefen hjälpte skolorna med bl.a. den ekonomiska planeringen och uppföljningen. I den nya organisationen har man tagit bort de centralt placerade administrativa cheferna. I den nya organisationen ska controllers på avdelningen för ekonomi och styrning ha mer kontakt med skolorna. Tidigare gick kontakten via den administrativa chefen.

Omorganisationen innebär att rektor har ett samlat ansvar för ekonomi, personal och verksamhet, i syfte att förbättra och tydliggöra ekonomistyrning och ansvar. I uppdraget ingick även att successivt övergå till att varje gymnasieskola leds av en rektor. Rektorn skapar sedan sin organisation med biträdande rektor och administrativt stöd. Detta uppdrag kommer att implementeras successivt. Under 2017 genomfördes även en utvärdering⁷ av det pedagogiska ledarskapet av ledningsorganisationen i stadens gymnasieskolor.

Enligt intervjuer med flera rektorer anses att den nya organisationen och dess ansvarsfördelning inte är helt tydlig. Rektorerna upplever att de fått ökat ekonomiskt ansvar i och med att de nu även ansvarar för den administrativa personalen. Centralt menar man att rektorerna har haft det ekonomiska ansvaret även innan. Den resurs och kunskap som den administrativa chefen bidrog med ska nu hanteras av skolans personal, i huvudsak rektor och administrativ chef/

⁷ Leda Lärande En genomlysning av ledningsorganisationen inom Stockholm stads gymnasieskolor Docent Mats Tyrstrup, 2017

resurs. I intervjuerna framkommer att flera av rektorerna endast i begränsad omfattning har deltagit i uppföljningen av ekonomin tidigare. Ekonomifrågorna har främst diskuterats av administrativ chef och skolans ekonomiska resurs. Rektorerna är dock positiva till förändringen. Gymnasieavdelningen har kartlagt den ekonomiska kompetensen hos rektorer och administrativ resurs på skolorna. Kartläggningen visar att den ekonomiska kompetensen skiljer sig åt på skolorna. Det gäller både rektor och den ekonomiska resurs som flertalet skolor har att tillgå. Enligt uppgift ska berörd personal erbjudas fortbildning, men det finns ingen planerad utbildning vid granskningstillfället.⁸ Fortbildning inom ekonomi har även efterfrågats vid intervjuerna på skolorna.

Skolorna kan vara resultatenheter⁹. Det innebär att en viss andel av överskott fonderas för kommande år. Fonderade medel kan endast användas till särskilda satsningar av kortsiktig karaktär. Av stadens 30 gymnasieskolor är 17 resultatenheter under 2018. Övriga skolor är anslagsenheter.

En skola är oftast indelad i flera enheter. Varje enhet innehåller ett antal olika program och leds av rektor eller biträdande rektor. All redovisning och uppföljning sker på skolnivå.

3.3 Ekonomistyrning

3.3.1 Resursfördelning

Budgetering av gymnasieskolan fungerar förenklat på följande sätt. Kommunfullmäktige beslutar om en schablonersättning per elev (101 159 kr för år 2018) som baseras på elevantalsprognoser. Faktiskt elevantal följs upp månadsvis och slutlig budgetreglering sker i december.

Utbildningsnämndens ram fördelas vidare inom förvaltningen till respektive avdelning. Fördelningen ut till respektive gymnasieskola sker genom programanpassad skolpeng. Programpengen ses över årligen och beslutas av utbildningsnämnden. Skillnaderna är stora mellan olika program, t.ex. är pengarna 58 tkr för ekonomiprogrammet medan naturbruk ger 140,5 tkr per elev. Skolorna ersätts utifrån exakt antal elever per program. Minskat antal elever genererar mindre intäkter under löpande läsår. Skolorna får även ett litet strukturbidrag som är överenskommet i länets samverkan som ska kompensera för socioekonomiska skillnader mellan skolornas

⁸ Okt 2018

⁹ Regler för resultatenheter finns i tillämpningsanvisningar till Regler för ekonomisk förvaltning.

elever. Antagningen till respektive skola och program bygger på elevens meritvärde/betyg från årskurs 9. Det innebär att det krävs högt meritvärde för att komma in på en populär skola. Generellt anses skolor i innerstaden populära, med de gamla läroverken som de mest populära skolorna.

Ersättningen för stadens elever som går i friskolor och andra kommuner baseras på gällande prislista som förhandlats fram inom Storsthlm. Även ersättningen från dessa sker enligt prislistan. Stadens prislista skiljer sig något från den som tas fram inom Storsthlm. Skolorna får samma elevpeng, enligt stadens lista, för alla elever oavsett vilken kommun de är folkbokförda i.

Av schablonersättningen går cirka 23-24 procent till lokalkostnader och 3-4 procent till central administration, totalt 27 procent. Dessa kostnader hanteras centralt och lyfts av från schablonbeloppet, innan resterande del betalas ut till stadens egna skolor i form av elevpeng. Till fristående skolor betalas hela schablonbeloppet ut, eftersom de står för sina egna lokal- och administrationskostnader. Förvaltningen hyr merparten av lokalerna via SISAB. Enligt avtal ska full hyra betalas för skollokalerna oavsett om de nyttjas till fullt eller inte.

Varje skola tar fram en internbudget inför kommande år. Den budget som redovisas till förvaltningen ska redovisa ett nollresultat. Om skolans faktiska budget visar underskott ska justering göras för att nå ett nollresultat.

För högskoleförberedande utbildningar finns en tumregel ute på skolorna att det bör vara 32 elever per klass för att klara en ekonomi i balans. För yrkesprogram är klasserna mindre men klasstorleken varierar mellan olika yrkesprogram.

3.3.2 Uppföljning

Utbildningsnämnden följer upp ekonomi och verksamhet enligt stadens anvisningar, månads-, tertial- och årsrapportering. De excelmallar som skolorna ska använda för redovisning av ekonomin är framtagna utifrån den information som krävs för sammanställning av nämndens ekonomi. Skolorna lämnar in månads-, tertial- och årsrapporter till förvaltningen. Dessa rapporteringar innehåller inga ekonomiska analyser.

Uppföljningsverktyg som stödjer relevanta analyser på skolnivå saknas, t.ex. uppföljning på programnivå. De verktyg som finns i

Agresso anses, enligt de intervjuade på skolorna, inte vara tillräckliga. I intervjuerna framkommer att ekonomerna på skolorna efterfrågar gemensamma stödverktyg för analys, bl.a. för uppföljning per program. Ekonomerna får idag utarbeta egna analyser, exempelvis i excel. Svårigheter finns därför att följa och jämföra verksamheter på programnivå.

Under hösten 2017 startade gymnasieavdelningen ett projekt med s.k. fokusskolor, skolor med underskott. Flertalet av dessa skolor har haft underskott i flera år. Åtgärdsplaner togs fram för dessa skolor i samverkan mellan skola och förvaltning. Ett arbete inleddes med löpande uppföljningsmöten. Under våren 2018 rann arbetet ut i sanden och åtgärdena har inte följts upp centralt. I samband med varje uppföljningstillfälle ska dock skolor med underskott ange åtgärder i särskild flik. Dessa är väldigt kortfattade och summariska. Uppföljning av åtgärdsplanerna ska, enligt uppgift, göras av gymnasiechef med stöd av controllers.

I nuläget finns en verksamhetscontroller på gymnasieavdelningen som stödjer de skolor som begärt att få hjälp att analysera och komma tillrätta med sin ekonomiska situation. Under hösten 2018 är det tre skolor som ges extra stöd.

3.4 Gymnasieskolornas ekonomiska läge

Det samlade resultatet för stadens gymnasieskolor har under de senaste åren försämrats. För 2017 redovisades ett negativt resultat om 59,3 mnkr. Underskottet har framförallt uppkommit i sju av stadens anslagsskolor, vilka har haft underskott under flera år. Gymnasieverksamheten totalt, exkl. gymnasiesärskolan, redovisade ett överskott om 64 mnkr före resultatdispositioner. Överskottet på gymnasiestaben beror på ökade asylbidrag, statsbidrag för sommarskolan samt budgeterade medel för att täcka skolornas eventuella underskott.

I prognosen för 2018¹⁰ har resultatet försämrats ytterligare och gymnasieverksamheten redovisade ett sammanlagt resultat om 3,8 mnkr före resultatdispositioner. Prognosen för gymnasieskolorna var -98 mnkr. Underskotten på gymnasieskolorna täcks av intäkter för statsbidrag för asylsökande elever åren 2016-2018 om 81,5 mnkr och ej nyttjade budgetreserver om 12 mnkr.

¹⁰ Tertialrapport 2, augusti 2018.

Försämringen av skolornas samlade resultat jämfört med 2017 avser främst fyra resultatenheter som redovisar större avvikelser mot budget samt de två nystartade skolorna Anna Whitlock och P A Fogelström. Underskotten på de nystartade skolorna förklaras, i nämndens tertiärrapport, av att kostnader för personal och andra fasta kostnader belastar skolornas budget innan intäkter finns för elever i en fullt utbyggd organisation. Enligt tertiärrapporten förklaras vidare övriga skolenheternas underskott med att skolorna inte har anpassat sina organisationer efter elevunderlaget. Minskat antal elever ger lägre intäkter. Åtgärder ska ha vidtagits genom handlingsplaner i syfte att uppnå en budget i balans på respektive skolenhet. I denna granskning har de åtgärdsplaner som revisionskontoret tagit del av varit ytterst kortfattade och uppföljning av tidigare framtagna planer har inte skett.

3.5 Jämförelser

Inom gymnasieavdelningen finns jämförelsedata per skolenhet för ett antal områden bl.a. andel elever med slutbetyg, antagningsuppgifter, elevenkät, resultat i nationella prov och elevrörelser. Dessa uppgifter analyseras och delar av dem redovisas i samband med verksamhetsberättelsen. Underlaget redovisas även för rektorerna och ligger till grund för resultatdialogerna mellan gymnasiechef och rektor. Nämnden redovisar dock ingen samlad analys kring samband mellan ekonomi och elevdata.

Vid en jämförelse mellan några av stadens skolor kan konstateras att det finns ett tydligt samband mellan elevdata och skolans ekonomiska resultat. Granskade skolor med underskott har generellt sämre resultat bl.a. vad gäller de nationella proven, elevenkäten, andel elever med slutbetyg. Skolorna har även lägre genomsnittligt meritvärde bland behöriga förstahandssökande elever.

Vid analys av skolornas budgetavvikelser och antal elever kan vi konstatera att det inte går att utläsa att det finns ett klart samband mellan förändringen av antal elever och ekonomiskt resultat mellan åren. Granskade skolors varierande resultat verkar förklaras av flera faktorer än ökning/minskning av elever mellan åren. Vi har dock inte inom ramen för denna granskning analyserat detta vidare. Däremot är gemensamt för de skolor vi granskat, som har svag ekonomi, att de har en beläggningsgrad¹¹ under 70 procent¹².

¹¹ Andel elever i förhållande till skolans lokalkapacitet.

¹² Källa: intervjuade rektorer på skolorna

4. Analys

Antalet 16-18-åringar folkbokförda i staden kommer att öka med över 50 procent till 2040. Även länet i sin helhet förväntas få en kraftigt ökad befolkning med viss variation mellan kommunerna. Planeringen av utbyggnaden av gymnasieskolor sker i respektive kommun samtidigt som antagningen av elever till gymnasieskolan sker gemensamt i hela länet. För Stockholms stads del innebär det att för varje skola man bygger kan man bara räkna med, utifrån dagens antagningsmönster, att cirka 40 procent av platserna fylls upp av elever från övriga länet. För att klara av att möta de framtida kraven behövs en planering som inkluderar hela länets engagemang.

Eftersom antagningen till respektive skola och program bygger på elevens meritvärde från årskurs 9 samlas elever med höga meritvärden på de mest populära skolorna medan de mindre populära skolorna samlar elever med lägre meritvärden. Resursfördelningsmodellen ger skolorna en elevpeng anpassat per program samt ett strukturbidrag som är överenskommet i länets samverkan. Beräkningen av elevpengen tar inte hänsyn till elevernas förkunskaper. Skolor med elever med höga meritvärden får samma elevpeng/program som skolor med många elever med låga meritvärden. För att en skola ska klara en ekonomi i balans räknar man med att det behövs drygt 30 elever per klass. En klass består normalt av 32 elever, vilket innebär att för att klara ekonomin måste klasserna vara helt fullbelagda. Det innebär att varje klass, årskurs 1, som startar upp med färre elever kommer att generera ett underskott under tre års tid. Skolor med lågt söktryck får svårt att klara av sin ekonomi och behöver spara för att komma till rätta med ekonomin. Dessa skolor har ofta elever med låga betyg som troligen behöver extra stöd, vilket är svårt att möta när skolan ska göra besparingar. Detta kan leda till att skolor med elever med sämre förutsättningar inte har tillräckliga resurser för att eleverna ska klara sitt examensbevis. Enligt elevstatistiken är andelen elever med examensbevis runt 70 procent för de skolor som har en dålig ekonomi medan skolorna med god ekonomi har en andel över 90 procent¹³.

Eftersom budgeten för lokaler hanteras centralt har skolan inget direkt incitament att dra ner på befintliga lokaler oavsett ekonomi, vilket kan leda till onödigt höga lokalkostnader för nämnden. Skolans främsta kostnad är personalkostnader. De viktigaste parametrarna är därför skolans personalsammansättning, tjänstefördelning och schemaläggning. Det innebär att budget och

¹³ Statistik Sweco

planering bör ske i samverkan mellan rektor, administrativ personal och schemaläggare. Hur används skolans resurser på bästa sätt, både vad gäller det pedagogiska och ekonomiska?

Omorganiseringen av avdelningen för gymnasieskolan de senaste åren från att de administrativa cheferna varit ett stöd för skolorna, särskild ekonomiskt, till att skolledningarna nu får hantera ekonomiska frågor själva. I och med att anpassade verktyg för att analysera ekonomin, exempelvis per program, saknas måste varje skola skapa egna former för att kunna göra analyser. Den uppföljning som efterfrågas centralt är för trubbig för att ge skolledningen hjälp i sina analyser och anses administrativt tungt att fylla i. För att underlätta analyser och jämförelser behövs både relevanta och standardiserade metoder och verktyg. Utan bra verktyg har skolorna svårt att göra analyser och jämförelser av sina kostnader och har därmed inte underlag för att kunna anpassa verksamheten efter sina intäkter. Genom att tillhandahålla ett gemensamt verktyg kan gymnasieledningen få bättre styrning och ge ett bättre stöd. Därtill har kartläggningen av skolledningens ekonomiska kompetens visat att den behöver förbättras.

För de skolor som har redovisat underskott under de senaste åren togs åtgärdsplaner fram under 2017 tillsammans med gymnasieledningen centralt. Planerna har dock inte följts upp under våren 2018. För några av skolorna prognostiseras ett sämre resultat för 2018 än utfallet 2017. Signalerna från gymnasieledningen till skolorna blir inte helt tydliga kring ekonomin när budgetprocess och uppföljning är otydlig. Kravet på en internbudget i balans ger skolan en realistisk budget att förhålla sig till i de fall skolans beräkning visar på ett underskott och tillräckliga åtgärder inte redovisas. Därtill har krav på och uppföljning av åtgärder för att uppnå en ekonomi i balans varit otydliga.

Skolor med högt söktryck, fyllda klasser, har goda förutsättningar att klara en ekonomi i balans eller generera överskott. Kraven på skolorna, oavsett förutsättningar, är dock det samma, dvs. en internbudget i balans. Trots att skolorna har olika förutsättningar har gymnasiechefen inte mandat att fördela om resurser i budgeten. Skolorna med god ekonomi behöver inte bidra till övriga skolor. Ofta är dessa skolor resultatenheter, vilket innebär att de får behålla en viss del av ett överskott¹⁴. Enligt nämndens resursfördelningsmodell ställs samma krav på alla skolor oavsett förutsättningar. Det socioekonomiska tillskottet är cirka 3 procent av hela budgeten.

¹⁴ I enlighet med stadens tillämpningsanvisningar för resultatenheter.

Stödenheterna på förvaltningen tar fram elevdata redovisat per skola, skolenhet och program som används vid resultatdialogerna. Det görs ingen analys av samband mellan en skolas ekonomi och dess elevresultat. Vid analys kan man se att skolor med dålig ekonomi har elever med lägre meritvärden, färre elever som går ut med examensbevis och sämre trivsel i skolan. Statistiken visar att de elever som kommer in med sämre förutsättningar, låga meritvärden, till gymnasiet också i högre grad misslyckas med att ta sin examen¹⁵.

I tertialrapporten för augusti 2018 förklaras att underskotten i granskade skolor beror på att de inte har anpassat sina organisationer efter elevunderlaget. Vår analys visar dock att det inte är ett klart samband mellan ekonomisk resultat och antal elever på en skola mellan åren. Däremot har skolorna med svag ekonomi en låg beläggningsgrad, under 70 procent.

¹⁵ Examensbeviset visar att en elev har klarat utbildningen, med betyg E eller högre.

5. Samlad bedömning och rekommendationer

Staden har enligt skollagen skyldighet att erbjuda ungdomar i kommunen gymnasieutbildning av god kvalitet. Stadens budget anger att för att alla barn ska ha likvärdiga och goda förutsättningar för kunskapsutveckling och måluppfyllelse ska utbildningsnämnden säkerställa att ledarskapet, det systematiska kvalitetsarbetet samt styrningen av resursanvändningen och verksamheten i skolorna är effektiv och ändamålsenlig. Fördelningen av ekonomiska resurser till skolor ska göras utifrån bland annat socioekonomiska förutsättningar så att alla barn och elever i Stockholms stad ges goda förutsättningar att nå kunskapsmålen. Utbildningsnämnden ska säkerställa att styrningen och organisationen stödjer en effektiv och resultatfrämjande användning av dessa resurser.

Därtill anges att stadens viktigaste utmaning i både förskola, grundskola och gymnasieskola är att minska skillnaderna mellan skolor och öka likvärdigheten i utbildningen.

Revisionskontorets samlade bedömning är att utbildningsnämndens ekonomistyrning av stadens gymnasieskolor behöver förbättras. Bedömningen grundar sig i att nämnden saknar samlade analyser av respektive skolas ekonomiska förutsättning. Analys av samband mellan elevdata och ekonomisk situation görs inte. Underlag visar att skolor med lågt söktryck och många elever med låga meritvärden vid antagningen inte klarar ekonomi i balans. Skolorna med underskott har en större andel elever som inte klarar examensbevis, cirka 30 procent. Skolorna har inte lyckats ge alla elever det stöd de behöver för att klara sitt examensbevis. Skillnaderna i andelen elever som klarar examensbevis är stor mellan olika skolor i staden.

Stadens modell för att fördela resurser är enkel och lätt att förstå, vilket har sina fördelar. Resurstilldelningen ger dock inte alla skolor förutsättning att klara en ekonomi i balans. Styrningen bör i större grad ta hänsyn till elevernas förutsättningar att klara kunskapsmålen än bara antal elever inom respektive program. Dagens budgetstyrning där alla skolor ska rapportera en internbudget med nollresultat ger svaga styrsignaler. Realistiska budgetar skulle tydliggöra kraven på varje skola, oavsett förutsättningar.

Vidare saknas styrning och stöd från gymnasieledningen och avdelningen för ekonomi och styrning via gemensamma metoder

och verktyg för att skolorna ska kunna göra relevanta analyser och jämförelser av sina kostnader. Det saknas även tydliga krav på åtgärder för skolor som går med underskott. Den förändrade organisation som sjuöskattes i år med ökat/förtydligat ansvar för rektorerna avseende ekonomi har implementerats utan att säkerställa att verksamheterna har tillräckliga kunskaper.

Det är angeläget att staden arbetar aktivt med att säkra gymnasieskolans lokalförsörjning och att tillsammans med övriga aktörer i länet enas kring hur det fortsatta samarbetet ska utvecklas. För att få en effektiv gymnasieverksamhet behöver lokalplaneringen vara dimensionerad för den verksamhet som bedrivs. Med beslutet att bilda en gemensam gymnasierregion följer att samarbete behövs även kring planering av framtida skollokaler. Lokalkostnader utgör i genomsnitt cirka 24 procent av totala kostnaderna och är efter personalkostnader den största kostnadsposten.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer.

Utbildningsnämnden rekommenderas att:

- säkerställa att styrningen och organisationen inom gymnasieverksamheten stödjer en effektiv och resultatfrämjande användning av resurserna.
- bistå skolorna med relevanta analysverktyg
- följa upp framtagna åtgärdsplaner för att gymnasieskolorna ska nå ekonomi i balans

Bilaga 1 – Intervjupersoner

Utbildningsförvaltningen

Utbildningsdirektör

Gymnasiedirektör (avgick 30 juni 2018)

Gymnasiedirektör (nyttillträdd 1 juli 2018)

Gymnasiechef

Stabschef, gymnasiestaben

Strateg, gymnasiestaben

F.d. administrativ chef på gymnasieavdelningen (samordnare)

Avdelningschef, avdelningen för ekonomi och styrning

Ekonomichef, avdelningen för ekonomi och styrning

Controller/samordnare, ekonomienheten

Handläggare, uppföljningsenheten

Rektorer på granskade skolor

Administrativ chef på granskade skolor

Stadsledningskontoret

Enhetschef, stadsutvecklingsenheten

Lokalsamordnare, stadsutvecklingsenheten

Bilaga 2 – Elever i gymnasiet hösten 2016

Kommun: Stockholm

År: 2016

Inpendlande elever

6 100

10 130



Summa
16 230

Elever studerande i
Stockholm
49 kommunala skolenheter
65 fristående skolenheter

16 020

19 200

35 220

Elever folkbokförda
och studerande i
Stockholm

9 920

9 070

18 990

Elever folkbokförda i
Stockholm

24 550

Utpendlande elever

3 630

1 930

5 560

■ Kommunala huvudmän

■ Enskild huvudmän

Källa: Gymnasieskolan i Stockholms stad Nuläget – framskrivning 2040,
Sweco 2018-03-16