



Vart tog pengarna till skolan vägen?

En analys av kostnader, resurser och resultat i Stockholms kommunala grundskolor 1995 –2003

september 2005

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	4
Inledning	5
Är kostnader och resurser samma sak?	6
Kostnader i löpande priser	7
Kostnadsökningar justerade för KPI	14
Resurser	15
Resultat	18
Diskussion	20
Referenser	24
Bilaga 1	26

Föräldraalliansen i Stockholms Stad, FiSS

Box 1058

162 12 Vällingby

Tel: 08-84 71 02

Fax: 08-668 79 57

www.fiss.se

info@fiss.se

Förord

Vi föräldrar har ansvar för våra barn och att de får den utbildning och fostran som krävs för att de skall leva ett fullvärdigt liv och känna sig delaktiga i ett demokratiskt samhälle.

Som föräldrar utgör vi barnets viktigaste resurs. Vi menar att ett förtroendefullt samarbete mellan oss och de resurser samhället ställer till förfogande för våra barn är bästa vägen att uppnå gemensamma mål för våra barn. Samarbetet måste ske på alla nivåer kring barnen. I gruppen, på skolnivå och med de politiska parlament, nämnder, myndigheter och organisationer som beslutar i eller behandlar barn- och ungdomsfrågor.

Därför har vi organiserat oss i föräldrarörelsen.

Föräldraalliansen i Stockholms stad, FiSS, har bland annat till uppgift att ur ett föräldraperspektiv bevaka och agera i skolpolitiska frågor.

Detta åstadkommer vi genom att vi har återkommande möten med politiker och tjänstemän i staden, vi ordnar skolpolitiska debatter och vi svarar på remisser. I samarbete med andra aktörer eller på egen hand bedriver vi opinion i frågor som rör barn och föräldrar i förskola och skola.

Vi gör också egna undersökningar där vi ur ett brukarperspektiv försöker ge uttryck åt, och tydliggöra processen från politiska beslut till vilka följder det får för skolor och förskolor.

FiSS har även till uppgift att stödja föräldraföreningar och föräldraråd i deras arbete. Vi möts ofta av frågor från föräldrar som inte förstår varför personal på deras skola måste sägas upp samtidigt som politikerna lovat mer resurser till förskola och skola.

Den här studien skall ses dels som en del av vår verksamhet inom det skolpolitiska området, dels som ett stöd för föräldraföreningarna i Stockholm. Studien kan också användas som ett underlag för vidare diskussioner och undersökningar om sambandet mellan kostnader, resurser och resultat.

September 2005

Linda Eriksson
Ordförande

Sammanfattning

- Kostnader och resurser är inte samma sak
- Kostanden per elev har ökat med 45% i Stockholm och 33% i samtliga kommuner
- Kostnaden för undervisning har ökat med 78% i Stockholm och 38% i Sverige
- Lärartätheten är samma 1995 som 2003
- Andelen behöriga lärare har minskat
- Andelen elever som börjar på nationellt program i gymnasiet har minskat
- Från 1998 har andelen elever behöriga att söka nationellt program på gymnasieskolan minskat samtidigt som det genomsnittliga meritvärdet ökat

I inledningen av den här studien definierade vi skillnaden mellan kostnader och resurser. I dagligt tal blandas ofta dessa begrepp ihop. Vi hör politiker utlova mer resurser till skola och förskola samtidigt som vi ser att skolans personal minskar. För oss som brukare är det svårt att få den ekvationen att gå ihop.

Vad politikerna egentligen menar är att man kommer att tillåta att verksamheten kostar mer pengar nästa år än tidigare år. Det är sedan skolans uppdrag att omvandla dessa pengar till resurser i form av lärare, läromedel, skolmat etc.

Det är därför viktigt att vi håller isär begreppen kostnader och resurser och att vi inte använder kostnader som ett mått på resurser.

Kostnadsökningen för grundskolan har under perioden 1995-2003 varit betydande. Samtidigt som KPI ökat med 9% har kostnaden för den kommunala grundskolan i Stockholm ökat med 45% och samtliga kommuner med 33%. Den största delen av kostnadsökningen beror på högre kostnader för undervisning.

1995 var kostnaden per elev för undervisning i Stockholm 24 100 Kr och i samtliga kommuner 24 000 Kr. Under perioden har kostnaden i Stockholm ökat med 18 700 kr (78%) till 42 800 Kr. I samtliga kommuner har kostnaden ökat med 9 200 Kr (38%) till 33 200 Kr.

Kostnadsökningen för undervisning i Stockholm jämfört med övriga landet är alltså dubbelt så hög i löpande priser mellan 1995 och 2003.

Eftersom lärartätheten var densamma i början som i slutet av perioden har kostnadsökningen inte gått till ökat lärartäthet utan för att täcka ökade lönekostnader. Resursen lärare har snarare försämrats under perioden eftersom betydligt färre lärare 2003 än 1995 har en pedagogisk utbildning.

Under perioden har andelen elever som läser modersmål och svenska som andraspråk ökat. I det avseendet har alltså skolans uppdrag försvårats. Andelen lärare som undervisar i svenska som andraspråk och modersmål har samtidigt minskat med ca. 20%.

Andelen elever som började på ett nationellt program på gymnasieskolan är lägre i Stockholm än i övriga landet. Andelen har minskat från 1995 till 1999. Därefter ser vi en försiktig ökning.

Andelen elever som är behöriga att söka nationellt program på gymnasieskolan minskar under perioden samtidigt som det genomsnittliga meritvärdet ökar.

Inledning

Syftet med denna studie är

- att redovisa förändringar av kostnader, resurser och resultat över tid i Stockholm jämfört med övriga kommuner
- att tydliggöra skillnaden mellan kostnader och resurser
- att vara ett underlag för vidare diskussioner om relationer mellan kostnader, resurser och resultat
- att, om möjligt, vara första steget i en modell för jämförelse mellan skolor

Studien är gjord ur ett brukarperspektiv

Vi som initierat och utfört studien är föräldrar aktiva i Föräldraalliansen i Stockholm Stad. Vi betraktar oss som brukare eller konsumenter.

Genom åren har det gjorts ett otal undersökningar av förhållandet mellan resurser och resultat. Beroende på vem som beställt eller gjort undersökningen har man använt olika jämförelsetal och dragit skilda slutsatser om hur kostnader, resurser och resultat samverkar.

I vissa fall har man tittat på utveckling över mycket kort tid. I andra fall har man t.ex. relaterat kostnaden per kommuninnevånare för utbildning rensat för kommunstrukturella skillnader till förändringar i elevernas genomsnittliga meritvärde.

Indelning

- Först definierar vi begreppen kostnader och resurser.
- Därefter redovisar vi kostnadsutvecklingen, dels i löpande priser, dels i förhållande till konsumentprisindex (KPI)
- Sedan redovisar vi resursutvecklingen, främst lärartäthet och kompetens.
- Därpå följer en redovisning av resultatförändringar.
- Studien avslutas med en diskussion.

Analysen avser kommunal grundskola i Stockholms stad åren 1995 – 2003 jämfört med samtliga kommunala grundskolor i landet. Vi har valt startåret 1995 eftersom de flesta jämförelsetalen definieras lika efter det året. När denna studie inleds (sommaren 2005) finns ännu inte jämförelsetal redovisade för år 2004.

De stora besparingarna och förändringar som skedde under första halvan av 90-talet finns alltså inte med i denna studie. Så var t.ex. läsåret 90/91 lärartätheten i Stockholm 9,7 lärare per hundra elever och i samtliga kommuner 9,3. 1995 när denna studie startar och när den slutar 2003 är lärartätheten i Stockholm 8,3 lärare per hundra elever och i samtliga kommuner 8,0.

Är kostnader samma sak som resurser?

För att fortsätta att diskutera den här frågan måste vi definiera vad vi menar med resurser. Vi hör ofta politiker lova mer resurser till skola och förskola och vi ser i olika undersökningar att man använder skolans kostnader som ett mått på resurser.

I denna del vill vi klargöra skillnaden mellan kostnader och resurser och se hur dessa har förändrats över tid.

Kostnader

Kostnader är de pengar som verksamheten kostat under ett år.

I budget och verksamhetsplaner redovisas det som nettokostnad dvs. skillnaden mellan kostnad och eventuella intäkter (t.ex. föräldraavgift för fritidsverksamhet eller förskola). De politiska parlamenten, KF och stadsdelsnämnderna, beslutar om vad verksamheterna får kosta.

Resurser

Skolan omvandlar pengarna till resurser i form av lärare, läromedel, skolmat, skolhälsovård etc. Som mått på resurser används t.ex. antal lärare per 100 elever och andelen behöriga lärare.

Kostnader för resurser

Skolverket redovisar kostnader dels för skolhuvudmannen (t.ex. Stockholms stad) totalt.

Dels som kostnad för:

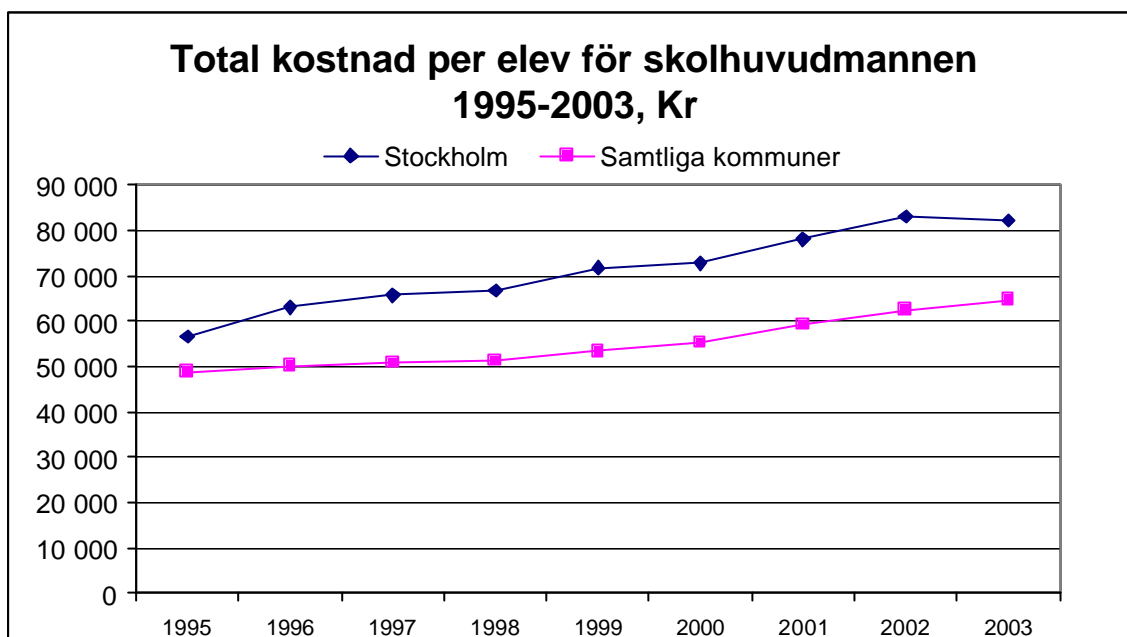
- Undervisning
- Lokaler
- Elevvård
- Läromedel
- Skolmåltider

Samtliga uppgifter är tagna ur Skolverkets databas för jämförelsetal på kommunal nivå.¹

¹ För mer information om jämförelsetalen se bilaga 1

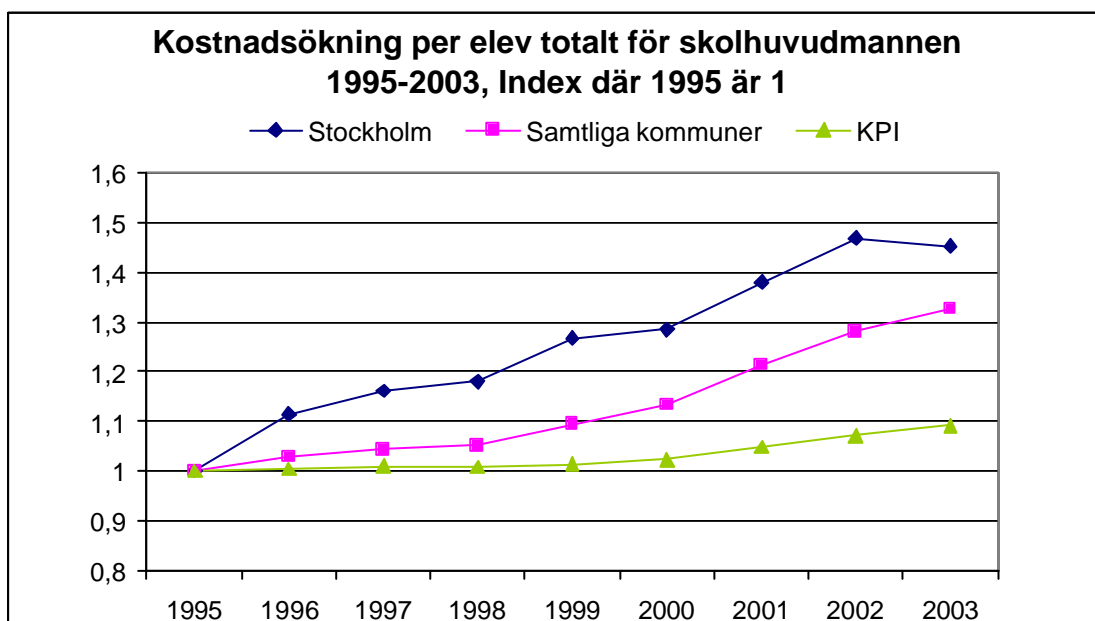
Kostnader i löpande priser²

Nedanstående diagram visar kostnadsutvecklingen dels i Stockholm stad och dels i samtliga kommuner i Sverige.



1995 var den totala kostnaden per elev i Stockholm 56 600 Kr. Under perioden ökade den med 25 600 Kr till 82 200 Kr. Motsvarande för samtliga kommuner är en ökning från 48 800 Kr med 15 900 Kr till 64 700 Kr.

Under perioden 1995 till 2003 har den totala kostnaden för grundskolan per elev i Stockholm ökat med 45% och i samtliga kommuner med 33%. Under samma period har konsumentprisindex³ (KPI) ökat med drygt 9%



² löpande priser, de priser som faktiskt råder under olika perioder eller vid olika tidpunkter (NE)

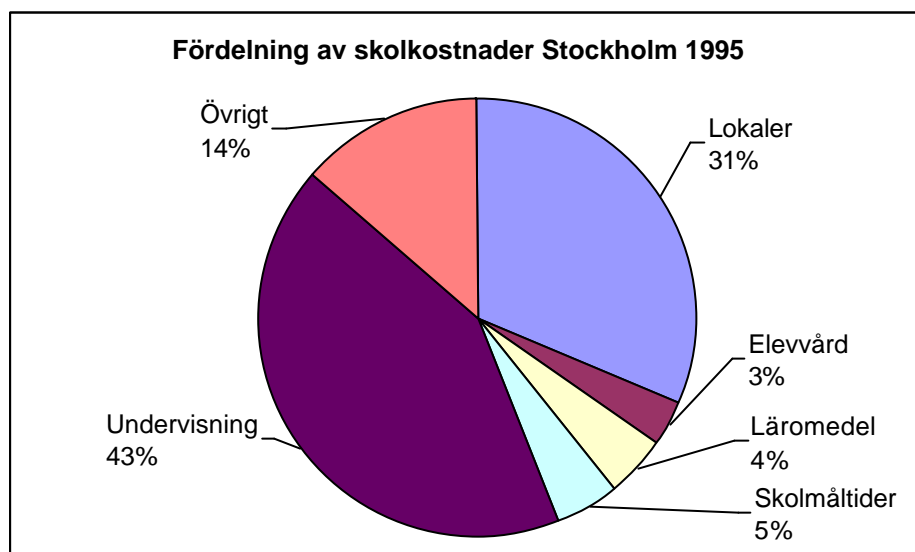
³ Källa SCB

Fördelning av kostnader

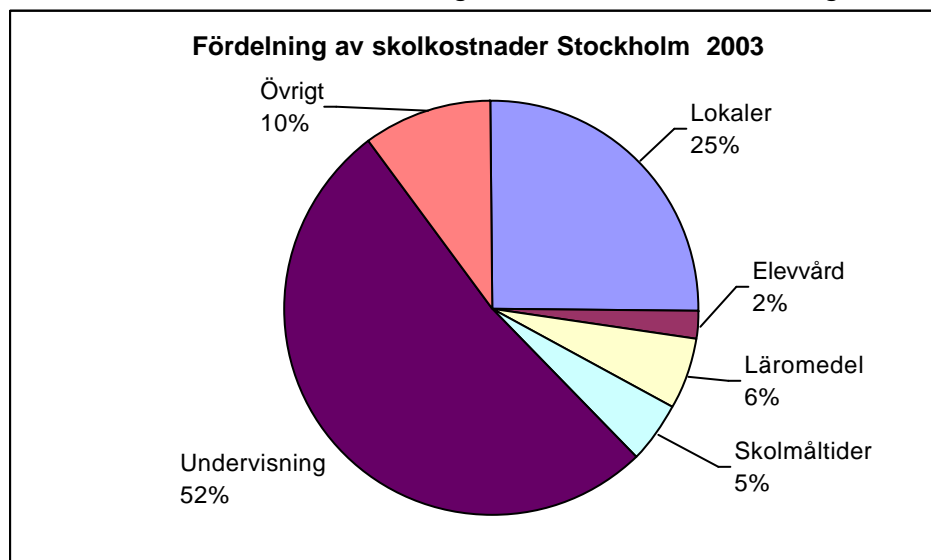
1995 fördelades skolkostnaderna per elev i Stockholm enligt följande tabell:

Lokaler	17 700
Elevvård ⁴	1 930
Läromedel	2 500
Skolmåltider	2 700
Undervisning	24 100
Övrigt	7 670

Nedanstående diagram visar kostnaderna som andel av den totala kostnaden 1995



År 2003 ser motsvarande fördelning ut som i nedanstående diagram:



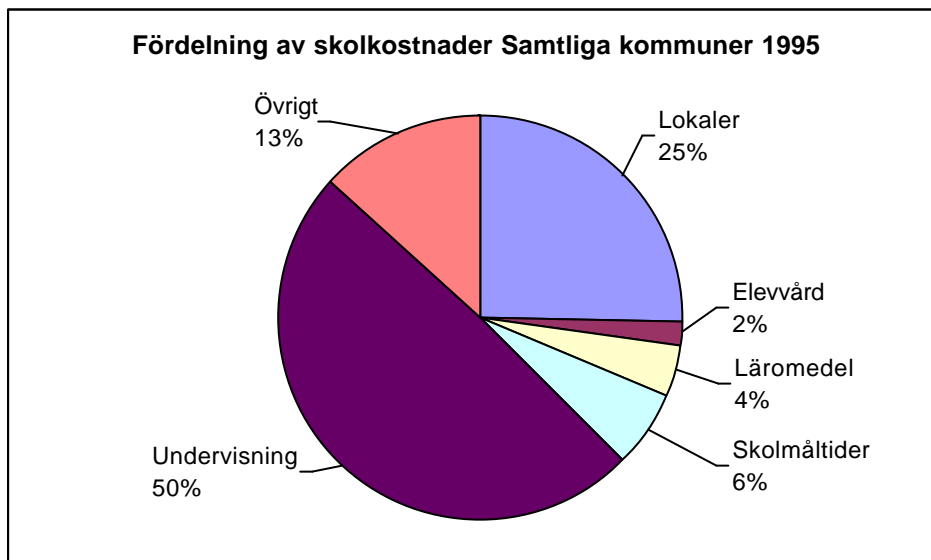
Vi kan här se att andelen kostnader för undervisning och läromedel ökat medan övriga kostnader minskat eller är oförändrade.

⁴ Kostnad för elevvård uppskattad i Sthlm 1995 som ett genomsnitt av de två föregående och de två efterföljande åren

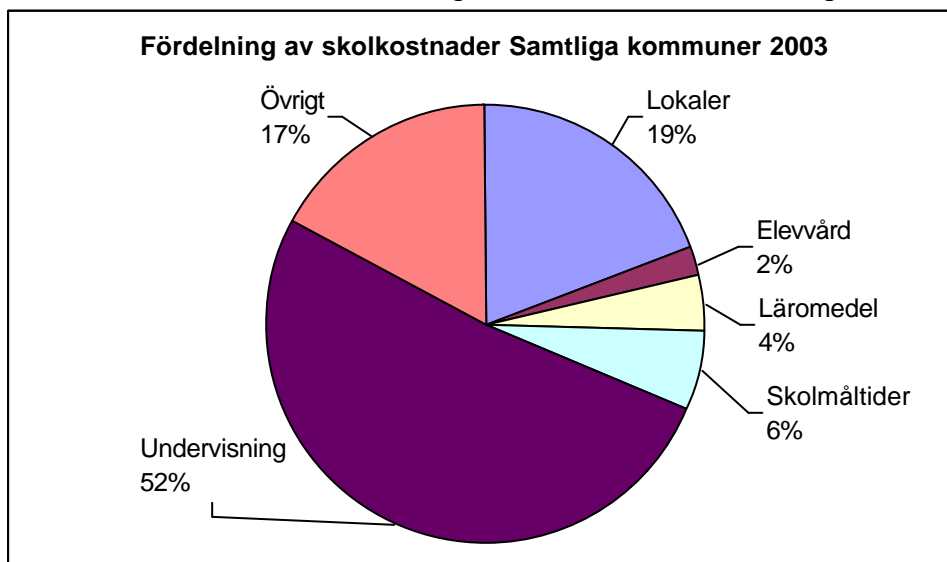
På motsvarande sätt redovisas kostnadsfördelningen för samtliga kommuner 1995

Lokaler	12 400
Elevvård	940
Läromedel	2 000
Skolmåltider	3 000
Undervisning	24 000
Övrigt	6 460

Nedanstående diagram visar kostnaderna som andel av den totala kostnaden 1995

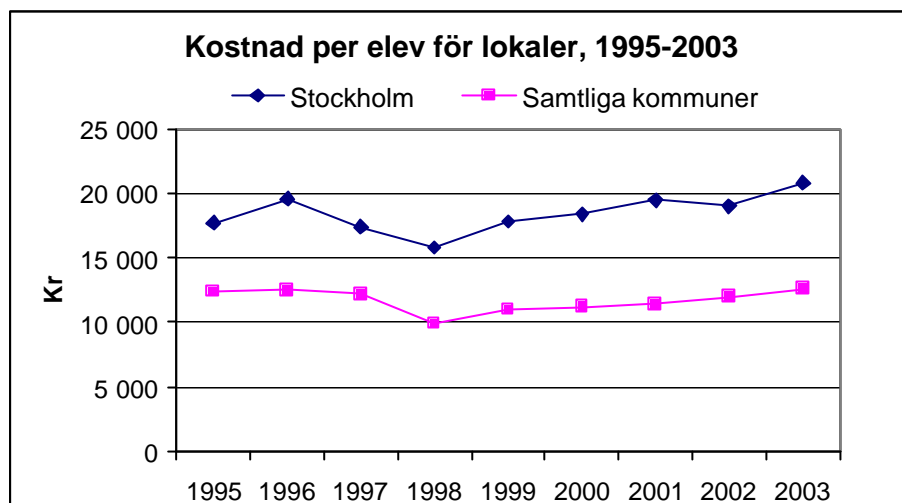


År 2003 ser motsvarande fördelning ut som i nedanstående diagram:



Vi kan här se att andelen kostnader för undervisning och övrigt ökat medan övriga kostnader minskat eller är oförändrade.

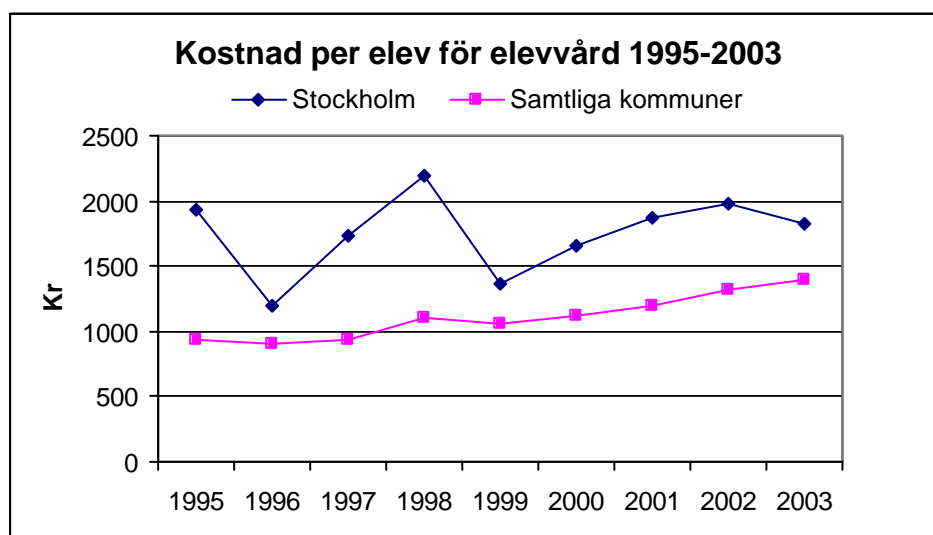
Jämförelse mellan kostnadsutvecklingen per verksamhetsområde 1995 – 2003 mellan Stockholm och samtliga kommuner.



Av diagrammet framgår att kostnaden per elev för lokaler är högre och att kostnadsökningen är större i Stockholm än i samtliga kommuner.

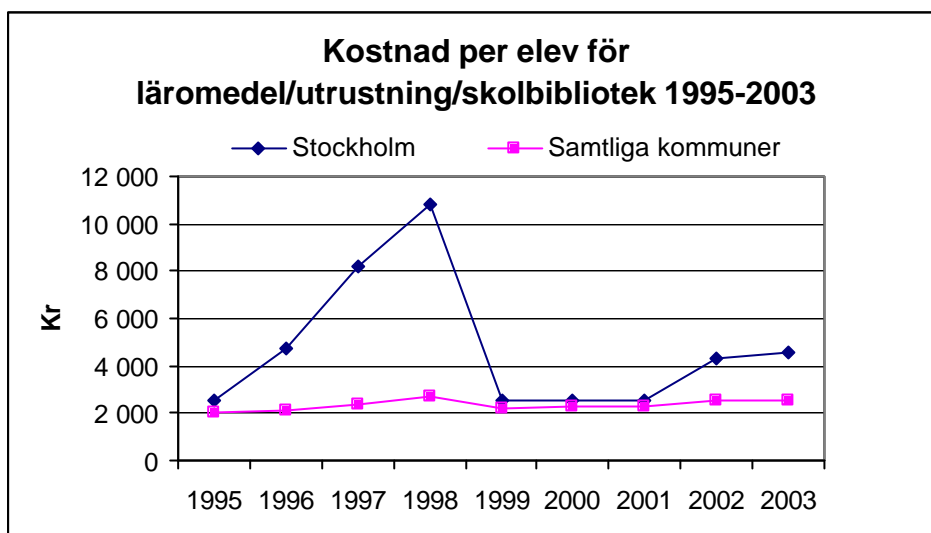
Under perioden har kostnaderna per elev för lokaler i Stockholm ökat med 3 100 kr (18%) och i samtliga kommuner med 200 kr (2%).

Kostnaden per elev för lokaler är i sig inte ett kvalitetsmått och jämförelser mellan kommuner är inte rättvisande eftersom kommunerna ofta genom egna fastighetsbolag äger sina skollokaler och själva sätter hyreskostnaderna genom beslut om värdet på fastighetsinnehavet och räntabilitetskrav.



Kostnaden per elev för elevvård är högre i Stockholm än i samtliga kommuner.

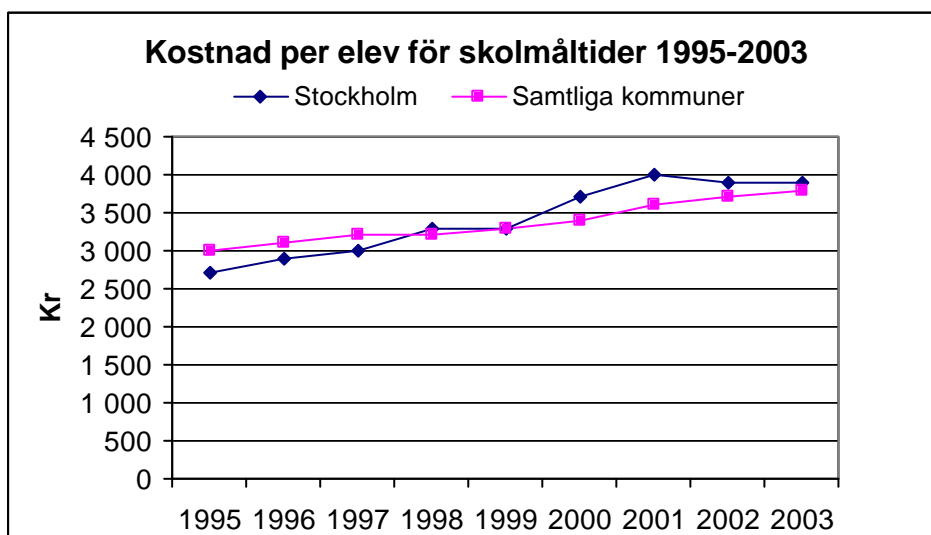
Observera: I skolverkets statistik saknas uppgift för kostnad för elevvård för Stockholm år 1995. Kostnad för elevvård är därför uppskattad 1995 som ett genomsnitt av de två föregående och de två efterföljande åren.



Under perioden har kostnaden per elev för läromedel i Stockholm ökat med 2 100 kr (84%) från 2 500 kr till 4 600 kr.

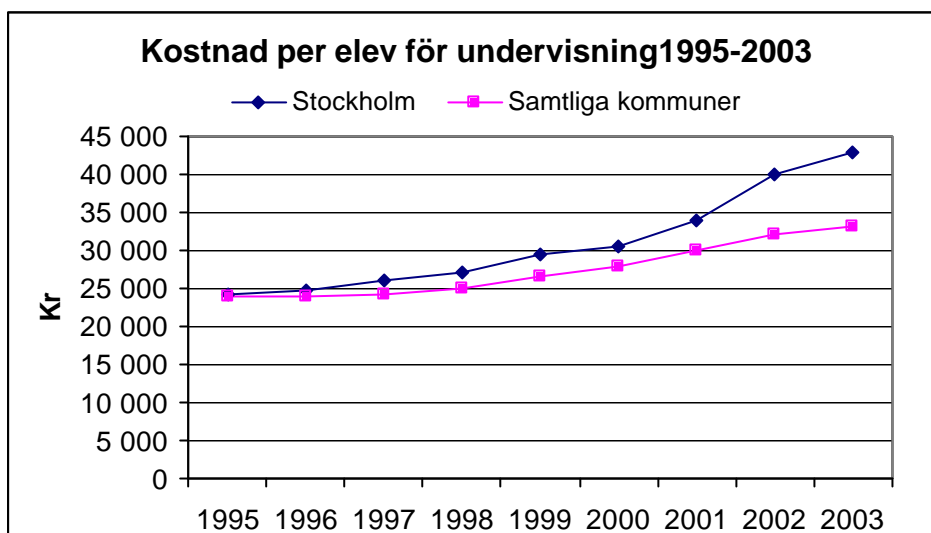
För samtliga kommuner är ökningen 500 Kr (25%) från 2 000 kr till 2 500 kr.

Vår bedömning är att de ökningarna vi kan se, i Stockholm, dels med kulmen 1998 och dels 2002-2003 är att hänföra till ökade kostnader för IT dvs. datorer, tekniker och anslutning till skoldatanät.



Under perioden har kostnaden per elev för skolmåltider i Stockholm ökat med 1 200 Kr (44%) från 2 700 till 3 900 Kr.

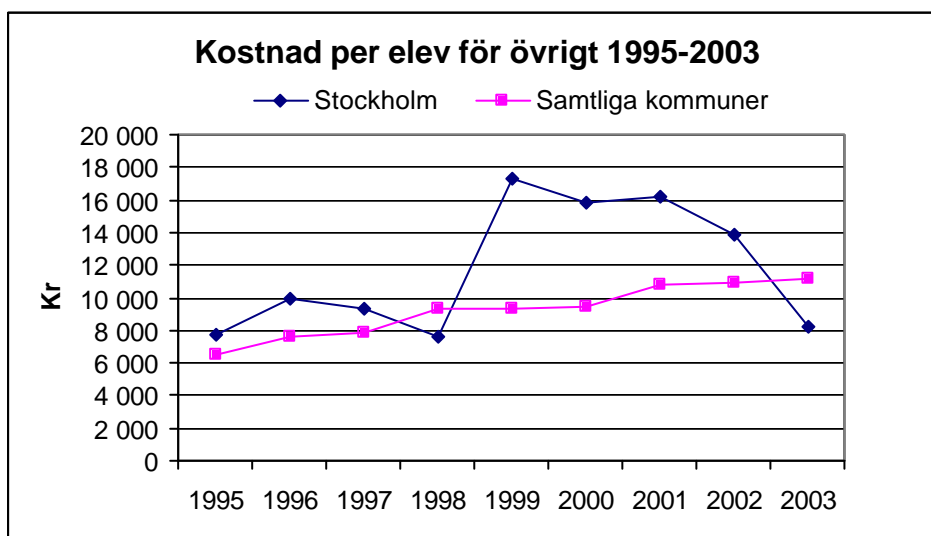
För samtliga kommuner är ökningen 800 Kr (27%) från 3 000 Kr till 3 800 kr.



1995 var kostnaden per elev för undervisning i Stockholm 24 100 Kr och i samtliga kommuner 24 000 Kr.

Under perioden har kostnaden i Stockholm ökat med 18 700 kr (78%) till 42 800 Kr. I samtliga kommuner har kostnaden ökat med 9 200 Kr (38%) till 33 200 Kr.

Kostnadsökningen i Stockholm jämfört med övriga landet är alltså dubbelt så hög i löpande priser mellan 1995 och 2003



Under perioden har kostnaden per elev för övrigt i Stockholm ökat med 600 Kr (8%) från 7 670 Kr till 8 270 Kr.

För samtliga kommuner är ökningen 4 740 Kr (73%) från 6 460 Kr till 11 200 kr.

Om vi sammanfattar förändringen av kostnader per elev i löpande priser för perioden får vi följande tabell för Stockholm:

Stockholm	Förändring	
	1995 - 2003	
	Kr	%
Lokaler	3100	17,51%
Elevvård	-100	-5,18%
Läromedel	2100	84,00%
Skolmåltider	1200	44,44%
Undervisning	18700	77,59%
Övrigt	600	7,82%
Total	25600	45,23%

Motsvarande tabell för samtliga kommuner:

Samtliga kommuner	Förändring	
	1995 - 2003	
	Kr	%
Lokaler	200	1,61%
Elevvård	460	48,94%
Läromedel	500	25,00%
Skolmåltider	800	26,67%
Undervisning	9200	38,33%
Övrigt	4740	73,37%
Total	15900	32,58%

Vi konstaterar att det under perioden har varit betydande kostnadsökningar per elev dels totalt men även för vissa områden.

I Stockholm var den totala kostnadsökningen 25 600 Kr (45%) och i samtliga kommuner var kostnadsökningen 15 900 Kr (33%). I pengar räknat är den högsta ökningen kostnad per elev för undervisning.

Av den totala kostnadsökningen i Stockholm utgör kostnadsökningen för undervisning 18 700 Kr, 73%. För samtliga kommuner utgör kostnadsökningen för undervisning 38 % eller 9 200 Kr.

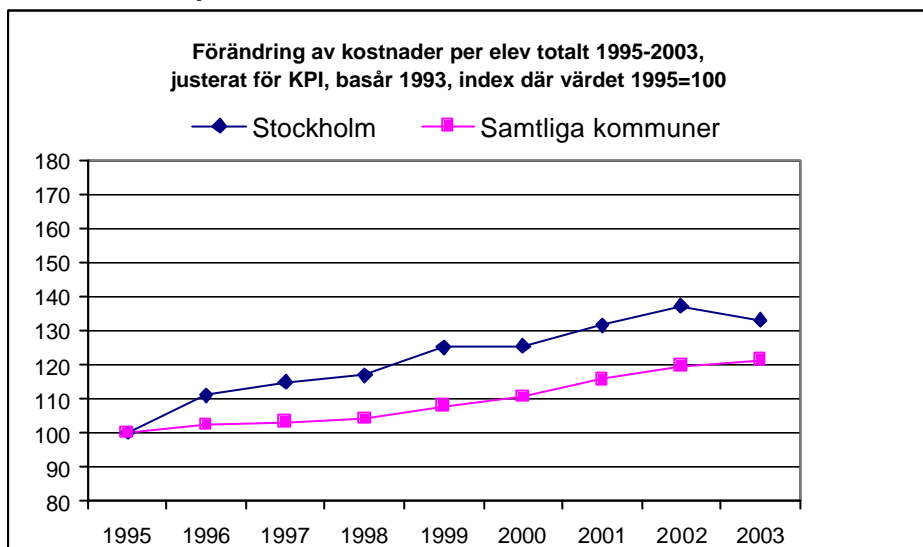
Andelen kostnad per elev för undervisning i förhållande till total kostnad har för Stockholm ökat från 43% år 1995 till 52% år 2003. Motsvarande förändring för samtliga kommuner är en ökning från 50% till 52%.

Kostnadsökningar justerade för KPI

Vi har tidigare visat kostnadsförändringarna i löpande priser, dvs. hur mycket pengar verksamheten kostade respektive år. Inom grundskolan förekommer kostnadsökningar i form av höjda löner och ökade kostnader för varor och tjänster. Regeringen fattar varje år beslut om ett prisindex för grundskolan. Detta index är till stora delar skattat och innehåller inte lokalkostnader. Skolverket är mycket försiktiga i att använda detta index.

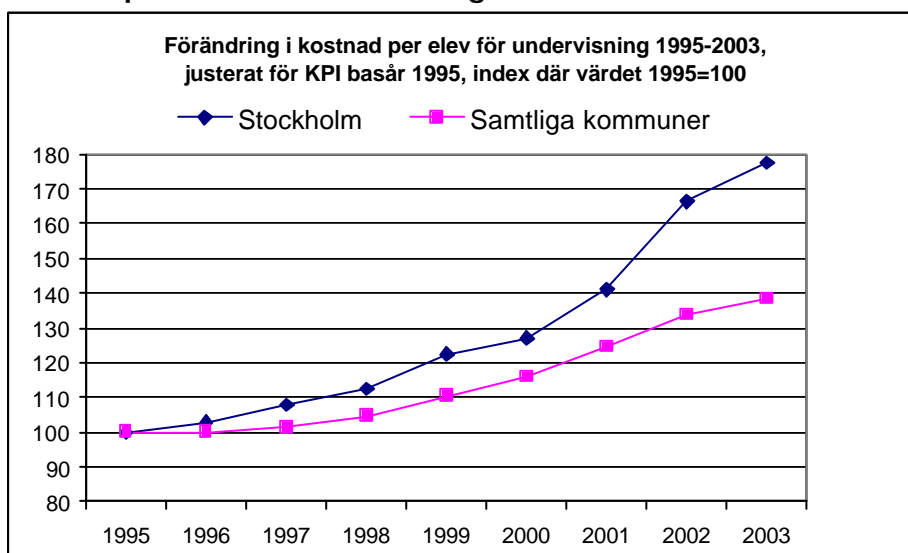
Vi har därför justerat kostnadsförändringarna per elev med konsumentprisindex, KPI⁵. Under perioden har KPI ökat med drygt 9%. En vara som 1995 kostade 100 Kr kostade år 2003 lite mer än 109 Kr.

Totalkostnad per elev



Av diagrammet ser vi att kostnaden totalt per elev, justerat för KPI, för Stockholm har ökat med 33% och för samtliga kommuner med 21% mellan åren 1995 och 2003.

Kostnad per elev för undervisning



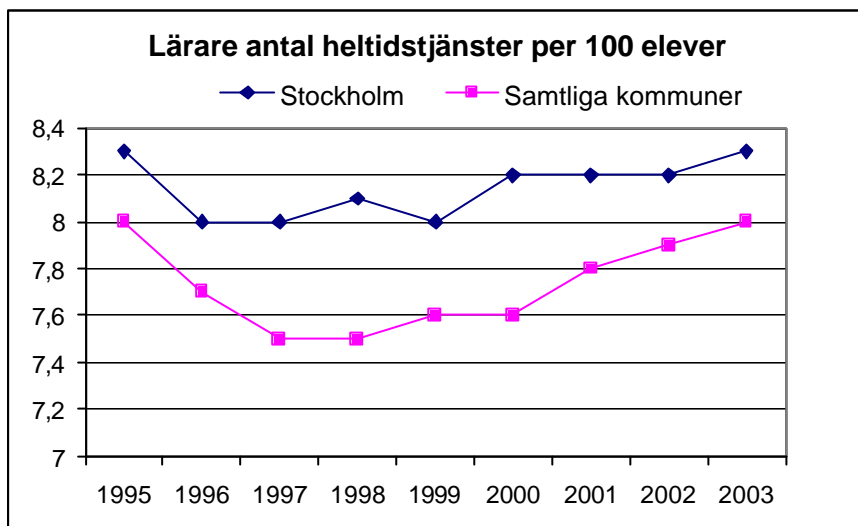
Kostnaden per elev för undervisning, justerat för KPI, har för Stockholm ökat med 63% och för samtliga kommuner med 27% mellan åren 1995 och 2003.

⁵ Konsumentprisindex (KPI) är det mest använda måttet för prisutveckling och används bl.a. som inflationsmått och vid avtalsreglering. KPI avser att visa hur konsumentpriserna i genomsnitt utvecklar sig för hela den privata inhemska konsumtionen, de priser konsumenterna faktiskt betalar.

Resurser

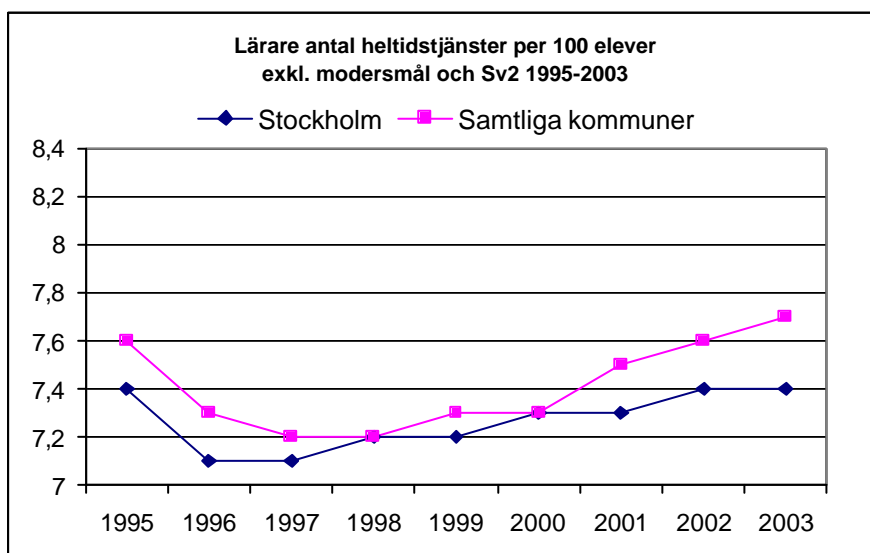
Föräldraalliansen i Stockholm Stad menar att personalen, dvs. en tydlig skolledning, en bra utbildad, kompetent och motiverad lärarkår tillsammans med övriga yrkeskategorier utgör skolans viktigaste resurs.

I det här kapitlet skall vi studera i första hand förändringen av lärartäthet och kompetens. Vår utgångspunkt är att bl.a. lärartäthet och kompetens samt tid tillsammans med eleverna påverkar elevernas och skolans resultat.



Diagrammet visar att Stockholm har en högre lärartäthet än samtliga kommuner och att lärartätheten i slutet och i början av perioden är densamma. För Stockholm 8,3 lärare per hundra elev och för samtliga 8,0.

Skolverket redovisar även antalet lärare exkl. de som undervisar i modersmål och svenska som andraspråk (Sv2)

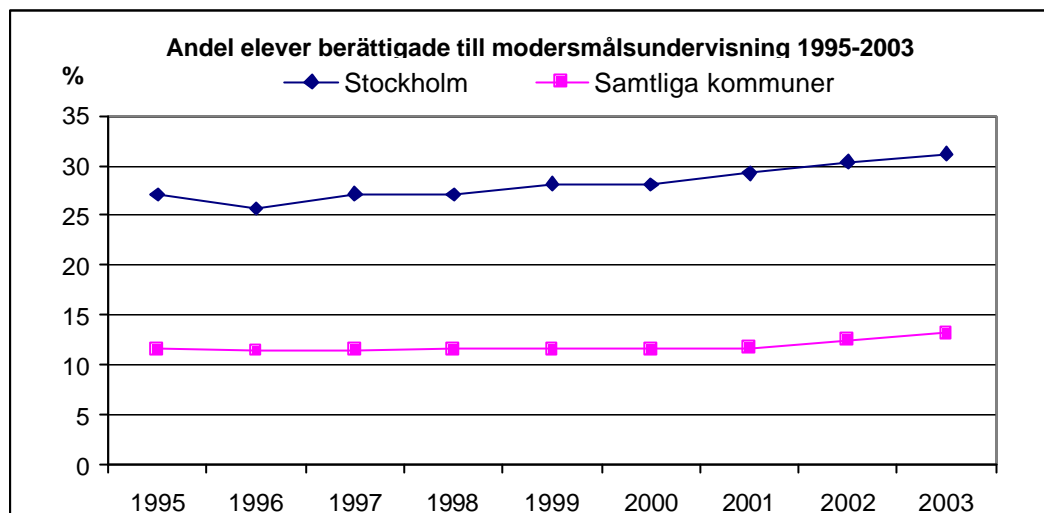


Exkluderar vi antalet lärare som undervisar i modersmål och svenska som andraspråk får vi för Stockholm både i början som i slutet av perioden 7,4 lärare per 100 elever och för samtliga kommuner 7,6 lärare 1995 och 7,7 lärare per 100 elever 2003.

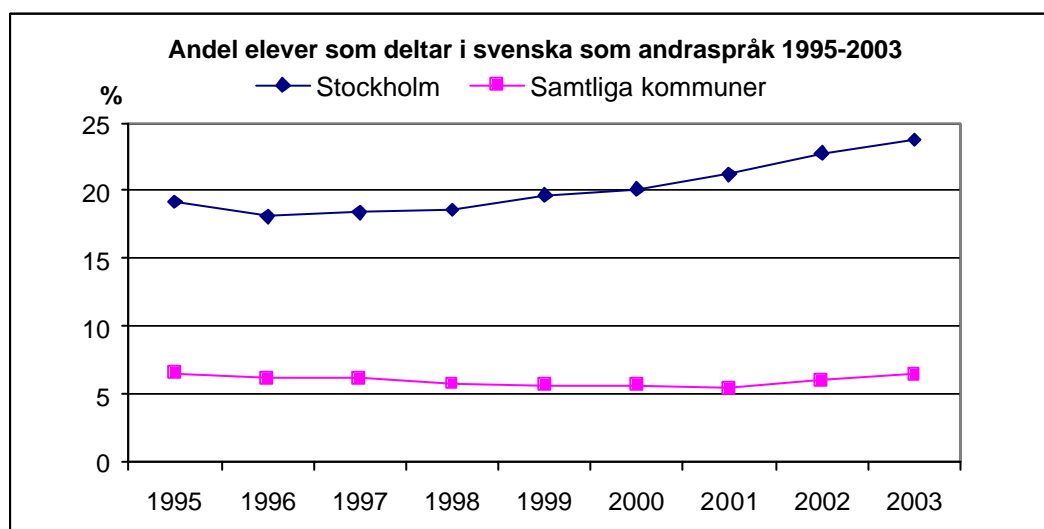
Av dessa två diagram kan vi dra slutsatsen att det i Stockholm under perioden har funnits 0,9 lärare per hundra elever som undervisat i modersmål och svenska som

andraspråk. I samtliga kommuner har på motsvarande sätt antalet lärare i modersmål och svenska som andraspråk minskat från 0,4 till 0,3 från 1995 till 2003.

Antalet lärare som undervisar i modersmål och Svenska som andraspråk måste naturligtvis ställas i relation till antalet elever som läser dessa ämnen.



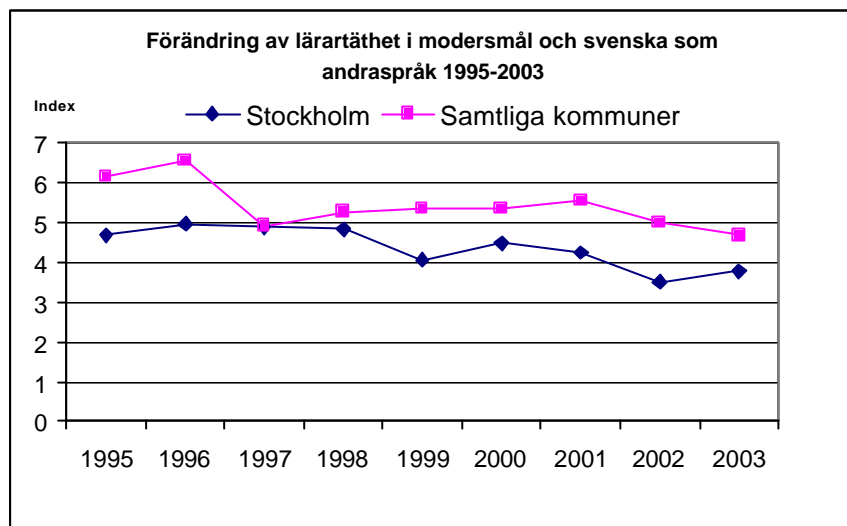
Diagrammet visar att andelen elever som är berättigade till modersmålsundervisning är mer än dubbelt så stor i Stockholm som i samtliga kommuner och att denna andel har ökat över tiden.



Andelen elever som deltar i svenska som andraspråk har i Stockholm ökat med 24% från 19,2% år 1995 till 23,8% år 2003. Motsvarande siffror för samtliga kommuner är en minskning med 1,5% från 6,5% 1995 till 6,4% år 2003. Andelen elever som läser svenska som andraspråk i Stockholm är 3,7 gånger större i Stockholm än i samtliga kommuner.

Elever med utländsk bakgrund är överrepresenterade av de som inte uppnår grundskolan mål. Enligt styrdokumentet skall skolan ta extra omsorg om dessa elever. Vi tar därför fram ett jämförelsetal som indikerar de resurser i form av lärare per 100 elever som undervisar i modersmål och svenska som andraspråk i förhållande till andelen elever som läser svenska som andraspråk.

Lärare per 100 elever som undervisar i svenska som andraspråk och modersmål
 _____ x 100
Andel elever som läser svenska som andraspråk

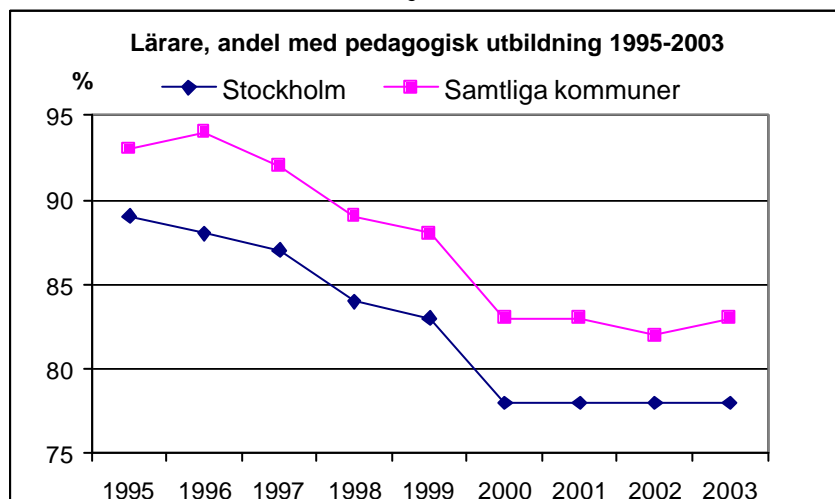


Diagrammet visar att lärartätheten för lärare i modersmål och svenska som andraspråk är större i samtliga kommuner än i Stockholm och att den mellan 1995 och 2003 har minskat med 24% i samtliga kommuner och i Stockholm med 19%.

Lärarkompetens

Enligt styrdokumentet får skolan endast tillsvidareanställa lärare som har formell kompetens.

I Skolverkets databas finner vi jämförelsetalet andelen lärare med pedagogisk utbildning.



Vi ser av diagrammet att andelen lärare med pedagogisk utbildning är högre i samtliga kommuner än i Stockholm att den har sjunkit under perioden. I Stockholm hade år 2003 78% av lärarna en pedagogisk utbildning. I samtliga kommuner var motsvarande siffra 83%.

Resultat

I läroplanen förekommer både mål att sträva mot och mål att uppnå i grundskolan. Mål att sträva mot är rena utvecklingsmål.

Mål att uppnå är rena kunskapsmål som regleras i kursplaner. Från 1998 får eleverna betyg enligt den senaste läroplanen (Lpo-94). Betygsstegen är godkänd (G), väl godkänd (VG) och mycket väl godkänd (MVG).

Varje betyg motsvarar ett meritvärde:

G=10

VG=15

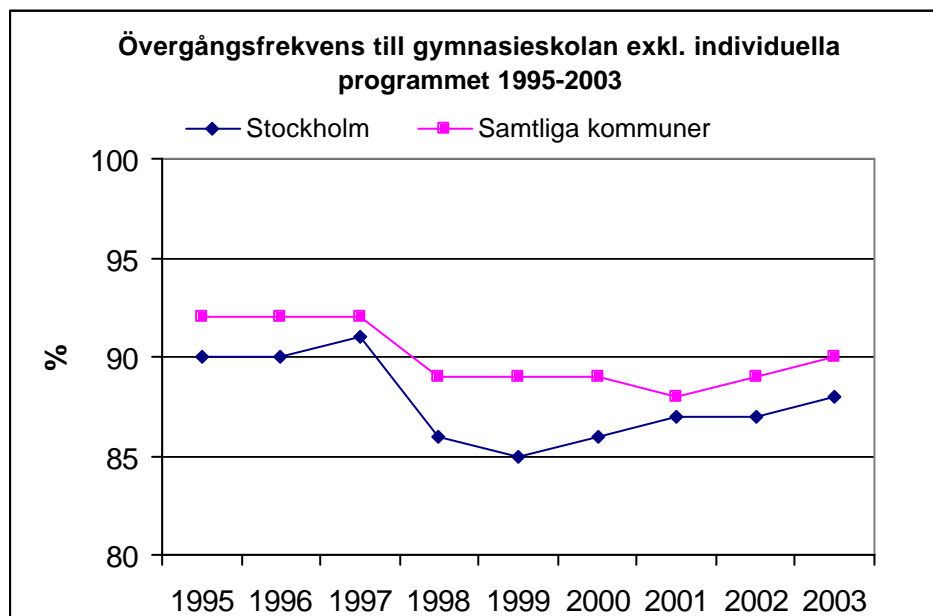
MVG= 20

För att vara behörig att söka ett nationellt program på gymnasieskolan krävs att eleven har godkänt i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik. Det sammanlagda meritvärdet, som ligger till grund för ansökan till gymnasieskolan, är resultatet av de sexton bästa betygen multiplicerat med respektive meritvärde. Som högst kan en elev uppnå ett sammanlagt meritvärde om 320 poäng.

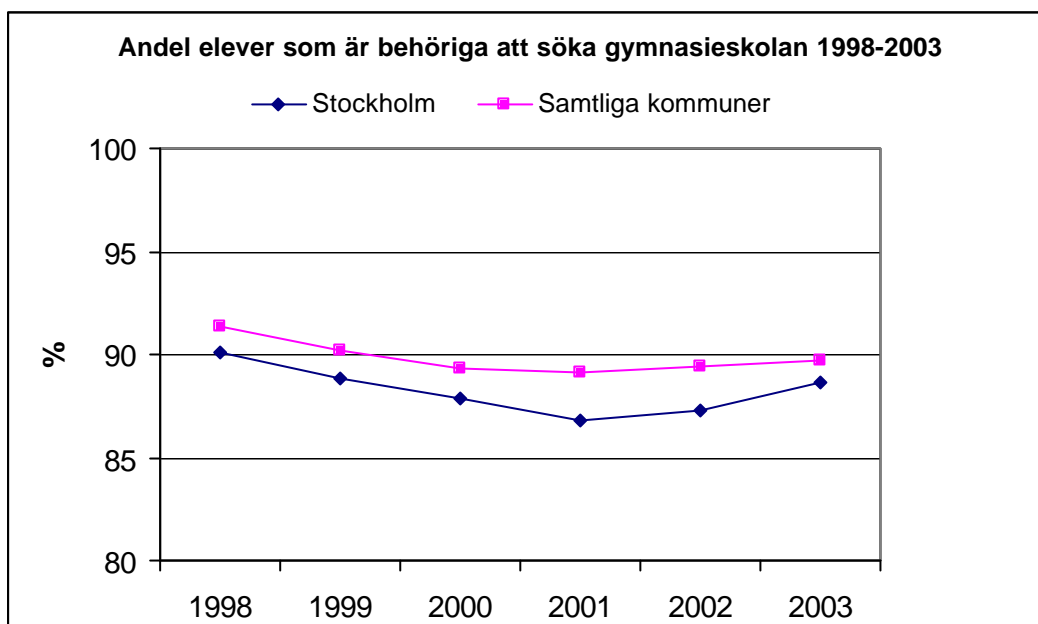
I Skolverkets databas finns bl.a. följande jämförelsetal som användas för att bedöma skolans resultat och kvalitet:

- Elever, andel som ej uppnått målen i ett eller flera ämnen, 1998-
- Elever, andel som är behöriga till gymnasieskolan, 1998-
- Meritvärde i åk 9 genomsnittligt, samtliga elever, pojkar eller flickor 1998-
- Övergångsfrekvens till gymnasieskolan exkl. individuella pgm, 1992-

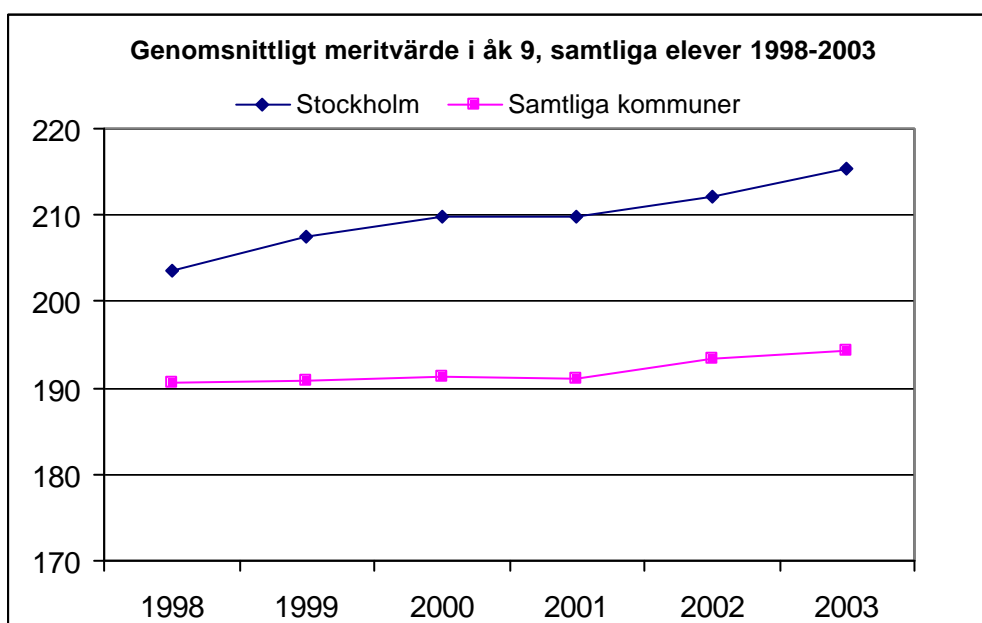
Eftersom ett nytt betygssystem började gälla 1998 finns bara uppgifter från 1998 och framåt för nyckeltal kopplade till betygen. Det nyckeltal som har den längsta tidsserien är därför övergångsfrekvens till gymnasieskolan, exkl. individuella programmet. Detta nyckeltal samvarierar också väl med andelen elever som är behöriga att söka nationellt program på gymnasieskolan efter 1998.



Diagrammet visar att eleverna i samtliga kommuner har en högre övergångsfrekvens till gymnasieskolan än eleverna i Stockholm. I förhållande till 1995 har övergångsfrekvensen sjunkit framför allt 1998 och vi ser en försiktig ökning från 1999 och framåt.



Andelen elever som är behöriga att söka gymnasieskola följer väl andelen elever som börjar på gymnasieskolan exkl. individuella programmet. I skolverkets statistik anges andelen som börjar i gymnasieskolan endast som heltal medan andelen behöriga att söka gymnasieskolan anges med en decimal.



Det genomsnittliga meritvärdet för samtliga elever är högre i Stockholm än i samtliga kommuner. Meritvärdet har också ökat under perioden. Huruvida ökningen av meritvärdet verkligen speglar en ökat kunskapsnivå hos eleverna är osäkert. De undersökningar som gjorts visar att betygsbedömningen fortfarande är ojämn mellan skolor. Det ökade meritvärdet kan likaväl visa på en större medvetenhet hos skolorna om det senaste betygssystemet och en ökad vilja att sätta betygen VG och MVG.

Diskussion

Vi har studerat kostnader, resurser och resultat för den kommunala skolan i Stockholm och jämfört den med samtliga kommuner under perioden 1995-2003.

Vi konstaterar att de kostnadsökningar som skett under perioden inte har gått till ökande resurser. Snarare har resursen lärare minskat eftersom andelen behöriga lärare minskat.

I Stockholm har också andelen barn med invandrabakgrund ökat vilket har gett skolan ett något svårare uppdrag. Under perioden har även skolans resultat försämrats.

Vi har svårt att inte se ett samband mellan det försämrade skolresultaten, det svårare uppdraget och de minskade resurserna.

De dokument som styr den svenska skolan talar om varje elevs rätt till stöd för att uppnå skolans mål. De talar också om skolans skyldighet att stödja de elever som har särskilda behov. Trots detta är mer än tio procent av eleverna som lämnar grundskolans årskurs 9 fortfarande inte behöriga att söka ett nationellt program på gymnasieskolan och en fjärdedel har inte fullständiga betyg. Barn med utländsk härkomst eller med lågutbildade föräldrar är överrepresenterade bland de elever som inte uppnår grundskolans mål.

Fler undersökningar⁶ visar också att det svenska skolresultaten, i en internationell jämförelse, försämrats.

Tidigare forskning (Lindbeck, Hanushek mfl.) visade att lärartäthet inte skulle ha någon egentlig påverkan på elevernas resultat. Modernare forskare (Krueger, Lindahl, Björklund mfl.) visar tvärtom att lärartäthet och klasstorlek har betydelse för skolresultatet. Flera utredningar visar också att en högre lärartäthet har en större positiv effekt för de elever som har ett svårare utgångsläge.

Det riktade statsbidraget⁷ som kommunerna fick från 2001/02 för att öka lärartätheten har inte använts fullt ut utan omfördelats till annan verksamhet inom kommunerna. En utvärdering av personalförstärkningar i grundskolan⁸ visar att *"Om hela det särskilda statsbidraget hade använts för att anställa nya lärare till grundskolan skulle lärartätheten ha ökat från 7,84 till 8,79 lärare per 100 elever mellan läsåret 2000/01 och 2002/03."* Detta motsvarar en 12 procentig ökning. Samma rapport visar också *"att ökade resurser faktiskt har förbättrat studieresultat för elever med lågutbildade föräldrar. Detta resultat är i linje med tidigare studier och är av betydelse för utjämningen av studieresultat mellan barn med olika bakgrund och förutsättningar"*

Vi menar det finns tillräckligt stöd för att konstatera att det finns ett tydligt samband mellan skolans verkliga resurser och skolans resultat.

Den dåliga måluppfyllelsen visar att den kompensatoriska skolan inte fungerar fullt ut och att skolan inte är likvärdig.

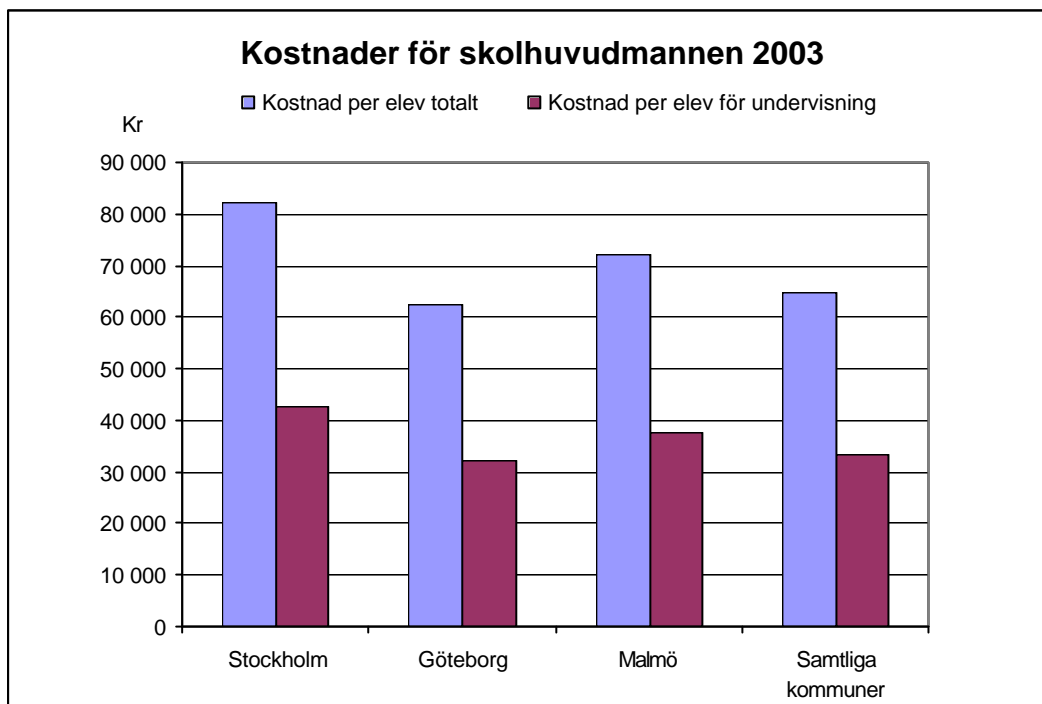
Den rimliga slutsatsen är att tillföra mer resurser till skolan genom att tillåta att skolan kostar mer pengar än idag för att kompensera för de kostnadsökningar som skett.

⁶ TIMSS, PISA

⁷ Wärnersonpengarna

⁸ "En utvärdering av personalförstärkningarna i grundskolan" 2005:6 IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

Är den höga kostnadsutvecklingen i Stockholm ett storstadsfenomen?



Om vi jämför kostnaderna i de tre storstäderna ser vi att kostnaden per elev totalt för skolhuvudmannen år 2003 i Stockholm var 82 200 Kr, Malmö 72 100 Kr och Göteborg 62 400 Kr. Genomsnittet för hela Sverige är 64 700 Kr. Göteborg har alltså en total kostnad per elev som understiger rikssnittet medan Stockholm ligger 27% över rikssnittet. Samtliga storstäder har omkring 20 % elever som läser svenska som andraspråk. Stockholm något mer (23,8%) och genomsnittet i riket är 6,4%.

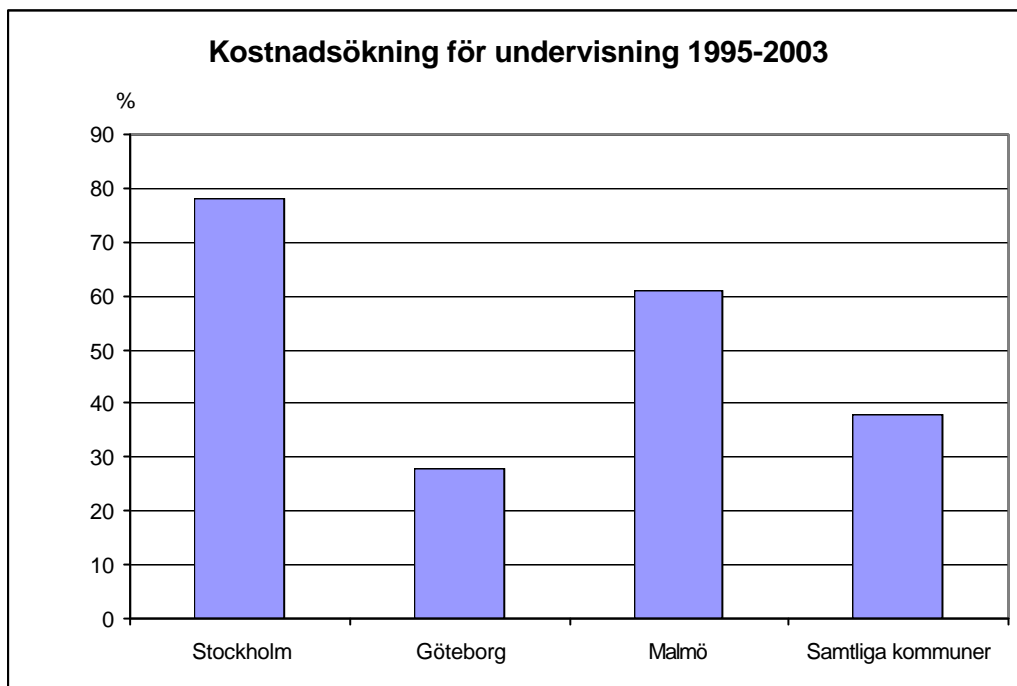
Storstäderna har en högre lärartäthet (8,2 – 8,3%) än riket (8%) men kostnaden för undervisning varierar kraftigt. Kostnaden per elev för undervisning var år 2003 för Stockholm 42 800 Kr, Malmö 37 700, Göteborg 32 200 Kr och genomsnittet för riket var 33 200 Kr. Ökningen av undervisningskostnaden i förhållande till 1995 var för Stockholm 78%, Malmö 61% och Göteborg 28%. Den genomsnittliga ökningen i samtliga kommuner var 38%.

Lärartätheten har varit samma år 1995 som 2003 för Stockholm och samtliga kommuner medan den i Malmö ökat från 7,4 till 8,6 lärare per hundra elever och i Göteborg minskat från 8,3 till 8,2 lärare per hundra elever. Andelen lärare med pedagogiskt utbildning har minskat med ungefär en tiondel för både storstäderna och riket totalt.

Övergångsfrekvensen till gymnasieskolan exkl. individuella programmet har ökat med en procentenhet i Malmö och Göteborg medan den minskat med två procentenheter i Stockholm och riket som helhet. I samtliga storstäder och i riket totalt har andelen elever som är behöriga att söka nationellt program på gymnasieskolan minskat från år 1998 jämfört med 2003.

Andelen elever som läser svenska som andraspråk har ökat med en fjärdedel i Malmö och i Stockholm. I Göteborg har den ökat med ca 10% medan den minskat marginellt i hela riket.

Göteborg skiljer alltså ut sig genom att ha lägre kostnader och kostnadsökningar både avseende den totala kostnaden och kostnaden för undervisning än de andra storstäderna och riket totalt. Malmö har ökat kostnaden för undervisningen med 61% (i löpande priser) men samtidigt ökat lärartätheten från 7,4 till 8,6 lärare per hundra elever.



För Stockholm ökade undervisningskostnaderna med 78% men kostnadsökningen genererade inte någon ökad lärartäthet. Skolresultat mätt som övergångsfrekvens och behörighet att söka gymnasieskola har minskat. Det genomsnittliga meritvärdet har däremot ökat mer i Stockholm än i både de andra storstäderna och i riket totalt.

Ovanstående redovisning ger inget stöd för att kostnadsutvecklingen i Stockholm skulle vara ett storstadsfenomen. Vi kan bara konstatera att kostnaderna för utbildning i Stockholm är högre än i övriga landet och hoppas att detta finns med i bedömningar om fördelning av allmänna kommunbidrag och kommunbidrag riktade till skola och förskola.

Varför är det så stor skillnad mellan kostnadsutvecklingen i Stockholm och övriga landet?

Som föräldrar vill vi ha bästa möjliga skola och som skattebetalare vill vi ha effektivast möjliga skola. Det ligger utanför Föräldraalliansens verksamhetsområde att vidare undersöka vad skillnaderna i kostnadsutvecklingen beror av. För samhället är det dock väsentligt att frågan utreds vidare så att de begränsade ekonomiska resurserna används så effektivt som möjligt.

Kan modellen användas på skolnivå?

Kan man jämföra skolor med i övrigt liknande förhållanden och se om de får olika mycket lärarresurser för pengarna och vad det beror på.

Teorin är att en populär skola har möjlighet att rekrytera bra lärare till lägre kostnad och att en mindre populär skola får betala mer för sämre lärare. Skolorna hamnar då i en positiv eller negativ spiral. Den populära skolan har fler bra lärare och högre lärartäthet och förmodligen ett bättre klimat och resultat vilket gör det möjligt att rekrytera bra lärare till lägre kostnad.

Samma sak gäller elever. Den populära skolan rekryterar motiverade (föräldrars) elever och kan lätt optimera antalet elever dvs. få fulla klasser. Den mindre populära skolan kan inte på samma sätt rekrytera "bra" elever eller fylla klasserna och får därmed en sämre ekonomi.

Staten som huvudman för skolan?

Staten sätter mål för skolan och reglerar den genom skolans styrdokument. Kommunerna ska som huvudmän ha utförandeansvaret och bedriva skolverksamhet i enlighet med skolans styrdokument. En grundläggande utgångspunkt är att skolan skall vara likvärdig. Med likvärdig menar vi att varje barn, oavsett bakgrund och förutsättningar, skall ha lika möjlighet att uppnå skolans mål. Denna begränsade studie, liksom många andra, visar att så inte är fallet. Dels uppnår inte alla barn skolans mål, dels är det betydande skillnader mellan kommunernas kostnader, resurser och måluppfyllelse. De resurser som ställs till varje barns förfogande bör utgå från elevens verkliga behov och inte av i vilken kommun barnet bor i eller vilken skola eleven går i.

Med utgångspunkt i gällande styrdokument och FN:s konvention om barnets rättigheter menar Föräldraalliansen i Stockholm Stad att det noga bör övervägas om inte staten skall vara huvudman för skolan. Det är för oss naturligare att den instans som sätter målen för verksamheten också ansvarar för att de resurser som krävs för att uppnå målen ställs till verksamheternas förfogande.

Vikten av att tala samma språk

I debatten om skolan i Stockholm förekommer nyckeltal som beräknas olika beroende på vem som definierar dem. Exempel på detta är t.ex. att Stockholms Stad och Skolverket har olika definitioner av lärartäthet och lärarbehörighet. Enligt Stockholms stad är ca 3% av lärarna i grundskolan i Stockholm obehöriga medan det enligt Skolverket i stället rör sig om ca. 20%. Om olika kvalitetsredovisningar visar olika värde på samma resurs skapar det förvirring. Det spär också på skillnaden i föräldrars erfarenhet av skolan den bild politikerna ger av skolan.

Detsamma gäller vid fördelning av kostnader för skolan. Om skolan tillåts kosta 3% mer nästa år än i år och kostnadsökningen⁹ uppgår till 4-5% har man inte tillfört reella resurser till skolan utan resultatet blir att skolan behöver göra nya besparingar eller effektiviseringar. Om erfarna politiker och tjänstemän framhåller att man tillfört resurser till skolan och föräldrarna erfar att resurserna för skolan istället minskar med nya neddragningar som följd minskar förtroendet för de som styr skolan. Alla föräldrar har dock inte tillräcklig kunskap för att förstå hela systemet utan angriper fel instans när nya besparingar aviserar.

Föräldraalliansen i Stockholms Stad menar att det är viktigt för skoldebatten i Stockholm att vi talar samma språk och använder samma definitioner i budget, verksamhetsplaner och kvalitetsredovisningar såväl som i debatter, dagligt tal och media.

Vad som inte finns med i denna studie

Denna studie beskriver samband och skillnader mellan kostnader och resurser. Vidare beskriver vi skolans resultat med utgångspunkt i läroplanens mål att uppnå. Vi behandlar inte läroplanens mål att sträva mot, hur väl skolorna lyckas med det hälsofrämjande och förebyggande arbetet eller brukarnas attityder till skolan. Dessa frågor är för oss som föräldrar lika viktiga som de enkelt mätbara målen.

Fritidshemmen integreras i allt större utsträckning med skolan. Sedan början av 90-talet har resurserna inom fritidsverksamheten minskat dramatiskt. Med samma huvudman kan resurser och kostnader omfördelas mellan skola och fritidshem. Huruvida sådana omfördelningar görs och kan vara en förklaring till delar av skillnaderna i kostnader går inte att utläsa ur statistiken. Föräldraalliansen menar dock att detta är ett område som bör studeras vidare.

⁹ Enligt statistik från Sveriges Kommuner och Landsting har löneutvecklingen mellan år 1994 och 2004 varit 55% för grundskolelärare 1-7 och 51% för grundskolelärare 4-9 vilket motsvarar en årlig löneökning med 4,5 respektive 4,2 procent. (Aktuellt om skola och barnomsorg, augusti 2005)

Referenser

Skolverkets databas för jämförelsetal
<http://www.jmfтал.artisan.se/>

Björklund, A P-A Edin, P Fredriksson & A Kreuger (2003): *Den svenska skolan – effektiv och jämlik?* Välfärdspolitiska rådets rapport, SNS Förlag.

Linbeck, A T Persson, A Sandmo, B Swedenborg (2003) "Nya villkor för ekonomi och politik", ekonomikommissionens förslag, SOU 1993: 16. Allmänna Förlaget.

Hanushek, E (1997) *Assessing the effects of school resources on student performance: an update*. Educational Evaluation and Policy Analysis 1.

Krueger, A & D Whitmore (2001) *The effect of attending a small class in the early grades on college-test taking and middle school test results: evidence from project STAR*. Economic Journal 111, 1-28.

Lindahl, M (2001): *Home versus school learning: a new approach to estimating the effect of class size on achievement*. IZA discussion papers no 261.

Mer att läsa

Barnen i Stockholm förlorade 452,6 miljoner 2003

Föräldraalliansen i Stockholms Stad, FiSS (2004)
http://www.fiss.se/doc/Pressm_bokslut2003.doc

Omfördelning av resurser från barn och ungdom till andra verksamheter i Stadsdelsnämnderna 2005

Föräldraalliansen i Stockholm Stad, FiSS (2005)
<http://www.fiss.se/files/SDN2005.pdf>

Barn i Stockholm

USK december 2004

http://www.stockholm.se/templates/template_120.asp_O_number_E_82027_A_category_E_24

Kvalitetsredovisning 2004

Stockholms stads pedagogiska verksamheter

http://www.stockholm.se/templates/template_120.asp_O_number_E_57759_A_category_E_167_A_cat1_E_440_A_cat2_E_12693_A_cat3_E_12693_A_c_E_12693_A_name_E_Kvalitetsredovisningar

Granskning av elevernas garanterade undervisningstid och lärarnas arbetstider.

Revisionsrapport Nr 6 mars 2005 (Stockholm)

<http://www.revision.stockholm.se/visaSamman.asp?ID=436>

Tänk långsiktigt!

En samhällsekonomisk modell för prioriteringar som påverkar barns psykiska hälsa
 Socialstyrelsen, Skolverket och Statens folkhälsoinstitut. 2004

<http://www.sos.se/fulltext/110/2004-110-4/2004-110-4.pdf>

Mer kunskap för pengarna

En analys av resurser och resultat i grundskolan, Skolverket 2004 återtagen

Skolverkets rapport 170 - Samband mellan resurser och resultat

- En studie av landets grundskolor med elever i årskurs 9, 1999

<http://www.skolverket.se/publikationer?id=529>

Den svenska skolan - ger mer resurser bättre resultat?

Svenskt Näringsliv oktober 2001

[http://sn.svensktnaringsliv.se/sn/publi.nsf/Publikationerview/55E97A04169A6ECFC1256B6F0042E2D9/\\$File/PUB200110-001-1.pdf](http://sn.svensktnaringsliv.se/sn/publi.nsf/Publikationerview/55E97A04169A6ECFC1256B6F0042E2D9/$File/PUB200110-001-1.pdf)

Klassfrågan

-en ESO-rapport om lärartätheten i skolan,

Alan B. Krueger och Mikael Lindahl (2002)

<http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/3815>

Vad hände med resurserna när den svenska skolan decentraliserades?

2005: 1

IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

http://www.ifau.se/templates/ListingPublication_____1098.aspx

En utvärdering av personalförstärkningarna i grundskolan

2005: 6

IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

http://www.ifau.se/templates/ListingPublication_____1098.aspx

Aktuellt om skola och barnomsorg

Sveriges kommuner och Landsting, augusti 2005

<http://www.skl.se/artikel.asp?C=406&A=16597>

Lyckan kommer, lyckan går

SOM-undersökningen 2004

http://www.som.gu.se/publikationer/lyckan_kommer/lyckan.htm

Bilaga 1

Skolverkets definitioner¹⁰:

Kostnad totalt för skolhuvudmannen:

I totalkostnaden ingår skolledning, lokaler och inventarier, skolmältider, elevvård, SYO-verksamhet, undervisning, kompetensutveckling av lärare, läromedel och skolbibliotek samt övriga kostnader som inte i denna rapport särredovisas t.ex. administration inklusive grundskolans andel av kommungemensam verksamhet, kompetensutveckling av annan personal än lärare, elevassistenter och skolvårdar m.m. Kostnader för skolskjutsar ingår inte.

Kostnad per elev för undervisning

Kostnad (främst löner) för samtliga läro- och timplanebundna aktiviteter samt lönekostnader för lärare under tid för kompetensutveckling liksom lönekostnader för ev. vikarie. Kostnaden divideras med antal elever.

Kostnad per elev för lokaler

Kostnader för lokaler och inventarier för grundskolans verksamhet inkl. fastighetsskötsel (ej övriga vaktmästartjänster) och städning dividerat med antal elever.

Kostnad per elev för elevvård

Kostnader för skolläkare, skolsköterskor, skolkuratorer och skolpsykologer (även kostnad för köpta tjänster ingår).

Kostnad per elev för läromedel, utrustning och skolbibliotek

Kostnader för läroböcker och annat tryckt material, utrustning inkl. kapital- och servicekostnad, löner för inst.tekniker, studiebesök, lägerskolor m.m. samt kostnader för skolbibliotek t.ex. löner, inköp av böcker mm som redovisas i skolans bokföring.

Kostnad per elev för skolmältider

Löner, livsmedel, administrativa kostnader, transporter m.m. Eventuella elevavgifter är inte frånräknade medan övriga intäkter för skolmältider är frånräknade.

Övrigt

Övriga kostnader som inte särredovisas t.ex. administration inklusive grundskolans andel av kommungemensam verksamhet, kompetensutveckling av annan personal än lärare, elevassistenter och skolvårdar m.m. Kostnader för skolskjutsar ingår inte.

I denna analys är kostnaden för "övrigt" uträknad som skillnaden mellan "total kostnad för skolhuvudmannen" minus kostnader för "undervisning", "lokaler", "elevvård" "läromedel" och "skolmältider". Här ingår även kostnaden för skolskjuts.

¹⁰ Se skolverkets jämförelsedatabas för skillnader i definitioner mellan åren