

Granskning av omstrukturering
och utflyttning av gymnasiet
från Wenströmska gymnasieskolan

Västerås stad



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund	4
2.2. Syfte och revisionsfrågor	4
2.3. Avgränsning.....	5
2.4. Revisionskriterier	5
2.5. Ansvarig nämnd.....	6
2.6. Genomförande.....	6
2.7. Kvalitetssäkring	6
3. Granskningsresultat	7
3.1. Styrning och uppföljning	7
3.1.1. Iakttagelser	7
3.1.1.1 Programprissättning och lokalkostnader.....	8
3.1.1.2 Försenad utflytt av två enheter	10
3.1.2. Bedömning.....	10
3.2. Konsekvensanalyser.....	11
3.2.1. Iakttagelser	11
3.2.2. Bedömning.....	12
3.3. Effekter för eleverna	12
3.3.1. Iakttagelser	12
3.3.2. Bedömning.....	16
4. Svar på revisionsfrågorna	17

Bilagor:

Bilaga 1 Källförteckning

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västerås stad granskat om omstruktureringen av den kommunala gymnasieskolan med utflyttning från Wenströmska gymnasieskolan genomförs på ett ändamålsenligt och ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Omstruktureringen med utflytt har försenats vilket innebär att målet om fullföljd lokalomställning 2017 inte uppfylls. Av sex berörda enheter återstår att flytta två. Omstruktureringen involverar förutom utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden även kommunstyrelsen, fastighetsnämnden och äldrenämnden. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden äger sålunda inte hela processen själv, men kan granskas utifrån sitt ansvarsområde.

I beslutet om omstruktureringen av Wenströmska betonas särskilt kostnadsminskningar för att kunna lägga mer resurser på innehåll i utbildningarna. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden fick 2012 i uppdrag av kommunstyrelsen att dels besluta om inriktning på gymnasieprogram, dels skapa enheter som utvecklar hög pedagogisk kvalitet, större flexibilitet och mer ekonomiskt hållbara lokallösningar. Trots det är det först 2016 som nämnden efterfrågar beslutsunderlag som på ett transparent sätt visar kostnader per program och elev.

Bedömningen är att utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens pågående arbete för stärkt styrning, planering och uppföljning av gymnasieskolan är angeläget. En sådan styrmodell borde ha funnits på plats inför omstruktureringen. Beslut om programutbud och nya lokaler för olika yrkesprogram behöver bygga på ett underlag som belyser samtliga kostnader per program. Framöver är det därför av stor vikt att följa bl.a. lokalkostnaderna både per elev och per program. Vid utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens beslut om programutbud är det av särskild betydelse att värdera och ta ställning till vad som är högsta rimliga nivå på kostnaderna för att erbjuda ett program. Det framgår att nämnden ser en risk för att inhyrningen av externa lokaler kommer att leda till kostnadsökningar, vilket behöver genomlysas.

Inför utflytt från Wenströmska genomfördes konsekvensanalyser vid respektive enhet. Det finns rutiner för framtagande av riskanalys och identifierade risker åtföljs av handlingsplaner och uppföljning. Omstruktureringen har inneburit positiva effekter för elever vars skolor har flyttats, såsom Lidmanska och Hahrska. Flytten av Wijkmanska skolan fungerade inledningsvis inte optimalt och det finns kvarstående bekymmer med lokalerna. Intervjuade elever förefaller vara nöjda med skolverksamheten, men brister noteras i den fysiska arbetsmiljön samt i Skolinspektionens beslut om föreläggande. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden behöver undersöka orsaker till vikande elevtal och vidta åtgärder. Under 2017 har utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden infört en förstärkt rutin för rapportering från verksamheterna, vilket är en förbättring jämfört med tidigare år då nämnden för sent har nåtts av varningssignaler om kvalitetsbrister och analys av inkomna klagomål.

Den fördröjda utflytten av två enheter har fått ekonomiska och kvalitetsmässiga negativa effekter. Situationen för eleverna på den kvarvarande enheten Tranellska är inte tillfredsställande. Bedömningen att tillräcklig hänsyn inte har tagits utifrån elevers perspektiv. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden har inte säkerställt att elever och personal har en god arbetsmiljö och funktionella lokaler, vilket har betydelse för utbildningens kvalitet.

Vi rekommenderar utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden att:

- ▶ Fullfölja och implementera det pågående arbetet för stärkt styrning, planering och uppföljning. Det är av vikt att säkerställa att beslut om programutbud och nya lokaler för olika yrkesprogram bygger på ett underlag som belyser samtliga kostnader per program. Det av särskild betydelse att värdera och ta ställning till vad som är högsta rimliga kostnadsnivå för att erbjuda ett program.
- ▶ Genomlys kostnadseffekterna av inhyrning av externa lokaler.
- ▶ Säkerställa att en långsiktigt hållbar strategisk lokalförsörjningsplan i samråd med övriga berörda nämnder arbetas fram och implementeras.
- ▶ Tillförsäkra att nuvarande elever vid Tranellska skolan har en god arbetsmiljö och får en utbildning av god kvalitet.
- ▶ Säkerställa en god arbetsmiljö och utbildningskvalitet för eleverna på Wijkmanska skolan.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Sommaren 2008 beslutade kommunstyrelsen att utreda den kommunala gymnasieskolan med betoning på kostnadsminskning för att därmed kunna lägga mer resurser på innehåll i utbildningarna. Utredningen presenterades i mars 2009 och visade på ett omfattande omställningsbehov av den kommunala gymnasieskolan. Utgångspunkten var att för att kunna locka stadens och regionens ungdomar måste skolan kunna erbjuda ett brett och kvalitativt utbud av utbildningar som stärker arbetslivet och verkar för hela Västerås utveckling. Utredningen pekade tydligt ut Wenströmska gymnasieskolan med dess 25 000 kvm för omställning och minskning av lokalbestånd. Bakgrunden till beslutet var bland annat förväntad minskning av gymnasieelever mellan 2008-2013 med 25 procent, parallellt med ökat antal fristående gymnasieskolor, en ny gymnasiereform, förändringar i programutbud samt elevströmningar till och från andra kommuner. Utredningens basbedömning var att huvudparten av elevminskningen skulle komma att ske i den kommunala gymnasieskolan. Utredningen konstaterade att många ungdomar vill ha en skola som ligger centralt nära utbudet i centrum. En stor skola behöver vara uppdelad på mindre enheter där bland annat trygghet, miljö och möjlighet till behörighet till högskola kan erbjudas.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden beslutade i februari 2010 att Wenströmska gymnasiet avvecklas som gymnasieenhet från och med juni 2010 och att istället inrätta sex nya profilerade gymnasieenheter. Kommunstyrelsen beslutade 2011 att Wenströmska skulle vara tömt senast 2017 för att bereda plats åt bostäder, förskola, gymnastikhall och äldreboende. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden fick av kommunstyrelsen, genom beslut 2012-01-18/§11, i uppdrag att dels besluta om inriktning på gymnasieprogram, dels skapa enheter som utvecklar hög pedagogisk kvalitet, större flexibilitet och mer ekonomiskt hållbara lokallösningar. Fastighetsnämnden gavs bl.a. i uppdrag att utveckla fastigheten Wenströmska med inriktning att minimera stadens kostnader och se över hyresnivåer för kvarvarande enheter där möjligheter och konsekvenser skulle belysas. Sedan 2012 är verksamhetsområdet inne i en lokalomställning kopplat till avvecklingen av Wenströmska och fastigheten på Vedbovägen.

Mot bakgrund av detta har de förtroendevalda revisorerna i Västerås stad beslutat att genomföra en granskning av omstruktureringen av den kommunala gymnasieskolan med utflyttning från Wenströmska skolan.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om omstruktureringen av den kommunala gymnasieskolan med utflyttning från Wenströmska skolan genomförs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden styrt och följt upp omstruktureringen på ett tillfredsställande sätt?
- ▶ Har konsekvensanalyser genomförts före och efter utflyttningen och har det vid behov beslutats om adekvata åtgärder?
- ▶ Vilka effekter har omstruktureringen fått för eleverna?

2.3. Avgränsning

Granskningen avgränsas till utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden. Fyra gymnasieskolor har valts ut och intervjuer har genomförts med rektorer och elever. Lidmanska, som är en gymnasiesärskola var den första skolan att flytta ut. Därefter flyttade Wijkmanska ut, och sist Hahrska som flyttade ut i omgångar. Tranellska är en av de två kvarvarande enheterna. Vi noterar att utflyttning av enheter från Wenströmska även påverkar andra gymnasieenheter i Västerås. För att nya lokaler ska kunna byggas, måste gamla rivas och ersättningslokaler tas fram. Den här granskningen avser dock de enheter som var aktuella för utflytt 2010. Därmed utelämnas övriga skolor där konsekvenser kan antas uppstå för elever som drabbas av tillfälliga lokallösningar. Granskningen avser huvudsakligen åren 2016-2017.

Enheter	Flytten påbörjas	Flytten avslutas	Inriktning
Lidmanska	September 2012	September 2012	Gymnasiesärskola
Wijkmanska	Augusti 2014	Augusti 2014	Teknikprogram El- och energiprogram VVS- och fastighetsprogram
Hahrska	Hösten 2015	Våren 2016	Bygg- och anläggning VVS- och fastighet Introduktionsprogram Gymnasiesärskola
Västerås Yrkeshögskola	November 2016	November 2016	Yrkeshögskola
Tranellska	Juli 2018	Augusti 2018	Hotell- och turism Restaurang- och livsmedel Yrkesintroduktion Gymnasiesärskola
Widénska	Juli 2018	Januari 2019	Idrottsprofil

2.4. Revisionskriterier

Kommunallagen

Kommunallagen (1991: 900) 6 kap. 7 § stadgar att nämnden ansvarar att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Skollagen

I skollagens (2010: 800) 2 kap. 2 § framgår att kommunen är huvudman för bl.a gymnasieskola och att nämnderna i kommunerna ska fullgöra kommunens uppgifter enligt denna lag. Lagens 18 kap berör allmänna bestämmelser om gymnasiesärskolan, där 27 § beskriver kommunens ansvar för att alla ungdomar i kommunen som tillhör gymnasieskolans målgrupp erbjuds utbildning av god kvalitet. I lagens 5 kap 3-4 §§ beskrivs arbetsmiljön i skolan och att alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. Lagens 15 kap 30 § stadgar att varje kommun ansvarar för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning av god kvalitet.

Årsplan 2017 utblick 2018-2020, beslutad av fullmäktige

I stadens årsplan 2017 med utblick 2018-2020 anger kommunfullmäktige fyra strategiska utvecklingsområden för staden, där ett mål specifikt berör utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden: att *erbjuda en likvärdig skolgång med goda resultat oavsett skolans utförare och geografiska placering*. Vidare framgår av årsplanen att omställningen till följd av Wenströmskas avveckling ska slutföras, vilket innebär att Widénska och Tranellska ska flytta till externa inhyrningar medan nya äldreboenden planeras på Källtorp (f.d. Wenströmska). För att nå en hållbar utveckling behövs enligt årsplanen en strategisk lokalförsörjningsplan som berörda nämnder är eniga om. Detta för att skapa långsiktighet och nå en ekonomi i balans.

2.5. Ansvarig nämnd

Granskningen avser utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden.

2.6. Genomförande

Granskningens genomförande baseras på dokumentstudier och intervjuer med verksamhetschef för gymnasie- och vuxenutbildningen, två rektorer samt elevrepresentanter från tre skolor. Information har också erhållits genom samtal med en av utredarna till rapporten *Gymnasieskolan i Västerås 2010-2015*, där underlag ges för beslut av omstrukturering av Wenströmska. Valet av skolor grundar sig på var skolorna befinner sig i processen. Granskningen är genomförd under mars till juni månad 2017.

Åke Johansson, förtroendevald revisor, har varit kontaktrevisor.

2.7. Kvalitetssäkring

Rapporten är sakgranskad av de intervjuade, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som har lämnat information. Skriftliga bekräftelser på att de intervjuade mottagit rapporten och givits denna möjlighet har inhämtats. All korrespondens kring faktakontrollen har arkiverats. Slutsatserna och bedömningarna ansvarar EY för.

3. Granskningsresultat

3.1. Styrning och uppföljning

3.1.1. Iakttagelser

I *Årsplan 2016* framgår Utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens mål för verksamheten, där ett mål är fullföljd lokalomställning för alla gymnasieskolor. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden beslutade 2016-03-23/§54 om förslag till planeringsunderlag 2017-2020 samt om en lokalstrategi för ändamålsenliga lokaler. Av underlaget framkommer att gymnasieskolans lokalbehov under senare år har täckts genom inhyrning av externa lokaler snarare än att kommunen investerar och bygger egna lokaler, och att det finns en risk att detta leder till att lokalkostnaderna stiger över tid. Vidare framgår att elevantalet ökar och att det inför 2020/21 behövs ytterligare lokaler för ca 400 elever och då är ett okänt antal elever ur flyktinggruppen inte inräknad.

Lokalstrategin innehåller följande bärande principer;

- Sträva mot skolor som storleksmässigt har förutsättningar att drivas ekonomiskt- och verksamhetseffektivt samt med god arbetsmiljö och pedagogisk lärmiljö.
- Utnyttja stadens befintliga lokalresurser i första hand.
- Anpassningar och ombyggnationer av lokaler ska ske restriktivt.
- Utveckla lokaler som flexibelt kan ställas om till annan verksamhet vid förändrat elevunderlag eller förändrade förutsättningar.
- Säkerställa att det finns en lämplig inne- och utemiljö som är anpassad efter ålder.
- Lokalerna ska vara ändamålsenliga för yrkesprogram.
- Sträva efter att samnyttja idrottshallar
- Standard på återkommande rumsfunktioner ska finnas.
- Sträva efter att lokalerna för respektive program är strategiskt placerade för hög attraktionskraft och underlätta inpendling.
- En lokalbehovsplan ska upprättas och fastställas av nämnden. Planen avser samma period som stadens investeringsbudget.

Av lokalstrategin framgår att det är viktigt med en effektiv lokalförsörjning och lokalanvändning eftersom lokaler är en stor kostnad för verksamheterna. Det ses som viktigt att nämnden regelbundet informeras om styrning och uppföljning med nyckeltal och ekonomisk information.

Av utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens verksamhetsberättelse 2016 framgår att en gymnasieutredning påbörjades under 2016 i syfte att förbättra nämndens styrning och uppföljning av gymnasieverksamheten. Under 2017 kommer nämnden att få regelbunden uppföljning av antal elever samt kostnad per gymnasieprogram. Gymnasieutredningen kommer att fortsätta under 2017 för ett ytterligare förbättra nämndens styrning och uppföljning av verksamhet och ersättningar på programnivå.

I verksamhetsberättelsen framgår vidare att gymnasieenheter som är kvar på Wenströmska över tid har fått vikande elevvolym. Det gäller verksamheterna Tranellska och Hahrskas gymnasiet som drabbats av ett försämrat söketal till utbildningarna. Däremot har attraktiviteten för de enheter som flyttat påverkats positivt. Det framgår att Hahrskas nya lokaler är

specialutformade för skolans utbildningar och ligger nära flera av skolans samarbetspartners, samt att pendlare elever har fått lättare att ta sig till skolan. Västerås Yrkehögskola nya geografiska placeringen och de specialutformade, moderna lokalerna ger enligt verksamhetsberättelsen bättre förutsättningar till branschsamarbete och möjligheter till synergieffekter mellan utbildningarnas utnyttjande av lokaler.

Wijkmanska som flyttade från Wenströmska i augusti 2014 uppvisade 2016 ett negativt resultat på 5,1 mnkr. Wijkmanska redovisade även underskott 2015 om -4,6 mnkr och 2014 om -4,8 mnkr. Omställningsåtgärder avseende personal samt förbättrade elevvolymerna förväntas kunna leda till ett positivt resultat 2017. Tranellska, som är kvar på Wenströmska, redovisade ett resultat för 2016 på -5,1 mnkr. Det framgår att skolan har haft problem med låga elevvolymerna under ett flertal år vilket kombinerat med höga fasta kostnader för lokaler och utrustning innebär stora svårigheter att nå en ekonomi i balans. Widenska skolan, som finns kvar på Wenströmska, har stabil ekonomi, höga elevvolymerna och fulla klasser och kan därmed bedriva kostnadseffektiv undervisning. Resultatet har de senaste fyra åren uppgått till i genomsnitt 2,6 mnkr.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden fattade 2016-10-19/§12 beslut om Årsplan 2017 och intern kontrollplan 2017. Nämnden beslutade även att ge förvaltningen i uppdrag att återkomma med förslag till strategier för hur Tranellska gymnasiet ska nå högre nyttjandegrad av befintliga resurser.

3.1.1.1 Programprissättning och lokalkostnader

En av riskerna som identifierats i den interna kontrollplanen 2017 är osäkerhet i programprissättningen. Riskområdet kvarstår från 2016 års internkontrollplan. Det framkommer att nämnden behöver etablera en process för att följa, värdera och styra kostnadsslagen inom varje gymnasieprogram. Särskilt efterfrågas underlag att följa, värdera och styra lokalkostnader. Det finns enligt intern kontrollplanen en osäkerhet om hur Västerås stad som helhet, nämnden och enheterna påverkas av det faktum att flertalet gymnasieskolor är externt inhyrda. Som åtgärd ska lokalkostnadsjämförelser presenteras i nämnden, både över tid och med andra kommuner. I tjänsteunderlag för enskilda lokalbeslut ska analys göras kring bedömd effekt på berörda gymnasieprogramms lokalkostnader.

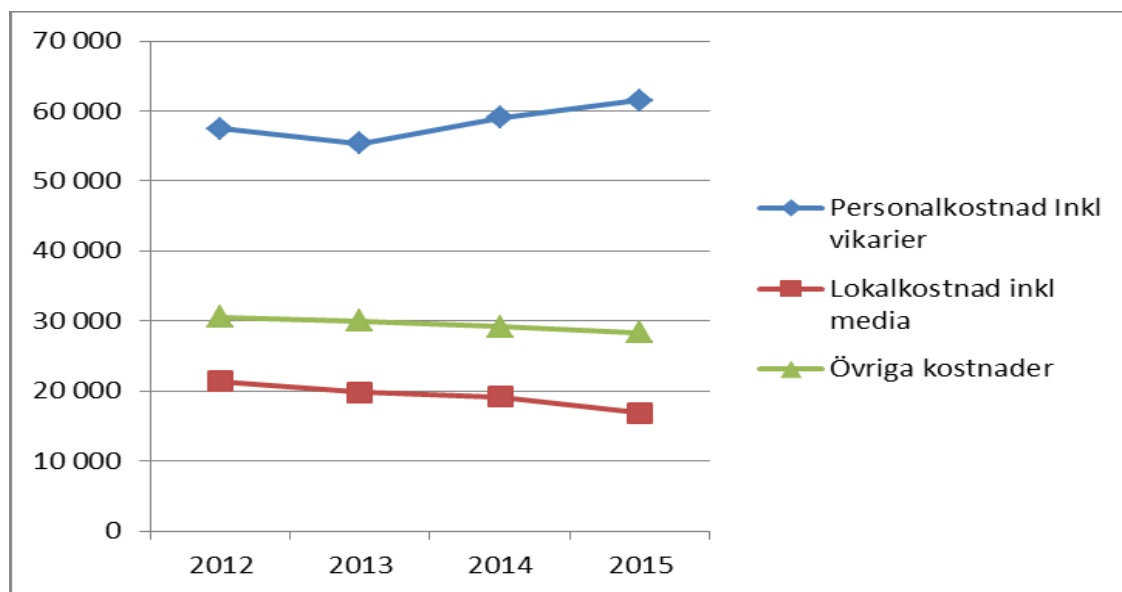
Som en bilaga till årsplanen 2017, som nämnden tog del av 2016-10-19 finns dokumentet Programprislistor 2017. I dokumentet redogörs för arbete som sker inom den pågående gymnasieutredning som ska stärka nämndens styrning och uppföljning. Det framgår att en mycket prioriterad fråga gäller kostnadsredovisningen per gymnasieprogram i den kommunala gymnasieskolan, eftersom det är en grundförutsättning för nämndens möjlighet att ta ansvar både för effektiviteten i gymnasieprogrammen bedrivna i de egna skolorna och bidragsbesluten till fristående skolor. Det framgår av dokumentet att för att få en fungerande styrmodell bör programprisbeslutet föregås av en kontinuerlig uppföljning på programnivå med medvetna ställningstaganden kring ambitionsnivåer, effektiviseringar och olika kvalitetsmått.

I 2017 års verksamhetsbudget fördelas budgeten för första gången per program. Vissa program förväntas ge överskott, som t.ex. fordonsprogrammet, teknikprogrammet, naturvetenskapliga programmet och framför allt språkinstruktionen. Stora negativa avvikelser är budgeterade för individuellt alternativ, restaurang- och livsmedelsprogrammet och tåg.

Vad gäller Tranellska höjdes programersättningen 2017 för hotell- och turismprogrammet med 28 procent och restaurang- och livsmedelsprogrammet med 11 procent. Trots höjningarna bedöms det inte finnas några möjligheter att klara en budget i balans med nuvarande volymer och budgeten för 2017 är därför beräknad till -2,9 mnkr. Att verksamheten planeras att flytta från Wenströmska till mer centralt läge förväntas öka attraktionskraften. Det framgår av utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens protokoll 2017-03-29 § 78 att verksamhetschefen informerade nämnden om strategier för förbättrat ekonomiskt resultat för Tranellska gymnasiet. Söktalet har förbättrats i jämförelse med 2016. Den låga elevtillströmningen ska enligt verksamhetschefen inte ses som unikt för staden eller skolan utan visar på en nationell nedgång till den typen av utbildningar. Av protokollet framgår också att samverkan med branschen är under utveckling.

Av nämndens protokoll 2017 framgår att nämnden regelbundet får information om gymnasieutredningens arbete för stärkt styrning, planering och uppföljning av gymnasieskolan, uppföljning av årsplan samt övrig verksamhetsinformation.

Lokalkostnaden per elev har enligt årsplanen 2017 minskat fr.o.m. 2012 till följd av lokalomställningen. Lokalkostnadernas andel av totala kostnader uppgår till cirka 15 procent. Diagrammet nedan visar kostnadsutvecklingen under åren 2012-2015:



I budgeten för 2017 uppgår de totala lokalkostnaderna till 87 mnkr, vilket innebär en ökning med knappt 9 mnkr (11 %) jämfört med 2016 års budget. Det beror delvis på volymökningar, delvis på ökade hyror för nya skolor samt ökad hyra för skolor som är kvar på Wenströmska. De nya lokalerna för Yrkeshögskolan och Hahrska innebär ökade kostnader med sammanlagt 2,4 mnkr. Tranellska har fått hyreshöjning på Vedbovägen i samband med omflyttning med 1,2 mnkr. Vidare framgår av budgeten för 2017 att Hahrska och Tranellska har budgeterats med underskott. Om Hahrska nämns att det nya centrala läget innebär högre hyreskostnad, men att det numera attraktivare läget förväntas öka elevvolymerna. Underskottet för 2015 berodde på minskat elevantal och åtgärder har vidtagits bl.a. genom att öka elevvolymerna för språkintröskning och samtidigt nyttja befintlig personal i så hög grad som möjligt.

Västerås stad har haft kostnader för tomställda lokaler på Wenströmska under tiden som området har exploaterats. Enligt uppgift från intervjuade gjordes det ingen konsekvensanalys av hyreskostnader för tomma lokaler inför omstruktureringens början. Det har inneburit kostnader för staden, men de kostnaderna belastar inte utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden.

3.1.1.2 Försenad utflytt av två enheter

Utflyttningen av Wenströmska skulle ha avslutats senast 2017, men fördröjningar har uppstått och våren 2017 finns det två kvarvarande enheter.

I samband med att kommunstyrelsen 2012 beslutade om en inriktning för avveckling av gymnasieskolans lokaler vid Wenströmska skolan, beslutade också kommunstyrelsen att inga externa lokaler får hyras vid flytt från Wenströmska utan beslut i kommunstyrelsen. Beslut tas därför först i utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden och därefter i kommunstyrelsen, vilket förlänger processen. Även äldrenämnden och fastighetsnämnden är involverade i omstruktureringen av Wenströmska. Nämnderna har delvis motstridiga intressen och olika hänsyn behöver tas. Eleverna blir brickor i ett spel, menar verksamhetschefen. Ärenden som innefattar lagen om offentlig upphandling försenar ytterligare processen.

Det framgår av intervjuer att det har setts som prioriterat att flytta till centralt belägna lokaler. Där nya lokaler för Widénska ska uppföras är en annan verksamhet belägen, som först behöver flytta ut. Det har tagit tid att hitta ersättningslokaler för den verksamheten. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden beslutade 2016-12-21/§265 att anta hyresoffert för nya lokaler för Widénska under förutsättning att kommunstyrelsen gör detsamma. De nya lokalerna kommer att vara mer yteffektiva men innebär en högre kostnad totalt och per elev. Den ökade kostnaden ska nämnden finansiera inom budgetramen.

När det gäller Tranellska har arbetat med omlokalisering pågått i flera år. Tre upphandlingsförsök genomfördes utan framgång av fastighetskontoret innan avtal kunde tecknas. Det har i utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden funnits olika meningar om den fortsatta verksamheten. Nämnden beslutade 2017-01-25/§25 att godkänna hyresnivån för tilltänkta lokaler under förutsättning att kommunstyrelsen godkänner inhyrningen, samt att beakta den ökade hyreskostnaden i den årliga översynen av programpriser.

Verksamhetschefen bedömer att omstruktureringen och utflytten i stort sett har genomförts på ett lämpligt sätt, men att fördröjningen för de två kvarvarande enheterna är bekymmersam och innebär negativa konsekvenser vad gäller ekonomi, elever och sjunkande söktalet.

3.1.2. Bedömning

Omstruktureringen med utflytt har försenats vilket innebär att målet om fullföljd lokalomställning 2017 inte uppfylls. Omstruktureringen involverar förutom utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden även kommunstyrelsen, fastighetsnämnden och äldrenämnden. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden äger sålunda inte hela processen själv, men kan granskas utifrån sitt ansvarsområde.

I beslutet om omstruktureringen av Wenströmska betonas särskilt kostnadsminskningar för att kunna lägga mer resurser på innehåll i utbildningarna. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden fick 2012 i uppdrag av kommunstyrelsen att dels besluta om inriktning på gymnasieprogram, dels skapa enheter som utvecklar hög pedagogisk kvalitet, större flexibilitet och mer ekonomiskt hållbara lokallösningar. Trots det är det först 2016 som nämnden efterfrågar beslutsunderlag som på ett transparent sätt visar kostnader per program och elev.

Vidare framgår att det finns risk för att inhyrningen av externa lokaler kommer att leda till kostnadsökningar.

Bedömningen är att utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens pågående arbete för stärkt styrning, planering och uppföljning av gymnasieskolan är angeläget. En sådan styrmodell borde ha funnits på plats inför omstruktureringen. Beslut om programutbud och nya lokaler för olika yrkesprogram behöver bygga på ett underlag som belyser samtliga kostnader per program. Framöver är det därför av stor vikt att följa bl.a. lokalkostnaderna både per elev och per program. Vid utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden beslut om programutbud är det av särskild betydelse att värdera och ta ställning till vad som är högsta rimliga nivå på kostnaderna för att erbjuda ett program. Kostnadseffekterna av inhyrning av externa lokaler behöver genomlysas.

3.2. Konsekvensanalyser

3.2.1. Iakttagelser

Verksamhetschef uppger att personalen på skolorna har involverats aktivt kring planlösningar och lokaler före flytt. Riskbedömningar inför flytt har genomförts av respektive rektor på samtliga enheter i samverkan med fack och skyddsombud. Central samverkan har skett månadsvis under tre år med uppföljning tillsammans med fackliga representanter och verksamhetschef. Detta utifrån en för staden framtagen modell för facklig samverkan.

Rektor på Lidmanska tillträdde tjänsten sommaren 2012. Flytten påbörjades i september samma år och var väl förberedd och förankrad hos personal och elever. Riskbedömningar genomfördes före flytt och involverade personal. Risker som identifierades var bl.a. splittring av lärarlag i samband med att nationella programmen för särskola och det individuella programmet flyttade till olika enheter. En åtgärd var att rektorns företrädare blev ansvarig för samordning av särskolans nationella program och för att se till att kompetensöverföring gjordes till de nya enheterna. Eleverna fick före flytt besöka de nya lokalerna i omgångar. Skolan hölls stängd två dagar före flytthelgen och verksamheten kunde starta upp på måndag efter helgen.

I *Handlingsplan 2014-02-24 för Wijkmanska gymnasiet* identifierades sammanlagt 43 risker avseende verksamheten. För varje risk specificerades ansvarig, åtgärder och uppföljning av riskerna. En del av riskerna har bäring på omstruktureringen av Wenströmska skolan. För identifierade risker i handlingsplanen finns åtgärder beskrivna och uppföljning skedde löpande.

Riskbedömning Handlingsplan Hahrska 2015-04-01 innefattar 28 separata risker. En identifierad risk avser hur elevernas studiegång ska hanteras under flytten så att studieresultaten inte försämras. Denna risk bedömdes som allvarlig. En annan risk avser tider för färdigställandet av lokalerna/byggnaderna, vilken också bedömdes som allvarlig. Det finns en handlingsplan framtagen för varje risk.

I intervju med rektorn på Hahrska framgår att riskbedömningar genomfördes inför flytten och att åtgärder vidtogs löpande utifrån behov. Vid genomförandet av flytten stängdes skolan ned under två studiedagar i samband med helg. Vad gäller riskbedömningar gjordes dessa bl.a. i samband med schemaläggning och vid behov löste skolan det genom exempelvis buss-transport mellan byggnader. Det poängteras att eleverna i fråga aldrig skulle behöva ha lektioner under en och samma skoldag i de två separata byggnaderna och om så behövdes fick lärare ta sig mellan byggnaderna under förmiddag till eftermiddag. Vid ombyggnationen

av den nya skolan vidtog skolan åtgärder genom att inkludera eleverna med deras kompetenser inom byggnation som ett delmoment i utbildningen. Vissa fördröjningar av flytten skedde på grund av diskussioner mellan byggnadsherrn och Västerås Stad kring frågor av fastighetsteknisk karaktär, såsom sanering och bevarandet av kulturmärkt byggnad. Samarbetet upplevs sammantaget gott och rektor har fått igenom förändringar för att flytten skulle bli så fördelaktig som möjligt.

När det gäller de kvarvarande enheterna, Tranellska och Widenska, tog verksamhetschefen i mars 2017 fram en riskbedömning och ekonomisk kalkyl. Riskbedömningen gjordes utifrån scenariot att Tranellska och Widenska behöver flytta till temporära lokaler under hösten 2018 för att därefter flytta till slutlig lokalisering. Wenströmska skolan ska vara tömd senast 2018-07-01, och Tranellskas lokaler planeras vara klara 2018-10-01. I nuläget ser det ut som om inflyttning kan ske 2018-08-01. Widenskans lokaler ska vara klara 2019-01-01 men det föreligger risk för försening.

Riskbedömningen delgavs utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens presidium och nämnden informerades muntligt vid sammanträdet i mars månad 2017 om utflyttningen. Därefter har datum för inflyttning i Tranellskas nya lokaler flyttats till 2017-08-01 vilket innebär färre risker och mindre omfattande ekonomiska konsekvenser.

3.2.2. Bedömning

Konsekvensanalyser genomfördes vid respektive enhet när beslut om flytt har tagits. Det finns rutiner för framtagande av riskanalys och identifierade risker åtföljs av handlingsplaner och uppföljning. En av de kvarvarande enheterna riskerar att behöva flytta till temporära lokaler under en termin, vilket får verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenser. Vi bedömer att det är angeläget att utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden beaktar och hanterar konsekvenser avseende ekonomi och elever.

3.3. Effekter för eleverna

3.3.1. Iakttagelser

Lidmanska gymnasiet

Rektorn på Lidmanska gymnasiet uppger att eleverna har fått en ökad kvalitet i utbildningens innehåll då de nu är lokaliserade centralt och kan ta del av samhällslivet på ett helt annat sätt. Att besöka museum, göra andra studiebesök och att få vistas ute i närmiljön ger eleverna mycket praktisk träning som rör "samhällsliv". Det lyfts också fram att det finns fördelar med att särskolan med individuellt program på Lidmanska numera är separerat från särskolans nationella program. Bland annat är eleverna stärkta av att vara en homogen grupp, och de är delaktiga kring avslutningar, högtidsfirande, politikerbesök etc. på ett mer inkluderande sätt än tidigare, då de upplevt sig stå i skuggan av elever från särskolans nationella program. Eleverna är idag inkluderade i huset och grund-, gymnasie- och högskola finns i samma byggnad. Tre elever går på Wenströmska pga. fysiska funktionshinder men deltar i aktiviteter, i den mån de kan, på Lidmanska.

Elevutvecklingen framgår av tabellen nedan.

Lidmanska	2014	2015	2016
Individuella	92	65	56

Källa: uppgifter lämnade av förvaltningen.

Fram till 2012 tog Lidmanska emot alla elever på gymnasiesärskolan. Från hösten 2012 hade skolan enbart elever på det individuella programmet. Från 2012 finns det inte uppgifter om fördelning mellan individuella programmet (Lidmanska) och de nationella programmen (som finns på ett antal andra skolor). Totalt i Västerås stads kommunala gymnasiesärskolor var det 191 elever 2012 och 180 elever under 2013. Förvaltningen uppskattar att Lidmanska hade cirka 95 elever under 2012 och 90 elever under 2013. År 2011 fanns totalt 195 elever (nationellt och individuellt program). De sjunkande elevtalen beror enligt förvaltningen på att färre elever tillhör målgruppen särskola.

Hahrska gymnasiet

Enligt rektorn på Hahrska gymnasiet har den generella upplevelsen av flytten i slutändan varit positiv för eleverna. Lokalerna är mer ändamålsenliga idag från att tidigare ha varit miljöfarliga och sämre belägna i förhållande till centrum och kommunikationer. Det uppges att eleverna uppskattar läget på den nya skolan, då all busstrafik nu passerar skolan samt att lokalerna i sig är nya och fräscha. Idag kan även lokalerna utnyttjas på ett mer fördelaktigt sätt än på Vedbovägen. Vidare framgår att dialogen med förvaltningen upplevs som nära där elevens perspektiv sätts i fokus.

Vid intervju med elevrepresentanter i åk 3 på Hahrska gymnasiet framgår att upplevelsen av flytten varit övervägande positiv och att eleverna känner sig nöjda. De menar att den nuvarande skolbyggnaden, belägen i Kopparlunden, är mer central och att det nu är betydligt enklare att ta sig till och från skolan, vilket upplevs som mycket attraktivt och fördelaktigt. Lokalerna är nya och fräscha jämfört med de belägna i Wenströmska skolan, som hade sönderslagna väggar och var i allmänt dåligt skick. Eleverna menar att flytten i sig fungerat övervägande bra, med inledningsvis fanns små brister såsom avsaknad av bänkar utanför lektionssalarna. Till en början var skolmatsalen i de nya lokalerna ännu inte färdigbyggd och eleverna tillhandahölls istället lunchkort.

Vad gäller schemaläggning anser eleverna att de inte påverkats av detta i och med flytten. De första fyra veckorna under höstterminen 2015 hade eleverna enbart praktiska ämnen i de nya lokalerna, följt av fyra veckor teoretiska ämnen i de gamla lokalerna på Wenströmska. Efter detta utfördes all undervisning, exklusive idrott, i de nya lokalerna i Kopparlunden och skolan stod för skjuts via buss då elever behöver ta sig till Wenströmska. Vad som eleverna däremot poängterar är att flertalet lärare slutat under flyttens gång. Sammanfattningsvis menar eleverna att från och med våren 2016 har skolundervisningen i den nya byggnaden fortsatt utan problem och eleverna är idag nöjda med skolverksamheten i dess helhet. Eleverna tycker att: "(...) kommunen har gjort ett bra jobb och lagt ner mycket pengar på att vi ska få ha centrala lokaler".

Elevutvecklingen framgår av tabellen nedan. Det ökade elevunderlaget 2016 beror på utökning av språkintruktionsprogrammet (språkintruktionsprogrammet uppgår till 120 elever år 2016).

Hahrska	2014	2015	2016
Yrkesprogram	245	195	180
Introduktion*	53	52	170
Totalt	298	247	350

Källa: Uppgifter lämnade av förvaltningen.

Tabellen nedan visar medelbetygen för avgångselever 2015 och 2016. Medelbetygen för redovisade program har i de flesta fall höjts något.

Program	Examensår	Antal	Andel med examen	Medelbetyg elever med examen och studiebevis	Medelbetyg elever med examen
Hahrska	2015	61	60,7	11,9	13,7
Bygg- och anläggningsprogrammet	2016	35	65,7	12,2	13,3
Hahrska	2015	21	90,5	10,4	10,6
VVS- och fastighetsprogrammet	2016	17	82,4	12,2	12,8

Källa: Uppgifter lämnade av förvaltningen.

Wijkmanska skolan

Enligt verksamhetschefen har Wijkmanska skolans elever drabbats mest av utflytten då kemi och idrott fortfarande ges i lokaler på Wenströmska. Wijkmanska skolans yrkesprogram har under tre år haft en positiv elevtillströmning men i år har den avstannat. Detta ska enligt verksamhetschefen inte ha med utflytten i sig att göra utan röra sig om verksamhetens kvalitetsarbete.

I tabellen nedan redovisas elevutvecklingen.

Wijkmanska	2013	2014	2015	2016
Yrkesprogram	109	148	151	135
Högskoleförberedande	114	148	184	196
Introduktion	4	4	9	13
Totalt	337	300	344	344

Källa: Uppgifter lämnade av förvaltningen.

I intervju med elevrepresentanter från Wijkmanska skolan framkommer att de nya lokalerna i Skrapan är fina, ljusa och fräscha och ligger centralt. Dock poängteras att klassrummen är för få i förhållande till antalet elever och även för små rent ytmässigt. De möbler som köpts in till de nya lokalerna är fina, men däremot är kvalitén på möblerna dålig, då ryggar på både stolar och soffor kan gå av. Tidigare hade elsalen och lobbyn i de nya lokalerna dålig luft och ventilation och det kunde bli mycket kvavt och varmt. Det har nu åtgärdats men det tog lång tid. Ett klassrum som är beläget på källarplanet ligger direkt under industriverkstaden. När lektion hålls i källarlokalen kan elever höra när det exempelvis svarvas i lokalen ovanför, vilket stör undervisningen. En av källarlokalerna har en konstig lukt, vilket eleverna skulle uppskatta om det sågs över.

Schemalaggningsen var enligt en av de intervjuade så sent som hösten 2016 problematisk då det kunde ske lokalbyten mitt under dagen till andra lokaler. Detta kunde skapa förvirring för eleverna var de skulle befinna sig. Idag har elever heldagar på exempelvis Tillberga och behöver därmed inte förflytta sig mellan lokaler under en och samma skoldag. Sjuksköterska, kuratorer och specialpedagoger finns att tillgå. Det poängteras att själva flytten redan från början kunde skett smidigare och att schemalaggningsen kunde gjorts mer strukturerad så att förvirring och irritation undvikits. Matsalen är idag belägen en bra bit från skolans nya lokaler, vilket anses bidra till att många elever inte går dit för att äta skolmaten utan inhandlar lunchen på egen hand inne i centrum.

Tabellen nedan visar medelbetygen för avgångselever 2014, 2015 och 2016.
Om det är färre än 10 elever saknas uppgift.

Program	Examensår	Antal	Andel med examen	Medelbetyg elever med examen och studiebevis	Medelbetyg elever med examen
El- och energiprogrammet	2014			12,2	12,7
	2015	19	89,5	11,5	11,9
	2016	27	85,2	11,9	12,5
Industri tekniska programmet	2014			-	-
	2015	14	78,6	12,2	12,8
	2016	11	-	13	-
Teknikprogrammet	2014			13	13,2
	2015	36	83,3	12,8	13,7
	2016	47	89,4	12,6	13,1

Källa: Uppgifter lämnade av förvaltningen.

Av utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens protokoll från sammanträdet 2016-08-24 § 158 framgår att en åtgärdsplan har tagits fram utifrån kritik som framförts i media gällande Wijkmanska gymnasiet. Nämnden fick information om arbetet utifrån åtgärdsplanen 2016-10-11/§ 28. Skolinspektionen genomförde under september 2016 tillsyn av Wijkmanska skolan. Tillsynen visade på brister inom en rad områden och Skolinspektionen har förelagt Västerås stad att vidta åtgärder. Bristerna gäller bl.a. särskilt stöd, trygghet och studiero, förutsättningar för lärande och trygghet och styrning och ledning. I utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens interna kontrollplan 2017 har en risk identifierats för att tidiga varningssignaler om kvalitetsbrister och analys av inkomna klagomål inte når utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden. Indikationen är att kvalitetsbrister når nämnden för sent och i sämsta fall via media. För att avhjälpa detta ska en rutin för löpande incidentrapportering införas.

Tranellska gymnasiet

Tranellskas personal och elever har gått i väntans tider då beslut togs redan 2012 om renovering, vilken inte har påbörjats. Elevtillströmningen har för varje år minskat och skolan har därmed krympt i väntan på flytt. Verksamhetschefen uppger att frågan lyfts till förvaltningen ett flertal gånger. I intervju med elevrepresentanter från Tranellska gymnasiet framgår att lokalerna har många arbetsmiljömässiga brister och det tar tid för de allra flesta att pendla till skolan. Eleverna representerar tre olika program varav två av representanterna har sett fram emot flytten men vet att de redan har gått ut när flytten planeras att genomföras. Den tredje representanten menar att flytten kommer att innebära vissa brister, då de delvis kommer att dela lokaler med Komvux. Sammantaget ger de en delvis negativ bild av att fortsätta på Vedbovägen i väntan på flytt. Klassrummen är slitna och de får ont av att sitta på de hårda stolarna, projektorer fungerar inte och det är trasiga fläktar i köket och dålig ventilation. Eleverna har fått besked om att inget får köpas in i väntan på flytten. Elever tillsägs att inte öppna fönster då skadedjur kan komma in, vilket många gånger gör att det blir olidligt varmt under kockuniformen. Detta gäller även bageriet. Arbetsron i de praktiska lokalerna på skolan upplevs som dålig. Elever får ont i huvudet av allt buller på grund av dåliga maskiner i de praktiska lektionssalarna.

Informationen till eleverna om flytten har varit bristfällig. Eleverna berättar att personal uppger att förseningen beror på att kommunen är långsam och att personalen är besviken på väntan av flytt. Flera lärare och elever har ont i ryggar och knän och efterfrågar höj- och sänkbara bänkar, bättre städmaskiner m.m. Lokalerna är mörka då många saknar fönster. "Det är så mörkt och deprimerande", menar de. Elevhälsan finns stationerad på Widénska men eleverna tycker inte om att gå dit, då det både tar tid och upplevs som obehagligt. Alla hade sett fram emot att få flytta hösten 2017 men nu känner de besvikelse. De flesta eleverna pendlar och det är inte många som bor centralt i Västerås.

Övriga enheter

Yrkeshögskolan tillhör en annan och mer flexibel skolform där utflytten enligt verksamhetschefen har gått exemplariskt. Widénskas elever bedöms av verksamhetschefen trots väntan på flytt inte ha påverkats i någon större utsträckning och ledningen uppges ha lyckats väl med förankringsarbetet.

3.3.2. Bedömning

Omstruktureringen har inneburit positiva effekter för elever vars skolor har flyttats, såsom Lidmanska och Hahrska. Gällande den kvarvarande enheten Tranellska är bedömningen att tillräcklig hänsyn inte har tagits utifrån elevers perspektiv. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden har inte säkerställt att elever och personal har en god arbetsmiljö och funktionella lokaler, vilket har betydelse för utbildningens kvalitet.

Flytten av Wijkmanska skolan fungerade inledningsvis inte optimalt och det finns kvarstående bekymmer med lokalerna. Intervjuade eleverna förefaller vara nöjda med skolverksamheten, men brister noteras i den fysiska arbetsmiljön samt i Skolinspektionens beslut om föreläggande. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden behöver undersöka orsaker till vikande elevtal och vidta åtgärder.

4. Svar på revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Svar
Har utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden styrt och följt upp omstruktureringen på ett tillfredsställande sätt?	<p>Nej. Bedömningen är att utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens pågående arbete för stärkt styrning, planering och uppföljning av gymnasieskolan, som påbörjades 2016, är angeläget. En sådan styrmodell borde ha funnits på plats inför omstruktureringen. Beslut om programutbud och nya lokaler för olika yrkesprogram behöver bygga på ett underlag som bl.a. belyser samtliga kostnader per program.</p> <p>Av nämndens protokoll 2017 framgår att nämnden regelbundet får information om pågående arbete för stärkt styrning, planering och uppföljning av gymnasieskolan, uppföljning av årsplan samt övrig verksamhetsinformation. Det är en förbättring jämfört med tidigare år då nämnden för sent har nåtts av varningssignaler om kvalitetsbrister och analys av inkomna klagomål.</p>
Har konsekvensanalyser genomförts före och efter utflyttningen och har det vid behov beslutats om adekvata åtgärder?	Delvis. Utredningar genomfördes på uppdrag av kommunstyrelsen före beslut om omstrukturering. Konsekvensanalyser har genomförts på enhetsnivå inför flytt där risker identifierats och åtgärder vidtagits. För kvarstående enheter har riskbedömning och ekonomisk analys tagits fram utifrån scenariot att skolorna behöver flytta till tillfälliga lokaler.
Vilka effekter har omstruktureringen fått för eleverna?	<p>Effekterna skiljer sig åt mellan skolorna. För Hahrska och Lidmanska noteras övervägande positiva effekter där läget och lokalerna ger bättre förutsättningar för god utbildning. Wijkmanska skolans elever har haft lokalmässiga med flera problem efter flytt vilka behöver åtgärdas.</p> <p>Flytten av Tranellska och Widénska har försenats vilket påverkar möjligheterna till god utbildningskvalitet och arbetsmiljö framför allt för elever vid Tranellska.</p>

Västerås den 20 juni 2017

Beatrice Gustafsson
EY

Ann-Mari Ek
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Dokument

Handlingsplan 2014-02-24 för Wijkmanska gymnasiet

Handlingsplan intern kontroll 2017 Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden

Riskbedömning för Västerås Yrkeshögskola. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden
2016-06-14.

Riskbedömning Handlingsplan Hahrska ver2 2015-04-01

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden protokoll 2016-2017-05-31

Verksamhetsberättelse 2016 Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden

Verksamhetsbudget 2017 Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden

Årsplan 2017 med utblick 2018-2020, beslutad av fullmäktige 2016-06-22

Årsplan Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden 2017

Årsplan Utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens 2016

Intervjuade funktioner

Verksamhetschef för gymnasieskolorna

Rektor Hahrska gymnasiet

Rektor Lidmanska gymnasiet

Elevrepresentanter Tranellska gymnasiet

Elevrepresentanter Hahrska gymnasiet

Elevrepresentanter Wijkmanska gymnasiet