

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

## Revisionsrapport

# Konsekvenser efter etableringen av fristående skolor

Gotlands kommun

2009-09-24

Ramona Numelin

Mats Renborn

Sammanfattande bedömning .....	3
1. Bakgrund och syfte.....	4
2. Resultat av den första granskningen.....	4
3. Resultat av den andra granskningen.....	5
3.1 Hur påverkar de fristående skolorna effektiviteten inom kommunens grund- och gymnasieskola? .....	5
3.2 Hur fungerar samarbetet mellan fristående skolor och utbildningsverksamheten på Gotland? .....	7
3.3 Har nämnden någon strategi för att hantera eller minimera eventuella ”merkostnader” för friskolor?.....	9
Bilaga .....	11

## Sammanfattande bedömning

På uppdrag av Gotlands kommuns revisorer har konsekvenserna av fristående skolors etablering på Gotland granskats. Konsekvenserna kan, enligt vår bedömning, sammanfattas som att effektiviteten har minskat, sett som ett förhållande mellan uppnådda resultat/betyg och kostnad per elev. Det är svårt att uttala sig med säkerhet angående de fristående skolornas påverkan på effektiviteten, men vi har valt ett sätt att belysa frågan. Granskningen indikerar även att barn- och utbildningsnämnden är svag och diffus i sin ledning och styrning i de frågor som rör konsekvenser av fristående skolors etablering.

Nämndens ledning och styrning, som det kommer till uttryck i protokollen, innehåller väldigt många uppdrag till förvaltningen, både allmänt hållna och specificerade. Mängden uppdrag är så stor att det blir svårt att följa på vilket sätt de återrapporteras till nämnden. Vi saknar en sammanhållen strategi från nämnden för den kommunala skolan på Gotland med nuvarande förutsättningar och framtida förväntningar.

Samarbetet mellan den kommunala skolan och de fristående skolorna är mycket begränsad. Förvaltningen menar att ett samarbete inte skulle kunna ske med samma förutsättningar. En fristående skola kan gå i konkurs och då måste den kommunala skolan kunna ta emot eleverna, kanske med kort varsel. Barn- och utbildningsnämnden har inte fastställt några riktlinjer om samarbete med de fristående skolorna. Om nämnden önskar att det ska finnas ett samarbete måste nämnden vara tydlig med det och sträva efter att skapa lika villkor för såväl kommunala som fristående skolor.

Barn- och utbildningsnämnden har inte utarbetat någon strategi för att hantera eller minimera merkostnader som uppstår vid etablering av fristående skolor. Granskningen indikerar att nämnden först på senare år uppmärksammat vilka merkostnader som etableringen av friskolor medfört. Nämnden har då gett förvaltningen i uppdrag att se över lokalsituationen och anpassa personalbemanning på alla nivåer. Vid flera tillfällen har frågan säkert diskuterats, det framgår av yrkanden och voteringar i protokollen, men besluten har inte innehållit tydliga direktiv eller annan vägledning utan allmänna uppdrag till förvaltningen att anpassa organisationen. Ett aktuellt exempel är beslutet i augusti 2009 att tillstyrka Sundsskolans etablering i Fårösund från läsåret 2010/2011, utan att ge direktiv om vad man vill ska ske med den kommunala skolan på orten. Sundsskolan har muntligt framfört att man avser att starta sin verksamhet endast om den kommunala skolan läggs ner och något sådant beslut har inte nämnden fattat.

## 1. Bakgrund och syfte

Revisorerna beställde i december 2008 en granskning av kommunens kostnader för friskolor med följande kontrollfrågor:

- Vad kostar de fristående skolornas verksamhet för kommunen årligen?
- Har de fristående skolornas verksamhet påverkat nettokostnaden för utbildningsverksamheten på Gotland?

Resultatet av granskningen presenterades för revisorerna i april 2009, se bilaga. Revisorerna beslutade då att fördjupa granskningen och ställa följande kontrollfrågor:

- Hur påverkar de fristående skolorna effektiviteten inom kommunens grund- och gymnasieskola?
- Hur fungerar samarbetet mellan fristående skolor och utbildningsverksamheten på Gotland?
- Har nämnden någon strategi för att hantera eller minimera eventuella ”merkostnader” för friskolor?

## 2. Resultat av den första granskningen

Av redovisningen framgick att kommunens kostnader för de fristående skolorna i genomsnitt räknat på åren 2004-2008 har uppgått till 58 mnkr/år. Kommunens merkostnader för samma period uppgick till totalt knappt 100 mnkr i löpande priser (se bilaga). Merkostnaden avser lokaler, ledning, elevvård och måltider. Direkta kostnader för undervisning som lärare, läromedel, lokaler m m ingår i den elevpeng som följer eleven oavsett vilken skola han/hon går i. Orsaken till merkostnaden är att de elever som går i fristående skolor skulle rymmas i den kommunala skolan både fysiskt i lokalerna och inom den organisation som finns. Ett annat sätt att beskriva merkostnaden är att den motsvarar ledig kapacitet för att kunna ta emot eleverna om de väljer den kommunala skolan igen.

Barn- och utbildningsförvaltningen har själva tagit fram dessa uppgifter och de redovisades för barn- och utbildningsnämnden i februari 2009. I efterhand har förvaltningen konstaterat att de fristående skolorna bidragit till att elevpuckeln kunnat tas om hand både i grund- och gymnasieskolan varför merkostnaderna sannolikt är lägre än 100 mnkr.

Det kan konstateras att barn- och utbildningsnämnden under samma tidsperiod, 2004-2008 varje år redovisat en budget i balans.

## 3. Resultat av den andra granskningen

Vi har studerat barn- och utbildningsnämndens protokoll, reglemente och styrkort samt intervjuat nämndens ordförande och andre vice ordförande, förvaltningschef och ekonomichef, gymnasiechef och gymnasieekonom samt de två grundskolecheferna.

### 3.1 Hur påverkar de fristående skolorna effektiviteten inom kommunens grund- och gymnasieskola?

Vi ställde följande frågor:

- Har det fått konsekvenser för planeringen av ordinarie verksamhet?
- Innebär etableringen av friskolor administrativt merarbete?
- Har det påverkat kvaliteten inom den kommunala skolan?
- Går det att uppskatta tidsåtgången för möten, ärendehantering m m vad avser friskolor?

Nämnden har ett tydligt uppdrag i reglementet, att ansvara för kommunens uppgifter inom det offentliga skolväsendet. Skolinspektionen ansvarar för tillsyn av både den kommunala skolan och de fristående skolorna. I och med etableringen av fristående skolor har ärendemängden ökat i nämnden och förvaltningen. Dels gör förvaltningen konsekvensbeskrivningar när nya ansökningar ska tillstyrkas eller avstyrkas och dels ägnar nämnden tid åt att grundligt diskutera ärendena, vilka ofta har slutat med votering mellan alliansen och oppositionen.

Planeringen av verksamheten skiljer sig något mellan grund- och gymnasieskola. I grundskolan vet man hur många elever det finns och var dom finns. Det minskande elevantalet, framför allt på landet, har tvingat fram anpassning av organisationen. I maj 2007 beslutade nämnden om en framtida grundskoleorganisation, kallad Skola Gotland 2008, vilket innebar att sammanlagt nio skolenheter lades ner hösten 2007, 2008 eller 2009. I januari 2008 gav skolverket tillstånd till start av nya fristående skolor. Alla skolor fick dock inte tillräckligt många elever och valde att inte starta.

Det friare skolvalet, där föräldrar har rätt att välja vilken grundskola på ön dom vill, har inte medfört byten av skola i nämnvärd utsträckning. Barn- och utbildningsnämnden har uttryckt att Skola Gotland 2008 ska "få sätta sig" och inte varit villig att besluta om större ändringar i grundskoleorganisationen. Här har rått politisk enighet. I april 2009 gav dock nämnden förvaltningen i uppdrag att se över skolororganisationen i Visby med omnejd.

För gymnasieskolan gäller den organisation som nämnden beslutar men enligt skollagen ska kommunen sträva efter att alla elever ska få sina förstahandsval tillgodosedda. I praktiken innebär det att barn- och utbildningsnämnden beslutar om en preliminär gymnasieorganisation i december och fastställer sen gymnasieskolans organisation i början av det nya läsåret, när elevernas val är klara. Fram till 2014 kommer antalet gymnasieelever enligt prognoserna att minska med 40 %.

Planeringen av verksamheten har således tillförts ytterligare en variabel att ta hänsyn till nämligen konkurrensen från fristående skolor. Det har i sin tur medfört merarbete både i nämndens ärendehantering och på förvaltningen för planering, uppföljning och utbetalning av elevpeng. Det är dock svårt att uppskatta tidsåtgången, den enda uppgift vi fått är utbetalning av elevbidrag till gymnasieskolan som bedöms ta i anspråk cirka 20 arbetsdagar på ett år.

Det går inte att med säkerhet säga något om kvaliteten inom den kommunala skolan har förändrats, det finns inga bra mått att mäta efter. Problemet med att jämföra resultat som betyg mellan åren är att man måste beakta att det är olika barn man mäter varje år.

Efter friskolornas etablering har den kommunala gymnasieskolan sporrats att bli duktig på både profilering och marknadsföring. Vid intagningen hösten 2009 konstateras nu att andelen elever som söker till kommunal gymnasieutbildning ökat något. Orsaken till det kan också vara geografisk. Donnergymnasiet i Klintehamn har många elever från södra Gotland och det är där som elevantalet minskar mest.

Även inom grundskolan finns samma problem att kvalitetsförändring inte går att mäta. God kvalitet i undervisningen har dock blivit allt viktigare för att få behålla barnen i den kommunala skolan och skolor och föräldrar är mer uppmärksamma på detta idag. Från förvaltningens sida märker man också att skolorna är mer kostnadsmedvetna än tidigare.

### Vår bedömning

Svaret på frågan om effektiviteten har påverkats är inte enkelt. Vi har valt att se effektiviteten som ett förhållande mellan uppnådda mål (kvalitet) och nettokostnad per elev (produktionskostnad) och har gjort en jämförelse under åren 2004-2008. Det mål vi tittat på är betygen i grundskolan, andel elever som är godkända i kärnämnen svenska, engelska och matematik samt i gymnasieskolan andel elever som är behöriga till högskolestudier. Detta är de kommunala målen i styrkortet för nämnden. Det nationella målet är att alla elever, dvs 100 %, ska uppnå önskad kunskapsnivå. Utvecklingen ser ut som följer enligt uppgift i respektive års årsredovisning:

<b>Grundskola</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Grundskola %	88	90	88	87	88
Kommunalt mål uppfyllt	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja
Nettokostnad per elev, tkr	68	73	79	85	92

  

<b>Gymnasieskola</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Gymnasieskola %	97	91	95	95	94
Kommunalt mål uppfyllt	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej
Nettokostnad per elev, tkr	92	91	91	93	97

De kommunala målen är satta som att det redovisade årets värde ska vara högre än förra årets, vilket förklarar att på grundskolan är målet nått 2008 men inte år 2006 fast det är samma procentsats (88 %). Nettokostnaden under samma period har ökat med 35 % på grundskolan och med 1 % på gymnasieskolan. Samtidigt har resultatet för grundskolan inte förbättrats utan lig-

ger på samma nivå 2004 och 2008. I gymnasieskolan har resultatet försämrats mellan 2004 och 2008. Möjligen var 2004 års ungdomar en ”bra årskull”.

Med den här utgångspunkten kan man säga att effektiviteten har minskat. Att nettokostnaden per elev i grundskolan har ökat beror till en del av den merkostnad som uppstått vid etableringen av fristående skolor. Teoretiskt skulle man kunna säga att de pengarna istället kunnat användas för att förbättra resultaten i den kommunala skolan. I gymnasieskolan har nettokostnaden per elev inte ökat så mycket vilket till en del torde kunna hänföras till att de stora elevkullarna passerade genom gymnasiet under slutet av perioden. Betygsmålen visar heller ingen större förändring.

När det gäller nämndens hantering av minskning av antalet elever, som ju beror både på demografiska faktorer och på etableringen av fristående skolor, konstaterar vi att nämnden ofta ger förvaltningen i uppdrag att göra anpassningar av organisationen, utan att närmare specificera på vilket sätt. Av protokollen går det att utläsa olika uppdrag som ges men det är inte lika enkelt att hitta återrapporteringen till nämnden. Ibland är uppdragen väldigt allmänt hållna, t ex ”att anpassa organisationen”, ibland är de konkreta, t ex att utreda ”förutsättningar och konsekvenser av att organisera Fårösunds och Slite högstudier i ett gemensamt rektorsområde”. Förvaltningen har en lista med pågående uppdrag som uppdateras och vi föreslår att den listan även redovisas för nämnden.

### **3.2 Hur fungerar samarbetet mellan fristående skolor och utbildningsverksamheten på Gotland?**

Vi ställde följande frågor:

- Hur utnyttjar friskolorna BUF:s resurser (kurator, studievägledning m m)?
- Händer det att BUF utnyttjar friskolornas resurser?
- Finns det några samordningsvinster att göra med hjälp av friskolornas etablering?
- Har det funnits några konflikter med friskolorna?

Konkurrens och samarbete – går det att förena de synsätten? Tveksamt säger förvaltningen, ja säger nämndens ordförande. På en del punkter är man klar över vad som gäller. Till exempel tillåts inte att lärare har anställning både i kommunal och privat skola. I något enstaka fall har en friskola avtal med förvaltningen om att nyttja centrala resurser inom utveckling och elevvård. Åt andra hållet sker inget nyttjande. Det kan också finnas avtal på lokal nivå, som rektor själv har ingått med en fristående skola. På lärarnivå och på ämnesnivå sker samarbete i viss utsträckning på initiativ av lärarna själva. Det händer också att elever på egen hand söker den kommunala studievägledningen.

Förvaltningen menar att ett samarbete inte skulle ske med samma förutsättningar. En fristående skola kan gå i konkurs och då måste den kommunala skolan kunna ta emot eleverna, kanske med kort varsel. Ett exempel var när Hangvar friskola lades ner en sommar och barnen bereddes plats i Lärbro skola till hösten. Inom gymnasiet måste eleverna beredas plats men kan inte räkna med att gå motsvarande utbildning som i frigymnasiet. En annan olikhet är att

någon friskola kommit överens med sina lärare om 40 timmars arbetsvecka/semestertjänst och därigenom skapat större möjlighet att ge eleverna rätt timantal enligt läroplanen men inom elevbidraget. Olikheter inom elevvården är att det idag inte är krav på att ha tillgång till kurator, vilket den kommunala skolan har men inte alltid friskolan. Detta är troligen en del av förklaringen till att det går att driva en fristående skola med färre elever än en kommunal skolenhet.

BUN har behandlat ärendet Förändrade driftformer i november 2007, maj 2008 och november 2008. I maj 2008 fick förvaltningen i uppdrag att inom ramen för ärenderubriken ta fram ett underlag för att fastställa riktlinjer för förvaltningens konkurrens- och samarbetsformer med enskilda verksamheter (BUN § 43/08). Vid sammanträdet i november 2008 beslutade BUN att förklara diskussionen om sk ”avknoppning” vilande utan att ta ställning till några riktlinjer om samarbete (BUN § 97/08).

Det finns en ny lag som antogs av riksdagen i juni 2009. Den heter Offentliga bidrag på lika villkor. Innebörden i ”Lika villkor” är att kommunala och fristående skolor ska ges samma ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Två konkreta exempel på vad det skulle innebära för Gotlands kommun: Lokalkostnader ska ingå i elevbidraget till fristående skolor med samma del som till den kommunala skolan. Den principen gäller inom gymnasieskolan men i grundskolan får den fristående skolan ersättning för sin faktiska kostnad. Det betyder att lokalanpassningar som görs måste innebära lägre internhyra, även om det handlar om del av lokaler eller byggnader på fastighetstomten. Annars belastar kostnad för tomma lokaler underlaget för elevbidraget, som i sin tur ska betalas ut till den fristående skolan. Exempel nummer två handlar om det regionala stödet, som idag på grundskolan ges till små enheter på landsbygden på bekostnad av större enheter i tätorterna. När ”Lika villkor” träder i kraft ska motsvarande regionalt stöd betalas ut även till små fristående skolor.

Kommunfullmäktige beslutade i februari 2008 att medge barn- och utbildningsnämnden att utlämna skolhälsovårdens journaler till friskolorna. Nämnden har fastställt att avtal ska skrivas och vad det innehåller. Text ska journalerna återlämnas till kommunen när eleven lämnar friskolan eller när friskolan upphör.

## Vår bedömning

Samarbetet mellan den kommunala skolan och de fristående skolorna är mycket begränsad. De föreslagna riktlinjerna om samarbete kom aldrig att fastställas. Om nämnden önskar att det ska finnas ett samarbete måste nämnden vara tydlig med det och ge de kommunala skolorna samma förutsättningar som de fristående har. Vi rekommenderar också ett tydligt och kraftfullt agerande för att lösa problematiken med kostnad för tomma lokaler samt att det regionala stödet, om det ska finnas kvar, ges en annan utformning som inte påverkar underlaget för elevbidraget.

### 3.3 Har nämnden någon strategi för att hantera eller minimera eventuella ”merkostnader” för friskolor?

Vi ställde följande frågor:

- Har barn- och utbildningsnämnden gett några direktiv om hur den lediga kapaciteten ska hanteras?
- I vilken utsträckning är nämndens ledamöter medvetna om konsekvenserna vid nya etableringar?
- Finns det någon planering för att anpassa personalvolymen vid etablering av nya friskolor?
- Finns det någon planering för att anpassa lokalytor vid nya etableringar?

Enligt nämndens ordförande finns ett generellt uppdrag till förvaltningen att ständigt anpassa organisationen till förändrat elevantal. Utöver det framgår det av protokoll under 2008 och 2009 att förvaltningen fått olika uppdrag att göra anpassningar, i samband med budget eller för att undvika underskott vid årets slut.

I maj 2007 togs beslut om Skola Gotland 2008, där en lång förankringsprocess ledde fram till att ett antal grundskolekolenheter lades ner. I september samma år tillstyrkte nämnden, efter votering, flera ansökningar om friskolor. Förvaltningens förslag att avstyrka tog sin utgångspunkt i beslutet om Skola Gotland 2008 och den ytterligare påverkan på organisationen som etableringen av friskolor kunde tänkas få. Nämndens beslut innebar ingen förändring av den egna skolorganisationen. I anslutning till nämndens beslut fick förvaltningen senare i uppdrag att anpassa budget 2008 och 2009 till de föreslagna förändringarna, utan att närmare specificera hur. Nämnden beslutade också att skriva till kommunstyrelsens budgetberedning om eventuella ekonomiska konsekvenser av nämndens beslut att tillstyrka friskolornas ansökningar.

I maj 2008 beslutade skolverket ge tillstånd för Atheneskolan att starta i Fardhem, som enligt nämndens beslut Skola Gotland 2008 skulle läggas ner till hösten 2008. Vid sammanträdet i slutet av maj beslutade nämnden, efter två voteringar, att inte överklaga skolverkets beslut och inte skriva till utbildningsdepartementet med anledning av den korta tiden till verkställighet. En konsekvens blev att den organisation som i Hemse planerats för att ta hand om Fardhem-eleverna med så kort varsel inte kunde minskas. Några ytterligare direktiv från nämnden om hur den uppkomna situationen skulle hanteras ekonomiskt kan vi inte hitta i protokollen.

I september 2008 beslutade nämnden uppdra till arbetsutskottet att fatta beslut om åtgärder för att nå en ekonomi i balans, efter att förvaltningen rapporterat ett befarat underskott om 3,3 mnkr. Vi konstaterar att detta beslut inte är återrapporterat till nämnden. I sammanhanget kan nämnas att när förvaltningens förslag till anpassningar inneburit ifrågasättandet av en hel skolenhet har nämnden inte accepterat det, trots att det, enligt förvaltningen, skulle vara det bästa sättet att få en ekonomiskt hållbar organisation med bibehållen kvalitet.

I november 2008 beslutade nämnden att, i samband med beslut om budget 2009, dels ge ett uppdrag till förvaltningen att inventera och lämna lokaler som inte behövs i verksamheten och

dels begära hos kommunstyrelsen att reglerna för internhyror ses över. Dessutom ska förvaltningen ta fram en grundlig, långsiktig plan för att anpassa personalbemanningen på alla nivåer. Ett möte med kommunstyrelsen genomfördes i augusti 2009 men är ej ännu återrapporterat till nämnden.

När det gäller gymnasieskolan beslutade nämnden i november 2008 om den preliminära organisationen för 2009/2010 och av det beslutet framgår dels att platserna föreslås minska med 78 st totalt i de kommunala gymnasieskolorna och dels att två program får en lägsta gräns för intagning.

## Vår bedömning

Granskningen indikerar att nämnden först på senare år uppmärksammat vilka merkostnader som etableringen av friskolor medfört. Nämnden har då gett förvaltningen i uppdrag att se över lokalsituationen och anpassa personalbemanning på alla nivåer. Vid flera tillfällen har frågan säkert diskuterats, det framgår av yrkanden och voteringar i protokollen, men besluten har inte innehållit tydliga direktiv utan allmänna uppdrag till förvaltningen att anpassa organisationen. Ett aktuellt exempel är beslutet i augusti 2009 att tillstyrka Sundsskolans etablering i Fårösund från läsåret 2010/2011 utan att ge direktiv om vad man vill ska ske med den kommunala skolan på orten. Sundsskolan har muntligt framfört att man avser att starta sin verksamhet endast om den kommunala skolan läggs ner och något sådant beslut har inte nämnden fattat.

Måhända har alltför mycket ansvar lagts på förvaltningen; nämndens styrning uppfattas som svag och diffus. Oppositionens företrädare efterfrågar en långsiktig plan för var man vill att det ska finnas kommunala grundskolor på Gotland och var man kan behöva strategiska vakanter för att möta en förhoppningsvis ökande befolkning. Vi instämmer i den synpunkten.

Något mer konkret är besluten som gäller gymnasieskolan, där nämnden i detalj fastställt organisationen och i den även föreslagen minskning av elevplatser inför innevarande läsår.

### Bilaga

#### Utbetalningar för fristående skolor inom grundskolan – totalt 116 825 tkr

Löpande priser

	2004	2005	2006	2007	2008
Atheneskolan	10 354	13 244	14 711	15 739	18 284
Atheneskolan Fardhem					1 864
K A Westerbergsskolan	488	574	461	302	79
Orionskolan	3 092	3 560	3 724	3 606	3 793
Montessorifriskolan	2 161	2 594	2 722	3 634	3 804
Guteskolan				2 355	5 072
Karlavagnen		155	134		
Visby Montessoriförskola		158	161		
<b>TOTALT</b>	<b>16 095</b>	<b>20 285</b>	<b>21 913</b>	<b>25 636</b>	<b>32 897</b>

#### Merkostnader för fristående skolor inom grundskolan - totalt 47 782 tkr, 2004-2008

Löpande priser

Text	2004	2005	2006	2007	2008
Lokaler	3344	4552	4963	5715	8794
Ledning	877	925	1398	1427	2068
Kapitalkostn	186	223	271	343	516
Skolpsykolog	69	99	117	153	216
Skolkurator	99	126	144	207	278
Skolhälsovård	202	246	289	360	499
Skolmåltider	663	760	835	1004	1458
Summa	5440	6931	8017	9209	13829

## Utbetalningar för fristående skolor inom gymnasiet – totalt 173 715 tkr

Löpande priser

	2004	2005	2006	2007	2008
Donnegymnasiet	27 456	31 769	35 928	37 018	36 232
SIS Donner				352	719
Guteskolan				614	2 222
Hästgymnasium					1 407
<b>Totalt</b>	<b>27 456</b>	<b>31 769</b>	<b>35 928</b>	<b>37 983</b>	<b>40 580</b>

## Merkostnader för fristående skolor inom gymnasieskolan - totalt 50 871 tkr, 2004-2008

Löpande priser

Text	2004	2005	2006	2007	2008
Lokaler	7215	7718	8572	8589	9375
Ledning	377	431	483	489	594
Elevvård	233	270	302	306	294
Kurator	236	277	306	310	248
Måltider	663	751	841	852	1145
<b>Summa</b>	<b>8723</b>	<b>9444</b>	<b>10504</b>	<b>10545</b>	<b>11655</b>