



Fördjupad analys kring SCB:s statistikuppgifter gällande förskolans, grundskolans och gymnasieskolans kostnader

Denna utredning avser belysa olika kostnader inom skolformerna förskola, grundskola samt gymnasieskola. Utredningen är begränsad till kommunala verksamheter samt data mellan åren 2015-2017. Data inhämtas från Kommun- och Landstingsdatabasen, nedan nämns som Kolada.

Bakgrund

Samtliga kommuner i Sverige är kopplade till Kolada, som är insamlare av statistik från andra statistikansvariga myndigheter. Detta möjliggör analyser i flera perspektiv, både över tid samt i jämförande syfte med andra kommuner. För att kunna göra en nyanserad analys krävs både kvalitetsperspektivet samt kostnadsperspektivet. Av denna anledning inkluderar analysen ett antal nyckeltal vars syfte är att mäta kvaliteten i verksamheterna. I och med att Kolada är endast insamlare av statistik görs ingen kvalitetssäkring eller förädling av data som finns tillgänglig. Värt att ta i beaktande är att samtliga kommuner väljer sin egen organisation och bedömer själva hur de rapporterar in data även om anvisningar finns. Detta kan innebära att avvikelser förekommer på grund av olikheter i bedömning hur data rapporteras in, inte nödvändigtvis faktisk skillnad i verksamhet mellan kommuner. Nedan kommer även en jämförelse göras mellan olika kommuners *referenskostnad*. Begreppet referenskostnad bygger på kostnadsutjämnningen och är en teoretisk modell om vilka kostnader en verksamhet skulle kunna ha med en genomsnittlig ambitionsnivå och effektivitet. Det är därför rimligt att göra en jämförelse mellan andra jämförbara kommuner och referenskostnaden, inte uteslutande mellan den egna kommunen och referenskostnaden. Detta på grund av att oavsett om det är en modell där det är teoretiskt möjligt att genomföra verksamheten till en viss kostnad, så kan det finnas omgivande faktorer som innebär att den kostnaden inte är rimlig. Risken med att uteslutande jämföra kostnaden med en teoretisk modell är att förankringen till en verklig kostnad minskar. Hur korrekt en teoretisk modell är kan endast bedömas i förhållande till en verklig kostnad och i detta fall en verklig kommun. En jämförelse mellan jämförbara kommuner och referenskostnaden tar detta i beaktande.

Förskola

Nedan tabell redogör för den avvikelse Piteå kommun och jämförbara kommuner har i förhållande till referenskostnaden. Piteå kommun kostar 22 mkr mer än referenskostnaden för verksamheten förskola. Av de jämförbara kommunerna är Motala mest lik utifrån de parametrar som mäts av Kolada och har en kostnadsavvikelse om 25 mkr från referenskostnaden.

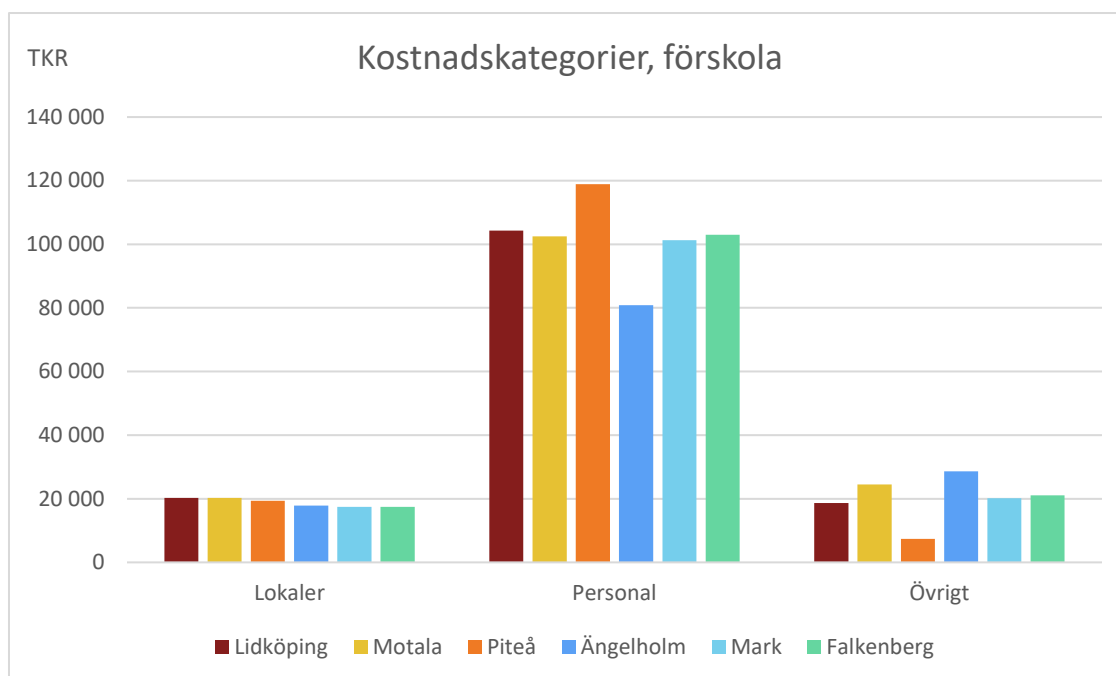
Tabell 1.1

<i>Nettokostnadsavvikelse förskola inkl öppen förskola, mkr</i>	<i>Genomsnitt 2015-2017</i>
<i>Motala</i>	25
<i>Lidköping</i>	11
<i>Piteå</i>	22
<i>Mark</i>	6
<i>Falkenberg</i>	- 8
<i>Ängelholm</i>	- 24



Vid en närmare analys av vilka kostnaden som avviker bryts förskoleverksamhetens kostnader ned på olika kategorier; lokaler, personal samt övrigt. Samtliga kostnader är baserade på de olika kommuners räkenskapsammandrag, ett genomsnitt för åren 2015, 2016 och 2017. För olika skolformer kan det skilja i kostnadskategorier, detta beror på vilken information SCB kräver in från kommunerna. Förskoleverksamheten i Piteå kommun har den högsta kostnaden för personal jämfört med övriga kommuner. Möjliga förklaringar kan vara löner eller personaltäthet. Även lokalkostnaderna för Piteå kommun är förhållande vis höga vilket kan vara bero på fler små avdelningar, vilket resulterar i ett högt kvadratmeterpris. Det finns idag åtta enavdelningsförskolor.

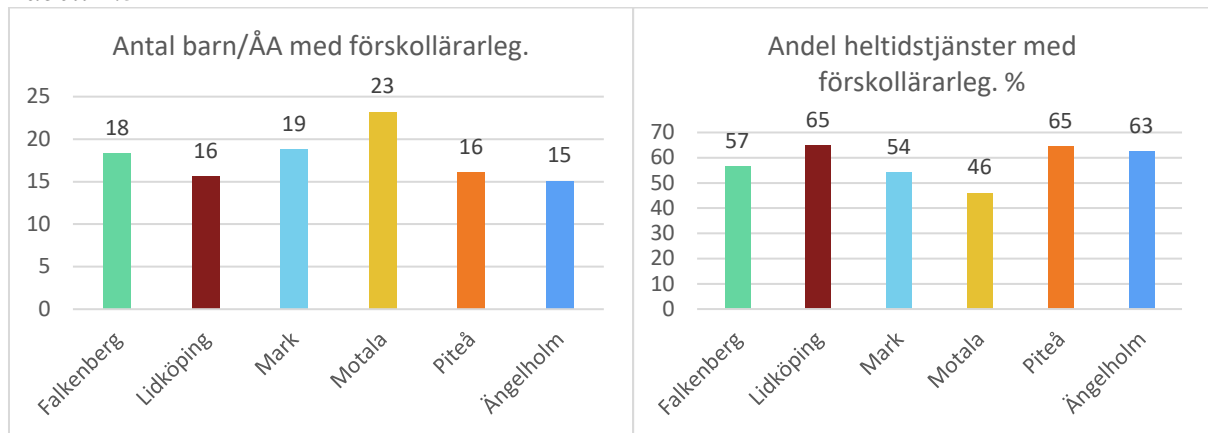
Tabell 1.2



För att vidare undersöka om dessa högre kostnader kan bero av en höjd ambitionsnivå redovisar nedan tabell olika nyckeltal vars syfte är att mäta kvalitet. Tillsammans med Lidköping som har en högre kostnad än referenskostnaden om 11 mkr har Piteå högst andel heltidstjänster med förskollärlärolegitimation, 65 procent. Även antal barn per årsarbetare med förskollärlärolegitimation tillhör det lägre skikten, vilket indikerar på en hög täthet av personal med förskollärlärolegitimation. Dessa faktorer kan vara en förklaring till den högre kostnaden i förhållande till referenskostnaden, då en legitimerad förskollärläro har generellt högre lön än exempelvis barnskötare eller utbildad personal.



Tabell 1.3



Grundskola

För grundskoleverksamheten har Piteå störst avvikelse från referenskostnad i förhållande till jämförbara kommuner där Piteå är 45 mkr dyrare. Karlshamn är mest lik Piteå enligt Kolada och har en kostnadsavvikelse om 2 mkr.

Tabell 2.1

Nettokostnadsavvikelse grundskola F-9, mkr

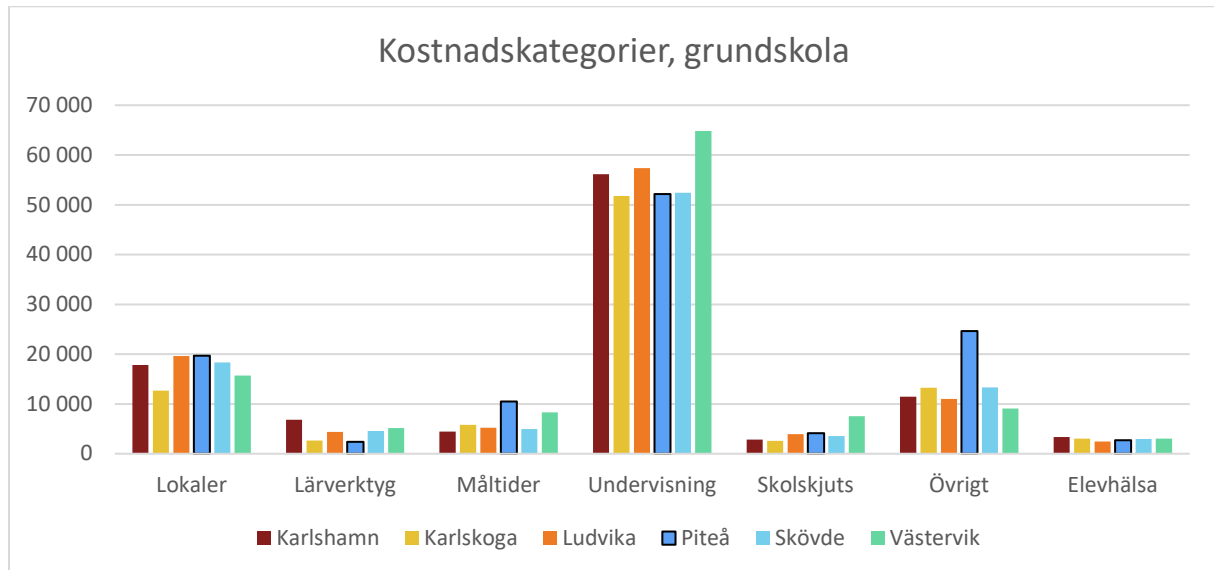
Genomsnitt 2015-2017

Piteå	45
Västervik	31
Karlshamn	2
Skövde	0
Ludvika	- 8
Karlskoga	- 36

En jämförelse av olika kostnadskategorier redogörs för nedan. För grundskoleverksamheten begär SCB in fler uppgifter än förskoleverksamheten. Enligt tabellen har Piteå de högsta kostnaderna avseende lokaler, måltider samt övrigt. För skolskjutsar är kostnaderna näst högst, där Västervik är högst.



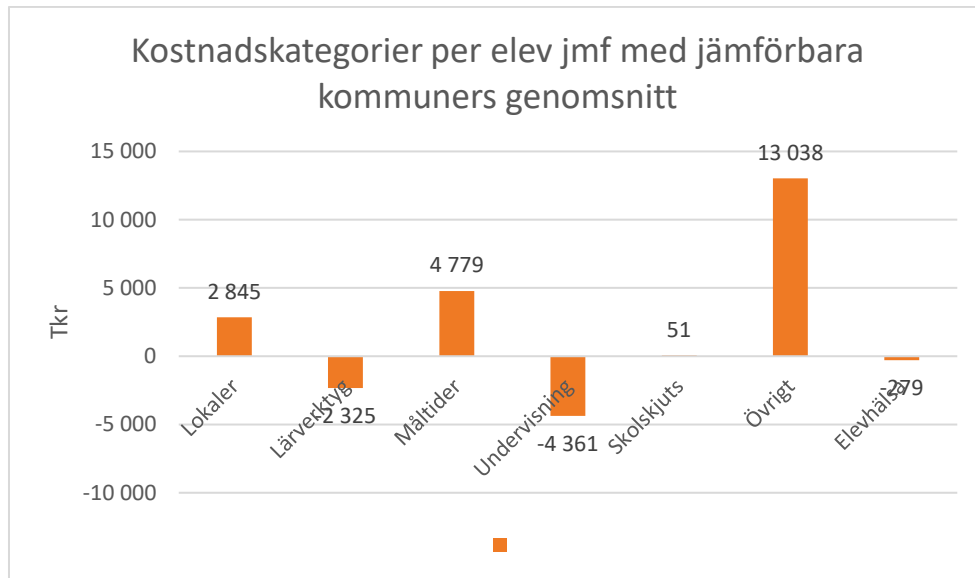
Tabell 2.2.



Nedan tabell bryter ner kostnaden ytterligare och visar hur mycket Piteås kostnader avviker i förhållande till de jämförbara kommunernas genomsnittskostnad. Samtliga belopp är beräknade per elev. Räkenskapssammandraget är en kommunövergripande produkt, vilket innebär att flera förvaltningar har del i innehållet i dessa staplar. Kostnaderna upparbetas på flera förvaltningar som är hänförliga till utbildningsverksamhet. För lokaler består största delen av kostnaderna internhyra, fastighetskötsel samt verksamhetsvaktmästeri till Fastighetsförvaltningen, men även hyra till externa hyresvärdar. Flera kostnadsposter är svåra för Utbildningsförvaltningen att påverka. Ett flertal enheter är små, vilket genererar ett högre kvadratmeterpris och övriga kostnader relaterade lokaler förfogar en annan förvaltning över. Samma gäller för måltider. Den budgetramen och kostnaden upparbetas av annan förvaltning och är påverkbar av Utbildningsförvaltningen i än mindre utsträckning. Även andra förvaltningars administration och ledning fördelas ut på dessa kostnadslag. För lärverktyg samt undervisning har Piteå kommun lägre kostnader än genomsnittet för jämförbara kommuner. Dessa kostnader upparbetas på Utbildningsförvaltningen. Möjligheten att sänka dessa kostnader ytterligare utan en kännbar kvalitetssänkning bedöms vara marginell. Skolskjutskostnaden ligger i paritet med jämförbara kommuner och analyseras inte djupare. Kategorin "övrigt" består av flera olika kostnader. Samtliga personalkostnader som inte är hänförliga till elevgruppens undervisning faller under denna rubrik. Detta innebär att samtliga kostnader för barn i behov av särskilt stöd samt alla personalresurser som är tillskrivna elever med extra stöd ingår där. Exempel på kostnader är studie- och yrkesvägledare, skolvärdar, elevassistenter och andra resurser riktade till enskilda elever i behov av särskilt stöd. I "övrigt" ingår även administration, både på Utbildningsförvaltningen men även kommunövergripande administration. I räkenskapssammandraget fördelas kommunens samtliga kostnader ut på all kärnverksamhet. All kommunövergripande stödverksamhet fördelas ut på kommunens kärnverksamhet och de kategoriseras som "övrigt". Det är svårt att beräkna hur stor del av denna fördyring som är hänförlig till Utbildningsförvaltningens egen administration, som är den enda förvaltningen kan påverka.



Tabell 2.3



En djupare analys av de olika kostnadskategorierna vilka är hänförliga till kommunens räkenskapssammandrag redogörs för i nedan tabell.

Tabell 2.4

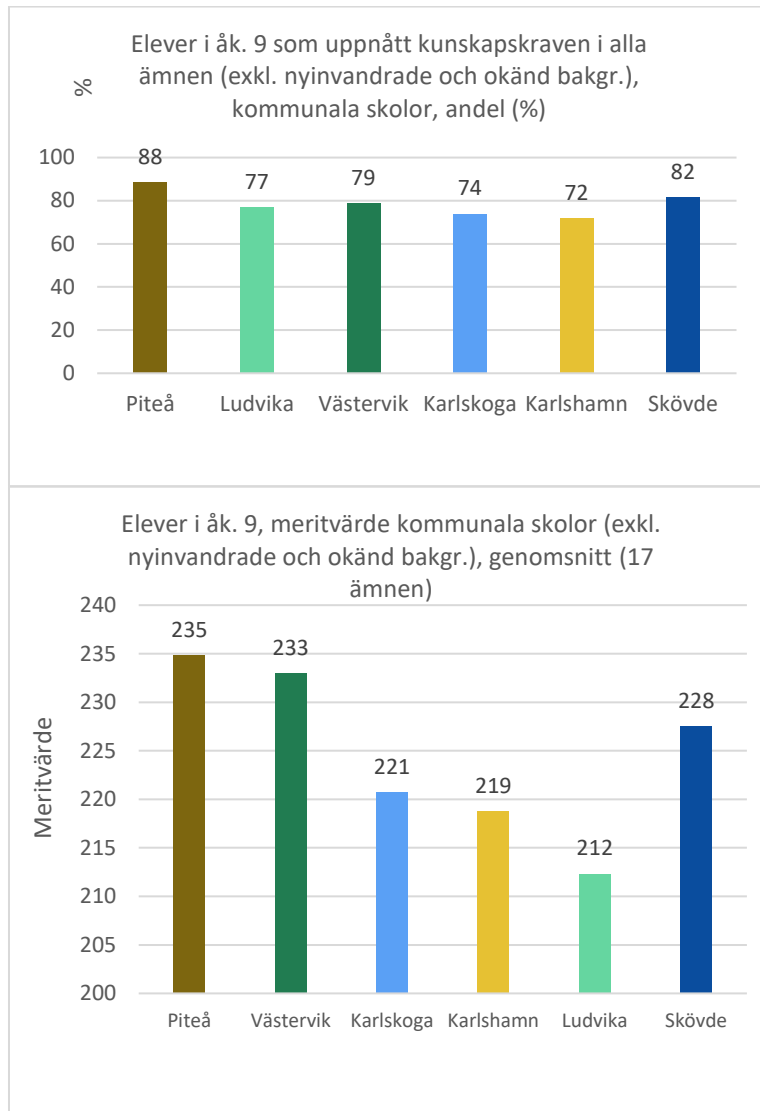
Kostnadskategorier	Belopp, tkr	Andel i %
Elevhälsa	12 386	2 %
Köp av huvudverksamhet	10 235	2 %
Lokalkostnader	95 116	19 %
Lärverktyg	9 596	2 %
Måltider	33 229	7 %
Skolskjuts	17 345	3 %
Undervisning	220 012	43 %
Övrigt – BUN	94 551	19 %
Övrigt - KLF	16 771	3 %
TOTALT	509 241	100 %

Av de 111 322 tkr som avser kostnadsslaget övrigt utgör 16 771 tkr av kommunövergripande kostnader. Exempel på verksamheter är Kommunledningskontoret, Ekonomiavdelningen, Personalavdelningen, Centralarkiv mm. Värt att ta i beaktande är att dessa kostnader avser bruttokostnader, det vill säga att intäkter och bidrag inte är medräknade. Det totala beloppet om 111 322 tkr finansieras därmed inte fullständigt av Piteå kommun, utan stora delar finansieras av olika statliga myndigheter i form av statsbidrag. En kommun som är aktiv i sökandet samt beviljandet av statsbidrag får därmed högre kostnader i detta kostnadsslag, även om det i själva verket är ett nollsummespel för kommunen.



För grundskolan är elevernas måluppfyllnad ett av måtten på kvalitet i verksamheten. Nedan tabeller redogör för andel elever som uppnår kunskapskraven i årskurs 9 samt meritvärden för elever i årskurs 9. För båda nyckeltal har Piteå högst värden.

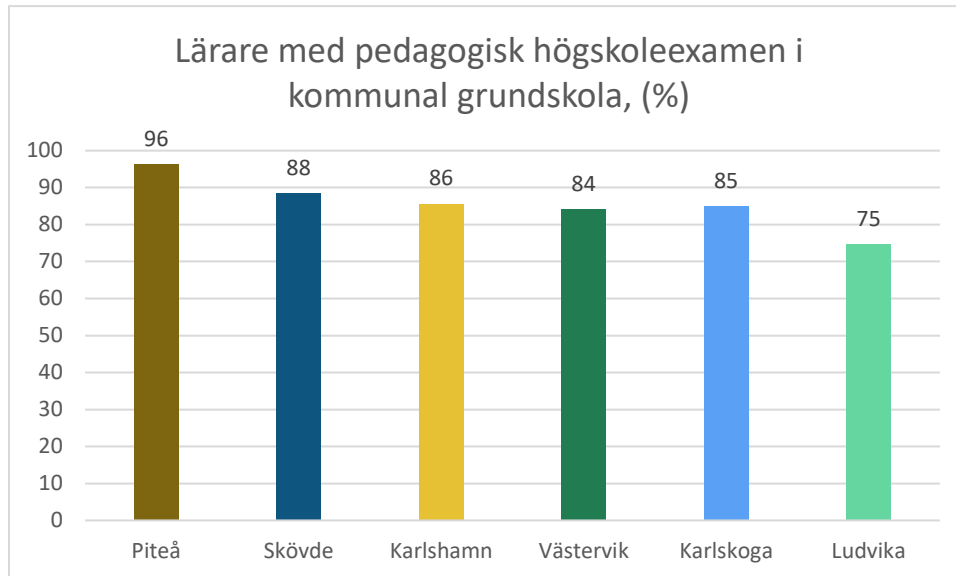
Tabell 2.5



Ett annat uttryck för kvalitet kan vara personalens utbildning, vilket kan urskiljas i måttet för andel lärare med pedagogisk högskoleexamen. Även där har Piteå högst andel med 96 %.



Tabell 2.6



Sammanfattningsvis uppbär grundskoleverksamheten i Piteå kommun högre kostnader än jämförbara kommuner och referenskostnaden. Av dessa kostnadslag var det inte alla kostnader Utbildningsförvaltningen hade direkt påverkan på och förfogade över. En ytterligare sänkning av de redan låga kostnaderna kan innebära stora negativa effekter för verksamheten. En redogörelse av de olika nyckeltal som mäter verksamhetens kvalitet har Piteå kommun högst värden i förhållande till jämförbara kommuner.

Gymnasiet

I förhållande till jämförbara kommuner har gymnasieskolan i Piteå högst avvikelser från referenskostnaden med 15 mkr. Den kommun med flest strukturella likheter är Österåker som kostar 22 mkr mindre i förhållande till referenskostnaden.

Tabell 3.1

Nettokostnadsavvikelse gymnasieskola, miljoner kronor

Genomsnitt 2015-2017

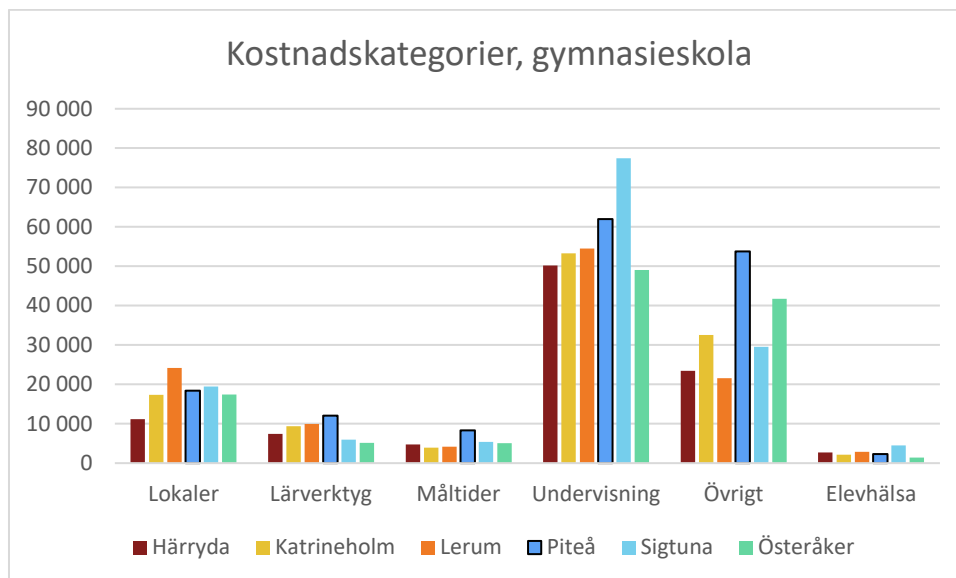
Piteå	15
Sigtuna	-6
Lerum	-7
Härryda	-20
Katrineholm	-19
Österåker	-22

Nedbrytning av avvikelserna till kostnadskategorier visar att gymnasieskolan i Piteå har högst avvikelser för kategorierna lärverktyg, måltider samt övrigt. En faktor som kan påverka kostnaden för lärverktyg är gymnasieskolans programutbud. Ett vidare utbud av yrkesprogram kan generera högre kostnader för lärverktyg då dessa är dyrare än högskoleförberedande program. Detta resonemang gäller generellt för analysens helhet. Beroende på gymnasieskolans

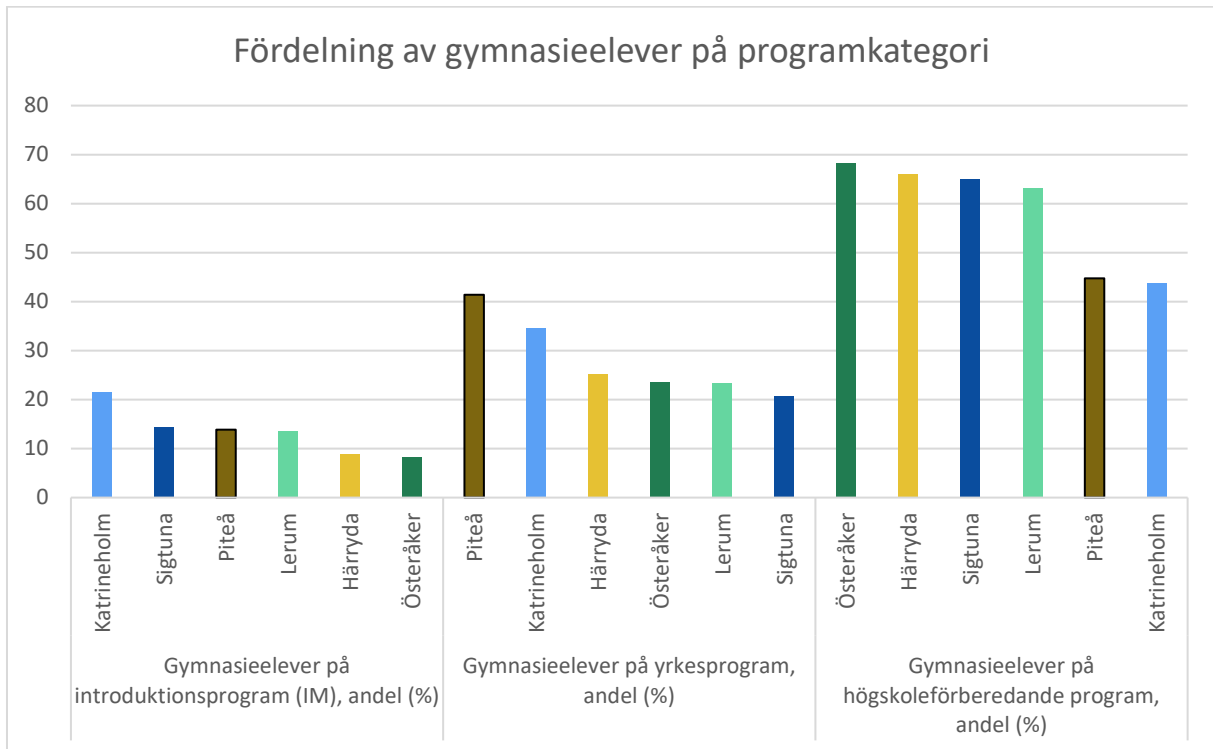


programutbud utgår det olika kostnader. Referenskostnaden utgår från en genomsnittlig kommun, vilket innebär jämn fördelning mellan de olika programmen. Strömbackaskolan har en övervikt på yrkesprogram vilket i de flesta sammanhang är mer kostsamma än högskoleförberedande program. Programutbudet sker i dialog med det lokala samt regionala näringslivet för att kunna tillhandahålla relevant kompetens till arbetsmarknaden. Utöver kostnaden för lärverktyg som påverkas av en övervikt på yrkesprogram så har det även en inverkan på undervisningskostnaden. Program vilka har undervisning som involverar investeringstunga objekt, exempelvis lastbilar, traktorer, robotar och industriomgivning måste av säkerhetsskäl genomföras i små grupper. Även inom programkategorin yrkesprogram kan kostnadsintensiteten variera. Strömbackaskolan tillhandahåller god kvalitet där eleverna fullgör utbildningen med goda och relevanta yrkeserfarenheter.

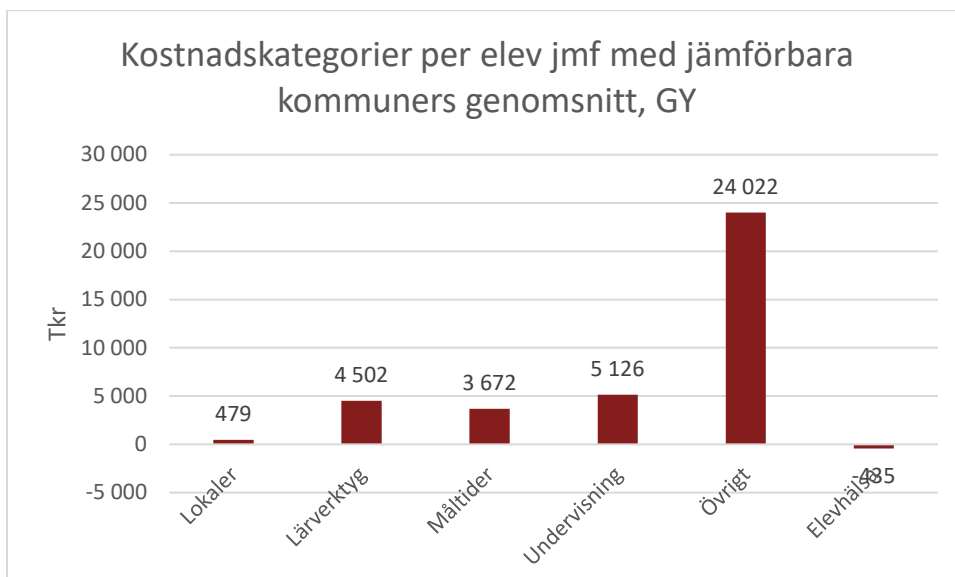
Tabell 3.2



Nedan tabell redogör fördelningen mellan programkategorierna yrkesförberedande, högskoleförberedande samt introduktionsprogram. Av de kommunerna som Kolada bedömer vara jämförbara inom gymnasieverksamhet har Strömbackaskolan högst andel elever på yrkesförberedande program samt lägst andel elever på studieförberedande program. Österåker som är strukturellt mest lik Piteå kommun i detta avseende har 68 procent av eleverna på högskoleförberedande program jämfört med Piteås 45 procent. Värt att notera är att Österåkers kommunala gymnasieskola tillhandahåller inga yrkesprogram för den period det här data avser, 2017.



Nedan tabell bryter ner kostnaden ytterligare och visar hur mycket Piteås kostnader avviker i förhållande till de jämförbara kommunernas genomsnittskostnad. Samtliga belopp är kostnader per elev. För samtliga kostnadskategorier är gymnasieverksamheten i Piteå kommun mer kostsam än jämförbara kommuner. Tidigare resonemang avser även gymnasieskolan, att samtliga kostnader inom kostnadsslaget övrigt inte är den ekonomiska belastningen för kommunen med anledning av bruttoredovisning. De dyrare kostnaderna bedöms vara i linje med det utbud och den kvalitet som Strömbackaskolan tillhandahåller.





En djupare analys av de olika kostnadsslagen vilka är hänförliga till kommunens räkenskapssammandrag redogörs för i nedan tabell. Samma anvisningar avseende räkenskapssammandraget gäller för samtliga skolformer där kostnadsslaget "övrigt" avser allting som inte tidigare redovisats. Exempel är stödresurser, ledning, administration.

<i>Kostnadskategorier</i>	<i>Belopp, tkr</i>	<i>Andel i %</i>
<i>Elevhälsa</i>	4 778	2 %
<i>Köp av huvudverksamhet</i>	20 500	8 %
<i>Lokalkostnader</i>	29 824	12 %
<i>Lärverktyg</i>	19 241	8 %
<i>Måltider</i>	14 571	6 %
<i>Skolskjuts</i>	5 395	2 %
<i>Undervisning</i>	104 136	42 %
<i>Övrigt – BUN</i>	44 543	19 %
<i>Övrigt - KLF</i>	7 827	3 %
<i>TOTALT</i>	250 815	100 %

För att beakta resultataspekten och därmed även kvaliteten i gymnasieverksamheten redogör nedan tabell för gymnasieelevernas resultat. Strömbackaskolan har högst andel gymnasielever som tar examen inom 3 år jämfört med strukturellt jämförbara kommuner.

Gymnasieelever med examen eller studiebevis inom 3 år, Genomsnitt 2015-2017
kommunala skolor, andel (%)

<i>Piteå</i>	83 %
<i>Härryda</i>	81 %
<i>Lerum</i>	76 %
<i>Österåker</i>	74 %
<i>Katrineholm</i>	72 %
<i>Sigtuna</i>	54 %

Utbildningsförvaltningen har ett nyckeltal som avser mäta andel gymnasieelever som väljer Strömbackaskolan där målvärdet är 90 %. En åtgärd för att nå målvärdet är att tillhandahålla ett brett utbud av program.

Gymnasieelever i kommunens egna skolor, andel (%) Genomsnitt 2015-2017

<i>Piteå</i>	89 %
<i>Katrineholm</i>	86 %
<i>Lerum</i>	57 %
<i>Härryda</i>	52 %
<i>Sigtuna</i>	38 %
<i>Österåker</i>	31 %



Slutsats

Kolada tillhandahåller många olika nyckeltal för att mäta kvalitet och ekonomisk effektivitet inom kommunal verksamhet. Nyckeltalen är relevanta för att kunna mäta och jämföra olika kommuner emellan. Analysen har redogjort för att en direkt koppling mellan nettokostnadsavvikelsen samt besparingsmöjligheter inte är rättvisande. Detta beror på flera anledningar. En av dessa är att de för Piteå kommun främst avvikande kostnadsposter, "övrigt" avser bruttokostnader därmed ej inräknat intäkt. Utbildningsförvaltningen har i stor utsträckning sökt bidrag från olika myndigheter och aktörer för att finansiera utvecklingsarbeten och vetenskaplig forskning. Denna kostnadspost redogör därmed inte för Piteå kommuns ekonomiska belastning. Det finns inga möjligheter att utreda vidare om posten Övrigt är hög med anledning av ovan nämnda resonemang eller om de faktiska kostnaderna är i själva verket högre än referenskostnaden. Referenskostnaden redogör för en kommun med genomsnittlig ambition vilket kan vara en anledning till varför Utbildningsförvaltningens kostnader avviker från detta.

Som tidigare nämnd baseras majoriteten av Koladas ekonomiska nyckeltal på kommunernas räkenskapssammandrag. Detta innebär att samtliga nyckeltal baseras på en kommunövergripande produkt, även om kostnaden tillhör pedagogisk verksamhet. Det innebär att även om räkenskapssammandraget, och därmed nyckeltalet, redovisar kostnaden för Barn- och utbildningsnämndens verksamheter innebär det inte nödvändigtvis att kostnaderna upparbetas inom de verksamheterna.

Kolada identifierar strukturellt jämförbara kommuner för att bistå i jämförelser. För de olika skolformerna är olika kommuner jämförbara, därmed är en strukturellt jämförbar kommun för grundskolan inte nödvändigtvis en strukturellt jämförbar kommun för gymnasiet. Utöver de strukturella liknelserna bör andra parametrar beaktas, exempelvis kvalitet, prioriteringar samt ambition. Utredningen visar att för förskoleverksamheten ligger Piteå kommun i det nedre segmentet avseende antal barn per årsarbete och därmed mindre barngrupper samt en högre täthet med personal med förskolelärlärolegitimation. Båda nyckeltal innebär högre kostnader. För grundskoleverksamheten är de kostnader som upparbetas inom Utbildningsförvaltningen lägre än de jämförbara kommunernas genomsnitt, undervisning samt lärverktyg. Piteå kommun har trots detta högst andel elever vilka klarar kunskapskraven i årskurs 9 samt högst meritvärden i förhållande till de jämförbara kommunerna. För Strömbacka som tillhandahåller ett annat utbud än jämförbara kommuner resulterar det i högre kostnader. Slutsatsen är att även om dessa kommuner bedöms vara strukturellt jämförbara innebär det inte nödvändigtvis att de är jämförbara i avseendet ambition och andra ej mätbara parametrar.

Leehau Li Nilsson
Förvaltningsekonom
Utbildningsförvaltningen
0911- 69 70 46
leehau.linilsson@pitea.se