

Handläggare
Lars Romanus

Datum
2018-10-10

Diarienummer
UBN-2018-5917

Utbildningsnämnden

Åtgärder efter genomlysning av övriga kostnader

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden föreslås besluta

att förvaltningen ges i uppdrag att fortsätta jämförelserna av övriga kostnader med övriga kommuner i nätverket R9 samt sätta kostnaderna i relation till måluppfyllelse,

att ge förvaltningen i uppdrag att inom ramen för uppdraget i verksamhetsplanen fortsätta söka möjligheter att utveckla automatisering av lämpliga delar av administrationen, samt

att ge förvaltningen i uppdrag att i samarbete med regionen se över roller och ansvarsfördelning.

Bakgrund

Utbildningsnämnden har i sin verksamhetsplan gett förvaltningen i uppdrag att genom extern konsult göra en genomlysning av övriga kostnader för huvudmannens verksamhet. Uppdraget har efter upphandling genomförts av PwC och en rapport redovisades på nämndens sammanträde den 27 september 2018. Genomlysningen har visat att övriga kostnader kan avse bland annat viss form av administration, utvecklingsarbete och personalkostnader.

Föredragning

Uppdraget om genomlysning var komplext och det har varit svårt att från andra kommuner få tillgång till en djupare bild av de övriga kostnaderna utöver det som redovisas i den offentliga statistiken.

PwC föreslår i rapporten effektiviseringsprogram inom tre områden

- Kommunövergripande kostnader
- Administration
- Individ- och systemstöd

Mot bakgrund av detta och den osäkerhet i beslutsunderlaget som finns föreslås att förvaltningen fördjupar samarbetet med kommunerna i nätverket R9 och där genomför benchmarking av övriga kostnader och dess delposter.

I utbildningsnämndens verksamhetsplan för 2018 har nämnden givit förvaltningen flera uppdrag som handlar om att ta tillvara digitaliseringens möjligheter, till exempel att utveckla e-tjänsten för val till förskola och skola. Förvaltningen föreslås få i uppdrag att inom ramen för uppdraget om digitalisering fortsätter det påbörjade arbetet med automatisering av lämpliga delar av administrationen. Områden som är aktuella är framförallt processer i samband med antagning och administration i samband med skolskjuts.

I rapporten har identifierats behov av att se över gränssnittet mellan regionens ansvar och kommunens ansvar för elevhälsa. Utbildningsförvaltningen föreslår en fortsatt översyn i samarbete med regionen i syfte att öka tydligheten i roller och ansvar och bättre stödja politiska prioriteringar och satsningar.

Konsekvenser för barn/elever

Inte aktuellt i detta ärende

Ekonomiska konsekvenser

Förslagen i ärendet syftar bland annat till en mer renodlad kostnadsredovisning. Tydligheten underlättar ekonomistyrningen och möjligheten att göra olika politiska prioriteringar såväl inom ramen för de övriga kostnaderna som omprioritering till andra delar av verksamheten.

Effektivisering genom automatisering av administration kan ge ekonomiskt utrymme att prioritera undervisningsuppdraget.

Utbildningsförvaltningen

Birgitta Pettersson
Utbildningsdirektör

Analys och jämförelse inom utbildningsförvaltningen Uppsala kommun

September 2018



Innehållsförteckning

1 *Sammanfattning*

2 *Uppdrag och avgränsningar*

3 *Metod och genomförande-
beskrivning av projektet.*

4 *Övriga kostnader
Uppsala*

4.1 *Offentlig statistik*

4.2 *Kostnadsjämförelse
andra kommuner*

4.3 *AID jämförelse
andra kommuner*

5 *Rimlighetsbedömning*

6 *Effektiviseringsprogram*

7 *Bilagor*

Sammanfattning

1

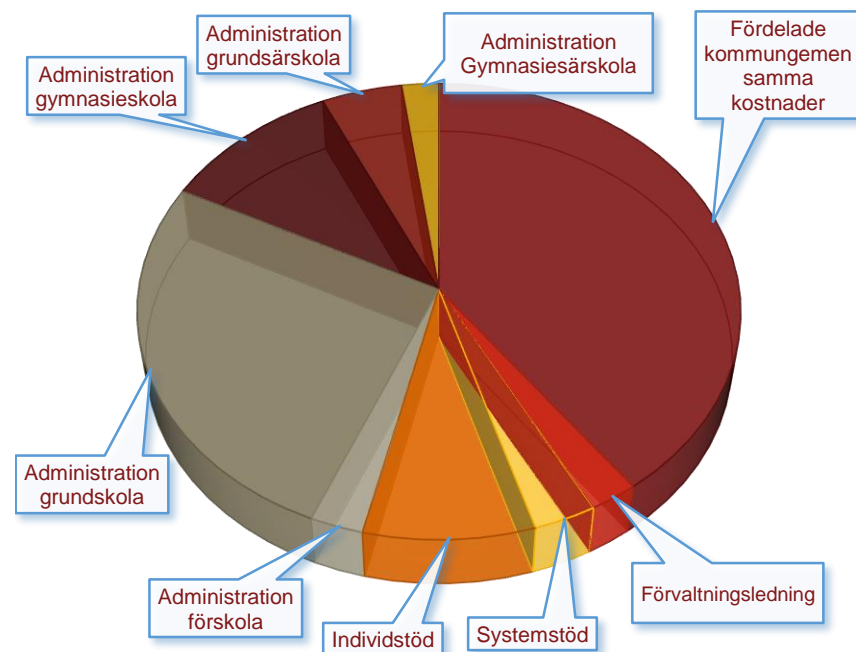
Sammanfattning

PwC har fått i uppdrag av utbildningsförvaltningen i Uppsala kommun att analysera och jämföra kostnadsposten "övrigt" samt att presentera förslag på effektiviseringsprogram. Under utförandet har PwC, i samråd med uppdragsgivaren, arbetat för att hitta relevanta jämförelsemått. En utmaning i jämförelser av detta slag är att säkerställa att jämförelsen jämför "samma" saker. Kommuner är emellertid olika organiserade, redovisar kostnader på olika sätt och använder olika befattningskoder på sina medarbetare vilket försvårar rättvisande jämförelser. Detta sammantaget gör att resultatet av denna analys skall ses som indikatorer, vilket uppdragsgivaren är medveten om. Jämförelser har gjorts utifrån 1) offentlig statistik, 2) tillhandahållna data från andra kommuner (jämförelsekommuner är olika för grundskola och gymnasieskola och jämförelse görs ibland baserat på bemanning och inte på kostnader), 3) AID-data samt 4) en rimlighetsbedömning baserad på kostnader för administrationen i jämförelse med total budget utifrån (baserat på ESV-nyckeltal)

Totalt är det 470 Mnkr som avser olika former av administration, fördelade kommungemensamma kostnader och förvaltningsgemensamma kostnader för Uppsala kommun. De tre största utgiftsposterna är kommungemensamma kostnader, administration grundskola och administration gymnasieskola.

De kommunfördelade kostnaderna har ökat under de senaste åren. Delar av den kostnadsökningen kan härledas till att de under denna period har flyttat personal inom bl a IT och ekonomi och centralt ägd IT-utrustning från utbildningsförvaltningen till kommunledningsförvaltningen. Resterande del av kostnadsökning har inte kunnat härledas.

Den näst största posten avser administration grundskola. Den består till största delen av kostnader avseende elevassistenter samt administrativ personal på respektive skola.



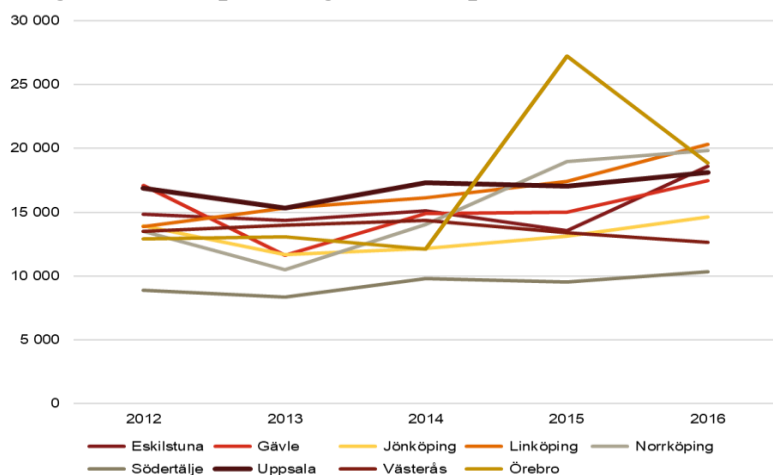
Fortsättning sammanfattning

Jämförelse med officiell statistik

Uppsala kommun har legat högt avseende övriga kostnader inom grundskolan jämfört med övriga R9-kommuner fram till 2016. Sedan dess har flera R9-kommunerna fått ökade kostnader och Uppsala är nu den kommun med de 5:e högsta övriga ko

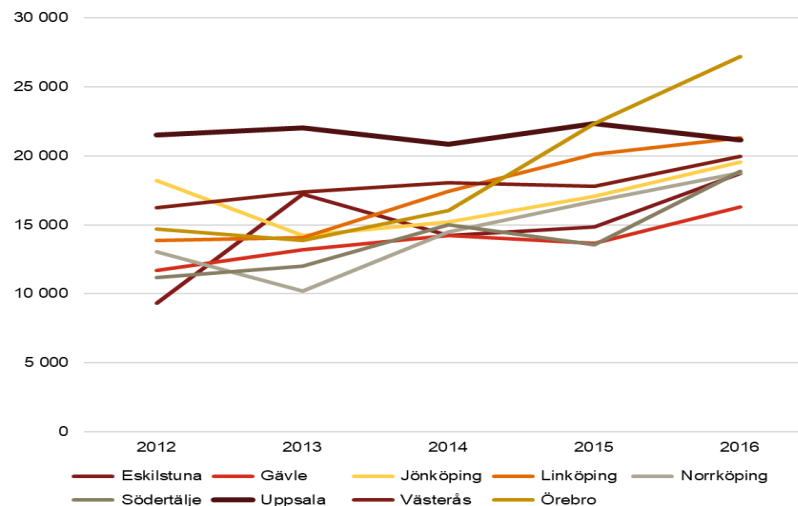
I den officiella statistiken redovisar Uppsala kommun de lägsta kostnaderna för skolmåltider av jämförelsegrupperna och de näst lägsta för elevvård inom grundskolan.

Övriga kostnader per elev grundskola perioden 2012-2016



Kostnaderna för administrationen inom gymnasieskolan har legat relativt stabilt per elev för Uppsala kommun medan de ökat för flera inom R9-gruppen. Uppsala har nu 3:e högsta kostnader inom denna jämförelsegrupp.

Övriga kostnader per elev gymnasieskolan perioden 2012-2016



Tillägg

2017 års offentliga statistik offentliggjordes efter det att rapporten producerats. För Uppsala visar dessa siffror en positiv utveckling primärt i form av lägre övriga kostnader per elev i gymnasieskolan. I samtal med uppdragsgivaren framkommer att detta sannolikt kan härledas till det arbete som gjorts i utbildningsförvaltningen med att se över kostnaderna för gymnasieskolan.

2018-09-19

Fortsättning sammanfattning

Jämförelse med andra (ej officiell data)

I jämförelse med Västerås och Kalmar redovisar Uppsala den högsta kostnaden avseende administration och kommungemensamma kostnader för förskola

Bemanningsmässigt redovisar Uppsala generellt en högre bemanningsgrad inom posterna IT, ekonomi, HR och kommunikation/information än de jämförda kommunerna (Huddinge och Örebro).

Kostnader i utbildningsförvaltningen avseende antagningsorganisation samt kommungemensamma kostnader är på helheten högre än de kommuner vi har jämfört med

Kostnader för individstöd och lokalvård är, på helheten, lägre än i jämförda kommuner medan kostnaderna för studiestöd och det administrativa stödet ligger på motsvarande nivå som de kommuner vi har jämfört med

Kostnader för individstöd och lokalvård är, på helheten, lägre än i jämförda kommuner medan kostnaderna för studiestöd och det administrativa stödet ligger på motsvarande nivå som de kommuner vi har jämfört med.

AID jämförelse

Utslaget på samtliga skolformer visar jämförelsen av antalet årsarbetare inom yrkeskategorier för posten övrigt att Uppsala har 61 barn/elever per årsarbetare medan de båda jämförelsekommunerna Örebro och Huddinge har 25 respektive 62 barn/elever per årsarbetare.

Resultat av rimlighetsjämförelse

Enligt genomförd rimlighetsbedömningen ligger kostnaderna för ekonomi och HR särskilt högt för gymnasieskolan (2,6%) och när systemstöd inkluderas överstiger andelen den för vad som kan anses som ett normalvärde enligt metoden (3,2% där ett normalt värde uppgår till 1,5-3,0%). Detsamma gäller utfallet för avseende IT för gymnasieskolan (3,0%).

Gällande förskola och grundskola ligger utfaller inom spannet 1,5-3,0% för båda nyckeltalen. Dock noteras att kostnaden per elev för ekonomi och HR samt IT är högre för förskolan än för grundskolan.

Sammanfattande slutsatser

Uppsala kommuns kostnader för administrationen per elev har varit relativt stabila de senaste åren. Särskilt administrationen inom gymnasiesektorn har snarare visat en sjunkande trend. Detta har lett till att utbildningsförvaltningen har visat på en förbättring av administrativa kostnaderna jämfört med andra kommuner inom R9 men de är fortsatt relativt höga.

Kostnaderna för IT, ekonomi och HR bedöms vara högre än vad de skulle kunna vara och att det finns effektiviseringspotential.

Även inom kommunikation och antagningsorganisation kan det finnas en effektiviseringspotential även om detta inte är lika tydligt.

Sammanfattning effektivisering

Generellt kan man över tid notera en förbättring av administrativa kostnaderna för Uppsala kommun jämfört med andra kommuner inom R9 men de är fortsatt relativt höga.

Föreslaget effektiviseringsprogram baseras på de delar där vi, av erfarenhet från andra kommuners arbete, vet att det ofta finns möjligheter till långsiktiga besparingseffekter snarare än kortsiktiga effekter. Mer detaljerad information finns i kapitel 6. Effektiviseringsprogrammet kan sammanfattas i nedanstående 3 områden:

Kommunövergripande kostnader

Effektuppföljning

- Genomgång av respektive kostnadsslag tillsammans med representanter från kommunledningsförvaltningen, med fokus på; genomförda insatser, målsättningar och effekter.
- Samlad dialog i kommunledningen avseende kommunövergripande kostnader.
- Benchmark av de kommunövergripande kostnaderna baserade på exempelvis volymmått, handläggningstid och ärendemängd

Egen administration

Processöversyn

Genomlysning av de administrativa processerna inom och mellan respektive skolform

Genomlysningen bör innefatta:

- Identifiering av huvudprocesser inom administrationen
- Optimering av identifierade huvudprocesser

Automatisering

Vi föreslår framtagande av business case för automatisering av lämpliga delar av administrationen på utbildningsförvaltningen.

Individ- och systemstöd

Gränssnittsöversyn

I frågor som rör stöd till individer åligger visst ansvar annan ansvarig exempelvis insatser i form av logoped och/eller barnpsykologiska utredningar.

Det är oklart huruvida berörda huvudmän fullföljer sitt ansvar i inom dessa områden. Vi föreslår därför en gränssnittsöversyn.

Effektuppföljning

För att säkerställa att individ- och systemstöd är utformat på ett kostnadseffektivt sätt föreslår vi effektmätningar av genomförda insatser.

Uppdrag och avgränsningar

2



Uppdraget

- PwC har, i enlighet med förfrågningsunderlag, tillsammans med uppdragsgivaren identifierat delkomponenter som rymms inom ”övriga kostnader”, dvs. kostnader som inte är undervisnings- eller lokalkostnader.
- Genomfört en jämförelse med 3 kommuner.
- Identifiera potential totalt samt per delområde.
- Beskrivit nödvändiga åtgärder.
- Föreslagit effektiviseringsprogram.

Efter leverans av ett första rapportutkast konstateras gemensamt att vi behöver hitta andra jämförelseformer och mått för att få en relevant bild. De delposter som utbildningsförvaltningen önskar få jämfört med andra kommuner finns inte att finna i den offentliga statistiken, inte heller är de enkla för jämförbara kommuner att få fram.

Uppdraget

I initiala samtal med uppdragsgivaren framfördes önskemål om att i första hand få en jämförelse med Helsingborg, Västerås och Lund.

Helsingborg och Lund meddelade relativt omgående att de inte var intresserade av att delta i jämförelsen. Västerås har bidragit med till del jämförbar fakta avseende kostnader. Dock skiljer sig den kommunala organisationen sig på ett sådant sätt att PwC inte kan garantera att vi jämför motsvarande kostnader med varandra.

För att få ytterligare kommuner att jämföra kostnadsbilden med tog PwC kontakt med: Jönköping, Järfälla, Norrköping, Örebro, Halmstad, Haninge, Kalmar, Luleå, Växjö, Falun, Umeå, Eskilstuna och Borås.

Av dessa kommuner meddelade Kalmar att de var villiga att medverka. Övriga kommuner avböjde deltagande främst med hänvisning till att de poster som efterfrågas är tidskrävande för kommunerna att ta fram.

Kalmar kommun bedriver sin gymnasieskola i ett kommunförbund varför de inte hade möjlighet att bidra med poster avseende gymnasieskolan. Gällande övriga skolformer bidrar Kalmar med samma förutsättningar som Västerås. D v s PwC kan inte garantera att vi jämför motsvarande kostnader med varandra då den kommunala organisationen skiljer sig åt.

Sammanfattning av Riksrevisionens rapport *Räkenskapssammandraget som underlag för kostnadsjämförelser – är kostnadsmåtten tillförlitliga?* (2018) som uppmärksammar problematiken med jämförelser inom delpost övrigt biläggs denna rapport. Se bilaga.

Uppdraget

I samband med uppföljningsmöte med uppdragsgivaren diskuterades utmaningen med kostnadsjämförelserna och det faktum att det är svårt att få andra kommuner att medverka

Under mötet beslutade vi gemensamt att testa nya vägar för att få en relevant jämförelse. De vägar vi valde var:

- Jämförelse av **antalet medarbetare** inom vissa utvalda befattningar kopplat till posten övrigt
- **Rimlighetstestning** av Uppsalas egna kostnader i relation till Ekonomistyrningsverkets bedömning av rimliga kostnader för myndigheters styrning, samordning och administration.

Resultat av samtliga jämförelsedelare och ytterligare utmaningar inom respektive område presenteras under kommande kapitel.

Avgränsning

I samråd med uppdragsgivaren har uppdragets förtydligats till att avse barn/elever i egen regi.

Kostnader som rör hemkommun i övrigt samt kostnader som rör barn/elever hos extern utförare omfattas inte av utredningen.

Uppdraget har inte varit att värdera kvalitén i det utförda arbetet, kostnadsposterna är således inte satt i relation till effekt av utgiften.



Metod och genomförande

3

Metod och genomförande

Inom ramen för uppdraget som efterfrågats i förfrågningsunderlaget har olika metoder identifierats, testats, förkastats eller vidareutvecklats. Den metod som initialt efterfrågades i förfrågningsunderlaget visade sig inte fullt ut användbar då flertalet kommuner avböjde att delta i jämförelsen. Framst med hänvisning till att uppgifterna är tidskrävande att ta fram men även med hänvisning till att de inte önskar synas i den form av jämförelse som Uppsala utbildningsförvaltningen önskar få genomfört.

Det faktum att den efterfrågade jämförelsen inte finns att tillgå i offentlig statistik och att kommuner organiserar sig olika har försvårat jämförelsen och utmanat PwC och uppdragsgivaren i att hitta nya jämförelsemetoder och mått. Nedanstående delmoment och metoder har genomförts:

- Material i form av ekonomi och statistik från Uppsala kommun har tagits fram och analyserats.
- Officiell statistik avseende övriga kostnader har tagits fram, analyserats, värderats och jämförts med R9-kommunerna*.
- Detaljerad kostnadsjämförelse med insamlad kostnadsstatistik från likartade kommuner.
- Insamling samt sammanställning och analys av statistik på relevanta AID- koder (arbetsidentifikation) för en jämförelse av antalet medarbetare inom kategorin övrigt. Ett kompletterande frågeformulär avseende relevant bakgrundsinformation har samlats in och sammanställs i syfte att underbygga analysen av AID-koderna.
- Genomlysning och rimlighetsbedömning av kommunövergripande kostnader i relation till Ekonomistyrningsverkets bedömning av rimliga kostnader för myndigheters styrning, samordning och administration.

- *R9-kommunerna inkluderar Uppsala, Eskilstuna, Gävle, Jönköping, Linköping, Norrköping, Södertälje, Västerås och Örebro.

Metod och genomförande

Utöver detta har även genomförts:

- Intervjuer med av uppdragsgivaren identifierade nyckelpersoner. Intervjuerna har kompletterats med analys av kommunens redovisning av olika kostnadsposter som identifierats tillsammans med uppdragsgivaren.
- Workshop med av uppdragsgivaren utvalda nyckelpersoner. Detta i syfte att i ett tidigt stadium skapa en samsyn kring utmaningarna.

Slutligen har materialet sammanställts och analyserats. Utifrån sammanställning och analys har ett förslag på fortsatt arbete med effektiviseringsprogram tagits fram.

Som en följd av att vi har använt flertalet olika angreppssätt för att belysa denna fråga har flera olika kommuner använts i de olika jämförelserna. Anledning till detta är att uppgifter inte funnits tillgängligt eller att kommunerna har avstått från medverkan.

Övriga kostnader Uppsala

4

Definition av övriga kostnader i Räkenskapssammandraget

Under övriga kostnader ska t.ex. ingå:

- Barn- och utbildningsförvaltningen eller motsvarande OH-kostnader som ska fördelas ut på de olika skolformerna
- Administration
- Kostnader för kompetensutveckling utom lönekostnader för personal under tid för kompetensutveckling, t.ex. kursavgifter, konferenser etc.
- Kostnader för utvecklingsarbete
- Stipendier, fackligt arbete
- Kostnader för elevförsäkringar, elevassistenter, talpedagoger, skolvårdar, tolkar och fritidspersonal (t.ex. fritidsledare)
- Kostnader för SYV (studie- och yrkesvägledare)
- Intäkter av statsbidrag inklusive bidrag från Migrationsverket som avser asylsökande.

Kostnader för fördelad gemensam verksamhet redovisas på annan plats i Räkenskapssammandraget. Exempel på sådana kostnader kan t.ex. vara telefonväxel, löne- och ekonomiadministration och tryckeri.



Utbildningsförvaltningens organisation

I posten fördelade verksamhetskostnader i räkenskaps-sammandraget ska kostnaderna som avser kommunens övergripande kostnader, övriga kostnader inklusive administration och exempelvis elevassistenter och lärarassistenter, utvecklingsarbete, studie- och yrkesvägledare, talpedagoger etcetera redovisas.

Hur kommunen valt att organisera verksamheten påverkar möjligheten att analysera och redovisa kostnaderna inom rätt delpost i den offentliga statistiken, om kommunen har en stort inslag av interna köp och försäljning av tjänster kan också påverka.

Vissa av kostnaderna som redovisas som övriga kostnader består av kommungemensamma kostnader som förvaltningen inte själva kan påverka.

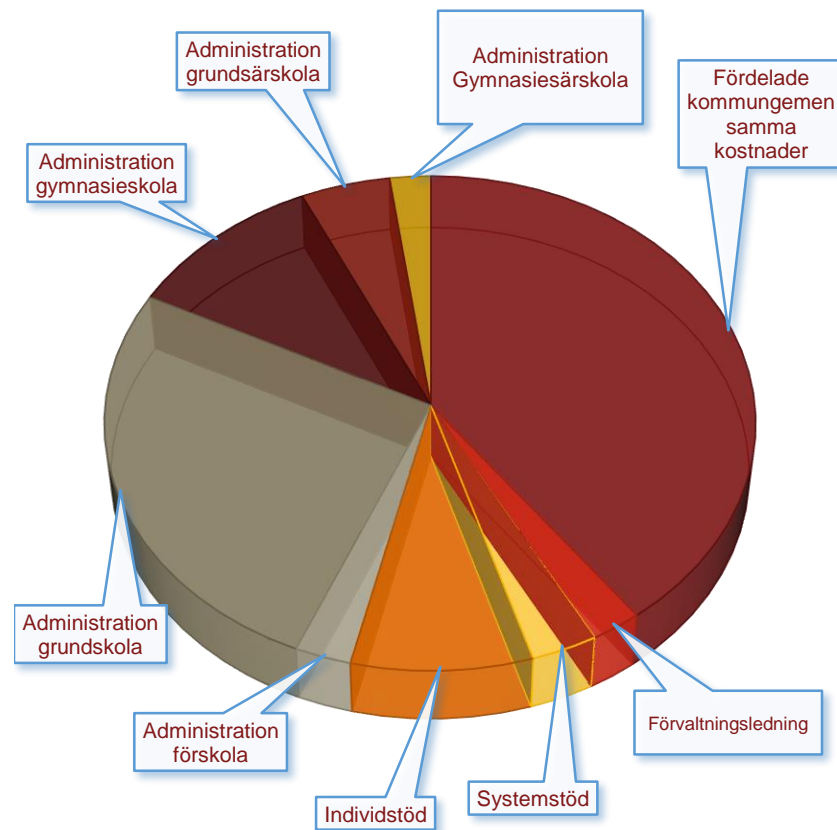
Kommungemensamma- och administrationskostnader

För att skapa en bild av vilken kostnadsvolym som det rör sig om har en sammanställning av nettokostnader för större delområden inom kostnadsposten övrigt tagits fram, främst kostnader för staber och andra administrativa funktioner.

Sammanlagt är det ca 470 Mnkr som avser olika former av administration och kommungemensamma kostnader.

De tre största posterna är:

1. Fördelade kommungemensamma kostnader
2. Administration grundskola
3. Administration gymnasieskola

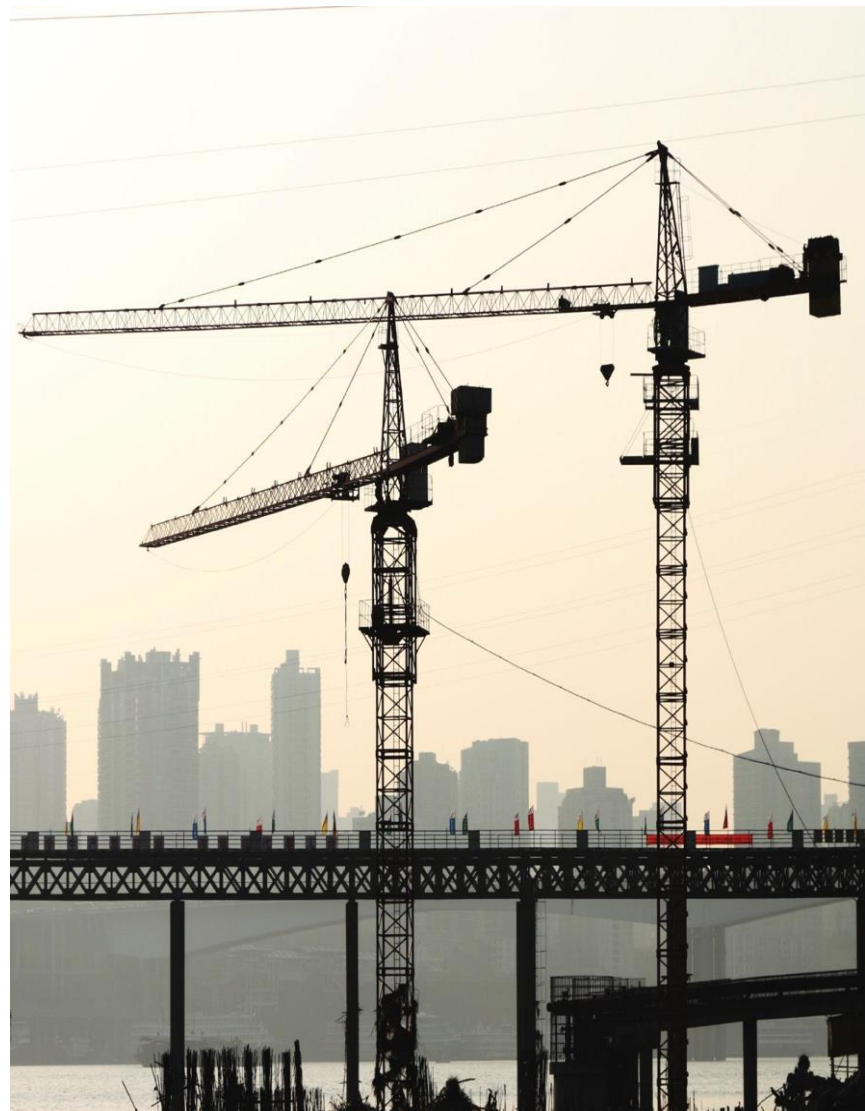


Fördelade kommungemensamma kostnader

Den enskilt största posten i föregående bild är de fördelade verksamhetskostnaderna.

En stor del av de totala övriga kostnaderna är kostnader som förvaltningen inte själva kan påverka. Dessa fördelas ut kommuncentralt och avser främst HR, kommunikation och IT.

Upplevelsen hos de intervjuade är att dessa kostnader har ökat sedan 2015, vilket stöds av hur kostnadsutvecklingen sett ut under perioden 2015-2017. Orsaken till ökningen är att vissa kostnader, bl.a. personal inom IT och ekonomi, flyttats från utbildningsförvaltningen till kommunledningskontoret.



Fördelade kommungemensamma kostnader

forts

Ett försök har gjorts att kvantifiera hur mycket av förändringen som beror på verksamheter som har organisatoriskt flyttats från förvaltningen till kommunledningskontoret. Uppgifter avseende såväl antal medarbetare som kostnad har varit svårt att få uppgifter för respektive år som går att jämföra med varandra.

Vi kan konstatera att av förändringen dels kan förklaras av överförda kostnader för material motsvarande 32,7 mnkr (tabell uppe till vänster) och överförda tjänster motsvarande 13,1 årsarbetare (tabell nedan till vänster). Rimligtvis borde 13,1 årsarbetare generera en kostnad omkring 7-8 mnkr. Sammanfattningsvis kan vi då anta att den förändrade kostnad för fördelade kommungemensamma kostnader som kan förväntas utifrån organisationsflytt är omkring 40 mnkr, exklusive ev. uppräknning. Resterande skillnad har vi till följd av bristfälliga underlag från Uppsala kommun inte kunnat härleda.

Överförd kostnad	2017
Skrivare	11 mnkr
Administrativa datorer	1,3 mnkr
Telefoni/abonnemang	8,4 mnkr
SKOP, IT	11,4 mnkr
Microsoftavtal	0,6 mnkr
Summa	32,7 mnkr

Överförd personal	2016	2017
Ekonomi	3, 0 åab	
IT		10,1 åab

Övriga kostnader, grundskola och gymnasieskola

Den näst största posten avser administration grundskola, som uppgår till 123,6 mnkr. Den består till största delen av kostnader avseende elevassistenter samt administrativ personal på respektive skola.

Kostnaderna för administration gymnasieskola uppgår till 50 mnkr. 18,6 elevassistenter ingår till en kostnad om 7,8 mnkr.



Jämförelse av offentlig statistik

Övriga kostnader

4.1

Sammanfattning offentlig statistik

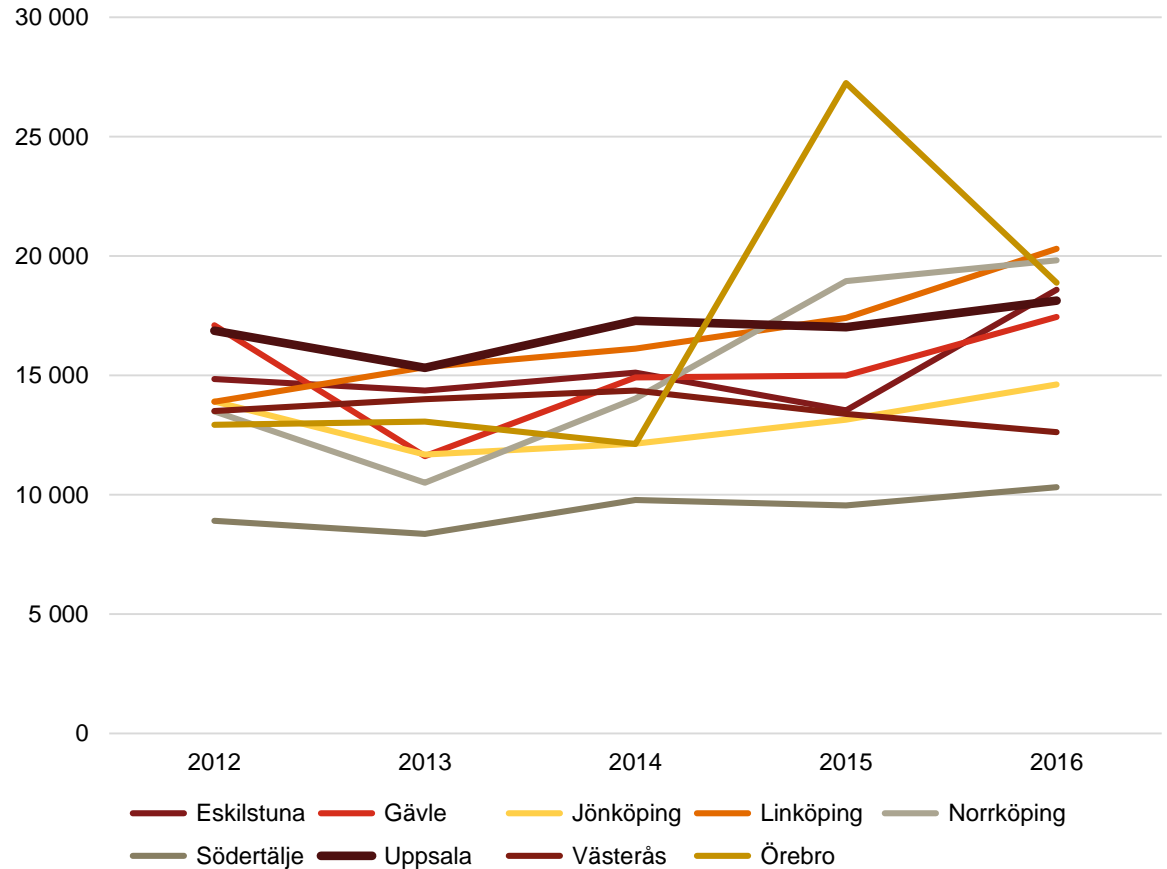
- Det finns en stor spridning både mellan de olika kommunerna men också mellan åren för respektive kommun. En anledning kan vara att övriga kostnader definieras som de kostnader som inte fördelats på någon av de andra kostnadsposterna, det är således en ”restpost” vilket gör att den är svårare att analysera i detalj.
- Uppsala kommun har legat högt avseende övriga kostnader inom grundskolan jämfört med övriga R9-kommuner fram till 2016. Sedan dess har flera R9-kommunerna närmat sig och kommunen redovisar endast de 5:e högsta kostnaderna inom övrig verksamhet.
- Även inom gymnasieskolan har Uppsala kommun legat högt jämfört med R9-kommunerna. Här redovisar Uppsala kommun högst kostnader men andra kommuner har närmat sig på senare år. Uppsala redovisar tredje högsta kostnaderna.
- I jämförelsen med de mest jämförbara kommunerna¹ är det däremot övriga kostnader inom framförallt grundskolan där Uppsala redovisar högre kostnader än jämförbara kommuner. Även inom gymnasieskolan redovisar Uppsala kommun något högre kostnader. Uppsala läns kommuner redovisar de högsta kostnaderna för både grundskolan och gymnasieskolan.
- Uppsala kommun redovisar de lägsta kostnaderna för skolmåltider av jämförelsegrupperna och de näst lägsta för elevvård inom grundskolan.
- Inom gymnasieskolan redovisar däremot Uppsala kommun de högsta kostnaderna för skolmåltider och elevvård inom gymnasieskolan av samtliga jämförelsegrupper.

1. Här har en jämförelse gjorts mellan Uppsala och de kommuner som ingår i Resultatnätverket R9. Medverkande kommuner är Eskilstuna, Gävle, Jönköping, Linköping, Norrköping, Södertälje, Uppsala, Västerås och Örebro.

Övriga kostnader per elev grundskola perioden 2012-2016

Som syns i diagrammet finns det en stor spridning både mellan de olika kommunerna men också mellan åren för respektive kommun.

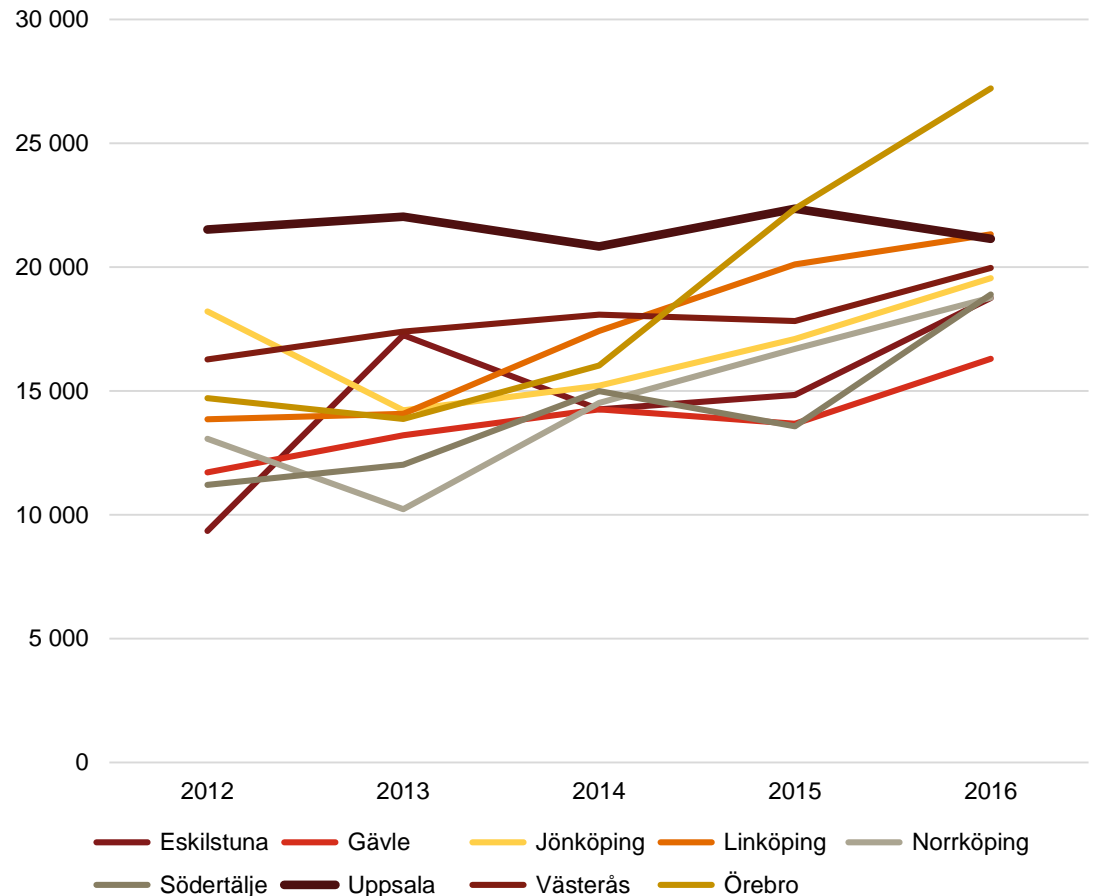
Här jämförs Uppsala kommun med de så kallade R9-kommunerna. Uppsala kommuns kostnader har varierat mellan 15300-18100 kr/elev. Under perioden har Uppsalas kostnader varit bland de högsta 2012-2014 för att nu vara 5:e högsta.



Övriga kostnader per elev gymnasieskola perioden 2012-2016

Även för gymnasieskolan finns en stor spridning både mellan de olika kommunerna men också mellan åren för respektive kommun.

Uppsala kommuns kostnader har varierat mellan 20 800-22 300 kr/elev. Under perioden har Uppsalas kostnader varit högst 2012-2015, för att nu vara 3:e högsta. Övriga kommuner har 2016 börjat närma sig samma nivå.



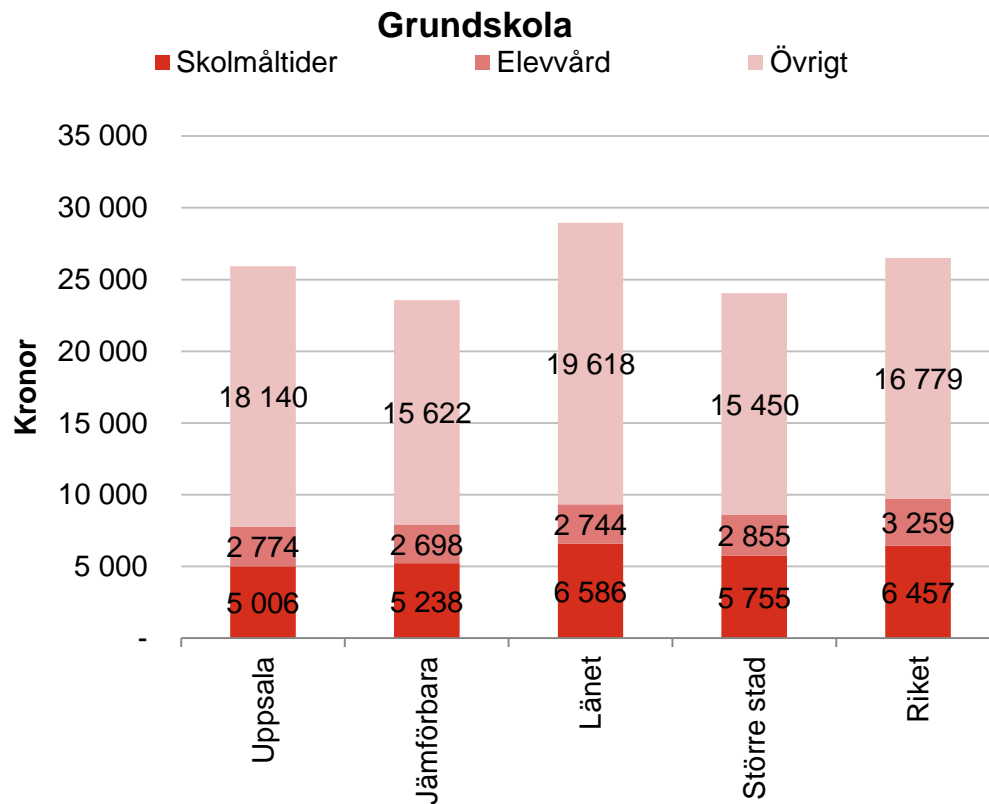
Övriga kostnader, skolmåltider och elevvård grundskola 2016

En analys av Uppsala kommuns kostnader för skolmåltider, elevvård och övrigt visar att kostnaderna överstiger jämförbara kommuner för övriga kostnader. Det är endast länet som redovisat högre kostnader.

För de andra två kostnadsslagen är skillnaderna mindre, men Uppsala kommun redovisar de lägsta kostnaderna för skolmåltider och de näst lägsta för elevvård.

Jämförbara kommuner är de strukturellt mest lika kommunerna:

- 1 Linköping
- 2 Örebro
- 3 Västerås
- 4 Helsingborg
- 5 Jönköping
- 6 Lund
- 7 Norrköping



Övriga kostnader, skolmåltider och elevvård gymnasieskola 2016

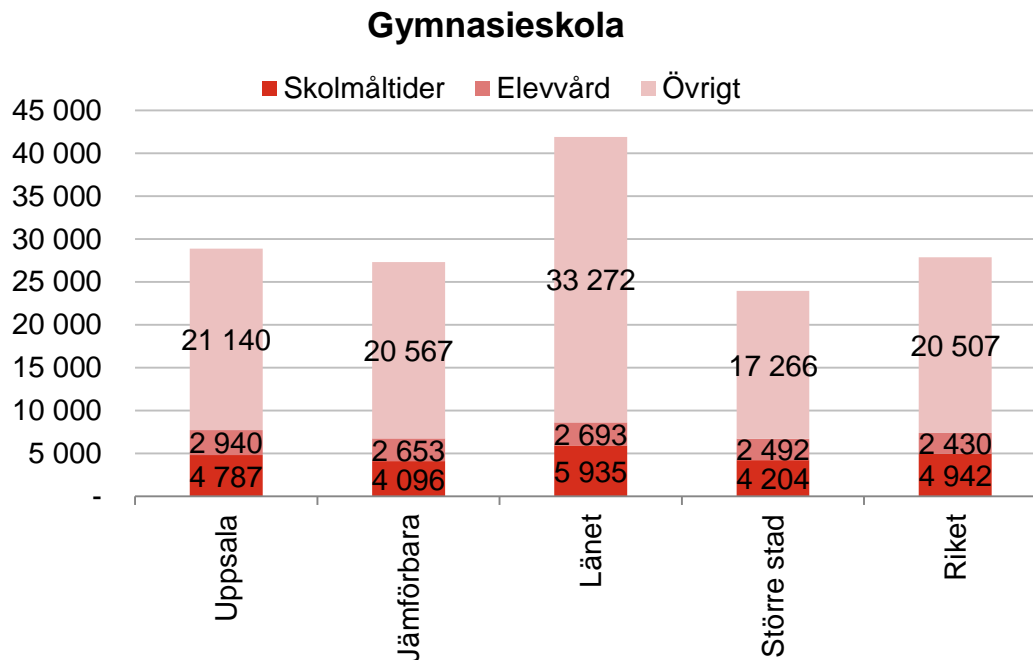
Uppsala kommuns kostnader för skolmåltider, elevvård och övrigt i gymnasieskolan visar att kostnaderna överstiger jämförbara kommuner för samtliga kostnadsslag. Länet redovisar mycket högre kostnader för övriga kostnader.

Övriga jämförelsegrupper redovisar även de lägre kostnader för samtliga delposter jämfört med Uppsala.

Jämförbara kommuner är de strukturellt mest lika kommunerna:

- 1 Linköping*
- 2 Umeå*
- 3 Västerås*
- 4 Örebro*
- 5 Helsingborg*
- 6 Jönköping*
- 7 Lund*

Utbildningsförvaltningen Uppsala delposter inom övrigt
PwC



2018-09-19

Detaljerad kostnadsjämförelse

4.2

Sammanfattning – detaljerad kostnadsjämförelse med andra kommuner

- Jämförelsen av *nettokostnadsavvikelse* visar att Uppsala har en låg kostnad avseende verksamheterna förskola, fritids och grundskola F-9, medan gymnasieskolan har ett högre kostnadsläge än vad som förväntas givet kommunens struktur.
- Kostnader för administration och fördelade kommungemensamma kostnader uppgår till ca 470 Mnkr. Satt i relation till jämförda kommuner kan vi konstatera att Uppsala har förhållandevis högre kostnader för kommungemensamma insatser. Dessa har även ökat något över tid i Uppsala, medan motsvarande kostnader har minskat något i Västerås och Kalmar för samma period.
- Kostnader i utbildningsförvaltningen avseende antagningsorganisation samt kommungemensamma kostnader är på helheten högre än de kommuner vi har jämfört med.
- Kostnader för individstöd och lokalvård är, på helheten, lägre än i jämförda kommuner medan kostnaderna för studiestöd och det administrativa stödet ligger på motsvarande nivå som de kommuner vi har jämfört med.

Detaljerad kostnadsjämförelse andra kommuner

Att jämföra sig med andra kan vara ett sätt att se sina egna kostnader i ett större sammanhang. En kostnadsjämförelse med andra kan visa tre saker:

1. Att man genomför saker till en lägre kostnad än den man jämför sig med
2. Att man genomför saker till en högre kostnad än den man jämför sig med
3. Att man genomför saker till samma kostnad som de man jämför sig med

En kostnadsjämförelse med andra säger i sig ingenting om huruvida man genomför insatsen effektivt. Ej heller säger en kostnadsjämförelse något om med vilken kvalitet man genomför insatsen.

Kostnadsjämförelsen bör således ses som en indikator på områden/insatser värda att fördjupa sig i för att ev. uppnå en effektivare verksamhet.

De kostnader som omfattas av denna utredning har definieras som stödposter för utbildningsförvaltningens verksamhet. Dvs det är poster som ytterst syftar till att underlätta för kärnverksamheten att på ett effektivt sätt bedriva verksamhet och nå måluppfyllelse.

Tabeller för jämförelse mellan kommuner inom de olika skolformerna lämnas som bilagor till denna rapport.

Inom administration och kommungemensamma kostnader till förskola är det inte alla kommuner som redovisar samtliga delposter inom detta område. För att ge en mer rättvisande bild har vi jämfört det totala kostnaden för kommungemensam verksamhet.



Bakgrundsinformation

När en jämförelse mellan kommuner görs är det viktigt att se till bakgrundsvariabler som kan vara avgörande för hur jämförelsen ska tolkas. Alla kommuner har olika sammansättning och förutsättning och siffror bör därför ses och tolkas med detta i åtanke. De båda kommuner som har valt att delta i jämförelsen (Västerås och Kalmar) har organisatoriska skillnader som gör en helt rättvisande jämförelse, av motsvarande kostnader, svårare.

Kalmar

66 918 invånare (dec 2017)

Antal barn i kommunal förskola: 3 231

Antal elever i kommunal förskoleklass: 702

Antal elever i kommunal grundskola: 5 931

Antal elever i kommunal gymnasieskola: 3 220

Gymnasieskola organiserad i kommunförbund

Västerås

147 420 invånare (dec 2017)

Antal barn i kommunal förskola: 5 032

Antal elever i kommunal förskoleklass : 1 490

Antal elever i kommunal grundskola: 11 273

Antal elever i kommunal gymnasieskola: 4 091

Kostnadsjämförelse med andra kommuner

I vår jämförelse med andra kommuner har vi valt att titta på:

- Delposter inom posten övrigt som har identifierats i samråd med uppdragsgivaren. Kostnaderna avser 2017.
- Offentlig statistik, se kapitel 4.1
- Jämförelse på helheten, dvs samtliga skolformer
- Jämförelse per skolform
- Avvikelser
- Påverkansbarhet. Med påverkansbarhet avses utbildningsförvaltningens egna möjlighet att inom ram för uppdrag och delegation själva påverka utfallet av dessa kostnader.

I tabellen på kommande sida har vi markerat **rött** i de fall Uppsala på helheten har högre kostnader, **gult** i de fall Uppsala ligger på ungefär samma kostnader och **grönt** för de kostnader som är lägre i Uppsala.

Detaljerade kostnadsuppgifter ligger som bilaga till denna rapport.

Resultat jämförelse samtliga skolformer

Delpost	Jämförelse utvalda kommuner	Avvikelser	Möjlighet att påverka
Kommungemensamma kostnader		Större avvikelse med mindre kommuner i jämförelsen	
Individstöd		Den totala jämförbara kostnaden är lägre för Uppsala, dock redovisas ej kostnader för gymnasium i Kalmar. Ej heller för förskola i Uppsala	
Studiestöd på modersmål		Enbart Västerås som redovisar denna kostnadspost på gymnasiet	
Antagningsorganisation		Kalmar redovisar inte dessa kostnader	
Administrativt stöd		Kalmar redovisar inte dessa kostnader för gymnasium.	
Lokalvård		Kalmar redovisar inte dessa kostnader för gymnasium.	

Resultat - Förskoleverksamheten

Delpost	Jämförelse utvalda kommuner	Avvikelser	Påverkansbarhet
Kommungemensamma kostnader			
Individstöd		Kostnadsansvaret för insatser kopplat till individstöd i Uppsala är hos landstinget, därför redovisas inte kostnad avseende den delposten.	
Studiestöd på modersmål		Ingen kommun redovisar kostnader för detta i förskolan	
Antagningsorganisation		Kostnaden för detta är dubbelt så hög som i Västerås. Kalmar redovisar inga kostnader för denna post i förskolan	
Administrativt stöd			
Lokalvård			

Resultat - Grundskola

Delpost	Jämförelse utvalda kommuner	Avvikelser	Påverkansbarhet
Kommungemensamma kostnader			
Individstöd			
Studiestöd på modersmål		Marginellt högre än Västerås. Avsevärt högre än Kalmar	
Antagningsorganisation		Kalmar redovisar inga kostnader för denna post	
Administrativt stöd		Marginellt högre än Västerås. Avsevärt högre än Kalmar	
Lokalvård		Halva kostnaden jämfört med utvalda kommuner	

Resultat - Gymnasieskolan

Delpost	Jämförelse utvalda kommuner	Avvikelser	Påverkansbarhet
Kommungemensamma kostnader		Kalmar redovisar inga kostnader för gymnasium	
Individstöd		Kalmar redovisar inga kostnader för gymnasium. Halva kostnaden jämfört med Västerås	
Studiestöd på modersmål		Enbart Västerås har redovisat kostnader för denna post	
Antagningsorganisation		Kalmar redovisar inga kostnader för gymnasium	
Administrativt stöd		Kalmar redovisar inga kostnader för gymnasium Mer än dubbelt så höga kostnader som Västerås	
Lokalvård		Kalmar redovisar inga kostnader för gymnasium	

Jämförelse antal årsarbetare, AID jämförelse

4.3

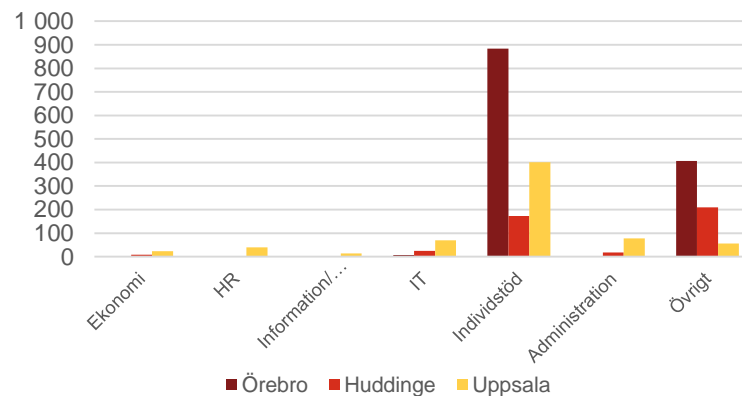
Sammanfattning AID jämförelse

Arbetsidentifikation, AID, är det mått som används av Sveriges kommuner och landsting för årlig redovisning av antalet medarbetare inom olika verksamheter. PwC har valt ut de AID-mått som går att härleda till medarbetare inom verksamhet som redovisas under övrigt. Samtliga R9 kommuner samt Huddinge har fått förfrågan om att ställa upp. Merparten har avböjt deltagande med hänvisning till att de inte hinner ta fram uppgifterna inom föreskriven tid. PwC har ställt frågan till SKL om att få tillgång till deras sammanställda material, det har dock inte varit möjligt utan medgivande från berörda kommuner.

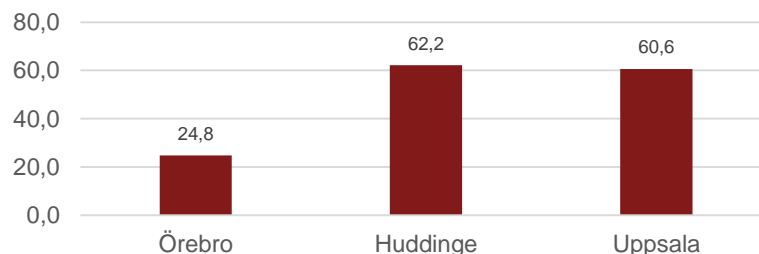
Utifrån de svar som har inkommit kan vi sammanfattningsvis konstatera nedan:

- Uppsala har totalt 681 anställda inom de kategorier som omfattas av jämförelsen medan Örebro för samma yrkeskategorier har 1 308 anställda och Huddinge kommun 435 medarbetare. Det innebär att de i Örebro har 25 barn/elever per medarbetare, Huddinge 62 barn/elever per medarbetare och Uppsala har 61 barn/elever i förskolan, förskoleklass, fritidshem, grundskola och gymnasieskolan per medarbetare inom de jämförda kategorierna.
- Inom grundskola redovisar Örebro fler än dubbelt så många medarbetare per elev än vad Uppsala gör. Den största skillnaden är redovisningen av elevassistenter
- Även inom gymnasieskolan redovisar Örebro fler än dubbelt så många medarbetare per elev än vad Uppsala gör, vilket sannolikt kan härleda till att en förhållande vis hög andel, cirka 6 procent av eleverna inom gymnasieskolan har hörselnedsättningar.

Antal anställda per kategori och kommun



Totalt elever per bemanning





Bakgrundsinformation

När en jämförelse mellan kommuner görs är det viktigt att se till bakgrundsvariabler som kan vara avgörande för hur jämförelsen ska tolkas. Alla kommuner har olika sammansättning och förutsättning och siffror bör därför ses och tolkas med detta i åtanke. I kommande avsnitt jämför vi antalet anställda utifrån AID-koder. Jämförelsen görs mellan Uppsala, Huddinge och Örebro.

Statistiken nedan avser 2017 och är hämtad från officiell statistik från Kolada.

	Örebro	Huddinge	Uppsala
Antal invånare i kommunen:	150 291	110 003	219 914
Antal barn i kommunal förskola:	7 136	4 829	6 899
Antal barn/elever i kommunalt fritidshem:	6 236	6 906	8 186
Antal elever i kommunal förskoleklass:	1 637	1 405	2 288
Antal elever i kommunal grundskola:	12 166	10 886	17 343
Antal elever i kommunal gymnasieskola:	5 254	3 036	6 545

Förskola, förskoleklass och fritidshemsverksamhet

Område	Örebro	Huddinge*	Uppsala
Ekonomi	0,3	0,3	7,9
HR			13,7
Information/ kommunikation			4,1
IT		2,6	16,0
Individstöd	0,6	33,1	64,1
Administration		0,1	17,0
Övrigt	129,5	66,5	5,0
Summa	130,4	102,5	127,7
<i>Aggregerat, antal elever per personal</i>	<i>115,1</i>	<i>114,5</i>	<i>136,1</i>

Analys/kommentar:

Denna tabell visar det aggregerade personalbehovet för Örebro och Uppsala kommun för verksamheterna förskola, förskoleklass och fritidshemsverksamhet och aggregerat för förskola och fritidshem för Huddinge kommun.

I Örebro kommun går det enligt officiell statistik från Kolada totalt 8 773 barn/elever i förskola och förskoleklass och enligt kommunen själva går det 6236 barn/elever i kommunens fritidshemsverksamhet. Samma statistik för Uppsala kommun visar att det totalt går 9 187 barn/elever i den kommunala förskolan och förskoleklass och totalt 8 186 barn/elever i de kommunala fritidshemsverksamheten. Statistiken över antalet barn/elever samt antalet anställda avser verksamhetsåret 2017. I Huddinge kommun går det totalt 4 829 barn i den kommunala förskolan 2017 och 6 906 barn i kommunens fritidshem.

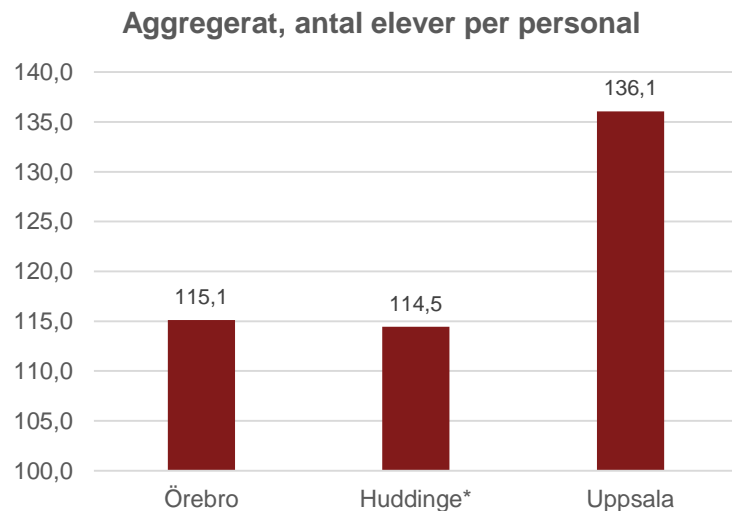
För mer detaljerad statistik kring AID osv se bilaga.

*Exkl förskoleklass, denna ingår i grundskola

Fortsättning, förskola, förskoleklass och fritidshemsverksamhet

Om man adderar ihop alla dessa poster för kommunerna blir det 130,4 tjänster i Örebro kommun och 127,7 tjänster i Uppsala kommun. Huddinge redovisar 102,5 tjänster.

Uppsala kommun redovisar flest elever per medarbetare. Huddinge redovisar markant färre elever per medarbetare även då inte förskoleklass ingår i deras redovisning.



Inom verksamheten för förskoleklassen är det lagstadgade antalet timmar som en kommun måste erbjuda skoldag 3 timmar. I Uppsala har däremot alla förskoleklasser 5 timmar skoldag per dag. I Örebro är det 3 timmar att utgå ifrån men att de flesta skolorna har fler timmar än så per dag. I Huddinge varierar antalet timmar mellan 3-4 skoltimmar per dag i förskoleklassen.

Vidare finner vi några andra parametrar som kan göra att kommunerna skiljer sig åt. I Örebro och Huddinge kommun har barn till föräldrar som är sjukskrivna eller föräldralediga rätt till förskola 15 timmar i veckan. I Uppsala har barn till föräldrar som är sjukskrivna obegränsad rätt till förskola. Barn till föräldrar som är föräldralediga har rätt till 20 timmar förskoleverksamhet i veckan.

Öppettiderna i förskolan varierar också från kommun till kommun. I Örebro finns det i dagsläget riktlinjer om att förskolorna är öppna mellan 06-20. I Uppsala är förskolorna öppna 06.30-18.30 och i Huddinge kommun är förskolorna öppna mellan 07-18. I samtliga tre kommuner erbjuds även Nattis vilket är förskoleverksamhet under obekväma arbetstider.

Fortsättning, förskola, förskoleklass och fritidshemsverksamhet

I jämförelsen mellan kommunerna är det framför allt posten övrigt som skiljer sig åt inom verksamheten för förskola, förskoleklass och fritidshem. Inom posten övrigt ingår tjänsterna bibliotekarie, vaktmästare, kock och måltidspersonal och kostekonom. Av dessa yrkeskategorier är det framför allt kock och måltidspersonal som skiljer sig åt mellan kommunerna, Örebro uppger att det har drygt 127 heltidsanställda personer inom yrkeskategorin medan Uppsala inte uppger att de har någon anställd som kock eller måltidspersonal inom förskola, förskoleklass och fritidshem. Huddinge anger att de har 65 personer anställda som kockar och måltidspersonal inom förskolan och fritidshemsverksamheten.

Vidare kan vi se stora skillnader inom individsstöd där yrkeskategorierna skolläkare, psykolog, skolsköterska, logoped, kurator, studie- och yrkesvägledare, lärarassistent och elevassistent innefattas. Den största skillnaden kan vi härleda till elevassistenter som Uppsala kommun uppger att de har knappt 51 heltidstjänster, Huddinge kommun har 33 heltidstjänster och Örebro endast en halvtidstjänst.

För mer detaljerad statistik kring AID osv se bilaga.

Grundskola

Område	Örebro	Huddinge*	Uppsala
Ekonomi	1,0	7,6	9,5
HR			20,6
Information/ kommunikation	1,8		6,6
IT	4,1	17,0	35,8
Individstöd	699,4	120,1	262,9
Administration	2,6	13,8	46,2
Övrigt	206,2	111,0	29,0
Summa	915,1	269,6	410,6
<i>Aggregerat, antal elever per personal</i>	<i>13,3</i>	<i>45,6</i>	<i>42,2</i>

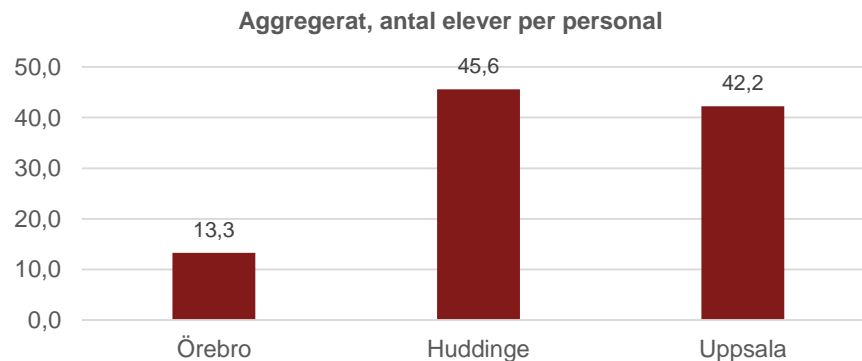
För mer detaljerad statistik kring AID osv se bilaga.

*Inkl förskoleklass

Analys/kommentar:

Inom grundskolans verksamhet kan vi härleda den största skillnaden mellan kommunerna till individstöd. Örebro kommun uppger att de har knappt 700 heltidstjänster varav majoriteten, 564 heltidstjänster, är som elevassistenter. Utöver elevassistenterna har de bland annat 58 heltidstjänster för skolsköterska och 40 heltidstjänster som kuratorer. Motsvarande för Uppsala kommun är knappt 172 heltidstjänster som elevassistenter, 36 heltidstjänster för skolsköterskor och knappt 27 heltidstjänster för kuratorer. För Huddinge kommun är den siffran 120 och då är även förskoleklass inkluderad. Av de 120 tillhör de flesta, 66 heltidstjänster, elevassistenter.

Under posten övrigt är det också relativt stora skillnader. Det som framförallt utgör skillnaden under denna post är kockar och måltidspersonal som för Örebro är 144 heltidstjänster och där Uppsala inte har registrerat någon tjänst, då dessa tjänster köps in. Huddinge kommun redovisar för motsvarande 90 personer.



Gymnasieskolan

Område	Örebro	Huddinge	Uppsala
Ekonomi	1,6	0,1	5,7
HR	1,9		6,0
Information/ kommunikation	1,3	1,8	3,2
IT	3,0	5,2	17,6
Individstöd	183,8	19,0	74,3
Administration		4,7	14,0
Övrigt	70,6	32,3	21,8
Summa	262,2	63,0	142,5
<i>Aggregerat, antal elever per personal</i>	<i>20,0</i>	<i>48,2</i>	<i>45,9</i>

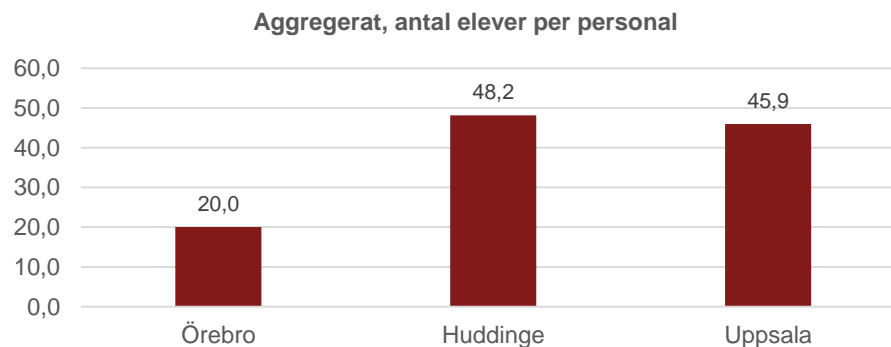
För mer detaljerad statistik kring AID osv se bilaga.

Analys/kommentar:

Inom gymnasieskolan redovisar Uppsala kommun och Huddinge liknande antal elever per medarbetare vilket är drygt dubbelt så många som Örebro redovisar.

De områden som skiljer sig som mest mellan kommunerna inom gymnasieskolan är bland annat posten individstöd. För Örebro kommun är det 184 tjänster och i Uppsala kommun 74 tjänster. Huddinge redovisar 19 tjänster. Den största skillnaden inom posten är för elevassistenter där Örebro har 110 heltidstjänster, Uppsala 19 och Huddinge endast 2. Detta kan härledas till att det i Örebro kommunala gymnasieskola går en förhållande vis stor andel elever med hörselskada eller som är döva. Av de 5 354 som gick i de kommunala gymnasieskolorna 2017 är drygt 300 hörselskadade eller döva. Det utgör knappt 6 procent av det totala antalet gymnasieelever.

Inom posten IT redovisar Uppsala mer än tre gånger så många medarbetare än Huddinge och mer än fem gånger fler än Örebro.

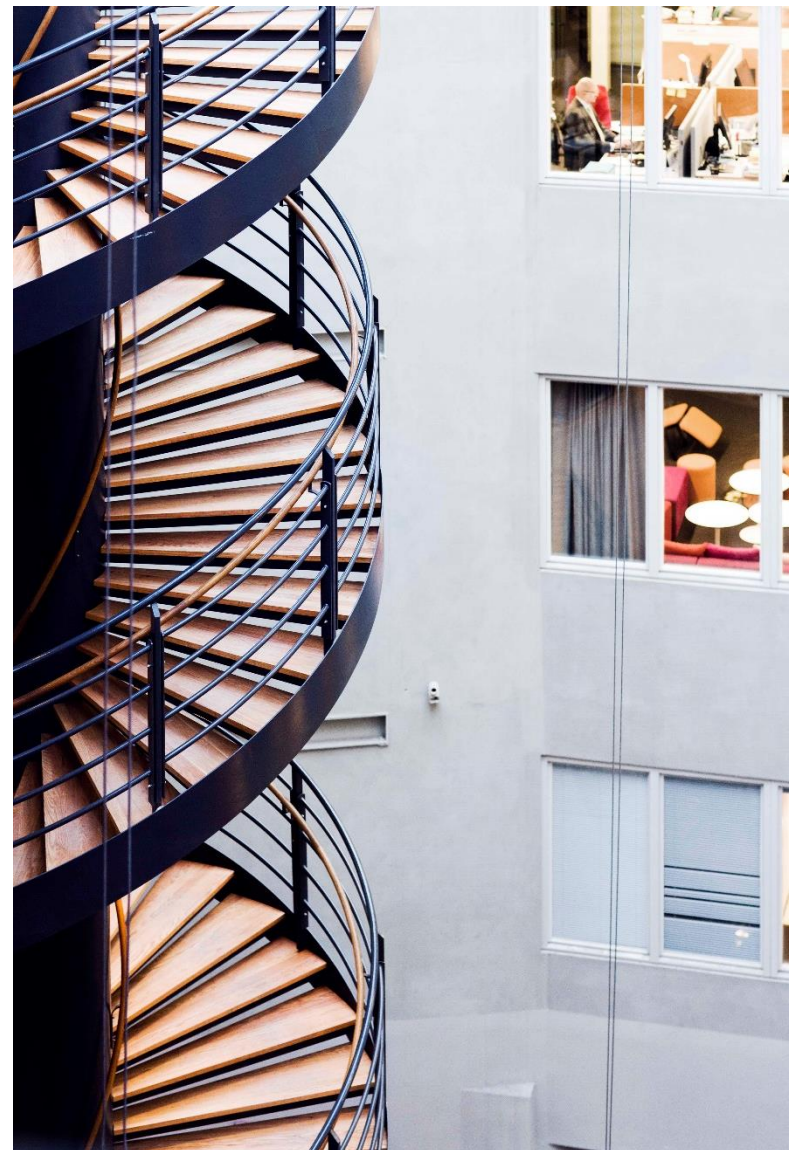


Rimlighetsbedömning

5

Rimlighetsbedömning - Sammanfattning

- De rimlighetsmått vi har använt oss av i bedömningen har beräknats som del av omsättningen för år 2017.
- Värdena för ekonomi och HR ligger särskilt högt för gymnasieskolan och när systemstöd inkluderas överstiger andelen den för vad som kan anses som ett normalvärde. Detsamma gäller utfallet avseende IT för gymnasieskolan.
- Gällande förskola och grundskola ligger utfallet inom spannet 1,5-3,0% för båda nyckeltalen. Dock noteras att kostnaden per elev för ekonomi och HR samt IT är högre för förskolan än för grundskolan.



Rimlighetsbedömning - Metod

PwC har tagit stöd i Ekonomistyrningsverkets rapport Nyckeltal för OH- kostnader, Vad är en rimlig kostnad för myndigheternas styrning, samordning och administration (ESV 2005:3)

Rapporten presenterar en undersökning om myndigheternas OH-kostnader, det vill säga kostnader för gemensam styrning, samordning, administration och lokaler. Undersökningen gjordes 2003 och beräkningarna baseras på utfallet från 2002. Undersökningen baseras på statliga myndigheter, någon liknande gällande kommunala verksamheter finns ej att tillgå.

Liksom Riksrevisionen, se Bilagor, har ESV endast fokuserat på den OH-kostnad som de definierar som gemensam.

Viktigt att notera:

- Det finns parametrar som skiljer sig åt mellan kommunal och statlig verksamhet som gör att en jämförelse inte är helt optimal. Däremot finns det likheter som kan ge vissa fingervisningar.
- Kommunal och statlig verksamhet skiljer sig i omfattning och inriktning på verksamheten.
- Staten och kommunerna har i grunden olika uppdrag vilket försvårar en jämförelse.
- Undersökningen baseras på mått från 2002, det är rimligt att anta att dessa har utvecklats något sedan dess, dock finns ej någon aktuellare undersökning att tillgå.

Rimlighetsbedömning: Ekonomi och HR

Nyckeltal ekonomi

Nyckeltalet för ekonomi har beräknats som andel av omsättningen, där nyckeltal < 1,0 % kan anses som bra. Nyckeltal för HR har beräknats som andel av omsättningen, där nyckeltal < 0,5 % kan anses som bra, och >1,5 % som sämre.

Utifrån att erhållen redovisning från förvaltningen inte gör skillnad på ekonomi och administration är det svårt att rakt av jämföra kommunens utfall mot nyckeltalen ovan. Utifrån ESV:s sammanställning borde dock en administrationskostnad för ekonomi och HR gemensamt ligga mellan 1,5-3 %, där 1,5 % kan ses som bra och 3 % som sämre

Ekonomi och HR är idag den största kostnadsposten av de kommunövergripande kostnadsposterna och uppgår till 92,8 mnkr. OH-kostnaden för systemstöd har procentuellt fördelats mellan verksamheterna.

	Totalt	Förskola	Grundskola	Gymnasieskola
Andel exkl. systemstöd	1,9%	1,8%	1,7%	2,6%
Andel inkl. systemstöd	2,3%	2,2%	2,1%	3,2%
Per elev exkl. systemstöd	2 221	2 530	1 868	2 912
Per elev exkl. systemstöd	2 767	3 152	2 327	3 628

Värdena för ekonomi och HR ligger särskilt högt för gymnasieskolan och när systemstöd inkluderas överstiger andelen den för vad som kan anses som ett normalvärde. Dock noteras att kostnaden per elev för ekonomi och HR är högre för förskolan än för grundskolan.

Rimlighetsbedömning: IT-kostnader

Nyckeltal IT

Ska avse kostnader för drift och underhåll, samt utveckling av gemensamma IT-system och utveckling av nya system, utbildning och support åt användarna och investeringar i hårdvara. IT-kostnader som är en del av själva kärnverksamheten är inte medräknade.

Nyckeltalen har beräknats som andel av omsättningen, där nyckeltal < 1,5 % kan anses som bra medan >3 % kan anses som sämre.

IT-kostnaderna är idag den näst största kostnadsposten (störst om ekonomi och HR-funktion separeras) av de kommunövergripande kostnadsposterna och uppgår till 87,3 mnkr. OH-kostnaden för systemstöd har procentuellt fördelats mellan verksamheterna.

	Totalt	Förskola	Grundskola	Gymnasieskola
Andel exkl. systemstöd		1,8 %	2,0 %	2,9 %
Andel inkl. systemstöd		1,9 %	2,1 %	3,0 %
Per elev exkl. systemstöd		2 560	2 281	3 236
Per elev exkl. systemstöd		2 633	2 345	3 328

Gymnasieskolans utfall ligger högt. Gällande förskola och grundskola ligger utfaller inom spannet 1,5-3,0 % för båda nyckeltalen.

Effektiviseringsprogram

6

Sammanfattning effektivisering

Vårt föreslagna effektiviseringsprogram baseras på de delar där vi, av erfarenhet från andra kommuners arbete, vet att det finns möjligheter till långsiktiga effekter snarare än kortsiktiga besparingar.

Kommunövergripande kostnader

Effektuppföljning

- Genomgång av respektive kostnadsslag tillsammans med representanter från kommunledningsförvaltningen, med fokus på; genomförda insatser, målsättningar och effekter.
- Samlad dialog i kommunledningen avseende kommunövergripande kostnader.

Benchmark av kommunfördelad verksamhet baserad på hanteringsvolymerna.

Administration

Processöversyn

Genomlysning av de administrativa processerna inom och mellan respektive skolform

Genomlysningen bör innefatta:

- Identifiering av huvudprocesser inom administrationen
- Optimering av identifierade huvudprocesser

Automatisering

Vi föreslår framtagande av business case för automatisering av lämpliga delar av administrationen på utbildningsförvaltningen.

Individ- och systemstöd

Gränssnittsöversyn

I frågor som rör stöd till individer åligger visst ansvar annan ansvarig exempelvis insatser i form av logoped och/eller barnpsykologiska utredningar.

Det är oklart huruvida berörda huvudmän fullföljer sitt ansvar i inom dessa områden. Vi föreslår därför en gränssnittsöversyn.

Effektuppföljning

För att säkerställa att individ- och systemstöd är utformat på ett kostnadseffektivt sätt föreslår vi effektmätningar av genomförda insatser.

Effektiviseringsprogram - metod

Grunden för ett genomgripande effektiviseringsprogram bör vara en tydlig bild av vad förvaltningen vill uppnå.

I samtal med uppdragsgivaren har det framkommit att målsättningen med effektiviseringsprogrammet är att sänka de övriga kostnaderna. Det finns, vad vi känner till, inget specificerat besparingskrav utan målsättningen grundar sig i en presentation gjord 2015 som visade på höga övriga kostnader för förvaltningen.

Då merparten av posten övriga kostnader är kommunfördelade kostnader som nycklas ut för stöd inom IT, HR, ekonomi samt kommunikation och marknadsföring är vår rekommendation till Uppsala kommuns utbildningsförvaltningen att främst föra dialog med kommunledningsförvaltningen kring utfallet av dessa insatser för att gemensamt kunna värdera effekten och eventuell potentiell besparing inom dessa poster.

Mot bakgrund av ovan fokuserar vi föreslaget effektiviseringsprogram på de delar där vi, av erfarenhet från andra kommuners arbete, vet att det finns möjligheter till långsiktiga effekter snarare än kortsiktiga besparingar.



Förslag på effektiviseringsprogram - Kommunövergripande kostnader

De kommunövergripande kostnaderna är inte direkt påverkbara för utbildningsförvaltningen då dessa fördelas ut av kommunledningsförvaltningen. Hos utbildningsförvaltningen finns en osäkerhet om dessa kostnader är rimliga.

Den interna fördelningen skiljer sig också åt dels beroende på skolform och dels beroende på vad kostnaden avser. Det finns även en viss osäkerhet kring huruvida kostnaderna fullt ut belastar även den skolverksamhet som inte bedrivs i egen regi.

För att, på lång sikt, säkerställa att de kommunövergripande kostnaderna är relevanta behöver dessa detaljeras och följas upp på förväntad effekt. Vi föreslår därför:

- Genomgång av respektive kostnadsslag tillsammans med representanter från kommunledningsförvaltningen. Genomgången bör fokusera på: genomförda insatser, målsättningar, effekter och nyckeltal (effektuppföljning).
- Gemensam dialog i kommunledningen avseende kommunövergripande kostnader utifrån det som framkommer i effektuppföljningen.
- Identifiera ett nyckeltal som kan följas över tid vilket inte baseras på kostnader utan på kvalitet/servicenivå samt hanterad volym i förhållande till resursinsats.

Förslag på effektiviseringsprogram - Administration

Sammantaget över samtliga skolformer är administration den största delposten inom övriga kostnader. De administrativa uppgifterna kan varieras mellan skolform, mellan enhet inom samma skolform och inom skolform och enhet. Mer än hälften av administrationen är organiserad inom grundskolan. Av intervjuerna framkommer att merparten av administrationen hanteras som del av tjänst längst ut i verkställigheten. Flertalet elevassistenter ingår i gruppen administratörer. Vidare framkommer att gymnasieskolan, i sitt effektiviseringsarbete, har gjort en genomgripande genomlysning av de administrativa funktionerna. Liknande genomlysningar saknas inom övriga skolformer.

Processöversyn / processoptimering

I en organisation av utbildningsförvaltningens storlek finns alltid en risk för både dubbelarbete och "ickearbete". Vi föreslår en genomlysning av de administrativa processerna inom och mellan respektive skolform i syfte att minimera slöserier och risk för att uppgifter faller mellan stolar.

Genomlysningen bör innefatta:

- Identifiering av huvudprocesser inom administrationen
- Optimering av identifierade huvudprocesser
- Identifiering, etablering och uppföljning av nyckeltal baserat på resursinsats och hanteringsvolym samt kvalitet/service.

Automatisering

Arbetsuppgifter som är repetitiva, regelstyrda och triggas av en elektronisk input kan möjligen med tillgänglig teknik automatiseras.

Vi föreslår framtagande av business case för automatisering av delar av administrationen på utbildningsförvaltningen.

Business caset bör minst innefatta:

- Tekniska förutsättningar
- Affärsmässiga/personella förutsättningar

Förslag på effektiviseringsprogram - Individ- och systemstöd

Individ- och stödsystemet innefattar delar som exempelvis: arbetsterapeuter, logoped och psykologer. Stödet är organiserat som en egen enhet inom utbildningsförvaltningen där de olika skolformerna kan avropa stöd. Det framkommer i intervjuerna att utbildningsförvaltningen har gjort stora satsningar på stöd i form av logoped och att detta är en verksamhet som har vuxit de senare åren. Vidare framkommer att gränsdragningen mellan vad som är utbildningsförvaltningens uppdrag och andra, externa parter, ansvar i fråga om stöd till individ inte alltid är självklar. I den organisationsmodell som Uppsala kommun har valt tillhandahåller utbildningsförvaltningen visst individstöd till fristående aktörer.

Gränssnittsöversyn

I frågor som rör stöd till individer åligger visst ansvar på annan ansvarig. Som exempel gäller detta stöd insatser i form av logoped och/eller barnpsykologiska utredningar.

Det är oklart huruvida berörda huvudmän fullföljer sitt ansvar i inom dessa områden. Vi föreslår därför en gränssnittsöversyn. Översynen bör innefatta:

- Genomgång och ev. revidering av ev. överenskommelser med Landsting och andra berörda externa parter.
- Förtydligt ansvarsområde för professioner som ingår i individstödet.

Effektuppföljning

För att säkerställa att individ- och systemstöd är utformat på ett kostnadseffektivt sätt föreslår vi effektmätningar av genomförda insatser. Effektmätningarna kan förslagvis innehålla:

- Genomförd insats. Korrelation mellan förväntad effekt och uppnådd effekt
- Socioekonomiska beräkningar av utfallet i syfte att påvisa långsiktig hållbarhet av gjorda insatser.
- Identifiering, etablering och uppföljning av nyckeltal baserat på resursinsats och hanteringsvolym samt kvalitet/service.

Slutligen och tack!

Vi vill rikta ett stort tack till er som har deltagit i utredningen av delposter inom kostnadsposten övrigt på utbildningsförvaltningen. Vi är medvetna om att ni har lagt ner egna resurser för att säkerställa att vi har haft tillgång till korrekt och aktuellt material. Detsamma gäller för de övriga kommuner som har valt att medverka i jämförelsen.

Kostnader inom övrigt kan innefatta och innefattar sannolikt olika delar i olika kommuner. Vi har genom att bryta ner den offentliga statistiken i några större delposter försökt att synliggöra en jämförelse i nutid. Jämförelsen bör ses som ett komplement till den offentliga statistiken och till den verksamhetsmässiga kunskap ni själva besitter.

Det är vår sammantagna bedömning att det finns potential för utveckling inom utbildningsförvaltningen. Vår förhoppning är att denna utredning kan fungera som vägledning och bistå er i ert fortsatta utvecklingsarbete.

Väl mött!

Cecilia Lejon

Bilagor

7

Innehållsförteckning bilagor

- Metod och genomförande – tillförlitliga jämförelser? - sida 55
- Varför nyckeltal? – sida 58
- Mot vem ska man jämföra? – sida 59
- Kostnadsjämförelse – sida 60
- Jämförelse AID – sida 69



Metod och genomförande – tillförlitliga jämförelser?

Riksrevisionen har i rapporten *Räkenskapssammandraget som underlag för kostnadsjämförelser – är kostnadsmåttan tillförlitliga?* (2018) granskat tillförlitligheten i Räkenskapssammandraget (RS) som underlag för kommunjämförelser. Granskningens syfte var att undersöka om staten har skapat förutsättningar för kommuner att redovisa OH-kostnader så att RS blir ett tillförlitligt underlag för kommunjämförelser.

Iakttagelserna nedan är hämtade från ovan nämnda rapport:

- På kommunnivå synliggörs OH-kostnader och SCB erbjuder kommunerna en myndighetsnyckel (SCB-nyckeln). Ca 50 kommuner väljer att använda egna nycklar för de OH-kostnader på kommunnivå. De flesta kommuner som använder egen nyckel kan inte ange sakskäl för detta. Arbetet med RS tycks i flera kommuner vara påtagligt personbundet.
- På förvaltningsnivå synliggörs inga OH-kostnader, och SCB erbjuder inte kommunerna någon fördelningsnyckel. Specifieringsflikarna för Pedagogisk verksamhet och Vård och omsorg skiljer sig från varandra i flera avseenden. För kommunernas del innebär detta bl.a. att OH-kostnaderna ska redovisas enligt två olika redovisningsprinciper. Inom pedagogiska fliken finns en övrigt-post som försvårar kommunjämförelser.
- SCB har inte tagit fram någon fördelningsnyckel för kommunerna att använda på förvaltningsnivå. SCB motiverar detta med att kommunerna är så olika organiserade att det är svårt att hitta en gemensam fördelningsprincip som skulle bli rättvisande för alla.

Metod och genomförande -Tillförlitliga jämförelser?

Iakttagelser forts.

- På det pedagogiska området behöver kommunerna identifiera OH-kostnader på förvaltningsnivå och redovisa dem i RS. Ändå går det inte att utläsa hur stora dessa OH-kostnader är. Detta beror på att kostnaderna redovisas på posten Övrigt, som också innehåller en lång rad andra kostnader, för t.ex. kompetensutveckling, utvecklingsarbete, fackligt arbete, studie- och yrkesvägledare med mera. Intäkter, som statsbidrag och bidrag från Migrationsverket, ska också redovisas här, vilket innebär att övrigt posten för många kommuner har ett negativt värde. Enligt SCB:s instruktioner ska också ”alla kostnader och intäkter som inte redovisats tidigare” redovisas på Övrigt. Detta skapar en osäkerhet om vilka kostnader som faktiskt redovisas här.
- På riksnivå är bruttokostnaden för Övrigt inom verksamheterna grundskola och gymnasieskola den näst största kostnadsposten jämte lokalkostnader. Bruttokostnaden för Övrigt uppgår för grundskola och gymnasium till drygt tolv procent av de totala bruttokostnaderna. Det är endast kostnader för undervisning (40 %) som är större.
- Inom verksamheterna grundskola och gymnasieskola varierar övrigt-postens storlek kraftigt mellan kommunerna. Vissa kommuner har inte redovisat någon kostnad alls på denna post, medan andra kommuner har redovisat kostnader som uppgår till ca 50 procent av verksamhetens totala bruttokostnad. Övrigt-postens storlek och variation skapar därmed osäkerhet vid jämförelser mellan pedagogiska flikens övriga poster.

Tillförlitliga jämförelser?

Forts.

Iakttagelser forts.

- De flesta kommunerna använder SCB-nyckeln som fördelar OH-kostnader proportionerligt, så att verksamheter med höga bruttokostnader belastas mer än verksamheter med låga bruttokostnader. Om en kommun däremot köper en hel verksamhet så belastas denna verksamhet inte med några OH-kostnader alls. Enligt SCB bygger detta på antagandet att köp av verksamhet inte omgärdas av särskilt höga OH-kostnader. SCB ger ett exempel i sina instruktioner för RS: ”Om kommun A t.ex. köper hela gymnasieskolan från en annan kommun belastas inte gymnasieskolan i kommun A med någon gemensam verksamhetskostnad”
- Eftersom SCB-nyckeln inte fördelar kostnader till den köpta verksamheten, adderas kostnaden till den totala OH-kostnad som SCB-nyckeln fördelar. I exemplet ovan betyder detta att alla verksamheter som drivs i egen regi får dela på de kostnader som genererats av att köpa verksamhet inom gymnasieskola. På så vis kan kommunalt utförd vård- och omsorg få bära OH-kostnader som uppstått av att kommunen köper gymnasieverksamhet.

Sammantaget styrker Riksrevisionens rapport det som uppdragsgivare och PwC har diskuterat under projektets gång, d vs svårigheten att säkerställa en jämförelse mellan motsvarande kostnader.

Varför nyckeltal?

- Nyckeltalens uppgift är bidra till presentationen av läge, mål och resultat för verksamhet och ekonomi.
- Nyckeltalen kan stärka beslutsunderlaget för kommunfullmäktige respektive kommunledning.
- Det är viktigt att nyckeltal:
 - är anpassade till uppdraget och verksamheten.
 - fokuserar på det väsentliga.
 - är förankrade i organisationen och enkla att förstå samt
 - möjliggör jämförelser (mellan bra/dåliga värden, med andra kommuner).
- Officiell statistik utgörs av kommunala räkenskaper och antalsuppgifter om elever, barn, brukare etc., och finns för samtliga kommuner.
- Det är viktigt att välja officiella och heltäckande nyckeltal.

Källa: Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA)

Mot vem ska man jämföra?

- I materialet görs jämförelser mot jämförbara kommuner, länet, riket och kommungruppen Större stad.
- Jämförbara är de sju mest lika kommunerna ur ett strukturellt perspektiv (Källa: www.kolada.se).
- Kvarvarande kostnadsskillnader kan förklaras av påverkbara faktorer (ej struktur)
- Olika kommuner för olika områden
- Bygger på standardkostnader och folkmängd
- Dessutom finns ett par bilder som jämför Uppsala med de så kallade R9-kommunerna Eskilstuna, Gävle, Jönköping, Linköping, Norrköping, Södertälje, Västerås och Örebro.

Förskola kostnad per barn

Kostnadsansvaret för insatser kopplat till individstöd i Uppsala ligger hos landstinget, därför redovisas inte någon kostnad avseende den delposten.

Kostnadspost	Uppsala	Västerås	Kalmar
Kostnader för individstöd (Logoped, specialpedagoger, psykologer, studie- och yrkesvägledare)	-	556	103
Studiehandledning på modersmål		-	-
Kostnader för antagningsorganisation	879	384	-
Lokalvård	3 328	2 793	4 134
Administrativt stöd	1 667	1 499	4 315
Summa	5 874	5 232	8 552

Grundskola (inkl fritids och förskoleklass) kostnad per elev

Kostnadspost	Uppsala	Västerås	Kalmar
Kostnader för individstöd (Logoped, specialpedagog, psykolog, studie- och yrkesvägledare)	646	2 791	2 349
Studiehandledning på modersmål	1 484	1 464	163
Kostnader för antagningsorganisation	1 228	404	-
Lokalvård	1 511	4 031	4 079
Administrativt stöd	2 002	1 988	8 944
Summa	6 871	10 678	15 535

Gymnasieskola kostnad per elev

Kalmar bedriver sin gymnasieskola i ett gymnasieförbund och redovisar därmed ingen egen verksamhet.

Kostnadspost	Uppsala	Västerås	Kalmar
Kostnader för individstöd (Logoped, specialpedagog, psykolog, studie- och yrkesvägledare)	771	1 597	-
Studiehandledning på modersmål		1 010	-
Kostnader för antagningsorganisation	345	374	-
Lokalvård	1 641	1 734	-
Administrativt stöd	6 382	1 925	-
Summa	9 139	6 640	-

Administration och kommungemensamma kostnader förskola

Det är inte alla kommuner som redovisar samtliga delposter inom detta område, för att ge en rättvisande bild har vi jämfört det totala kostnaden för kommungemensam verksamhet. Uppsala kommun har den högsta kostnaden avseende förskola i jämförelsen.

Kostnadspost	Uppsala	Västerås	Kalmar
HR funktion	2 530*	628	138
Ekonomi	-	676	31
Kommunikation/marknadsföring	-	195	77
IT kostnader	2 560	-	250
Övrig kommunövergripande OH	246	2 902	4 343
Summa	5 336	4 401	4 839

*Inkluderar ekonomi och HR funktion

Grundskola (inkl fritids och förskoleklass)

Västerås och Kalmar sårredovisar kostnader för fritids och förskoleklass. Då detta inte sker i Uppsala har vi valt att lägga samman siffrorna under den rubrik som Uppsala väljer (Grundskola)

Kostnadspost	Uppsala	Västerås	Kalmar
HR funktion	1 868*	898	414
Ekonomi	-	850	93
Kommunikation/marknadsföring	2 281	240	231
IT kostnader		-	750
Övrig kommunövergripande OH	159	4 045	6 872
Summa	4 308	6 033	8 360

*Inkluderar ekonomi och HR funktion

Gymnasieskola

Kalmar bedriver sin gymnasieskola i ett gymnasieförbund och har inte kunnat ge några kostnadsuppgifter. Uppsala har ett högre kostnadsläge än Västerås avseende kommunövergripande OH kostnader.

Kostnadspost	Uppsala	Västerås	Kalmar
HR funktion	2 912*	360	-
Ekonomi		662	-
Kommunikation/marknadsföring		903	-
IT kostnader	3 236	-	-
Övrig kommunövergripande OH	72	2 477	-
Summa	6 220	4 402	-

*Inkluderar ekonomi och HR funktion

Jämförelse AID, Uppsala

Område	AID	Yrkeskategori	Fritids- hem	För- skola	Förskole- klass	Grund- skola 1-9	Gymnasie- skola
Ekonomi	101011	Ledning, ekonomi	1%	15%	2%	22%	10%
	151011, 152011	Handläggare, administratör ekonomi	85%	620%	70%	930%	560%
HR	101012	Ledning, personal/HR	3%	60%	7%	150%	40%
	151012, 152012	Handläggare, Administratör personal/HR	7%	1275%	13%	1910%	555%
Information/ kommunikation	101013	Ledning, information/kommunikation	1%	5%	2%	15%	10%
	151013, 152013	Handläggare, Administratör information/kommunikation, medborgar- och samhällsservice	20%	352%	30%	640%	310%
IT	101014	Ledning, IT	1%	25%	2%	40%	20%
	151014, 152014, 502010, 503010	Handläggare, Administratör, Systemutvecklare, Tekniker IT	14%	1510%	43%	3540%	1740%

Jämförelse AID, Uppsala

Område	AID	Yrkeskategori	Fritids- hem	För-skola	Förskole- klass	Grund- skola 1-9	Gymnasie-skola
Individsöd	201012	Skolläkare				15%	
	204510	Psykolog			285%	2570%	300%
	206019	Skolsköterska			40%	360%	1300%
	301014	Logoped			100%	700%	
	352010	Kurator			300%	2655%	1675%
	403014	Studie- och yrkesvägledare				1060%	1855%
	403015	Lärarassistent	600%			1750%	370%
	403016	Elevassistent	3980%		1100%	17180%	1925%
Administration	151024, 152016	Handläggare och administratör, förskole-, skol-, fritids- och annan pedagogisk verksamhet	100%	1100%	500%	4620%	1400%
Modersmål	401019	Lärare, modersmål				6035%	
	403012	Modersmålstränare, förskola		2490%			
Övrigt	451015	Bibliotekarie				300%	800%
	521015	Vaktmästare	100%	100%	300%	2600%	800%
	601010, 601012	Kock, Måltidspersonal					575%
	601011	Kostekonom					
	651010	Lokalvårdare/städare	70%		140%	1230%	1430%
Lokal PwC							

Jämförelse AID, Örebro

Område	AID	Yrkeskategori	Fritids- hem	För- skola	Förskole- klass	Grund- skola 1-9	Gymnasie- skola
Ekonomi	101011	Ledning, ekonomi				0,96	
	151011,	Handläggare, administratör		0,25			1,61
	152011	ekonomi					
HR	101012	Ledning, personal/HR					
	151012,	Handläggare, Administratör					1,91
	152012	personal/HR					
Information/ kommunikation	101013	Ledning, information/kommunikation					
	151013,	Handläggare, Administratör				1,83	1,28
	152013	information/kommunikation, medborgar- och samhällsservice					
IT	101014	Ledning, IT					
	151014,	Handläggare, Administratör,				4,06	3,01
	152014,	Systemutvecklare, Tekniker IT					
	502010,						
	503010						

Observera att Örebro har aggregerat personalen som arbetar inom fritidshemsverksamheten, förskoleverksamheten och förskoleklassverksamheten under kolumnen för förskola.

Jämförelse AID, Örebro

Område	AID	Yrkeskategori	Fritids- hem	För-skola	Förskole- klass	Grund- skola 1-9	Gymnasie-skola
Individstöd	201012	Skolläkare					
	204510	Psykolog				24,89	
	206019	Skolsköterska				58,31	21,0
	301014	Logoped					
	352010	Kurator		0,16		39,62	29,51
	403014	Studie- och yrkesvägledare				9,54	22,88
	403015	Lärarassistent				2,75	
	403016	Elevassistent			0,43	564,33	110,45
Administration	151024, 152016	Handläggare och administratör, förskole-, skol-, fritids- och annan pedagogisk verksamhet				2,6	
Modersmål	401019	Lärare, modersmål				113,91	
	403012	Modersmålstränare, förskola		0,68		4,13	
Övrigt	451015	Bibliotekarie				0,8	9,2
	521015	Vaktmästare		2,28		61,48	21,61
	601010, 601012 601011	Kock, Måltidspersonal Kostekonom		127,26		143,96	39,77
PN/C Moral	651010	Lokalvårdare/städare		6,9		34,14	6,79

Jämförelse AID, Huddinge

Område	AID	Yrkeskategori	Fritids- hem	För- skola	Förskole- klass	Grund- skola 1-9	Gymnasie- skola
<i>Ekonomi</i>	101011	Ledning, ekonomi					
	151011, 152011	Handläggare, administratör ekonomi	0,26			7,63	0,14
<i>HR</i>	101012	Ledning, personal/HR					
	151012, 152012	Handläggare, Administratör personal/HR					
<i>Information/ kommunikation</i>	101013	Ledning, information/kommunikation					
	151013, 152013	Handläggare, Administratör information/kommunikation, medborgar- och samhällsservice					
<i>IT</i>	101014	Ledning, IT					
	151014,	Handläggare, Administratör,	0,74	1,85		17,01	5,16
	152014,	Systemutvecklare, Tekniker IT					
	502010,						
	503010						

Jämförelse AID, Huddinge

Område	AID	Yrkeskategori	Fritidshem	Förskola	Förskoleklass	Grundskola 1-9	Gymnasieskola
Individstöd	201012	Skolläkare				1,8	
	204510	Psykolog				5,91	0,58
	206019	Skolsköterska	0,77			21,06	4,53
	301014	Logoped				0,93	
	352010	Kurator	0,52			20,41	4,5
	403014	Studie- och yrkesvägledare				4,12	7,04
	403015	Lärarassistent					
	403016	Elevassistent	32,62	0,08		65,87	2,34
Administration	151024,	Handläggare och administratör, förskole-, skol-, fritids- och annan pedagogisk verksamhet	2,5	0,06			4,82
	152016						
Modersmål	401019	Lärare, modersmål					
	403012	Modersmålstränare, förskola					
Övrigt	451015	Bibliotekarie					2,88
	521015	Vaktmästare	0,56	1,13		21,11	8,31
	601010,	Kock, Måltidspersonal	2,26	62,58		89,92	21,09
	601012						
	601011	Kostekonom					
601011	Kostekonom						
Lokal	651010	Lokalvårdare/städare	0,56	42,65		54,15	3,56

Jämförelse AID, Gävle

Område	AID	Yrkeskategori	Totalt centralt
<i>Ekonomi</i>	101011	Ledning, ekonomi	1
	151011, 152011	Handläggare, administratör ekonomi	9
<i>HR</i>	101012	Ledning, personal/HR	7
	151012, 152012	Handläggare, Administratör personal/HR	8
<i>Information/ kommunikation</i>	101013	Ledning, information/kommunikation	3
	151013, 152013	Handläggare, Administratör information/kommunikation, medborgar- och samhällsservice	12
<i>IT</i>	101014	Ledning, IT	5
	151014, 152014,	Handläggare, Administratör,	15
	502010, 503010	Systemutvecklare, Tekniker IT	

Jämförelse AID, Gävle

Område	AID	Yrkeskategori	Totalt centralt
<i>Individstöd</i>	201012	Skolläkare	2
	204510	Psykolog	8
	206019	Skolsköterska	29,1
	301014	Logoped	0
	352010	Kurator	10
	403014	Studie- och yrkesvägledare	23,3
	403015	Lärarassistent	14,6
	403016	Elevassistent	107,8
<i>Administration</i>	151024, 152016	Handläggare och administratör, förskole-, skol-, fritids- och annan pedagogisk verksamhet	-
<i>Modersmål</i>	401019	Lärare, modersmål	-
	403012	Modersmålstränare, förskola	0
<i>Övrigt</i>	451015	Bibliotekarie	
	521015	Vaktmästare	
	601010,	Kock, Måltidspersonal	
	601012		
	601011	Kostekonom	0
<i>Lokal PwC</i>	651010	Lokalvårdare/städare	13,4