

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2023-04-03

Diarienummer:
KSN-2023-00904

Handläggare:
Tomas Anderson

Yttrande över granskning av effektivitet inom grundskolan inklusive förskoleklass

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** avge yttrande till kommunrevisionen i enlighet med ärendets bilaga 1.

Ärendet

Kommunrevisionen har överlämnat en rapport efter genomförd granskning av effektiviteten inom grundskola inklusive förskoleklass, med fokus på ekonomistyrningen, till utbildningsnämnden och kommunstyrelsen för yttrande senast den 30 juni 2023.

Kommunrevisionen bedömer utifrån granskningen att utbildningsnämnden bedriver en effektiv grundskoleverksamhet.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret.

Föredragning

Under 2022 genomförde kommunrevisionen en analys av nettokostnaderna i Uppsala kommuns kärnverksamheter, som visade att kommunen hade relativt sett låga kostnader per elev i grundskolan i förhållande till olika jämförelsegrupper av andra kommuner.

Utifrån resultatet ansåg revisorerna att det vore intressant att analysera framtida volym- och kostnadsutveckling inom grundskolan samt hur utbildningsnämnden arbetar med ekonomistyrning av verksamheten.

Syftet med den föreliggande granskningen har varit att bedöma huruvida utbildningsnämnden bedriver en effektiv grundskoleverksamhet. I granskningen har revisionen utgått från frågor som exempelvis om utbildningsnämnden har en resursfördelningsmodell som säkerställer en fungerande ekonomistyrning inom grundskolan och om det finns relevanta nyckeltal för att styra och följa upp effektiviteten i grundskoleverksamheten.

I granskningen har även formerna som utbildningsnämnden använder för att hålla sig informerad om utvecklingen inom fristående skolor kartlagts.

Utifrån granskningen finner kommunrevisionen att utbildningsnämnden gör erforderliga analyser av de bakomliggande orsakerna till nettokostnadsavvikelsen inom grundskolan och vilka mekanismer som driver kostnadsutvecklingen. Nämnden har en resursfördelningsmodell som säkerställer en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning. Relevanta nyckeltal används för att styra och följa upp effektiviteten.

Revisionen rekommenderar utbildningsnämnden att bevaka behovet och effekterna av en ökande lokalkostnad särskilt med hänsyn till bidraget till fristående huvudmän och att överväga att inkludera fler jämförelsegrupper i analysen av nyckeltal.

Utifrån revisionens bedömning att utbildningsnämnden bedriver en effektiv grundskoleverksamhet föreslås kommunstyrelsen inte yttra övrigt än att styrelsen noterar resultatet.

Ekonomiska konsekvenser

Att avge yttrandet har inga ekonomiska konsekvenser.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 3 april 2023
- Bilaga 1, yttrande från kommunstyrelsen
- Bilaga 2, kommunrevisionens missiv
- Bilaga 3, kommunrevisionens granskningsrapport

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör och
biträdande stadsdirektör

Kommunstyrelsen
Yttrande

Handläggare:
Tomas Anderson

Kommunrevisionen Uppsala kommun
kommunrevisionen@upsala.se
lena.salomon@pwc.com
Ert dnr KRN-2022-00032

Yttrande över granskning av effektivitet inom grundskolan inklusive förskoleklass

Kommunstyrelsen har tagit del av granskningen och noterar att kommunrevisionen bedömer att utbildningsnämnden bedriver en effektiv grundskoleverksamhet.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Ordförande

John Hammar
Sekreterare

KOMMUNREVISIONEN

Datum:
2023-03-03Diarienummer:
KRN-2022-00032

Mottagare:

Utbildningsnämnden
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av effektivitet inom grundskola inklusive förskoleklass

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska effektiviteten inom grundskola inklusive förskoleklass, med fokus på ekonomistyrningen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Efter genomförd granskning bedömer vi att utbildningsnämnden bedriver en effektiv grundskoleverksamhet.

Utbildningsnämnden gör erforderliga analyser av de bakomliggande orsakerna till netto-kostnadsavvikelsen inom grundskola inklusive förskoleklass och vilka mekanismer som driver kostnadsutvecklingen. Nämnden har en resursfördelningsmodell som säkerställer en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning. Relevanta nyckeltal används för att styra och följa upp effektiviteten. Det noteras att lokalkostnaden förväntas öka, samt att den faktiska volymutvecklingen inom grundskolan har understigit den prognostiserade nivån historiskt.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi därför utbildningsnämnden att vidta följande åtgärder:

- Bevaka behovet och effekterna av en ökande lokalkostnad särskilt med hänsyn till bidraget till fristående huvudmän. Trots att central kompensation för lokaler ges av kommunfullmäktige kan detta leda till en urholkning av medel tillgängliga för pedagogisk personal, allt annat lika.
- Överväg att inkludera fler jämförelsegrupper i analysen av nyckeltal exempelvis strukturellt liknande kommuner, kommungruppen och länet. Detta mot bakgrund av att kommunen huvudsakligen jämför sig mot riksgenomsnittet och vi anser att det vore intressant att genomföra jämförelser mot fler grupper.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från utbildningsnämnden och kommunstyrelsen senast 2023-06-30 till kommunrevisionen@upsala.se och till det sakkunniga biträdet, lana.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen



Lars-Olof Lindell, vice ordförande

Granskning av effektivitet inom grundskola inklusive förskoleklass

Uppsala kommun

Mars 2023

Per Larson

Josefine Ekmehag

Lena Salomon, Certifierad kommunal revisor, kvalitetssäkrare



Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har PwC genomfört en granskning av ekonomistyrning inom utbildningsnämnden. Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida utbildningsnämnden bedriver en effektiv grundskoleverksamhet. Fokus för granskningen har legat på ekonomistyrningen. Inom ramen för granskningen har även formerna som utbildningsnämnden använder för att hålla sig informerad om utvecklingen inom fristående skolor kartlagts.

Den sammanfattande bedömningen, efter genomförd granskning, är att utbildningsnämnden bedriver en effektiv grundskoleverksamhet. Samtliga tre revisionsfrågor bedöms vara uppfyllda. Den revisionella bedömningen grundar sig på iakttagelser och bedömningar utifrån nedanstående revisionsfrågor. Bedömning för respektive revisionsfråga redovisas löpande i rapporten under respektive avsnitt.

Nedan redovisas bedömningen av respektive revisionsfråga översiktligt.

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Genomför utbildningsnämnden erforderliga analyser av nettokostnadsavvikelsen och bakomliggande orsaker som driver kostnadsutvecklingen?	Ja	
2. Har utbildningsnämnden en resursfördelningsmodell som säkerställer en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning inom grundskolan?	Ja	
3. Finns relevanta nyckeltal/mätetal för att styra och följa upp effektiviteten i grundskoleverksamheten?	Ja	

Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till utbildningsnämnden:

- Bevaka behovet och effekterna av en ökande lokalkostnad särskilt med hänsyn till bidraget till fristående huvudmän. Trots att central kompensation för lokaler ges av kommunfullmäktige kan detta leda till en urholkning av medel tillgängliga för pedagogisk personal, allt annat lika.
- Överväg att inkludera fler jämförelsegrupper i analysen av nyckeltal exempelvis strukturellt liknande kommuner, kommungruppen och länet. Detta mot bakgrund av att kommunen huvudsakligen jämför sig mot riksgenomsnittet och vi anser att det vore intressant att genomföra jämförelser mot fler grupper.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Avgränsning och metod	3
1.4 Nettokostnadsavvikelse	4
2. Granskningsresultat	5
2.1 Central ekonomistyrning	5
2.2 Analys av kostnadsutveckling	5
2.3 Resursfördelningsmodell	9
2.4 Nyckeltal/mätetal	13
2.5 Utveckling inom fristående skolor	14
3. Revisionell bedömning och rekommendationer	14
3.1 Revisionell bedömning	14
3.2 Rekommendationer	15
Bilaga 1 - Förteckning över granskad dokumentation	17
Bilaga 2 - Ytterligare dokumentation	19

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Under 2022 genomförde PwC på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna en nulägesanalys av nettokostnaderna i Uppsala kommuns kärnverksamheter. I analysen gjordes en jämförelse av nettokostnaden för Uppsala kommuns kärnverksamheter med kommunens referenskostnad, vilket motsvarar kommunens förväntade kostnad utifrån kommunens befolkningsstruktur och genomsnittlig ambition samt effektivitet. Den resulterande nettokostnadsavvikelsen jämfördes med motsvarande avvikelse för kommuner med likartad struktur, Uppsala läns kommuner, kommungruppen och riksgenomsnittet.

Nulägesanalysen visade bland annat att Uppsala kommun bedrev grundskoleverksamheten till en nettokostnad som var 6,5 procent lägre än förväntad kostnad. Sammantaget uppgick avvikelsen till 173,4 miljoner kronor. Skillnaden berodde främst på en låg kostnad per elev inom grundskolan i förhållande till jämförelsegrupperna. Detta trots att kommunens totala kostnad för grundskolan hade ökat med 13,9 procent sedan 2016.

För grundskolan i kommunal regi redovisade Uppsala en lägre totalkostnad per elev i förhållande till jämförelsegrupperna. Kostnaden för kommunal grundskola hade ökat med 11,3 procent under perioden, vilket främst förklarades av ökade kostnader för undervisning och lokaler. I förhållande till jämförelsegrupperna redovisade Uppsala däremot en förhållandevis låg kostnad för posterna undervisning, läroverktyg, måltider och elevhälsa. Kommunen hade en förhållandevis liknande kostnad för posterna lokaler och övrigt.

Mot denna bakgrund ansåg revisorerna att det vore intressant att analysera framtida volym- och kostnadsutveckling inom grundskolan samt hur utbildningsnämnden arbetar med ekonomistyrning av verksamheten.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida utbildningsnämnden bedriver en effektiv grundskoleverksamhet.

För att besvara syftet med granskningen har följande revisionsfrågor formulerats:

1. Genomför utbildningsnämnden erforderliga analyser av nettokostnadsavvikelsen och bakomliggande orsaker som driver kostnadsutvecklingen?
2. Har utbildningsnämnden en resursfördelningsmodell som säkerställer en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning inom grundskolan?
 - 2.1. Hur säkerställs att resursfördelningen är anpassad till elevers olika behov och förutsättningar?
 - 2.2. Hanteras lokalkostnaden på ett ändamålsenligt sätt?
3. Finns relevanta nyckeltal/mätetal för att styra och följa upp effektiviteten i grundskoleverksamheten?
 - 3.1. Hur har de valts ut och hur följs de upp?
 - 3.2. Vad visar befintliga kvalitets- och effektivitetsjämförelser för Uppsala kommun på övergripande nivå som huvudman?

I granskningen har även formerna som utbildningsnämnden använder för att hålla sig informerad om utvecklingen inom fristående skolor kartlagts.

1.3 Avgränsning och metod

Granskningen har skett genom analys av för granskningen relevanta nyckeltal och verksamhetsdata inom valda verksamheter.

Inom ramen för granskningen har följande funktioner intervjuats:

- Ekonomidirektör/biträdande stadsdirektör
- Ekonomichef Utbildningsförvaltningen
- Utbildningsdirektör
- Avdelningschef kommunal grundskola

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade.

1.4 Nettokostnadsavvikelse

Sedan 1997 jämförs kommunernas faktiska kostnader för kärnverksamheterna med motsvarande standardkostnad. Beräkningen görs av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och publiceras på www.kolada.se. Att rakt av jämföra en kommuns kostnader med en annans utan att ta hänsyn till varje kommuns strukturella förutsättningar ger en begränsad indikation på om en kommun är "dyr" eller inte. Ett bättre mått är att jämföra kommunens faktiska nettokostnader i olika verksamheter med den kostnaden som kommunen förväntas ha om hänsyn tas till strukturella faktorer som kommunen inte kan påverka. Denna kostnad benämns som referenskostnad och bygger på kostnadsutjämnningen. Referenskostnaden indikerar vad respektive verksamhet borde ha för nettokostnad, enligt kostnadsutjämnningssystemet, om kommunen bedriver den verksamheten med genomsnittlig ambitionsnivå och effektivitet.

Skillnaden mellan kommunens nettokostnad och referenskostnad benämns som kommunens nettokostnadsavvikelse. Eventuella skillnader mellan nettokostnaden och referenskostnaden kan förklaras av den relativa ambitions- och/eller effektivitetsnivån i verksamheten. Bedriver kommunen verksamheten mer (mindre) kostnadseffektivt än genomsnittet (men till samma standard) visar det sig i en nettokostnad som är lägre (högre) än referenskostnaden. Kommunen kan vidare göra en annan prioritering i budgettilldelningen än genomsnittet. Det kan handla om att medvetet hålla en högre ambitionsnivå i alla verksamheter (och finansiera detta med högre skatt än genomsnittet) eller att medvetet tilldela en viss verksamhet mer resurser på bekostnad av andra verksamheter. Denna prioritering kommer att visa sig som en positiv nettokostnadsavvikelse för den prioriterade verksamheten. Skillnad i tilldelning av resurser kan också spegla en intern resursfördelningsmodell med svaga kopplingar till den demografiska situationen och de strukturella behoven. Kostnadsutjämnningssystemet (och referenskostnaden) anpassar sig tämligen direkt till hur situationen ser ut i kommunen. Om resursfördelningen inte följer den demografiska utvecklingen kan det resultera i en nettokostnadsavvikelse (uppåt eller nedåt). Slutligen kan kommunens kostnad påverkas av strukturella förutsättningar som inte systemet fångar.

Referenskostnaden för grundskola inkl. förskoleklass redovisas i kronor per invånare den 31/12, och bygger på nettokostnaden för grundskola och förskoleklass i riket, andel 6-15-åringar i kommunen, barn 7-15 år med utländsk bakgrund, merkostnader för befolkningsförändringar över fem år av 7-15-åringar, antaganden om merkostnader för små skolor och skolskjuts, merkostnader för löner enligt löneutjämningsmodellen för grundskola samt del av standardkostnaderna för administration, uppvärmning och befolkningsminskning från utjämningsmodellen för verksamhetsövergripande kostnader.

2. Granskningsresultat

I följande avsnitt redovisas de iakttagelser och bedömningar som vi har gjort kopplat till respektive revisionsfråga. Granskningens syfte har varit att bedöma effektiviteten inom utbildningsnämnden med särskilt fokus på ekonomistyrningen. Nämndens ekonomiska förutsättningar påverkas av den centrala ekonomistyrningen. Avsnittet inleds därför med en beskrivning av kommunfullmäktiges ekonomistyrning av nämnderna.

2.1 Central ekonomistyrning

Nämndernas ekonomiska ramar fastställs varje år i kommunens *Mål och Budget*. Utgångspunkten för resurstilldelningen är nämndens "basbudget" från föregående budgetår. Eventuella tidsbegränsade satsningarna som avsåg föregående år räknats bort. Samtliga nämnder får en enhetlig prisuppräknings enligt SKR:s i augusti prognostiserade prisindex för kommunal verksamhet (PKV). Prisuppräknings uppgår till 5,8 procent för 2023.

Basbudgeten för nämnder med pedagogisk verksamhet och äldreomsorg räknas upp med enligt senaste befolkningsprognosen. Övriga verksamheter får ingen volymkompensation per automatik men har möjlighet att under budgetprocessen inkomma med äskanden angående ytterligare resurstilldelning.

Ytterligare medel tilldelas baserat på nämndernas behovsanalys som belyser eventuella volymförändringar, lagkrav och regeländringar med ekonomiska konsekvenser, kvalitets-/ambitionsökningar och övriga politiska satsningar. Vilka nämnder som tilldelas medel avgörs via politiska prioriteringar. De politiska satsningarna som utgör kvalitets- eller ambitionsökningar kan vara av permanent eller tidsbegränsad karaktär.

Vid ianspråktagande av nya lokaler/anläggningar kompenseras verksamheterna för drifts- och kapitaltjänstkostnader. Detta tillämpas dock inte inom pedagogisk verksamhet och äldreomsorgen eftersom dessa verksamheter får volymkompensation där lokalkostnaden ingår. Vid nybyggnation får ansvarig nämnd kompensation motsvarande den faktiska kostnaden för lokalen.

Eftersom nämndernas kommunbidrag baseras på nämndernas basbudget finns viss kontinuitet i de ekonomiska förutsättningarna.

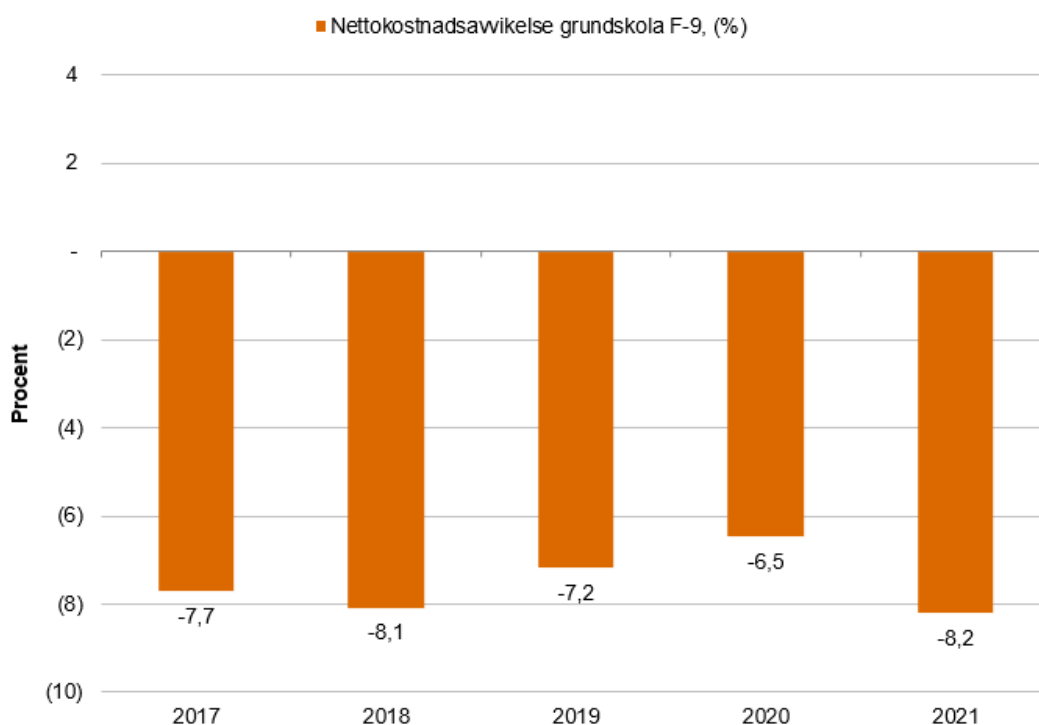
2.2 Analys av kostnadsutveckling

Revisionsfråga 1: Genomför utbildningsnämnden erforderliga analyser av nettokostnadsavvikelsen och bakomliggande orsaker som driver kostnadsutvecklingen?

2.2.1 Iakttagelser

Vid analys av kommunens nettokostnadsavvikelse under 2020 noterades att Uppsala kommun bedrev grundskoleverksamheten till en nettokostnad som var 6,5 procent lägre än förväntad kostnad. Den negativa nettokostnadsavvikelsen har tilltagit under 2021 och understiger förväntad nivå med 8,2 procent, vilket motsvarar 231 miljoner kronor.

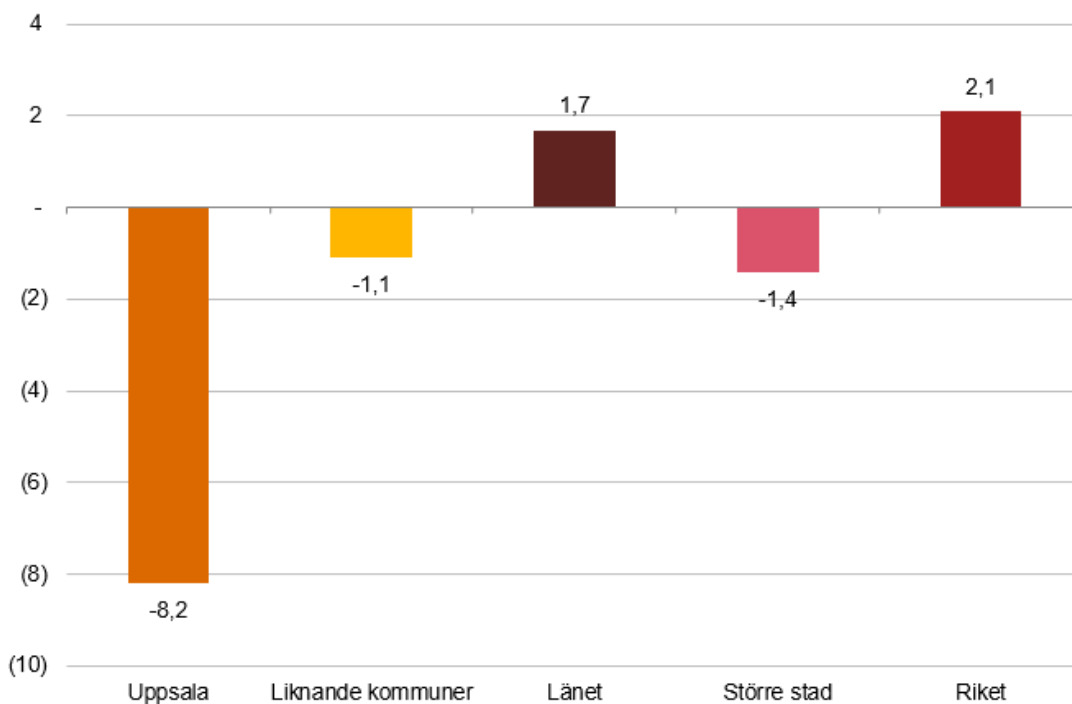
Tabell: 1



Källa: www.kolada.se

I jämförelse med relevanta jämförelsegrupper redovisar Uppsala kommun en nettokostnadsavvikelse, som likt 2020, är mer negativ än i liknande kommuner och kommungruppen. Differensen till jämförelsegrupperna har ökat under 2021.

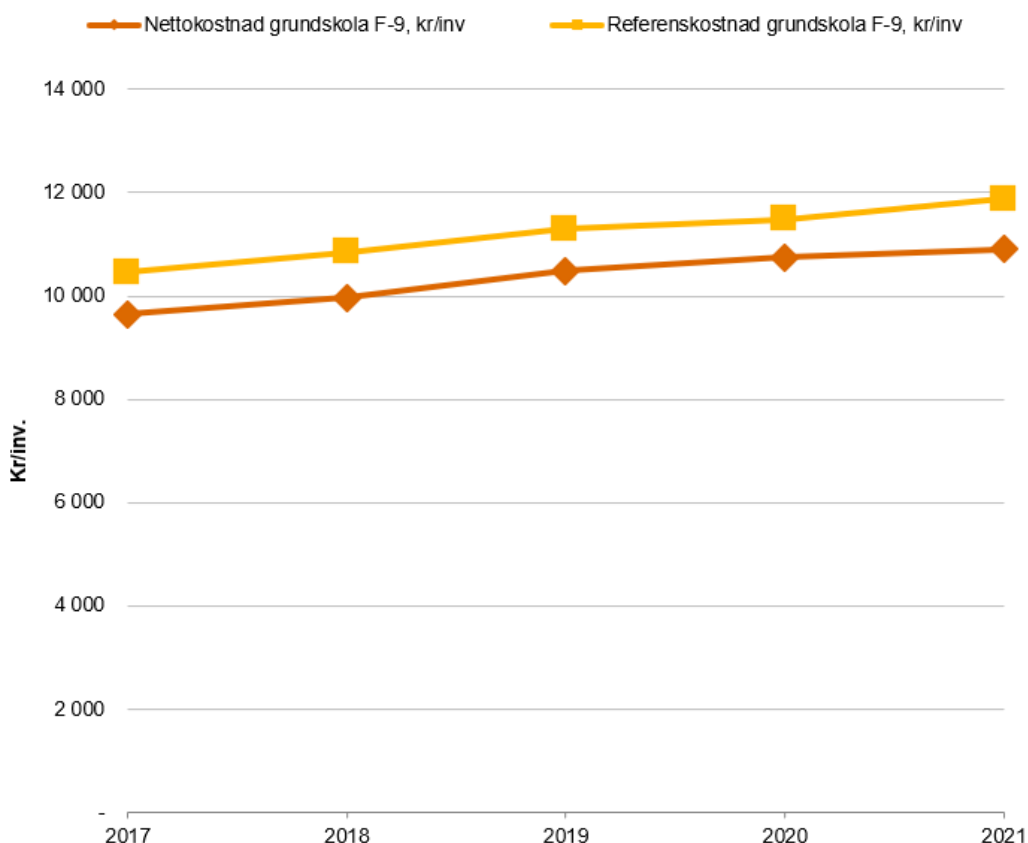
Tabell: 2



Källa: www.kolada.se

Nettokostnadsavvikelsen representerar skillnaden mellan nettokostnaden och referenskostnaden. En förändrad nettokostnadavvikelse kan därför förklaras av en förändrad nettokostnad, en förändrad referenskostnad eller en kombination av båda. Utifrån grafen nedan kan det utläsas att referenskostnaden ökat i större utsträckning än nettokostnaden, vilket förklarar den ökade negativa nettokostnadsavvikelsen.

Tabell: 3

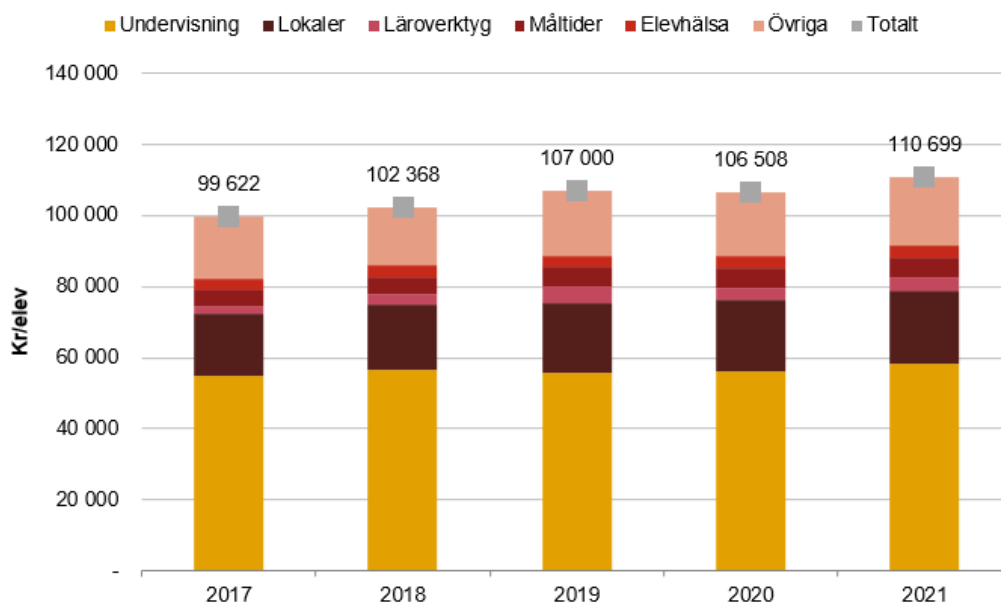


Källa: www.kolada.se

Vid analys av kostnadsutvecklingen inom grundskolan inklusive förskoleklass noteras att ökande kostnadsutvecklingen fortsatt under 2021. Detta är primärt hänförligt till en kostnadsökning inom grundskoleverksamheten årskurs 1-9 medan kostnaden inom förskoleklass har minskat under 2021.

Kostnadsutvecklingen mellan 2020 och 2021 inom kommunal grundskola årskurs 1-9 är hänförlig till samtliga delposter, utom för kostnaden för måltider.

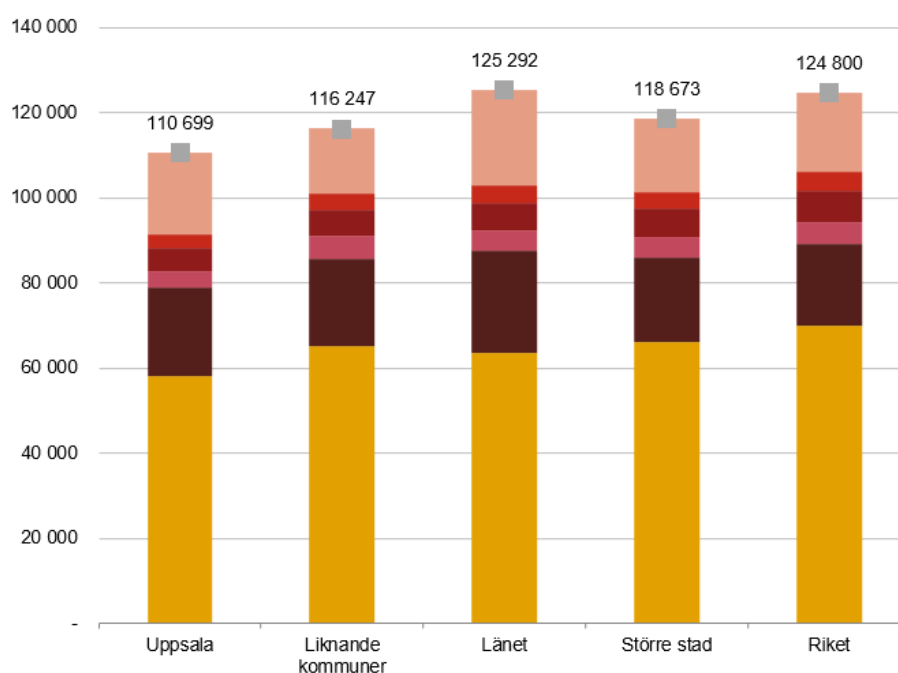
Tabell: 4



Källa: www.kolada.se

Den totala kostnadsökningen mellan 2020 och 2021 uppgår till 3,9 procent. Delposterna som driver kostnadsökningen är lokalkostnaden, kostnaden för läroverktyg och övrigt. Under posten övrigt redovisas kommungemensamma kostnader, förvaltningens OH-kostnader, administration, kostnader för kompetensutveckling och utvecklingsarbete, kostnader för elevförsäkringar, elevassistenter, talpedagoger, skolvårdar, tolkar samt kostnader för SYV (studie- och yrkesvägledare). I relation till jämförelsegrupperna har Uppsala kommun en relativt låg kostnad för undervisning men en högre kostnad för lokaler än tre av fyra jämförelsegrupper.

Tabell: 5



Källa: www.kolada.se

Vid intervju med förvaltningen framkommer att den låga undervisningskostnaden förklaras av att organisationen bedrivs på ett effektivt sätt. Verksamheten framhåller vikten av att kvaliteten upprätthålls, trots den låga undervisningskostnaden. Det framkommer att den ökande lokalkostnaden orsakats av ett ökande underhållsbehov. Det framförs att lokalkostnaden förväntas öka även framgent, bland annat givet ett ökat volymbehov identifierat i lokalförsörjningsplanen. Det framhålls dock finnas en osäkerhet kring behovet av nyinvesteringar till följd av ett ökat elevunderlag i lokalförsörjningsplanen. Av *Mål och Budget* framgår att kommunbidraget till grundskolan ökat sedan 2017. Det framgår även att nämnden redovisat ett överskott sedan 2017, vilket bland annat förklarats av en lägre volymutveckling än beräknat.

2.2.2 Bedömning

Genomför utbildningsnämnden erforderliga analyser av nettokostnadsavvikelsen och bakomliggande orsaker som driver kostnadsutvecklingen?

Bedömning: Ja. Vi bedömer att det görs erforderliga analyser av de bakomliggande orsakerna till nettokostnadsavvikelsen inom grundskola inklusive förskoleklass och vilka mekanismer som driver kostnadsutvecklingen. Vi bedömer därför frågan som uppfylld. Vi noterar dock att lokalkostnaden förväntas öka, samt att den faktiska volymutvecklingen inom grundskolan har understigit den prognostiserade nivån historiskt. Vi anser att det är viktigt att den ökande lokalkostnaden är demografiskt och underhållsbehovsmotiverad, för att undvika att kostnadsökningen långsiktigt leder till att en lägre andel av kostnaden kan läggas på pedagogisk personal.

2.3 Resursfördelningsmodell

Revisionsfråga 2: Har utbildningsnämnden en resursfördelningsmodell som säkerställer en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning inom grundskolan?

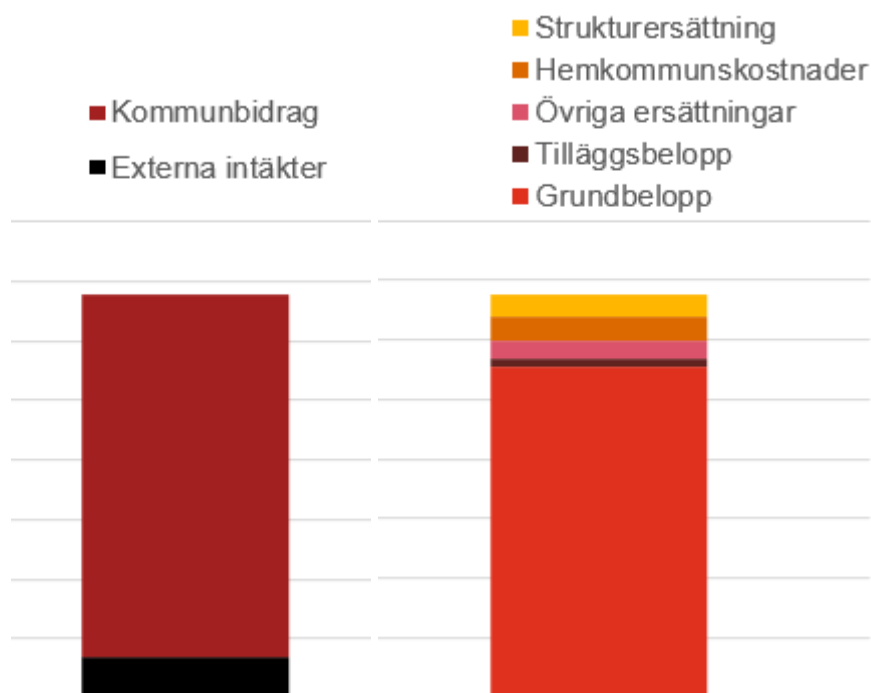
2.1 Hur säkerställs att resursfördelningen är anpassad till elevers olika behov och förutsättningar?

2.2 Hanteras lokalkostnaden på ett ändamålsenligt sätt?

2.3.1 Iakttagelser

De ekonomiska ramarna för barn- och ungdomsvården utgörs av kommunbidraget, som bestäms i *Mål och Budget*, samt av externa intäkter. Utifrån de ekonomiska ramarna ska medel fördelas till samtliga elever inom hemkommunen. Detta betyder att medel ska fördelas till skolor med kommunala huvudmän och fristående huvudmän. Enligt likabehandlingsprincipen ska bidraget till fristående beräknas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten av motsvarande slag.

Tabell: 6

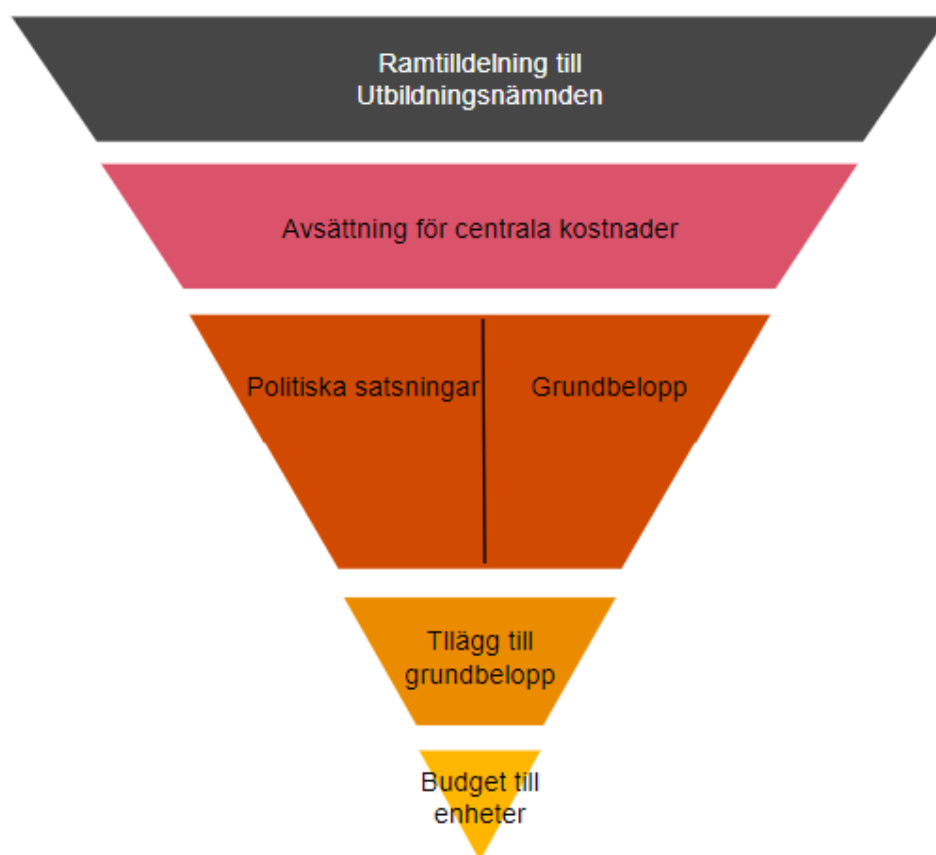


Källa: "Från kommunbidrag till grundbelopp", Uppsala kommun

Utifrån de ekonomiska ramarna bestäms medel som är tillgängliga för varje skolenhet utifrån följande steg:

1. Ramtilldelning till utbildningsnämnden (kommunbidrag och externa intäkter).
2. Avsättning av resurser för centrala kostnader: hemkommunskostnader (skolskjuts, förvaltningsgemensamma kostnader, kommungemensamma kostnader (IT m.m.) samt entreprenad), övriga ersättningar (momskompensation, ersättning till andra kommuner för elever som väljer att gå i skolan i annan kommun, ersättning till landsbygdsskolor, ersättning för nyanlända samt till resursenheter), tilläggsbelopp (medel att söka för elever med omfattande behov av särskilt stöd, modersmålsundervisning och lovskola), samt strukturersättning (medel som ges till för att kompensera för elevers olika förutsättningar och behov).
3. a.) Beräkning av grundbelopp. Grundbelopp omfattar ersättning för: undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, lokalkostnader (baserat på kommunens genomsnittskostnad eller i undantagsfall den fristående skolans faktiska kostnad), administration (en schablon på tre procent), moms (en schablon på sex procent).
b.) Politiska satsningar riktade till grundskolan.
4. Tillägg till grundbelopp. Bestäms utifrån om skolenheten är berättigad strukturersättning, landsbyggsersättning, tilläggsbelopp, ersättning för nyanlända samt resursenheter.
5. Framtagande av budget per skolenhet.

Tabell: 7



Källa: "Från kommunbidrag till grundbelopp", Uppsala kommun

Grundbeloppet per elev beror på antal elever per stadiindelning (förskoleklass, åk 1-3, åk 4-6 samt åk 7-9). Det slutliga bidraget till en skolenhet baseras på antal elever på skolenheten. Olika stadiindelningar får olika grundbelopp baserat på en uppskattning utifrån timplanen av hur stor kostnad som är tillknuten den årsstadiet.

Strukturersättning

Det finns inte närmare bestämmelser i skollagen om hur kommunen ska utforma strukturersättningen. I Uppsala kommun grundar sig ersättningen på den socioekonomiska sammansättningen av elever på varje skola och strukturersättningen uppgår till 7,7 procent av kommunbidraget. Syftet är att modellen ska kompensera för risken att eleverna inte når grundskolans kunskapsmål utifrån måttet att en elev inte har uppnått målen i årskurs 9. Den socioekonomiska sammansättningen bestäms utifrån nedanstående variabler:

- kön
- nyligen invandrad¹
- högsta utbildning för vårdnadshavare
- ekonomiskt bistånd
- boende med vårdnadshavare
- hushållsinkomst.

Variablerna kombineras med oddskvoter, det vill säga sannolikheten att eleven inte uppnår målen relativt en referensgrupp när allt annat är lika för övriga variabler i modellen. Oddskvoterna

¹ Det anges att nyanlända elevers behov kompenseras i en egen ersättning. För att inte skatta detta behov två gånger tas inte kriteriet med vid beräkningen men för att övriga variabler inte ska fånga denna effekt tas den med i modellen.

uppdateras vart femte år. Utifrån modellen uppskattas en samlad risk för de elever som finns på skolenheten. Risken uttrycks som ett indexvärde. Index 100 är genomsnittet för kommunen inom grundskolan. Skolenheter med index över 100 har elevgrupper med i snitt större utmaningar och är således berättigade ersättning.

Strukturersättningen för skolenheterna uppdateras varje budgetår utifrån elevsammansättningen på respektive skolenhet under september månad föregående år. Information om hur sammansättningen förändras, uttryckt som strukturindex kan ges i oktober. För att öka förutsägbarheten ges information till skolorna om hur strukturindex förändras om den årgång som lämnar skolenheten kommande år inte tas med i beräkningen.

Vidare anges att genom att skapa mindre undervisningsgrupper de första skolåren för elevgrupper med störst utmaningar ökar måluppfyllelsen för dessa elever, även långsiktigt. Den generella strukturersättningen kompletteras därför med tillägg för elever i förskoleklass till och med årskurs 2 där index är över 100. Den högsta ersättning per elev uppgår till 25 000 kronor, inklusive tillägg för förskoleklass till årskurs 2. Varje år fördelas alla medel avsatta för strukturersättningen. Om få skolenheter skulle nå upp till kraven ökar ersättningen till skolor som inte får maximal ersättning, motsvarande 25 000 kronor.

Landsbygdsersättning

En skolenhet kan också få ersättning om den bedöms vara en liten eller större skola på landsbygden. Det anges att skolor utanför tätorten kan ha merkostnader som beror på:

- svårigheten att samordna sig med andra skolor
- merkostnad beroende på att tjänster i tätorten är mindre tillgängliga
- svårigheten att rekrytera behöriga lärare i olika ämnen
- små möjligheter att få elever från andra områden, men risk att förlora elever till andra skolor.

För att räknas som en skola på landsbygden ska följande kriterier uppfyllas:

- Skolan ska vara belägen utanför Uppsala och Storvreta tätort
- Skolan ska vara den enda skolan i orten

För att räknas som en liten skola på landsbygden tillkommer kriteriet:

- Skolan ska ha färre än 100 elever totalt, eller färre än 20 elever i genomsnitt per årskurs.

För större skolor på landsbygden beräknas ett påslag som är 50 procent av gällande ersättningsnivåer för de små skolorna.

Hyresreglering

Skolornas lokalförutsättningar och hyresnivåer varierar. Om varje enhet skulle bära sina egna lokalkostnader skulle vissa enheter få goda ekonomiska förutsättningar samtidigt som andra inte skulle kunna ge eleverna den i timplanen garanterade undervisningen. Grundskolan omfördelar därför hyreskostnaderna på ett sådant sätt att skolorna betalar lika hög hyra för elever oavsett lokalernas utformning och skick.

2.3.2 Bedömning

Har utbildningsnämnden en resursfördelningsmodell som säkerställer en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning inom grundskolan?

Bedömning: Ja. Vi bedömer att utbildningsnämnden har en resursfördelningsmodell som säkerställer en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning inom grundskolan. Vi bedömer därför frågan som uppfylld. Vi noterar att lokalkostnaden förväntas öka framöver. Vi anser att utbildningsnämnden bör bevaka effekterna av en ökande lokalkostnad eftersom detta kommer att

leda till ett ökat bidrag till fristående huvudmän. Trots att central kompensation för lokaler ges av kommunfullmäktige kan detta leda till en urholkning av medel tillgängliga för pedagogisk personal, allt annat lika.

2.4 Nyckeltal/mätetal

Revisionsfråga 3: Finns relevanta nyckeltal/mätetal för att styra och följa upp effektiviteten i grundskoleverksamheten?

3.1 Hur har de valts ut och hur följs de upp?

3.2 Vad visar befintliga kvalitets- och effektivitetsjämförelser för Uppsala kommun på övergripande nivå som huvudman?

2.4.1 Iakttagelser

Enligt dokumentation som PwC tagit del av inom ramen för granskningen sammanställs en analys inför årsredovisningen där utvecklingen av ett antal nyckeltal följs. Dessa nyckeltal berör behöriga elever inom årskurs 6 och 9 uppdelat på kön. Utvecklingen bedöms i relation till utvecklingen i riket. I intervjuer framkommer att verksamheten har valt indikatorer som är relevanta utifrån statliga ansvaret men även medarbetaransvaret.

Enligt kvalitetsrapporten för grundskolan läsåret 21/22 följs nyckeltalen andel lärare med lärarlegitimation och behörighet i minst ett ämne i grundskola årskurs 1–9, antal elever per lärare åk. 1-9, betyg i årskurs 6 samt 9, resultat på nationella prov, frånvaro årskurs 3, 6 och 9 samt nyckeltal för trygghet och studiero. Utvecklingen följs uppdelat på kön och i relation till utvecklingen i riket. Kvalitetsrapporten redovisas för nämnden en gång per läsår. Senaste redovisningen för nämnden tillsändes i november 2022.

Kvalitetsrapporten visar att andel elever med gymnasiebehörighet inom kommunala skolor har minskat sedan 2021. Det anges att Uppsalas kommunala skolor tidigare haft en gymnasiebehörighet som motsvarat riksgenomsnittet, men att trenden är sjunkande sedan 2020. Det anges vidare att trenden med vikande kunskapsresultaten i årskurs 6 är bruten och 2021 års resultat visar en uppgång med 1,4 procentenheter vad det gäller hur stor andel som når målen i alla ämnen.

Förvaltningen tar även årligen fram en resultatrapport där utvecklingen för ett antal nyckeltal inom både fristående och kommunala skolor följs. Resultatrapporten tas fram i februari månad. Delen i resultatrapporten som berör grundskolan utgår främst från kunskapsresultat i årskurs 9 och 6. Utveckling för samtliga skolor i Uppsala bedöms även uppdelat på kön och jämförs med utvecklingen i riket och i vissa fall liknande kommuner.

Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) tar varje år fram ett effektivitetsindex för Sveriges kommuner. Effektivitetsindex visar en kommuns relativa effektivitet med hänsyn tagen till kommunens strukturella förutsättningar. Indexet är en sammanvägning av kvalitetsindex, som baseras på avvikelse från modellberäknat värde för meritvärde, andel elever som når målen i alla ämnen och behöriga till yrkesprogram, samt ett elevenkätsindex, och resursindex, som baseras på strukturjusterad kostnad per elev i kommunal grundskola F-9. Kvalitetsindex och resursindex är normaliserade så att alla kommunernas värden placeras på en skala från 0 till 100 där 0 är sämst och 100 är bäst. De kommuner vars index är bland till 25 procent bästa redovisas som gröna. Om kommunens värde är bland de lägsta 25 procent redovisas talen som röda och de index som är bland de 50 procent i mitten redovisas som gula.

Effektivitetsindex för Uppsalas kommunala grundskoleverksamhet visar att verksamheten bedrivs relativt effektivt. Det övergripande indexet har varierat sedan 2017, främst med anledning av ett varierande kvalitetsindex. Uppsala kommun har rankats bland 25 procent bästa kommunerna sedan 2017.

Tabell: 8

	2017	2018	2019	2020	2021
Effektivitetsindex kommunal grundskola F-9	67	75	66	81	78
Kvalitetsindex	54	56	50	66	61
Resursindex	76	78	78	81	81

Källa: www.kolada.se

2.4.2 Bedömning

Finns relevanta nyckeltal/mätetal för att styra och följa upp effektiviteten i grundskoleverksamheten?

Bedömning: Ja. Vi bedömer att det finns relevanta nyckeltal/mätetal för att styra och följa upp effektiviteten i grundskoleverksamheten. Vi bedömer därför frågan som uppfylld. Vi noterar dock att kommunen huvudsakligen jämför sig mot riksgenomsnittet. Vi anser att det vore intressant att genomföra jämförelser mot fler grupper - exempelvis strukturellt liknande kommuner, kommungruppen och länet.

2.5 Utveckling inom fristående skolor

Vid intervju framhålls att kommunen strävar efter att ha ett hemkommunperspektiv inom grundskolan. Detta understöds av nämndens årshjul (bilaga 2) där det framgår att en övervägande del av utvecklingen inom kommunen rapporteras ur ett hemkommunperspektiv. Nämnden informeras även om resultatutvecklingen inom fristående grundskolor genom den årliga resultatrapporten som redovisar utveckling både i fristående och kommunal verksamhet. I rapporten framgår att det år 2021 fanns 60 kommunala grundskolor och 23 fristående grundskolor i Uppsala kommun. Vidare framhålls vid intervju att man har en öppen dialog med fristående som underlättas av deras frivilliga deltagande i grundskolans ledningsgrupp. Deltagande av representanter från två fristående grundskolor bekräftas av de minnesanteckningar från de senaste fyra ledningsgruppsmöten som PwC tagit del av i granskningen.

Nämnden hålls vidare informerad om utvecklingen gällande nyetableringar eller utökning av fristående grundskolor genom att nämnden varje år ges möjlighet att yttra sig till Skolinspektionen över friståendes ansökan om godkännande som huvudman för grundskola. När Skolinspektionen fattat beslut i ärendet anmäls dessa till nämnden för kännedom.

3. Revisionell bedömning och rekommendationer

3.1 Revisionell bedömning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har PwC genomfört en granskning av ekonomistyrning inom utbildningsnämnden. Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida utbildningsnämnden bedriver en effektiv grundskoleverksamhet. Fokus för

granskningen har legat på ekonomistyrningen. Inom ramen för granskningen har även formerna som utbildningsnämnden använder för att hålla sig informerad om utvecklingen inom fristående skolor kartlagts.

Den sammanfattande bedömningen, efter genomförd granskning, är att utbildningsnämnden bedriver en effektiv grundskoleverksamhet. Samtliga revisionsfrågor bedöms vara uppfyllda.

Nedan är en sammanställning av revisionsfrågorna samt varje frågas översiktliga bedömning.

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Genomför utbildningsnämnden erforderliga analyser av nettokostnadsavvikelsen och bakomliggande orsaker som driver kostnadsutvecklingen?	Ja	
2. Har utbildningsnämnden en resursfördelningsmodell som säkerställer en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning inom grundskolan?	Ja	
3. Finns relevanta nyckeltal/mätetal för att styra och följa upp effektiviteten i grundskoleverksamheten?	Ja	

3.2 Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till utbildningsnämnden:

- Bevaka behovet och effekterna av en ökande lokalkostnad särskilt med hänsyn till bidraget till fristående huvudmän. Trots att central kompensation för lokaler ges av kommunfullmäktige kan detta leda till en urholkning av medel tillgängliga för pedagogisk personal, allt annat lika.
- Överväg att inkludera fler jämförelsegrupper i analysen av nyckeltal exempelvis strukturellt liknande kommuner, kommungruppen och länet. Detta mot bakgrund av att kommunen huvudsakligen jämför sig mot riksgenomsnittet och vi anser att det vore intressant att genomföra jämförelser mot fler grupper.

2023-02-24

Lena Salomon
Uppdragsledare

Per Larson
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Bilaga 1 - Förteckning över granskad dokumentation

i. Styrande dokument, rutiner och riktlinjer

1. Mål och Budget 2023 med plan för 2024-2025
2. Mål och Budget 2021 med plan för 2022-2023
3. Mål och Budget 2020 med plan för 2021-2022
4. Mål och Budget 2019 med plan för 2020-2021
5. Mål och Budget 2018 med plan för 2019-2020
6. Mål och Budget 2017 med plan för 2018-2019
7. Tjänsteskrivelse Struktursättning för förskola, grundskola och gymnasieskola UBN-2015-3114

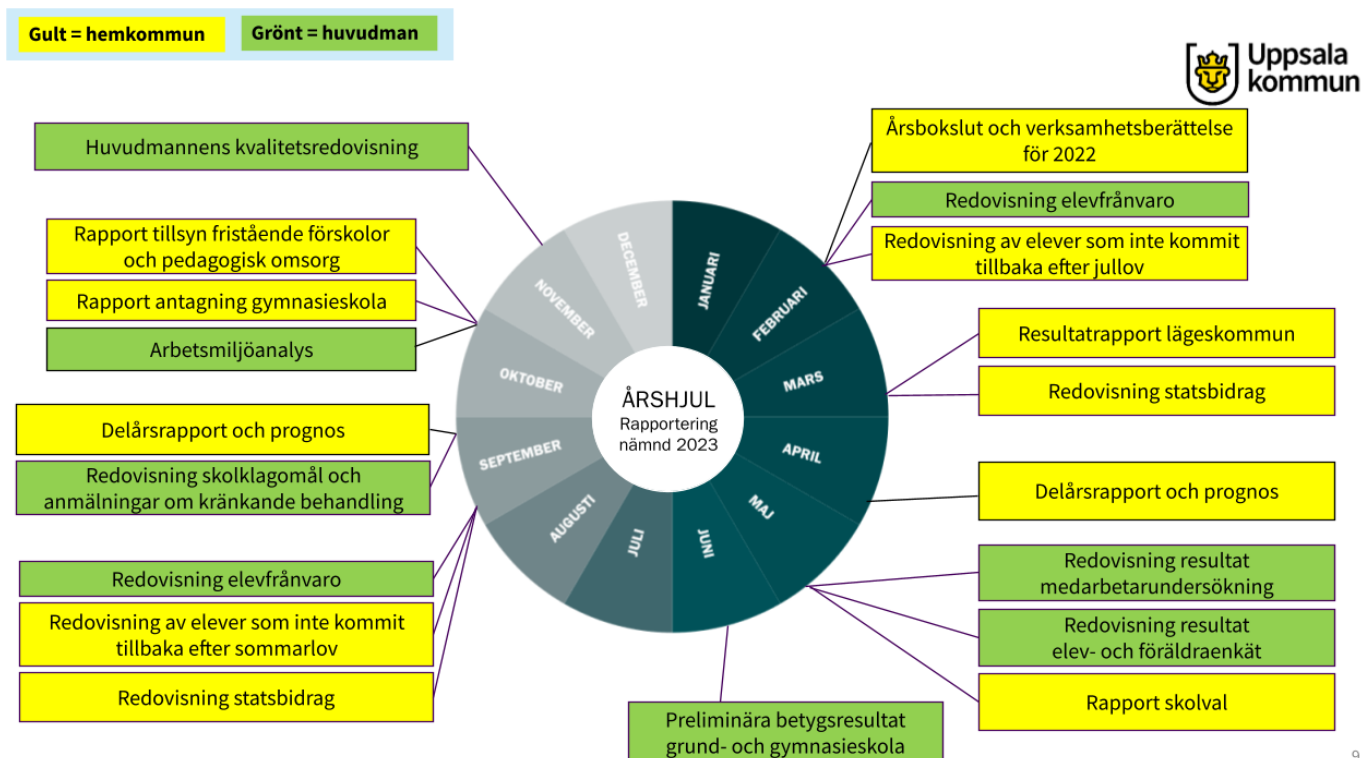
ii. Övrig dokumentation

8. Årsredovisning 2021
9. Årsredovisning 2020
10. Årsredovisning 2019
11. Årsredovisning 2018
12. Årsredovisning 2017
13. Hyresreglering grundskolan
14. Från kommunbidrag till grundbelopp
15. Utbildningsnämndens sammanställda analys inför årsredovisningen 2022
16. Kvalitetsrapport Grundskola läsåret 2021/2022
17. Sammanfattande resultatrapport: Uppföljning av pedagogisk verksamhet, lägeskommun 2021
18. Presentation ledningsgruppsmöte 10/10 2022
19. Presentation ledningsgruppsmöte 9/12 2022
20. Presentation ledningsgruppsmöte 13/2 2023
21. Minnesanteckningar, ledningsmöte lägeskommun 10/10 2022
22. Minnesanteckningar, ledningsmöte lägeskommun 21/11 2022
23. Minnesanteckningar, ledningsmöte lägeskommun 19/12 2022
24. Minnesanteckningar, ledningsmöte lägeskommun 13/2 2023

25. Utbildningsnämndensprotokoll torsdagen den 2 juni 2022

26. Utbildningsnämndensprotokoll måndagen den 24 oktober 2022

Bilaga 2 - Ytterligare dokumentation



9