

Måluppfyllelsen i gymnasieskolan

Karlstads kommuns revisorer
November 2019

Viktor Prytz, projektledare, certifierad kommunal revisor
Helena Richardsson, projektmedarbetare



Innehållsförteckning

1.	Inledning	4
1.1.	Bakgrund	4
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	4
1.3.	Revisionskriterier	4
1.4.	Kontrollmål	4
1.5.	Avgränsning	5
1.6.	Metod	5
2.	Gymnasieskolan i Karlstad	6
2.1.	Organisation	6
3.	Granskningsresultat	8
3.1.	Huvudmannens systematiska kvalitetsarbete	8
3.1.1.	lakttagelser	8
3.1.2.	Bedömning kontrollmål 1	9
3.2.	Resursfördelning utifrån elevernas behov och förutsättningar	10
3.2.1.	lakttagelser	10
3.2.2.	Bedömning kontrollmål 2	11
3.3.	Nämnden uppföljning av resursfördelningens effekter på elevernas måluppfyllelse	12
3.3.1.	lakttagelser	12
3.3.2.	Bedömning kontrollmål 3	12
3.4.	Nämndens vidtagande av åtgärder vid identifierade brister	13
3.4.1.	lakttagelser	13
3.4.2.	Bedömning kontrollmål 4	14
4.	Revisionell bedömning	16
4.1.	Bedömningar mot kontrollmål	16
4.2.	Rekommendationer	17
	Bilaga 1 - Dokumentförteckning	18

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Karlstads kommun granskat hur gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden fullföljer sitt ansvar inom gymnasieskolan. Syftet med granskningen är att bedöma om gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden säkerställer att den gymnasi-ala verksamheten i kommunen bedrivs på ett ändamålsenligt vis och därmed leder till att eleverna når målen för utbildningen. Granskningen besvarar följande två revisionsfrågor:

- Säkerställer gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att eleverna når målen i gymnasieskolan genom ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete?
- Säkerställer gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att eleverna når målen i gymnasieskolan genom en ändamålsenlig resursfördelning?

Utifrån granskningen gör vi den samlade bedömningen att gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden delvis säkerställer att eleverna når målen i gymnasieskolan genom ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete. Vi bedömer också att nämnden delvis säkerställer att eleverna når målen i gymnasieskolan genom en ändamålsenlig resursfördelning.

Bedömningarna grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive kontrollfråga, vilka framkommer i sin helhet av rapporten. Nedan återfinns en översiktlig bild.

Kontrollmål 1: Det finns ett systematiskt kvalitetsarbete för gymnasieverksamheten på huvudmannanivå

Huvudmannen har upprättat rutiner och processer för hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas. Dessa är inte fullt ut skriftligen dokumenterade, men är förankrade hos nämnden, förvaltningsledningen och gymnasieskolornas ledning. Det systematiska kvalitetsarbetet har en nära anknytning till det kommunala uppföljningssystemet. Vi anser vidare att de kommunala målen har för stort utrymme i förhållande till de statliga målen. Vi konstaterar att nämnden och förvaltningen arbetar med att utveckla detta i och med framtagandet av de kommunala målen för år 2020.

Bedömning: Delvis uppfyllt

Kontrollmål 2: Nämnden fördelar resurser till gymnasieverksamheten utifrån elevernas behov och förutsättningar

Resurser fördelas med anledning av de olika förutsättningar som existerar mellan gymnasieprogrammen samt utifrån elevers behov av stödinsatser och elevhälsa. Nämnden har även beslutat om en särskild satsning för att öka måluppfyllelsen för alla gymnasieelever. Resursfördelningsmodellen innehåller ingen viktning utifrån socioekonomiska faktorer. Det pågår ett visst utvecklingsarbete för att hantera dessa faktorer inom ramen för resursfördelningen. Vi kan konstatera att detta är en komplicerad företeelse som kan vara svår att hantera för gymnasieverksamheter.

Bedömning: Uppfyllt

Kontrollmål 3: Nämnden följer upp resursfördelningens effekter på elevernas måluppfyllelse

Nämnden inte har följt upp den interna resursfördelningens effekter på elevernas måluppfyllelse. Vi noterar även att det inte går att följa i nämndens sammanträdesprotokoll att skolenheterna har återrapporterat hur medlen avseende satsningen för ökad måluppfyllelse har använts under 2019.

Bedömning: Inte uppfyllt

Kontrollmål 4: Nämnden vidtar åtgärder om det vid uppföljning av verksamheten uppdagas brister

Vi kan konstatera att nämnden har fått uppföljning av verksamheten rapporterad vid olika tillfällen under året. I uppföljningen har det framkommit brister som i vissa sammanhang har resulterat i åtgärder från nämnden. Det har även förekommit att brister har rapporterats i uppföljningen utan att nämnden vidtagit åtgärder. I de sammanhang där åtgärder har vidtagits framgår det inte tydligt att åtgärderna har följts upp och utvärderats för att säkerställa att de gett avsedd effekt.

Bedömning: Delvis uppfyllt

Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att:

- Följa upp resursfördelningens effekter på elevernas måluppfyllelse.
- Säkerställa att vidtagna åtgärder vid identifierade brister får avsedd effekt.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ansvarar för de kommunala gymnasieskolorna i Karlstad kommun.

I målanalysen för En Kunskaps- och tillväxtkommun 2019 framgår sammanfattningsvis att andelen elever i gymnasieskolan som slutför sin examen inom fyra år minskar i Karlstad, vilket främst kan härledas till yrkesprogrammen och introduktionsprogrammen. För att bryta denna trend arbetar gymnasieskolan bland annat med särskilda insatser inom matematik och gymnasiearbete som är viktiga nyckelkurser för att få sin examen. Satsningar för en så smidig övergång mellan högstadiet och gymnasiet görs också för att lägga grunden till en god start på gymnasiet. Den kommunala gymnasieskolan i Karlstad har en hög andel behöriga lärare jämfört med andra kommuner, något som skolan ser som viktigt i arbetet med att lyckas nå goda resultat.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat områden.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden säkerställer att den gymnasiala verksamheten i kommunen bedrivs på ett ändamålsenligt vis och därmed leder till att eleverna når målen för utbildningen.

- Säkerställer gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att eleverna når målen i gymnasieskolan genom ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete?
- Säkerställer gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att eleverna når målen i gymnasieskolan genom en ändamålsenlig resursfördelning?

1.3. Revisionskriterier

De revisionskriterier som utgjort underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar är huvudsakligen följande:

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §
- Skollagen (2010:800) 1 kap. 4 §; 2 kap. 8b och 10 §§; 4 kap. 3–6 §§
- Läroplan (Gy11) för gymnasiet, 2. Övergripande mål och riktlinjer, 2.6 Rektorns ansvar
- Kommunens styrande och stödjande styrdokument så som reglementen, policys, riktlinjer, planer och rutiner

1.4. Kontrollmål

Följande kontrollmål har varit vägledande i granskningen:

- Det finns ett systematiskt kvalitetsarbete för gymnasieverksamheten på huvudmannanivå.
- Nämnden fördelar resurser till gymnasieverksamheten utifrån elevernas behov och förutsättningar.
- Nämnden följer upp resursfördelningens effekter på elevernas måluppfyllelse.
- Nämnden vidtar åtgärder om det vid uppföljning av verksamheten uppdagas brister.

1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till år 2019. Granskningen omfattar gymnasieskolan och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden är granskningsobjekt.

1.6. Metod

Granskningen har utförts genom intervjuer och dokumentstudier. Se bilaga 1 för fullständig dokumentförteckning.

Följande har intervjuats:

- Nämndens presidium (2 personer)
- Skoldirektör
- HR-chef
- Ekonomichef
- Kvalitetsstrateger
- Gymnasiechefer
- Rektorer från samtliga gymnasieskolor

Totalt har 16 personer intervjuats.

Rapporten är sakgranskad av de intervjuade.

2. Gymnasieskolan i Karlstad

2.1. Organisation

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden är ansvarig nämnd för gymnasieskolan och är således huvudman för gymnasieverksamheten i Karlstads kommun. Enligt nämndens reglemente fullgör nämnden kommunens uppgifter inom det offentliga skolväsendet för gymnasieskolans verksamhet i enlighet med skollagen (2010:800). Verksamheten omfattar både gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Nämnden svarar också för det kommunala aktivitetsansvaret enligt skollagen (2010:800), uppdragsutbildning samt korttidstillsyn enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, 9 § 7 punkten, för elever inom gymnasiesärskolans verksamhet.

Nämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning samt bestämmelserna i nämndens reglemente. Det anges att nämnden ska rapportera till fullmäktige hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. Rapporteringens omfattning och frekvens styrs av kommunstyrelse eller kommunfullmäktige genom särskilda beslut eller riktlinjer. Nämnden ska vidare som underlag till kommunens samlade årsredovisning till kommunstyrelsen lämna verksamhetsbeskrivning och jämförelser mellan budget och utfall enligt de anvisningar som kommunstyrelsen utfärdar.

Varje skola leds av en gymnasiechef tillsammans med två eller flera rektorer sedan förvaltningsorganisationen ändrades 1 juli 2018 och befattningen biträdande rektorer togs bort. Den kommunala gymnasieverksamheten var år 2018 organiserad i fyra skolor, men är sedan 1 januari 2019 organiserad i tre skolor då Sundstadgymnasiet och Älvkullegymnasiet slogs samman. Verksamheten bedrivs nu på följande tre skolor: Tingvallagymnasiet, Sundsta-Älvkullegymnasiet och Nobelgymnasiet.

2.2. Resultat

	2015	2016	2017	2018
Betygspoäng efter avslutad gymnasieutbildning, kommunala skolor	13,7	13,7	13,9	14,2
Gymnasieelever med examen eller studiebevis inom 3 år, kommunala skolor, andel (%)	75,8	76,0	76,7	75,5
Gymnasieelever som uppnått grundläggande behörighet till universitet och högskola inom 4 år, kommunala skolor, andel (%)	59,1	60,8	59,9	60,2

Betygspoäng efter avslutad gymnasieutbildning, kommunala skolor

Summa betygspoäng för elever som avslutat från gymnasium i kommunal regi i kommunen under året dividerat med antal elever som avslutat från gymnasium i kommunal regi i kommunen under året. Avser elever som fått examen och de som har studiebevis om 2 500 poäng.

Gymnasieelever med examen eller studiebevis inom 3 år, kommunala skolor, andel (%)

Antal elever som började på gymnasium i kommunal regi i kommunen för tre år sedan med examen eller studiebevis inom tre år, inkl. IM dividerat med antal elever som började på gymnasium i kommunal regi i kommunen för tre år sedan, inkl. IM. Elever som vid utbildningens början saknar svenskt personnummer (till exempel nyanlända elever som ännu inte blivit folkbokförda) ingår ej. Endast elever med studiebevis om 2 500 poäng redovisas.

Gymnasieelever som uppnått grundläggande behörighet till universitet och högskola inom 4 år, kommunala skolor, andel (%)

Antal elever som började på gymnasium i kommunal regi i kommunen för 4 år sedan med behörighet till universitet/högskola inom 4 år, inkl. IM dividerat med antal elever som började på gymnasium i kommunal regi i kommunen för 4 år sedan, inkl. IM. Elever som vid utbildningens början saknar svenskt personnummer (till exempel nyanlända elever som ännu inte blivit folkbokförda) ingår ej. Fr.o.m. 2016 ingår inte elever som tagit examen i svenska utlandsskolor.

3. Granskningsresultat

3.1. Huvudmannens systematiska kvalitetsarbete

3.1.1. Iakttagelser

Inom gymnasieverksamheten finns en utvecklad struktur för det systematiska kvalitetsarbetet. I intervju uppges att huvudmannen och skolenheterna arbetar enligt Skolverkets modell¹ med koppling till kommunfullmäktiges mål i den strategiska planen. Nämnden har inte antagit några egna riktlinjer utöver de processbeskrivningar och skrifter som Skolverket har tagit fram. För att skapa en likvärdig struktur för det systematiska kvalitetsarbetet har förvaltningen tagit fram mallar som används vid uppföljning och utvärdering av verksamheten på enhetsnivå.

I intervju med förvaltningsledningen uppges att strukturen för kvalitetsarbetet ständigt ses över. Som exempel nämns att det systematiska kvalitetsarbetet sedan läsåret 2018/2019 även är strukturerat efter de områden som Skolinspektionen granskar i sin regelbundna tillsyn. Vidare beskrivs att huvudmannens kvalitetsarbete är kopplat till skolornas kvalitetsarbete som gymnasiechef och rektorer genomför tillsammans med elever, lärare och övrig personal. Att eleverna är en del av det systematiska kvalitetsarbetet lyfts särskilt i intervjuerna och beskrivs som en väsentlig del av arbetet. Som exempel nämns att eleverna efter varje avslutad kurs genomför en utvärdering av läraren, en så kallad UTV5. Denna utvärdering används sedan av rektorn vid upprättandet av det pedagogiska bokslutet samt i dialog mellan lärare och ansvarig chef med fokus att skapa resultatförståelse. Resultatet av UTV5 går att jämföra mellan klasser på samma skola, men kan än så länge inte aggregeras till en jämförelse mellan skolorna i kommunen.

Enligt gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningens tjänsteyttrande daterat 2018-11-27 redovisas kvalitetsarbetet, uppföljningsarbetet och den interna kontrollen i följande dokument:

- Kvalitetsredovisning för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan,
- Kvalitetsredovisning för vuxenutbildningen,
- Kund- och brukarundersökning för elever i årskurs 1,
- Uppföljning av elevhälsa genom årligt uttag ur elevhälsodatabasen ELSA,
- Kvalitets- och utvecklingsplan samt uppföljning av kvalitets- och utvecklingsplan för elevhälsans medicinska insatser,
- Elevhälsoplan på respektive skola,
- Uppföljning av strategisk plan,
- Ekonomisk uppföljning enligt kommunens reglemente,
- Ledar- och medarbetarundersökning enligt kommunen,
- Årlig kommunövergripande internkontroll på personal- och ekonomiområdet,
- Årlig internkontrollplan enligt kommunens reglemente för intern kontroll inklusive väsentlighetsanalys.

I intervju framkommer att strukturen för uppföljning av verksamhetens utveckling har funnits på plats sedan flera år tillbaka, men att den har förändrats över tid. Som exempel nämns att analysarbetet har utvecklats och att fokus på de nationella målen har ökat. Det framförs även att nämnden arbetar aktivt för att förbättra sitt styr- och ledningssystem. Som exempel nämns att nämnden tillsammans med förvaltningen har arbetat för att minska antalet nämndmål. Det uppges att flera av nämndens nuvarande 22 mål inte har någon koppling till de nationella målen. Inför 2020 har

¹ Skolverkets modell för det systematiska kvalitetsarbetet består av fyra processsteg; analysera, planera, genomföra och följa upp.

nämnden därför arbetat fram sex mål som har en tydligare koppling till de nationella målen för utbildningen.

Granskningen av nämndens sammanträdesprotokoll visar att utvecklingen av nämndens måluppfyllelse följs upp vid ett flertal tillfällen under året. Bland annat i samband med årsredovisningen, i kvalitetsuppföljningen och delår tertial 2.

Intern kontroll

I intervju framkommer att särskilt viktiga åtgärder för kvalitetsutveckling kontrolleras inom ramen för nämndens internkontroll som bygger på nämndens väsentlighetsanalys. Internkontrollplanen består av utvalda kontrollområden, bedömningen i väsentlighetsanalysen, ansvarig tjänsteman och när uppföljningen ska rapporteras till nämnden. I internkontrollplanen för år 2019 lyfts tio kontrollområden med tillhörande kontrollmoment. Kontrollmomenten för år 2019 bygger bland annat på de brister som Skolinspektionen uppmärksammade i sin regelbundna tillsyn som utfördes år 2018. Följande sex kontrollmoment har en koppling till kontrollområdet verksamhet och kvalitet:

- Kontroll närvaroregistrering.
- Kontroll att åtgärder för att tillförsäkra gymnasieelever och gymnasiesärskoleelever en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.
- Kontroll att elever som har rätt till modersmålsundervisning får det tillgodosett.
- Kontroll att studiehandledning på modersmålet hanteras korrekt och att elever i behov av studiehandledning får det tillgodosett.
- Kontroll att information till nämnden om rutinerna kring elevvårdskonferenser genomförts.
- Kontroll att information till nämnden om rutiner kring gallring av personuppgiftshantering samt granskning att rapportering till nämnden om inträffade personuppgiftshantering skett.

I intervjuer beskrivs att internkontrollen utgör en viktig del av den uppföljning som ligger till grund för verksamhetens fortsatta utvecklingsarbete.

3.1.2. *Bedömning kontrollmål 1: Det finns ett systematiskt kvalitetsarbete för gymnasieverksamheten på huvudmannanivå.*

Enligt Skollagen (2010:800) 4 kap. 3 § ska huvudmannen systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen på huvudmannanivå. I Skollagen anges också att det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras. I Skolverkets allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet (2015) anges att huvudmannen bör skapa rutiner för hur kvalitetsarbetet ska bedrivas på huvudmannanivå och för hur enheternas kvalitetsarbete ska tas tillvara. Det systematiska kvalitetsarbetet ska fokusera på de statliga målsättningarna med utbildningen.

Vi konstaterar att huvudmannen har upprättat rutiner och processer för hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas. Dessa är inte fullt ut skriftligen dokumenterade men är förankrade hos nämnden, förvaltningsledningen och gymnasieskolornas ledning. Vi kan vidare konstatera att det systematiska kvalitetsarbetet har en nära anknytning till det kommunala uppföljningssystemet. Vi anser att detta skapar ett enhetligare system för planering, uppföljning och utveckling jämfört med att arbeta i två parallella system eller verktyg. Vi anser vidare att detta har resulterat i att de kommunala målen har för stort utrymme i förhållande till de statliga målen. Vi konstaterar att nämnden och förvaltningen arbetar med att utveckla detta i och med framtagandet av de kommunala målen för år 2020.

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

3.2. Resursfördelning utifrån elevernas behov och förutsättningar

3.2.1. Iakttagelser

Nämndens interna resursfördelningsmodell reviderades inför budgetåret 2018. Revideringen föregicks av en utredning som visade att modellen missgynnade yrkesprogrammen vilket ledde till att verksamheterna hade svårt att skapa en ekonomi i balans.

Den nya modellen tar hänsyn till programmets struktur, antal platser och inriktningar. Resurstilldelningen till skolenheterna består av ett elevanslag per elev och program. I elevanslaget ingår kostnader för undervisning, läromedel och utrustning, elevhälsa samt stödfaktor. Elevanslaget per elev multipliceras med det budgeterade antalet elever per program för att få fram det totala elevanslaget till skolan. Budgeteringen av antalet elever i kommunens gymnasieskolor bygger på kommunens demografiprognoser samt en bedömning av hur många ungdomar i gymnasieåldern som väljer kommunens olika utbildningar. Därefter adderas ersättning för lokaler, städ och kapitalkostnader. Tillsammans med skolans övriga intäkter utgör detta skolenhetens totala utrymme. Varje enskild rektor upprättar därefter en egen intern budget och fördelar sina resurser enligt skolans behov.

Enligt internbudgeten 2019 har skolenheternas elevanslag tilldelats enligt följande principer:

Tabell 1: Tilldelningsprinciper internbudget 2019²

Undervisning	Undervisningskostnaden baseras på ett nyckeltal beräknat på antal elever per lärare beroende på programmets struktur, ett schabloniserat och genomsnittligt produktionsmått per lärare, antalet elever enligt beslutad organisation samt antalet beslutade inriktningar per program. Den genomsnittliga lärarkostnaden divideras med nyckeltalet vilket ger lärarkostnaden per elev.
Läromedel och utrustning	Kostnaderna för läromedel och utrustning inklusive elevdatorer per program baseras på det ekonomiska utfallet tre senaste åren och indelas i fyra nivåer, som sedan räknas upp med budgetuppräknningen. Programmet tilldelas resurser på den nivå som närmast motsvarar de kostnader programmet haft.
Skolledningsresurs	Skolledningsresurs inklusive kostnader för ekonomifunktion baseras på varje skolas verkliga kostnader, uppräknat med förväntad lönekostnadsökning.
Elevhälsa	Kostnaderna för elevhälsa baseras på de verkliga kostnaderna för elevhälsan på hela förvaltningen, och tilldelas med samma belopp per elev. Introduktionsprogrammen tilldelas ett högre belopp för extra resurser i form av elevstödjare.
Stödfaktor	I stödfaktorn ingår ersättning för allmänt stöd samt ersättning för studiehandledning på modersmålet. Stödfaktorn för det allmänna stödet baseras på elevernas betyg från årskurs nio där betyg med ett meritvärde lägre än 150 poäng genererar ett stödbelopp. Förvaltningen har avsatt 1 miljon kronor till studiehandledning för modersmålet, fördelat på de program med elever som har rätt till det.
Ökad måluppfyllelse	I samband med intern budget år 2015 beslutade nämnden att satsa 3 miljoner kronor ur nämndens budget på ökad måluppfyllelse för alla gymnasieelever. Beloppet har räknats upp i enlighet med den årliga budgetuppräknningen och fördelats på antalet elever i budget. För år 2019 uppgår beloppet till 840 kr per elev. Satsningarna på ökad måluppfyllelse ska återredovisas till nämnden.
Övrigt	De resurser ur budgeten som återstår efter tilldelning till undervisning, skolledning, elevhälsa, stöd och ökad måluppfyllelse fördelas till övriga kostnader. Resurserna används till att möjliggöra justering av elevanslagen så att avvikelserna mellan kommunens programpriser på ett rimligt sätt överensstämmer med avvikelserna i riksprislistans belopp. Resurserna används också till att justera elevanslaget efter särskilda skäl, exempelvis extra tillägg för små program eller program som fasas ut. Under året får skolan ett kommunbidrag per månad som motsvarar det antal elever som skolan har inskrivna. Har skolan fler elever än budgeterat, blir kommunbidraget högre än budget och vice versa.
Posterna undervisning, stödfaktor och ökad måluppfyllelse utgör lärarresurser och genererar ett budgeterat	

² Tjänsteytrande 2018-11-29, Bilaga 1 Budget 2019 - Intern fördelning

nyckeltal på antal elever per lärare. Detta nyckeltal kan sedan jämföras med utfallet som årligen rapporteras till Skolverkets statistik.

Nämndens interna fördelningsmodell innehåller ingen form av tilläggsbelopp till kommunala enheter eller viktning utifrån socioekonomiska faktorer. I intervju framkommer att förvaltningen inte har något bra system för socioekonomisk viktning och har därför valt att exkludera detta. Förvaltningen uppger ha tagit kontakt med SCB för rådgivning kring frågan.

Resursfördelningsmodellen beskrivs av respondenterna som transparent och anses inte lämna något utrymme för godtycklighet. Samtliga uttrycker att modellen fungerar bra och är lätt att förstå.

Det framhålls dock i flertalet intervjuer att den totala ramtilldelningen till nämnden inte anses vara tillräcklig. Det framkommer att kommunfullmäktiges budgettilldelning till nämnden är samma sedan 2005, förutom en uppräknings på 1 procent per år. Efter äskanden har nämnden vissa år valt att göra tillägg för någon specificerad satsning. I stabens tjänsteyttrande, daterat 2018-11-29, uppger att driftbudgeten för året är ansträngd. Enligt uppgift har nämndens kostnader för gymnasieskolan haft en sjunkande trend sedan 2012 medan kostnaderna för jämförbara kommuner har ökat. Budgeten per elev i gymnasieskolan anges vara cirka 10 000 kronor lägre än i jämförbara kommuner i Sverige. Med anledning av det ansträngda läget ombads skolorna redovisa konsekvenser och åtgärder för en budget i balans under vecka 9 år 2019.

3.2.2. Bedömning kontrollmål 2: Nämnden fördelar resurser till gymnasieverksamheten utifrån elevernas behov och förutsättningar.

Enligt Skollagens (2010:800) 2 kap. 8 b § ska kommunen fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter elevernas olika förutsättningar och behov. Granskningen visar att gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden valde att revidera den interna resurstilldelningen inför 2018 eftersom yrkesprogrammen missgynnades av den dåvarande resursfördelningsmodellen. Den nuvarande resursfördelningsmodellen bygger på ett elevanslag per elev och program som sedan multipliceras med det budgeterade antalet elever per program. Elevanslaget omfattar bland annat posten stödfaktor. I stödfaktorn ingår ersättning för allmänt stöd (om eleven har ett meritvärde än 150 poäng) samt ersättning för studiehandledning på modersmål. Detta innebär att resurserna som tilldelas med anledning av stödfaktorn bygger på elevernas behov och förutsättning. Därutöver baseras flera budgetposter så som elevhälsa och skolläsningsresurs på de faktiska kostnaderna i verksamheten, vilket vi anser är positivt.

Vi kan konstatera att resurser fördelas med anledning av de olika förutsättningar som existerar mellan gymnasieprogrammen samt utifrån elevers behov av stödinsatser och elevhälsa. Nämnden har även beslutat om en särskild satsning för att öka måluppfyllelsen för alla gymnasieelever, vilket vi anser är positivt. Resursfördelningsmodellen innehåller ingen viktning utifrån socioekonomiska faktorer. Det pågår ett visst utvecklingsarbete för att hantera dessa faktorer inom ramen för resursfördelningen. Vi kan konstatera att detta är en komplicerad företeelse som kan vara svår att hantera för gymnasieverksamheter.

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt.

3.3. Uppföljning av resursfördelningens effekter på elevernas måluppfyllelse

3.3.1. Iakttagelser

Av kvalitetsuppföljningen 2018 framkommer att nämnden valde att fokusera på ett antal åtgärder i det systematiska kvalitetsarbetet under året, däribland uppföljning av den nya resursfördelningsmodellen för gymnasieskolan. Dokumentet innehåller ingen uppföljning av den nya resursfördelningsmodellen. Enligt uppgift från skoldirektören genomfördes uppföljningen av resursfördelningsmodellen i samband med årsredovisningen 2018. Av årsredovisningen framkommer att den nya interna resurstilldelningen resulterade i att yrkesprogrammen generellt sett fick en högre tilldelning än de högskoleförberedande programmen. Detta resulterade i att yrkesprogrammen 2018 redovisade en budget i balans. Uppföljningen rör inte resursfördelningens effekter på elevernas måluppfyllelse.

Som tidigare nämnts i avsnitt 3.2.1 har nämnden beslutat om en särskild satsning för att öka måluppfyllelsen för alla gymnasieelever. För år 2019 uppgår beloppet till 840 kronor per elev. Enligt skoldirektören har skolenheterna själva fått bestämma hur medlen ska användas varpå användningsområdena skiljer sig åt. Det uppges att exempelvis Tingvallagymnasiet valde att använda medlen till tvåläraresystem i vissa kurser där måluppfyllelsen var särskilt låg och att Nobelgymnasiet valde att använda medlen till att minska gruppstorlekarna i de gymnasiegemensamma ämnena. Detta ska ha redovisats muntligt på nämndens sammanträden.

I vår granskning av nämndens mötesprotokoll återfinns ingen notering om någon redovisning avseende nämndens satsning för ökad måluppfyllelse under 2019 till och med september. I dokumentet *Måluppfyllelse 2018* som redovisades i samband med årsredovisningen framgår en beskrivning av de aktiviteter som genomfördes under 2018. Exempelvis utvecklad stödorganisation, dubblering av lärare i vissa kurser och stärkt elevhälsoarbete. Vidare framgår att genomströmningen visar på en ökande trend för elever inom nationella program sedan 2011, medan genomströmningen på introduktionsprogrammen bedöms som låg. Utöver det framgår ingen analys av hur satsningarna har påverkat elevernas måluppfyllelse.

3.3.2. *Bedömning kontrollmål 3: Nämnden följer upp resursfördelningens effekter på elevernas måluppfyllelse.*

Skolverket uppger att kommunernas resursfördelning till skolan är ett medel för att nå målet att alla elever ska få tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet. Det betyder att resursfördelningen ska vara anpassad till elevers olika behov och förutsättningar, vilket fastställs i Skollagen. Vi kan konstatera att nämnden inte har följt upp den interna resursfördelningens effekter på elevernas måluppfyllelse. Vi noterar även att det inte går att följa i nämndens sammanträdesprotokoll att skolenheterna har återrapporterat hur medlen avseende satsningen för ökad måluppfyllelse har använts under 2019.

Vi bedömer att kontrollmålet inte är uppfyllt.

3.4. Nämndens vidtagande av åtgärder vid identifierade brister

3.4.1. Iakttagelser

Enligt kommunens anvisningar för uppföljning ska nämndens strategiska plan följas upp i samband med delårsbokslut och årsbokslut. Budgeten ska följas upp genom tertialuppföljning med helårsprognos efter april, delårsbokslut efter augusti och årsbokslut efter december. Utöver detta ska varje budgetansvarig chef genomföra en ekonomisk uppföljning varje månad samtidigt som gymnasieförvaltningen ska redovisa månatlig uppföljning med helårsprognos till kommunledningskontoret. De nationella målen ska följas upp i den årliga kvalitetsuppföljningen i mars. Vår granskning av nämndens sammanträdesprotokoll visar att de nationella målen samt nämndens strategiska plan och budget har följts upp i enlighet med anvisningarna. Av protokollen framgår även att skoldirektören och andra företrädare från verksamheten medverkar vid majoriteten av sammanträdena, vilket gör det möjligt för ledamöterna att löpande ställa frågor direkt till verksamheten.

I samband med att *Årsredovisningen 2018* godkändes av nämnden 2019-02-13 fick nämnden ta del av måluppföljningen för nämndens samlade verksamhet och årsredovisningen per enhet. I årsredovisningen per enhet beskrivs utvecklingen för varje enskild gymnasieskola samt prioriterade utvecklingsåtgärder inför 2019. Som exempelvis uppges att flertalet gymnasieskolor ska fortsätta att utveckla sitt systematiska kvalitetsarbete och arbeta för att förbättra elevernas närvaro i skolan.

Av *Måluppföljningen 2018* framkommer vilka aktiviteter som har genomförts under året för att bidra till nämndens måluppfyllelse. Någon bedömning av måluppfyllelsen görs inte. Det framkommer inte heller några förslag på åtgärder i de fall måluppfyllelsen kan ses som bristande, exempelvis vad gäller genomströmningen på introduktionsprogrammen³. För sju av nämndens mål saknas indikatorer.

Vidare framgår av nämndens årsredovisning 2018 att nämnden bedriver ett ständigt kvalitetsutvecklingsarbete med fokus på ökad måluppfyllelse för eleverna genom årlig kvalitetsredovisning för gymnasieskolan. I *Kvalitetsuppföljning för verksamhetsåret 2018* framkommer information om verksamheternas arbete med bland annat det kommunala aktivitetsansvaret, elevernas tillgång till stödåtgärder, rektorernas kompetens, undervisning, kunskapsresultat samt trygghet och studiero. I förhållande till varje område presenteras planerade åtgärder för 2018, utfall för 2018, analys och reflektion samt åtgärder för utveckling.

I *Målanalysen för utbildning och försörjning 2019* som presenterades som information för nämnden 2019-03-14⁴ analyseras tre av kommunfullmäktiges övergripande mål⁵. Av rapporten framgår en beskrivning av indikatorernas utveckling, analys och åtgärder samt framtida utmaningar i förhållande till varje mål. Innehållet har diskuterats på målanalysmöten med representanter från olika verksamheter och stämmts av med bland annat skoldirektören. Rapporten baseras på officiell statistik samt på analysunderlag från kommunens egna verksamheter. I rapporten konstateras också att effekten av olika konkreta satsningar troligtvis kan ses först om några år. Det konstateras också att elevsammansättningen förändras mellan olika år vilket också torde påverka indikatorerna på olika sätt, vilket gör att det kan vara svårt att uttala sig om hur den ena eller andra satsningen inverkat på indikatorns utveckling.

³ Utdrag ur måluppföljning 2018: På introduktionsprogrammen, där många av eleverna får 4 år på sig, är genomströmningen låg. Knappt 10 % under 2018 om man ser på alla skolor i kommunen. För de kommunala skolorna är värdet under 7%.

⁴ Enligt skoldirektören presenterades dokumentet under punkten Information. Av sammanträdesprotokollet framgår inte vilken information som skoldirektören presenterade. Inga handlingar har bilagts punkten, varpå revisionen fick ta del av dokumentet per mail.

⁵ Mål: Karlstad ska erbjuda utbildning av hög kvalitet, mål: Karlstad ska vara en bra universitetsstad och mål: Karlstadsborna ska ha goda möjligheter att försörja sig själva.

Skolinspektionens regelbundna tillsyn

Under 2018 genomförde Skolinspektionen tillsyn av gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Vid tillsynen upptäcktes brister vilket föranledde huvudmannabeslut avseende gymnasieskolan och skolbeslut för gymnasieskolan på Tingvallagymnasiet.

Det brister som återfanns på huvudmannanivå avsåg brist på studiehandledning på modersmålet till de elever som behöver det. Vid Skolinspektionens uppföljning i mars 2019 konstaterades att bristen avseende tillhandahållande av studiehandledning på modersmålet kvarstod. Detta trots kommunens planerade insatser under hösten 2019 då dessa ännu inte fullt ut genomförts.

På skolnivå fanns brister inom gymnasieverksamheten på Tingvallagymnasiet inom områdena undervisning och lärande, extra anpassningar och särskilt stöd samt trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling. I uppföljningen som Skolinspektionen gjorde i september 2018 framkom att bristerna kvarstod. Med anledning av detta fastställdes följande utvecklingsåtgärder inför 2019 i samband med att *Kvalitetsuppföljningen för verksamhetsåret 2018* antogs:

- Förvaltningen kommer via internkontroll och kvalitetsuppföljning över tid följa upp de områden där Skolinspektionen påtalat brister.
- Att i samverkan med Skolverket i tre års tid genomföra projektet "Samverkan för bästa skola" som genom insatser stärker skola och huvudman i arbetet att planera, följa upp och utveckla utbildningen efter de behov och mål som finns.
- Det nya introduktionsprogrammet "Programinriktat val" som träder i kraft den 1 juli 2019 syftar till att elever ska få en utbildning som är inriktad mot ett specifikt nationellt program. Eleven ska så snart som möjligt kunna antas till det nationella programmet och förhoppningsvis kommer det att leda till en snabbare och mer effektiv väg till en gymnasieexamen.
- Fortsatt arbete kring pedagogiskt ledarskap och skolutveckling inom ledningsgruppen.
- Studiehandledning på modersmål.

Av nämndens sammanträdesprotokoll framkommer att nämnden löpande under 2018 och 2019 tagit del av information om Skolinspektionens tillsyn och utvecklingsarbetet med att åtgärda bristerna.

Samverkan för bästa skola

Protokollgranskningen visar att nämnden löpande tagit del av information om *Samverkan för bästa skola* under 2019. Samverkan för bästa skola är ett uppdrag som Skolverket genomför på uppdrag av regeringen. Syftet med uppdraget är att i dialog med huvudmän genomföra insatser för att höja kunskapsresultaten och öka likvärdigheten inom och mellan skolor. Skolverket väljer ut och erbjuder sitt stöd till ett antal skolor och förskolor (både offentliga och enskilda huvudmän) utifrån underlag från Skolinspektionen. Skolorna som väljs ut har låga kunskapsresultat och/eller en hög andel elever som inte fullföljer sina studier. Deltagande skola i Karlstads kommun är Tingvallagymnasiet och projektet startade i januari 2019. I intervju framkommer att arbetet på huvudmannanivå kommer att beröra alla gymnasieenheter även om enbart en skola deltar i projektet.

3.4.2. *Bedömning kontrollmål 4: Nämnden vidtar åtgärder om det vid uppföljning av verksamheten uppdragas brister.*

Enligt kommunallagen (2017:725) ska nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Nämnderna ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Vi kan konstatera att nämnden har fått uppföljning av verksamheten rapporterad vid olika tillfällen under året. I uppföljningen har det framkommit brister som i vissa sammanhang har resulterat i åtgärder från nämnden. Det har även förekommit att brister har rapporterats i uppföljningen utan

att nämnden vidtagit åtgärder. I de sammanhang där åtgärder har vidtagits framgår det inte tydligt att åtgärderna har följts upp och utvärderats för att säkerställa att de gett avsedd effekt.

Vi anser det som positivt att kommunen har tecknat avtal med Skolverket avseende Samverkan för bästa skola samt att nämnden informeras regelbundet och har för avsikt att använda erfarenheterna inom samtliga skolor.

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

4. Revisionell bedömning

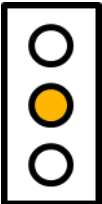
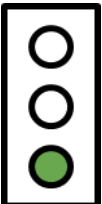

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Karlstads kommun granskat hur gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden fullföljer sitt ansvar inom gymnasieskolan. Syftet med granskningen är att bedöma om gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden säkerställer att den gymnasi-ala verksamheten i kommunen bedrivs på ett ändamålsenligt vis och därmed leder till att eleverna når målen för utbildningen. Granskningen besvarar följande två revisionsfrågor:

- Säkerställer gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att eleverna når målen i gymnasieskolan genom ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete?
- Säkerställer gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att eleverna når målen i gymnasieskolan genom en ändamålsenlig resursfördelning?

Utifrån granskningen gör vi den samlade bedömningen att gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden delvis säkerställer att eleverna når målen i gymnasieskolan genom ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete. Vi bedömer också att nämnden delvis säkerställer att eleverna når målen i gymnasieskolan genom en ändamålsenlig resursfördelning.

Bedömningarna grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive kontrollfråga, vilka framkommer i sin helhet av rapporten.

4.1. Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar	
Det finns ett systematiskt kvalitetsarbete för gymnasieverksamheten på huvudmannanivå.	Delvis uppfyllt Huvudmannen har upprättat rutiner och processer för hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas. Det systematiska kvalitetsarbetet har en nära anknytning till det kommunala uppföljningssystemet. Vi anser vidare att de kommunala målen har för stort utrymme i förhållande till de statliga målen.	
Nämnden fördelar resurser till gymnasieverksamheten utifrån elevernas behov och förutsättningar.	Uppfyllt Resurser fördelas med anledning av de olika förutsättningar som existerar mellan gymnasieprogrammen samt utifrån elevers behov av stödinsatser och elevhälsa. Nämnden har även beslutat om en särskild satsning för att öka måluppfyllelsen för alla gymnasieelever.	
Nämnden följer upp resursfördelningens effekter på elevernas måluppfyllelse.	Inte uppfyllt Nämnden inte har följt upp den interna resursfördelningens effekter på elevernas måluppfyllelse. Vi noterar även att det inte går att följa i nämndens sammanträdesprotokoll att skolenheterna har återrapporterat hur medlen avseende satsningen för ökad måluppfyllelse har använts under 2019.	

Nämnden vidtar åtgärder om det vid uppföljning av verksamheten uppdagas brister.

Delvis uppfyllt

Nämnden har fått uppföljning av verksamhetens utveckling rapporterad vid olika tillfällen under året. I uppföljningen har det framkommit brister som i vissa sammanhang har resulterat i åtgärder från nämnden. Det har även förekommit att brister har rapporterats i uppföljningen utan att nämnden vidtagit åtgärder. I de sammanhang där åtgärder har vidtagits framgår det inte tydligt att åtgärderna har följts upp och utvärderats för att säkerställa att de gett avsedd effekt.



4.2. Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att:

- Följa upp resursfördelningens effekter på elevernas måluppfyllelse.
- Säkerställa att vidtagna åtgärder vid identifierade brister får avsedd effekt.

Bilaga 1 - Dokumentförteckning

Budget 2019 gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Bilaga 1, Budget för Karlstads-Hammarö gymnasieförvaltning, budget 2019 - Intern fördelning, tjänsteyttrande 2018-11-29

Budgetuppföljning med helårsprognos efter 4 månader 2019, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Delårsrapport 2019 Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, Tertial 2, jan-aug 2019

Delårsrapport 2019 per enhet

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens reglemente, antagen av KF 2018-12-06

Internkontrollplan 2019 Karlstads-Hammarö gymnasieförvaltning

Kvalitetsuppföljning för verksamhetsåret 2018 Karlstad-Hammarö gymnasienämnd, ej daterad

Kvalitetsuppföljning för verksamhetsåret 2018 Nobelgymnasiet, ej daterad

Kvalitetsuppföljning för verksamhetsåret 2018 Sundstaggymnasiet, ej daterad

Kvalitetsuppföljning för verksamhetsåret 2018 Tingvallagymnasiet, ej daterad

Kvalitetsuppföljning för verksamhetsåret 2018 Älvkullegymnasiet, ej daterad

Måluppföljning 2018 Karlstad-Hammarö gymnasienämnd, ej daterad

Målanalys 2019, en kunskaps- och tillväxtkommun, del 1 - utbildning och försörjning, presenterad för kommunledningsutskottet 2019-03-05

Nämndens sammanträdesprotokoll 2018 till och med september 2019

Redovisning av vidtagna åtgärder Tingvallagymnasiet, Dnr 43-2017-5377, 2019-04-29

Reglemente intern kontroll, antaget av KF 2013-11-21

Skolinspektionen, Beslut för gymnasieskola efter tillsyn i Karlstads kommun och Hammarö kommun, Beslut 2018-05-21, Dnr 43-2017:5372

Skolinspektionen, Beslut efter uppföljning för gymnasieskola, efter tillsyn i Karlstads kommun, Beslut 2019-03-22, Dnr 43-2017:5372

Årshjul – uppföljning och resultat GN 2017

Årshjulet GVN

Årsredovisning 2018 för Karlstads-Hammarö gymnasienämnd

Årsredovisning 2018 per enhet

2019-11-07

Maria Jäger, uppdragsledare

Viktor Prytz, projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (organisationsnummer 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Karlstad kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplanen från den 19 mars 2019. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.