

Effektivitet i kommuner 2022

Februari 2022

Effektivitet i kommuner

Förord

Syftet med denna rapport och med de nyckeltal den baseras på är att ge underlag till diskussioner och effektivitetsutveckling, att bidra med faktaunderlag till de prioriteringar och beslut som behöver tas lokalt. Sedan RKA:s första rapport om effektivitet i kommuner som vi publicerade på Finansdepartementets uppdrag har ett år förflutit. Ett år som innehållit många diskussioner, utbildningar och analyser. Det har handlat om effektivitet, vad det är och hur effektivitet kan mätas och jämföras.

Sedan förra året har vi utökat nyckeltalssamlingen om produktivitet och effektivitet i Kolada med effektivitetsindex för att underlätta jämförelser även av dessa. Vi poängterade förra året, och fortsätter poängtera samma sak i år: den effektivitetsvisning i Kolada som vi baserat denna rapport på är fortfarande ny och under utveckling. Datatillgången är en starkt begränsande faktor och justeringar lär fortsätta komma.

I denna rapport, som vänder sig till politiker och övergripande kommunal ledningsnivå samt till departement och myndigheter som följer kommunsektorn och dess effektivitet, har vi fokuserat på att fånga de övergripande perspektiven, i första hand utveckling över tid. Vi har även valt att låta det pedagogiska området vara i fokus för denna rapport, såväl gällande utvecklingen som helhet men också i form av att lyfta fram några kommunexempel där god utveckling ses tydligt.

Jag vill rikta ett varmt tack till alla som kontaktat RKA under året och bidragit med värdefulla synpunkter och frågor. Ert engagemang bidrar till utveckling!

Stockholm i februari 2022

Maria Price

Kanslichef

Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA)

Sammanfattning

För att kunna analysera effektiviteten i kommunernas största verksamheter har RKA beräknat effektivitetsindex baserade på tidigare publicerade index för kvalitet och resurs i databasen Kolada¹. Metoden som använts bygger på jämförelser och resultaten handlar därmed om relativ effektivitet.

Vi har i möjligaste mån justerat för skillnader i förutsättningar såsom demografi och socioekonomi, då ser vi att de strukturella förutsättningarna påverkar resultatet – inte minst inom utbildningsområdet som vi fokuserat på i denna rapport. Innebörden är att kommuner med hög effektivitet enligt RKA:s index samtidigt kan ha svaga faktiska resultat, men givet de strukturella förutsättningarna är det ändå jämförelsevis goda resultat.

Nyckeltalen utgår från befintlig statistik men eftersom datatillgången är begränsad, liksom möjligheten att mäta resultatets kvalitet i flera av verksamheterna, behöver analyser göras med stor försiktighet.

Det område som vi analyserat för denna kommunrapport fokuserar på förskola, kommunal grundskola och kommunal gymnasieskola. Utbildningsområdet hör till kommunernas största verksamhetsområden och vilka resultat som åstadkoms är av största intresse för både individen, kommunen och samhället – på såväl kort som lång sikt.

Eftersom vi saknar resultatmått för förskolan innebär detta att vi inte kan dra några slutsatser om hur effektiviteten har förändrats över tid men däremot kan vi konstatera att volymerna har ökat de senaste tjugo åren. Andelen barn mellan ett och fem år i landet som är inskrivna i förskolan har ökat rejält de senaste 20 åren – från 66 procent till 85 procent.

Personaltätheten i förskolan talas det ofta om, trots att variationen har varit marginell de senaste två decennierna. Personaltätheten i riket uppgår till ungefär 5,2 barn per årsarbetare. En viss variation syns mellan kommungrupper där Pendlingskommun nära storstad har flest antal barn per årsarbetare.

Avseende effektiviteten inom den kommunala grundskolan åk 1-9 kan vi inte se någon förbättring på riksnivå de senaste tio åren, snarare en försämring. Kostnaderna har ökat med 24 procent i fasta priser samtidigt som antalet elever ökat med 18 procent.

Kvalitetsresultaten har försämrats i riket under samma period, om vi tittar på att nå kunskapskraven samt behörighet till gymnasiet. Det är en högre andel flickor än pojkar som får godkänt i alla ämnen i grundskolans årskurs nio, men sedan år 2010 syns en försämring i flickors resultat när det gäller att nå kunskapskraven i alla ämnen, medan pojkars resultat år 2020 i princip är i nivå med resultaten för tio år sedan. Behörigheten till gymnasieskolan har försämrats för både pojkar och flickor, medan meritvärdet förbättrats något.

Effektiviteten inom kommunala gymnasieskolan har ökat något de senaste åren. Kostnaderna har ökat långsammare i fasta priser än ökningen i antalet elever, samtidigt som vi ser en försiktig resultatförbättring. Sju av tio elever i kommunala gymnasieskolor klarade gymnasieexamen inom 4 år, en nivå som förbättras en aning för perioden 2015 till 2020.

¹ www.kolada.se Se Jämföraren och visningen Effektivitet

Pojkarna hade något svagare resultat än flickorna. Gymnasieelevers nöjdhet enligt Skolinspektionens elevenkät varierar mellan kommungrupper. Nöjdheten är generellt sett hög i *Landsbygdkommuner*. I kommungrupperna *Storstäder* och *Pendlingskommuner näraorstäder* är resultaten lägre.

Vi har undersökt om det finns någon form av samvariation avseende effektivitet mellan olika verksamhetsområden men inte kunnat hitta någon sådan. Det vanliga är att kommuner är bra inom några verksamheter. Ytterst få kommuner är effektiva inom alla områden (d.v.s. har genomgående höga värden på alla effektivitetsindex).

Vi har intervjuat några kommuner som visat på hög effektivitet över tid och/eller som har en positiv utveckling. Några gemensamma nämnare framkommer i intervjuerna. Dit hör betydelsen av god kultur, struktur och ledarskap för att åstadkomma hög effektivitet. Och ett hårt arbete med att utveckla just dessa saker.

En god kultur beskrivs som vikten av tillit, öppenhet och ett tillåtande klimat. En utvecklande, engagerande och nyfiken kultur innebär att medarbetare vågar pröva nya arbetssätt vilket är viktigt för möjligheten att förbättra resultat och effektivitet.

En utgångspunkt för väl fungerande verksamheter är genomtänkta strukturer i form av mål- och styrprocesser, systematiskt kvalitetsarbete, dialogprocesser, analysprocesser, uppföljning och andra rutiner. Detta "maskineri" är ett nödvändigt komplement till det goda ledarskapet och den goda kulturen för att åstadkomma hög effektivitet, samtidigt som det inte får göras för komplicerat eller tidskrävande.

Det goda ledarskapet behöver genomsyra hela verksamheten, från klassrum, förvaltningsledning till politisk ledning, och det ses som avgörande för att stärka effektiviteten och dess utveckling. Det goda ledarskapet bygger på tillit och förtroende och innebär också tydlighet kopplat till mål och uppdrag.

Kulturen, strukturen och ledarskapet är ömsesidigt beroende av varandra där ingen av de tre står ensam stark men där de tre tillsammans utgör stark grund för hög effektivitet.

Denna rapport riktar sig i första hand till politiker och tjänstepersoner på övergripande ledningsnivå i kommuner samt till departement och myndigheter som följer kommunsektorn och dess effektivitet.

De som önskar få ett fördjupat stöd kring analys av kommunens effektivitet är varmt välkomna att kontakta RKA. Vi har statens och SKR:s uppdrag att ge kommuner och regioner stöd med analys och jämförelser av resultat och resursanvändning. Vi genomför såväl öppna som kommunspezifika utbildningar kring effektivitet och analys och tillhandahåller den öppna och kostnadsfria databasen Kolada.

Innehåll

Förord	1
Sammanfattning	2
Bakgrund	5
Produktivitet och effektivitet i ett kommunalt sammanhang.....	6
Index för effektivitet.....	8
Vad kom vi fram till i förra rapporten.....	9
Metodfrågor som diskuterats mycket sedan förra rapporten	9
Övergripande resultat	11
Volymförändringar över tid.....	12
Utveckling över tid inom utbildningsområdet	13
Förskola.....	13
Kommunal grundskola.....	17
Kommunal gymnasieskola	24
Sammanfattning av utbildningsområdets utveckling över tid	29
Goda exempel	30
Gott ledarskap, kunden i fokus och tillit bidrar till hög effektivitet i Nacka	31
Engagerad personal och systematiskt kvalitetsarbete utvecklar förskolan i Piteå	33
Strukturerad, lärande och öppen dialog utvecklar grundskolan i Kalmar	35
Systematiskt kvalitetsarbete, analys och tillit stärker effektiviteten för grundskolan i Sigtuna	38
Se och stödja varje elev, varje dag i Åmåls gymnasieskola	40
Sammanfattning av intervjuerna.....	42
Slutord	43
Referensförteckning	44
Bilaga 1 Metodbeskrivning.....	45
Bilaga 2. Index och nyckeltal per verksamhetsområde.....	48

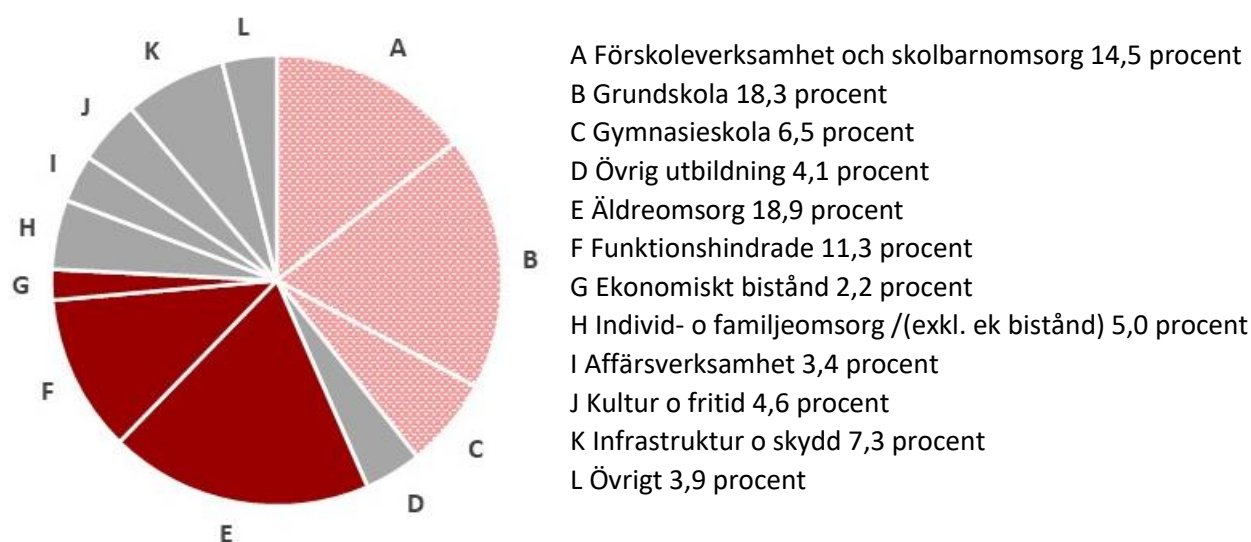
Bakgrund

Hösten 2019 fick Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) i uppdrag av Finansdepartementet att utarbeta nyckeltal för produktivitet och effektivitet i kommunsektorn som visas i Kolada samt att ta fram årligen återkommande rapporter för kommunerna respektive regionerna. Intresset för kommunsektorns effektivitet har funnits länge och inte minst demografiska utmaningar bidrar till att ytterligare stärka intresset.

Denna andra kommunrapport har fokus på kommunernas effektivitet över tid och med inriktning mot verksamhet inom förskola, kommunal grundskola och kommunal gymnasieskola. I bilden nedan ser vi hur fördelningen av kommunernas kostnader ser ut och där de områden som finns i effektivitetsvisningen i Kolada har markerats med mörkstrad ljusröd färg för utbildningsområdet och mörkröd färg för området stöd och omsorg. Största relativa förändringarna jämfört med 2019 är att äldreomsorg ökade med 0,5 procentenheter (+6,2 mdkr) och att andelen för övrigt minskade med 0,8 procentenheter (-4,8 mdkr).

Figur 1. Fördelning av kommunernas kostnader för verksamheten år 2020

Total kostnad: 715 miljarder kronor



Det finns stora skillnader i resultat kvalitet och resursförbrukning mellan kommuner, och de kommuner som har högst resursförbrukning är inte nödvändigtvis de som har bäst kvalitet. En slutsats är att det finns betydande skillnader i effektivitet – och om det finns stora skillnader borde det finnas utrymme att förbättra effektiviteten. En invändning är att kommunernas förutsättningar för att bedriva verksamhet skiljer sig åt. Är större resursförbrukning då en konsekvens av ineffektivitet, ambitionsnivå eller av svåra förutsättningar?

För att kunna analysera effektiviteten i kommunernas verksamheter har RKA tagit fram nyckeltal baserade på vedertagna mått och index² som skapats för resurs respektive kvalitet där vi i möjligaste mån tar hänsyn till skillnader i strukturella förutsättningar. Vi har bland

² Metoden för indexberäkning beskrivs i bilaga 1

annat tagit stöd av det kommunala utjämningsystemet, som har till syfte att jämna ut för strukturella förutsättningar på kostnadssidan. Gällande resultat på utbildningsområdet finns modellberäknade värden baserade på socioekonomiska faktorer som påverkar elevers resultat i skolan. Därmed går det att göra jämförelser kring effektivitet kommuner emellan, trots att förutsättningarna ser väldigt olika ut.

Med utgångspunkt i kvalitetsindex och resursindex har vi även beräknat effektivitetsindex för respektive verksamhet. Dessa finns publicerade i databasen Kolada. I denna rapport ger vi en överblick av effektiviteten över tid och gör en fördjupning inom utbildningsområdet. I slutet av rapporten lyfter vi, med stöd av intervjuer, fram några av de kommuner som lyckats väl avseende effektivitet generellt eller för specifika verksamheter. Tillgången till statistik som visar verksamheternas resultat kvalitet är ytterst begränsad inom flera områden. Det handlar både om att det helt kan saknas mått för resultat kvalitet, att de är väldigt få eller att få kommuner har inrapporterat data för vissa mått. Alla analyser ska därför göras med stor försiktighet.

Flera rapporter under senare år har belyst kommunernas effektivitet³. Dessa bidrar med olika bilder av utrymme till effektivitetsförbättringar och ger olika bilder av vilka som är mer effektiva än andra. Att slutsatserna varierar kan förklaras av olika metodval och delvis olika dataunderlag. En styrka med de nyckeltal RKA har tagit fram är graden av nedbrytbarhet och transparens vilket möjliggör för kommunerna att snabbt kunna se vilka områden som är mest angelägna att öka effektiviteten inom. Vi ser det också som en styrka att ett trettiotal kommuner samt representanter från departement och myndigheter har varit delaktiga i framtagandet av nyckeltalen för att säkerställa att måtten är vedertagna och adekvata.

Produktivitet och effektivitet i ett kommunalt sammanhang

Effektivitet handlar om att skapa ett så stort värde som möjligt till en så låg kostnad som möjligt. En effektiv kommunal verksamhet innebär att medborgarna får bästa möjliga service till lägsta möjliga kostnad. Effektivitet är alltså alltid på modet. Vilka vägar finns då att gå för att klara den demografiska utmaningen? Ett möjligt alternativ är att sänka omfattning och kvalitet i den kommunala servicen, ett andra är att öka skuldsättningen i den kommunala sektorn, ett tredje är att höja kommunalskatten och ett fjärde är att förbättra effektiviteten. Det sistnämnda torde vara det mest attraktiva och det är för att ge stöd i arbetet med att förbättra effektiviteten som RKA:s effektivitetsnyckeltal- och rapporter tagits fram.

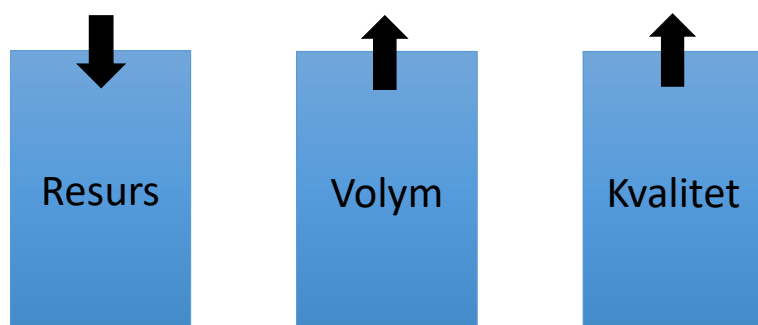
Begrepp som produktivitet och effektivitet definieras på olika sätt i olika sammanhang. Enligt den definition vi har utgått från, som baseras på hur SKR har beskrivit effektivitet i sin ekonomirapport de senaste åren, handlar effektivitet om att skapa ett så stort värde som möjligt till en så låg kostnad som möjligt. Effektivisering är *inte* lika med besparing eller nedskärning, även om det ofta används så. En besparing som medför försämrad verksamhet är ingen effektivisering, utan bara just en besparing. En besparing *kan* innebära effektivisering, om verksamhetens kvalitet och omfattning inte påverkas negativt. Likaså behöver

³ Se vidare referenslistan i slutet av denna rapport

effektivisering inte innebära en besparing. Om verksamhetens omfattning eller kvalitet ökar, och kostnaden är oförändrad, så är det en effektivisering men ingen besparing.

Värdet av en kommunal verksamhet kan ofta delas in i två delar, dels en viss volym (t.ex. antal elever eller brukare), dels en viss kvalitetsnivå (t.ex. meritvärde eller nöjda brukare). Kvalitet och volym utgör tillsammans med resurs de komponenter som behövs för att säga något om effektivitet. Figuren nedan belyser effektivitetsbegreppets flerdimensionella karaktär.

Figur 2. Produktivitet och effektivitet har flera dimensioner



Pilarna i figuren visar hur effektiviteten kan öka. Lägre resurser, ökade volymer och höjd kvalitet innebär alla att effektiviteten höjs – *om inte de andra två förändras åt "fel" håll.*

- Höjd kvalitet innebär alltid en effektivisering, om resurserna inte ökar och volymen inte minskar.
- Mindre resurser innebär alltid en effektivisering *om inte kvalitet och volym minskar.*
- Ökad volym innebär alltid en effektivisering *om inte kvaliteten sjunker eller resurserna ökar.*

Men vad händer om kvaliteten ökar, resursförbrukningen ökar och volymen är oförändrad? Ja, det beror helt enkelt på hur mycket kvaliteten och resursförbrukningen ökar. Ökar kvaliteten mer än resurserna så kommer effektiviteten att öka, och det motsatta gäller om kvaliteten ökar mindre än resurserna. Här är det viktigt att påpeka att kvalitetsbegreppen skiljer sig åt mellan olika verksamheter. Ibland kan vi enbart tala om strukturkvalitet, eller faktorer som anger förutsättningar för resultat-kvalitet, vilket i nuläget gäller för t.ex. förskolan. I andra sammanhang finns professionellt rapporterade eller bedömda resultat, alternativt brukarrapporterade resultat.

Om vi enbart skulle titta på mått som beskriver faktiskt uppnådda resultat är risken stor att en kommun pekats ut som effektiv (eller ineffektiv) bara för att den har jämförelsevis gynnsamma (eller ogynnsamma) förutsättningar för verksamheten. Därför har vi, när så varit möjligt, justerat kvalitetsindex och resursindex för skillnader i förutsättningar⁴. Det innebär

⁴ På kostnadssidan är många bekanta med nettokostnadsavvikelsen, där kostnadsutjämnings variabler används för att ta hänsyn till struktur. För skolområdet är det vanligt att använda resultatmått som är justerade utifrån elevsammansättning. Dessa befintliga mått har använts. Utgångspunkten har varit att använda etablerade mått och strukturjusteringsmetoder, men inom några områden har vi skapat nya.

att om kostnader, volymer och kvalitet är desamma i två kommuner är kommunen med de tuffaste förutsättningarna, utifrån i första hand demografi och socioekonomi, mest effektiv.

Index för effektivitet

För att ge en övergripande bild av kommunens effektivitet utifrån perspektiven kvalitet och resursförbrukning för olika delverksamheter behöver vi beakta ett stort antal mått. Index erbjuder möjligheten att använda flera mått och samtidigt ge en överskådlig bild. Många – även vi – tycker att index kan vara svåra att tolka. När flera mått vägs ihop kan det vara svårt att se vad som ger ett högt eller lågt värde. De index vi tagit fram ger möjlighet till nedbrytning ända ner på nyckeltalsnivå för att behålla så stor transparens som möjligt. Vi har skapat effektivitetsindex för varje verksamhet och vi är väl medvetna om att index riskerar att inbjuda till rangordnande, men detta är definitivt inte vårt syfte, och vår förhoppning är att andra inte heller använder dem på det viset. Att skapa ett enda övergripande index för effektivitet i kommunen ser vi inte som att det vore gynnsamt för arbetet med att förbättra effektiviteten, och här får vi stöd av den forskning som Handelshögskolan i Stockholm har bedrivit kring SKR:s projekt KKiK (Kommunens kvalitet i korthet) under åren 2015-2020⁵.

När vi beräknar index gör vi det med nyckeltal av olika karaktär. Ett nyckeltal mäts i antal dagar, ett annat i procent och ett tredje i kronor per invånare. För att det ska vara möjligt att väga samma dessa behöver nyckeltalen först räknas om så att de blir jämförbara. Vi har använt en metod för detta som kallas normalisering eller re-scaling. För varje verksamhetsområde räknar vi sedan ihop ett kvalitetsindex och ett resursindex. Alla kommuner ges indexvärden mellan 0 och 100, där 100 ges till de kommuner med bäst värden och 0 till de kommuner med sämst värden. Indexvärdena mäter alltså relativ kvalitet och relativ resursåtgång. Kvalitetsindexet och resursindexet för varje verksamhet räknas därefter samman till ett effektivitetsindex, även detta med värden mellan 0 och 100. Effektivitetsindexet kommer därmed att mäta relativ effektivitet. En utförlig metodbeskrivning finns i bilaga 1.

De nyckeltal som ingår i respektive index har valts ut i samråd med kommunrepresentanter från drygt 30 kommuner och representanter från bland annat SKR och Regeringskansliet. Det har inte gjorts något viktning av nyckeltalen som ingår i indexen, med ett undantag⁶. I kvalitetsindexet för äldreomsorg ingår sex nyckeltal och varje nyckeltal väger alltså en sjättedel. I resursindexet för funktionshinderområdet ingår tre nyckeltal, och varje nyckeltal väger således en tredjedel. Ett indexvärde publiceras endast om kommunen har värden för alla ingående nyckeltal i indexet. I möjligaste mån har vi använt nyckeltal som är justerade för strukturella skillnader, exempelvis demografiska och socioekonomiska förutsättningar, som påverkar resursåtgång och resultat. Vi ser det som en förutsättning för att nyckeltalen ska ge en bild av effektivitetsskillnader mellan kommuner, utifrån att förutsättningarna för att bedriva verksamhet ser olika ut. I flera fall finns det vedertagna nyckeltal som tar hänsyn

⁵ Rankings as vibrant, 'becoming' things: Tracing the weaving of the Swedish municipality public quality ranking 2007-2020.

⁶ Ett undantag är kvalitetsindex för gymnasieskola där det finns två nyckeltal, ett mått för hur hög andel som tar examen inom fyra år, och en elevenkät. Elevenkäten väger där istället en fjärdedel för att den ska ha samma andel för gymnasieskola som för grundskola.

till strukturella skillnader, och i några fall har vi skapat nya mått. En lista på samtliga index och nyckeltal finns i bilaga 2.

Vad kom vi fram till i förra rapporten

I den första rapporten om effektivitet i kommuner som RKA publicerade i februari 2021 pekade vi på några övergripande resultat. De mest framträdande resultaten var att

-Få var effektiva på allt – många var effektiva på något

Vi kunde konstatera att få kommuner lyckades med konststycket att ha hög effektivitet inom många verksamhetsområden medan många kommuner hamnade högt inom någon enskild verksamhet.

-Strukturjusteringar hade stor betydelse för resultatet

Det visade sig att kommuner som fick höga värden i våra index, där hänsyn tagits till struktur, inte var samma kommuner som ofta får höga värden i faktiska (icke-justerade) resultat - och vice versa.

- Inga tydliga samband sågs mellan resurser och kvalitet

Det var svårt att hitta samband mellan resurser och kvalitet inom och mellan de olika verksamheterna. Det gick inte att säga att ett högt kostnadsläge hängde ihop med goda – eller med dåliga – kvalitetsmässiga resultat.

- Flera kommuner i Kalmar, Kronoberg och Jönköpings län präglades av låga kostnader och hög kvalitet

Ett av få mönster som gick att skönja kring effektivitet var en generellt god effektivitet bland kommunerna i dessa län.

Efter publiceringen för ett år sedan har RKA mottagit mängder av frågor, tankar och synpunkter. Kansliets personal har bjudits in till ett stort antal kommuner för att gå igenom kommunens resultat och diskutera hur materialet kan användas i respektive kommun. Av alla de diskussioner som förts under året vill vi i det följande återge några områden som vi bedömer kan vara värdefulla för fler att ta del av.

Metodfrågor som diskuterats mycket sedan förra rapporten

Under året som gått har många kommuner använt nyckeltalen för effektivitet för att analysera sin verksamhet och RKA har demonstrerat nyckeltalen för många kommunledningar och genomfört kortare eller längre analysinsatser kring effektivitet för ett antal kommuner. RKA:s upplevelse är att nyckeltalen på ett bra sätt ger en övergripande bild av kommunens kostnader och resultat, men för några av måtten har kommunerna också stött på svårigheter i analysen. Ett exempel är kvalitetsindex för grundskola och gymnasieskola, där resultatet mäts som avvikelse från förväntat värde. Kommuner med mycket gynnsamma förutsättningar får väldigt höga förväntade resultat. Detta märks tydligast i kvalitetsindexet för grundskola där bland annat behörighet till yrkesprogram ingår. I en kommun där andelen elever som förväntas bli behöriga till yrkesprogram är 98,4 procent ger få möjligheter till en stor positiv avvikelse. Det har diskuterats om det för dessa kommuner ens är möjligt att få det högsta indexvärdet 100 i kvalitetsindexet för grundskola, att det skulle kräva över 100 procent för att få tillräckligt stor positiv avvikelse. Våra känslighetsberäkningar har dock visat

att alla kommuner kan få indexvärde 100, oavsett socioekonomiska förutsättningar. Vi ser dock fortsatt behov av att analysera hur modellen påverkar resultaten. Samtidigt är det tydligt att sambandet mellan strukturella faktorer och skolresultat är mycket starkt. Att använda mått som är justerade för skillnader i förutsättningar är därmed avgörande för att på ett rättvisande sätt spegla effektivitet.

På ett mer generellt plan finns det många effekter av att vi har valt att använda relativa index. Vi tror att index är det bästa sättet att ge en övergripande bild av verksamheter som kräver flera olika typer av mått med olika skalor och olika fördelning. Detta har vi också fått bekräftat från ett stort antal ledande kommunpolitiker och kommundirektörer som satt ord på vilket värde det har i kommunens nulägesanalyser att utgå från det begränsade antal mått som effektivitetsindexen innebär.

Samtidigt är det omöjligt att väga ihop flera mått utan att gå miste om information på vägen. Det kommer alltid att innebära kompromisser. Vinsten är en snabb överblick att starta diskussionerna i. En risk är att diskussionerna stannar just där – kring effektivitetsindex för en viss verksamhet. Om nästa nödvändiga steg, som är att analysera de nyckeltal som indexen baseras på, inte görs så vidgas inte kunskapen om resultatet. Analysen blir inte tillräckligt djup och slutsatserna kan leda fel. En annan risk är att en kommun med goda resultat får ett lågt indexvärde eftersom de andra kommunernas resultat är *ännu* bättre. Det kan också vara så att spridningen mellan kommunerna är liten, men dramatiseras när vi beräknar index. Men metoden med normalisering av värden mellan 0 och 100, som vi använder, hanterar ett annat dilemma som rör spridning mellan kommuner. Om nyckeltalen som ingår i ett index har varierande spridning kommer det nyckeltal som har störst spridning att väga tyngre i det sammantagna indexet, om ingen normalisering görs. Vi kan konstatera att det finns både fördelar och nackdelar med att ta fram index som vi har gjort.

För en kommun som vill se sin utveckling över tid kan index också vara svåra att analysera – har index förbättrats för att kommunen förbättras, eller för att de andra blivit sämre? Våra analyser kring denna frågeställning visar dock att i normalfallet är ett förbättrat indexvärde en effekt av faktiska förbättrade resultat i verksamheten.

Slutligen finns det fortsatta utmaningar med statistikens kvalitet och databrist. Inom exempelvis förskola och ekonomiskt bistånd ser vi behov av bättre mått för att mäta kvalitet. Inom funktionshinderområdet finns en brukarundersökning som flera kommuner deltar i, men underlaget är ibland litet och vilka enheter – och i vilka regiformer de drivs – som ingår i kommunens resultat kan variera mellan åren.

Trots dessa metodfrågor och emellanåt kritiska röster ser vi att det stora flertalet av kommuner har varit positiva och tagit del av effektivitetsnyckeltalen och rapporten som vi publicerade i februari 2021 med stort engagemang och intresse. Många kommuner har också lyft frågan om effektivitet högt på sin agenda.

Övergripande resultat

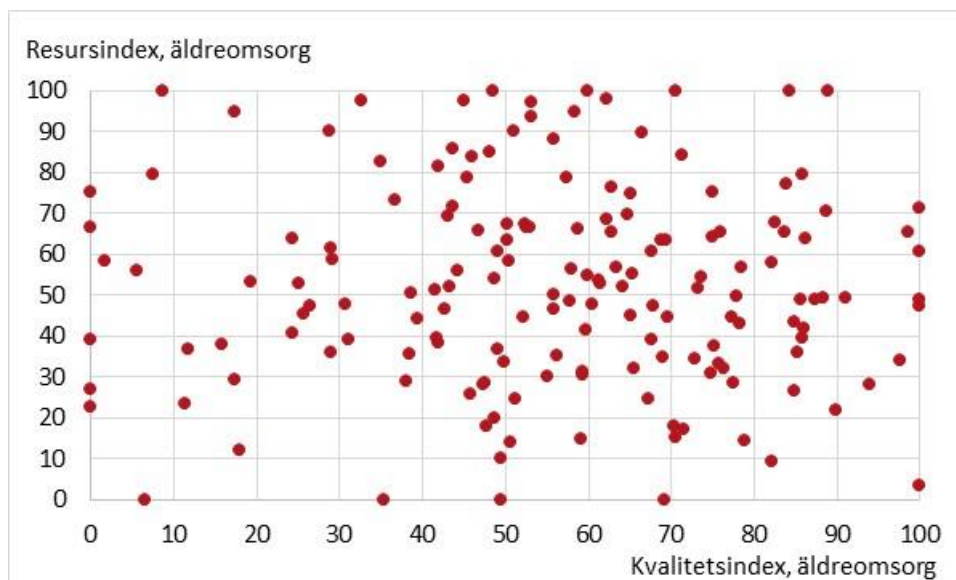
Hösten 2021 publicerades effektivitetsindex per verksamhet för första gången i Kolada. Ett index beräknas för vart och ett av de sex verksamhetsområden där vi sedan tidigare har redovisat kvalitetsindex och resursindex. Effektivitetsindexet är en sammanvägning av resursindex och kvalitetsindex där det bästa möjliga värdet är 100 och det sämsta är 0.

Om vi jämför resultat kommungrupper emellan är det svårt att dra slutsatser kring vilka kommungrupper som har den högsta effektiviteten – oavsett verksamhetsområde. Det beror på att spridningen inom varje grupp är så stor – vilket delvis är en konsekvens av den metod vi använt med normalisering av indexvärden mellan 0 och 100 och delvis för att variationen kommuner emellan är stor. Det finns i de flesta kommungrupper någon kommun med 0 eller nära 0 i indexvärde och också någon kommun som har värdet 100 eller nära 100.

Som vi konstaterade redan i förra årets rapport är det mycket få kommuner som har höga indexvärden inom alla verksamhetsområden. Vi ser inte heller att det finns samband mellan olika verksamhetsområden. Att en kommun t.ex. har ett högt effektivitetsindex inom grundskola tenderar inte att hänga ihop med ett högt index inom gymnasieskola, eller med något annat verksamhetsområde.

Effektivitetsindex är en sammanvägning av kvalitetsindex och resursindex för verksamheten. Figur 3 nedan visar kvalitetsindex och resursindex för äldreomsorgen i ett spridningsdiagram där varje kommun är en punkt.

Figur 3. Kvalitetsindex och resursindex för äldreomsorg år 2020



Vi kan inte se att det finns något samband mellan kvalitetsindex och resursindex. En kommun med hög kvalitet har alltså inte automatiskt högre kostnader. Samma sak konstaterar Lunds effektivitetspolitiska råd i sin rapport (2021). Äldreomsorgen används som exempel i figuren, men det ser ut på liknande vis i fem av sex verksamhetsområden. Ett undantag är ekonomiskt bistånd där vi ser positivt samband mellan resursindex och kvalitetsindex.

De index vi har beräknat och publicerat i Kolada är relativa mellan kommuner. Vilket indexvärde en kommun får beror på hur kommunen ligger till jämfört med andra kommuner det året. De relativa indexen är byggda för jämförelser mellan kommuner och är därför inte lämpliga för att bedöma utvecklingen för sektorn som helhet. Istället behöver vi se till utvecklingen över tid för varje enskilt nyckeltal som ingår i indexberäkningen. I kommande avsnitt avser vi därför fördjupa oss i de tre verksamheter som avser utbildningsområdet för att se på utvecklingen över tid för dessa verksamheter.

Volymförändringar över tid

Som ovan konstaterats använder RKA de tre storheterna kvalitet, resurser och volymer när vi talar om effektivitet. I de nyckeltal som effektivitetsindexen beräknas på ingår ibland volymer, men inte alltid. Oavsett om volymerna ingår eller ej i indexet är det av värde för kommuner som vill arbeta med sin effektivitet att analysera volymerna i de olika verksamheterna. Med volymer menar vi hur stor andel av invånarna som tar del av de olika välfärdstjänsterna. Spridningen kommuner emellan när det gäller volymer är stor. Inom flera verksamheter är spridningen större än vad som kan förklaras av skillnader i demografi och struktur, varför analyser på kommunnivå kan vara mycket värdefulla i arbetet med att öka effektiviteten.

Under den senaste tioårsperioden har volymerna på riksnivå förändrats på följande sätt inom de sex verksamhetsområden vi har effektivitetsindex för:

- **Förskolan:** andelen inskrivna barn i åldern 1-5 år har ökat från 82 procent till 85 procent. Ökningen syns både i gruppen 1-2-åringar och i gruppen 3-5-åringar.
- **Grundskola:** antal barn som går i grundskola F-9 har ökat från cirka 990 000 elever 2010 till närmare 1 221 000 år 2020. Andelen som går i kommunal grundskola har minskat från 88 procent till 84 procent under samma tid. Sett till antal elever i kommunal grundskola har volymen ökat även om andelen har minskat.
- **Gymnasieskola:** gymnasiefrekvensen dvs andelen elever som studerar på gymnasiet är ca 93 procent och har så varit under lång tid. Av dessa går drygt 70 procent i kommunal eller kommunalförbunds gymnasieskola år 2020, vilket är en minskning med ca 5 procentenheter de senaste tio åren.
- **Funktionshinderområdet-LSS⁷:** andel invånare med LSS-insatser har ökat med knappt 3 procent senaste tio åren och med nästan 40 procent sedan år 2000. År 2020 hade cirka 75 000 personer någon LSS-insats, vilket motsvarade 0,73 procent av befolkningen⁸. Cirka 30 000 personer av dessa hade grupp- eller serviceboende som insats och 39 000 hade daglig verksamhet.
- **Ekonomiskt bistånd:** År 2020 hade 3,6 procent av landets invånare erhållit ekonomiskt bistånd någon gång under året. År 2010 var det en högre andel – 4,6 procent - som erhöll ekonomiskt bistånd. Samtidigt har andelen som får långvarigt ekonomiskt bistånd ökat.

⁷ LSS= Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade

⁸ Uppgiften är exklusive personer som har LSS- insatsen råd och stöd som enda insats

- **Äldreomsorg:** År 2020 var det drygt 10 procent av alla invånare över 65 år som hade antingen hemtjänst eller bodde i särskilt boende. I gruppen över 80 år hade 30 procent antingen hemtjänst eller särskilt boende. Andelen äldre med äldreomsorg har minskat och störst minskning syns för särskilt boende, där andelen har halverats på tjugo år. År 2000 bodde 8 procent av invånarna som var över 65 år i särskilt boende och år 2020 var det endast 3,8 procent.

Vi har fokuserat specifikt på utbildningsområdet i denna rapport då det området berör väldigt många invånare och omfattar i storleksordningen 40 procent av kommunernas kostnader. Vi har fokus på förändring över tid.

Utveckling över tid inom utbildningsområdet

Effektivitetsindexen för de olika verksamheterna baseras, som nämnts ovan, på resurs- och kvalitetsindex. Dessa index har vägts ihop med samma vikt. Nedan beskrivs kostnadsutveckling och resultatutveckling inom utbildningsområdet. Vi beskriver utvecklingen över tid utifrån de ingående nyckeltalen i respektive index.

Förskola

I kvalitetsindexet förskola saknas mått på resultat kvalitet. Som vi beskrivit i tidigare rapport (RKA 2021) finns än så länge inte möjlighet att belysa resultat kvalitet, utan de nyckeltal för kvalitet som valts ut speglar främst struktur kvalitet, det vill säga förutsättningar för kvalitet. Resursindex baseras till viss del på kostnader som har strukturerats.

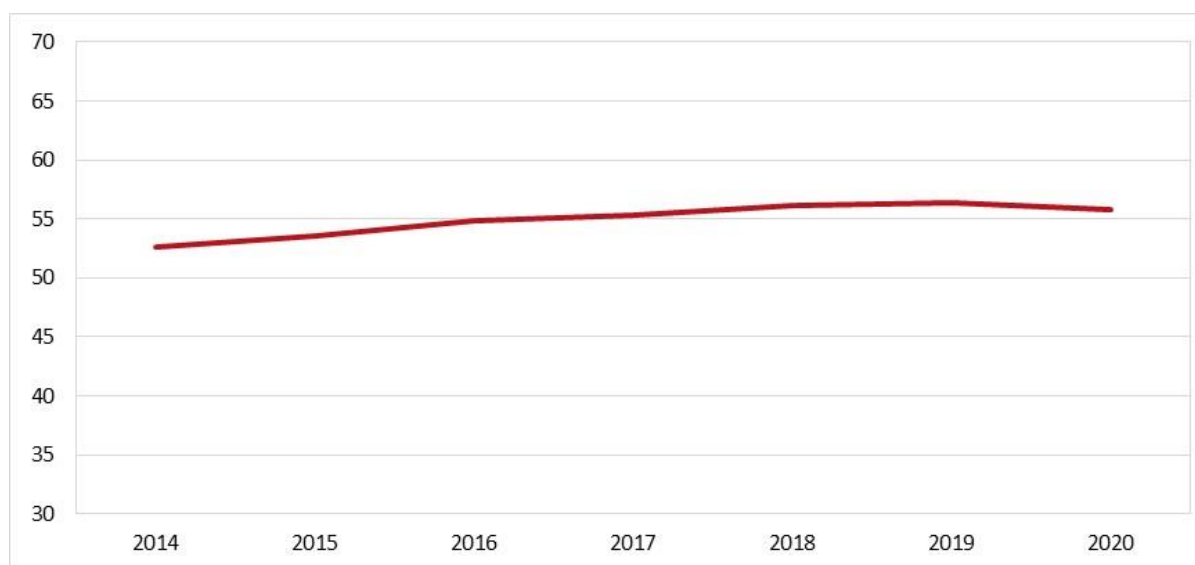
Kostnadsutveckling

I resursindex förskola ingår kostnad kommunal förskola kronor per inskrivet barn samt nettokostnadsavvikelse förskola inkl. öppen förskola. Nettokostnadsavvikelsen visar per kommun vilken nettokostnad kommunen har i relation till den beräknade kostnaden som baseras på strukturfaktorer. För den enskilda kommunen är det en relevant jämförelse att se hur mycket verksamheten kostar i relation till beräknat utifrån struktur. Skillnaden torde bero på ambitionsnivå och/eller effektivitet. Ur ett riksperspektiv är det kostnad per inskrivet barn i förskolan som vi vill titta på.

Kostnaden för kommunal förskola i riket ökade med 26 procent i löpande priser under perioden 2014 till 2020. I fasta priser⁹ var kostnadsökningen 6 procent under perioden 2014-2020, som framgår i efterföljande figur. Under samma period ökade antalet barn inskrivna i kommunal förskola i riket med 5 procent.

⁹ Fastprisberäkningen utgår från *Prisindex kommunal verksamhet*.

Figur 4. Kostnad kommunal förskola i riket, miljarder kr, 2014-års prisnivå, år 2014-2020

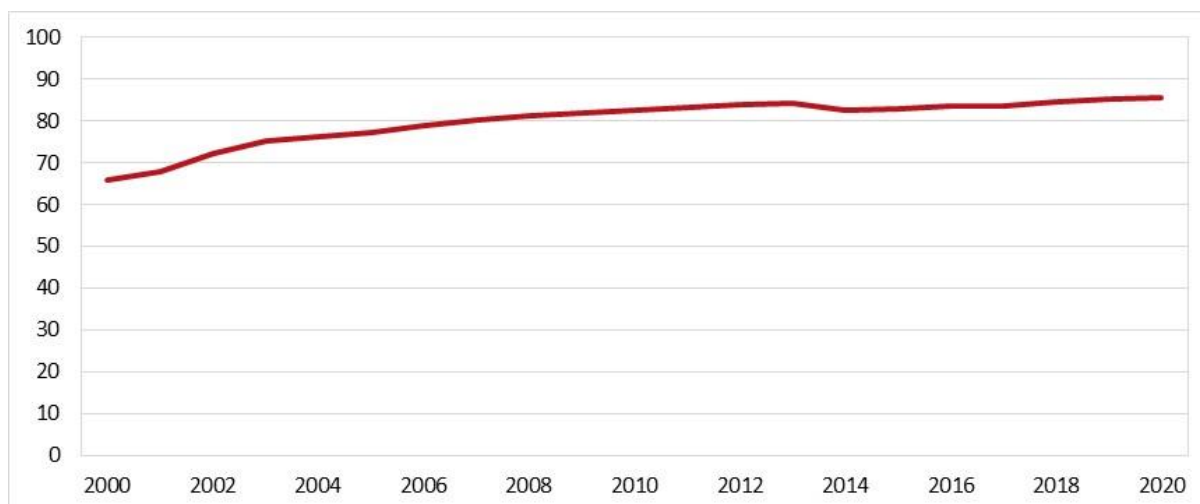


Resultatutveckling

Här följer en kort beskrivning av de kvalitetsnyckeltal som ingår i RKA:s kvalitetsindex förskola. Det första nyckeltalet är inskrivningsgraden i förskolan 1-5 år. Här mäts hur stor andel av barnen som är inskrivna i förskola i kommunen. Måttet i Kolada mäter inskrivningsgrad oavsett regi. Inskrivningsgraden i riket har ökat från 66 procent till 85 procent perioden 2000-2020, se figur 5. Samtidigt har andelen barn i pedagogisk omsorg (det som tidigare benämndes familjedaghem) minskat. För tjugo år sedan var drygt 17 procent av alla inskrivna barn inskrivna i pedagogisk omsorg. Idag är den siffran runt 2 procent. I alla kommuner har inskrivningsgraden i förskola ökat och spridningen mellan kommunerna har minskat. Skillnaden mellan den kommun som har högst respektive lägst inskrivningsgrad är därmed avsevärt mindre år 2020 än den var för tjugo år sedan. Det är framförallt kommuner med lägre inskrivningsgrad som har höjt inskrivningsgraden och bidragit till den minskade spridningen. Kommuner med en befolkning under 15 000 invånare hade tidigare en lägre inskrivningsgrad och har ökat inskrivningsgraden mest.

Vid jämförelse mellan olika kommungrupper framkommer att det är störst förändring i kommungruppen landsbygdskommun med besöksnäring. I den gruppen har inskrivningsgraden ökat från 54 procent till 85 procent perioden 2000-2020. I gruppen storstäder där inskrivningsgraden var hög år 2000, är förändringen minst – inskrivningsgraden i denna grupp har ökat från 72 procent år 2000 till 85 procent år 2020.

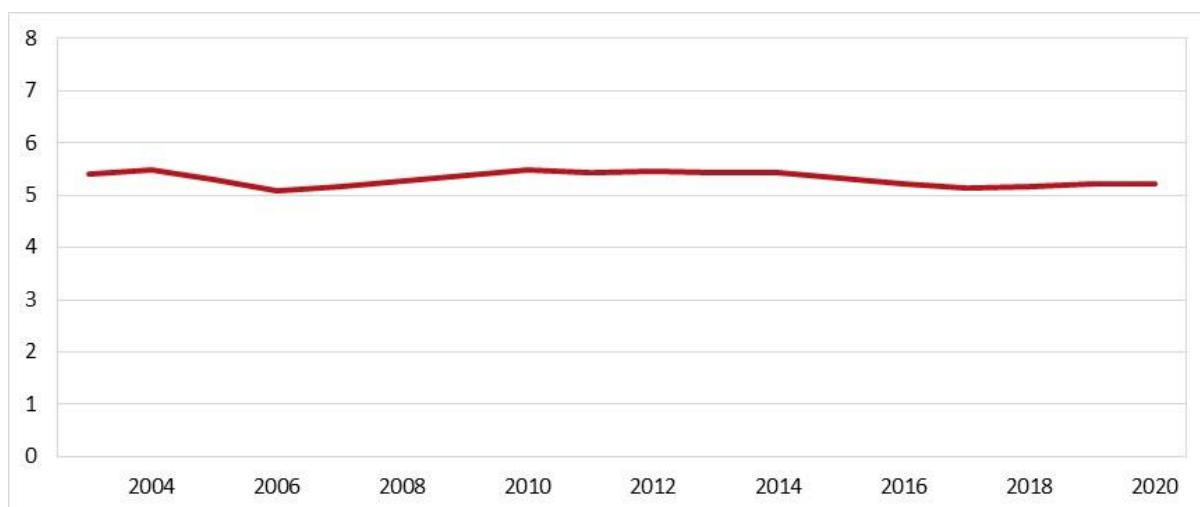
Figur 5. Inskrivningsgrad i förskolan 1-5 år i riket, procent, år 2000-2020



Det andra nyckeltalet som ingår i RKA:s kvalitetsindex förskola är *Heltidstjänster i förskolan med förskollärlägitimation*. Nyckeltalet mäter andelen heltidstjänster i kommunal regi. Andelen heltidstjänster med förskollärlägitimation i riket har i princip varit oförändrad perioden 2016-2020. Jämförelser 2016-2020 mellan kommuner visar att i kommungrupperna storstäder och pendlingskommun nära storstad är andelen heltidstjänster med förskollärlägitimation låg hela perioden. Skillnaden mellan kommungrupperna har minskat något men är fortfarande stor.

I RKA:s kvalitetsindex förskola ingår även *Personaltäthet, inskrivna barn/årsarbetare, kommunal regi, antal*. De senaste tjugo åren har personaltätheten varit relativt stabil i de olika kommungrupperna. Det talas en del om att barngrupperna blir större men vi kan inte se detta när vi analyserar antal inskrivna barn per årsarbetare. Vi kan dock se att skillnaden i personaltäthet mellan kommunerna har minskat något under åren 2000-2020.

Figur 6. Personaltäthet, inskrivna barn per årsarbetare i förskolan, kommunal regi, alla kommuner (ovägt medel), antal, år 2003-2020

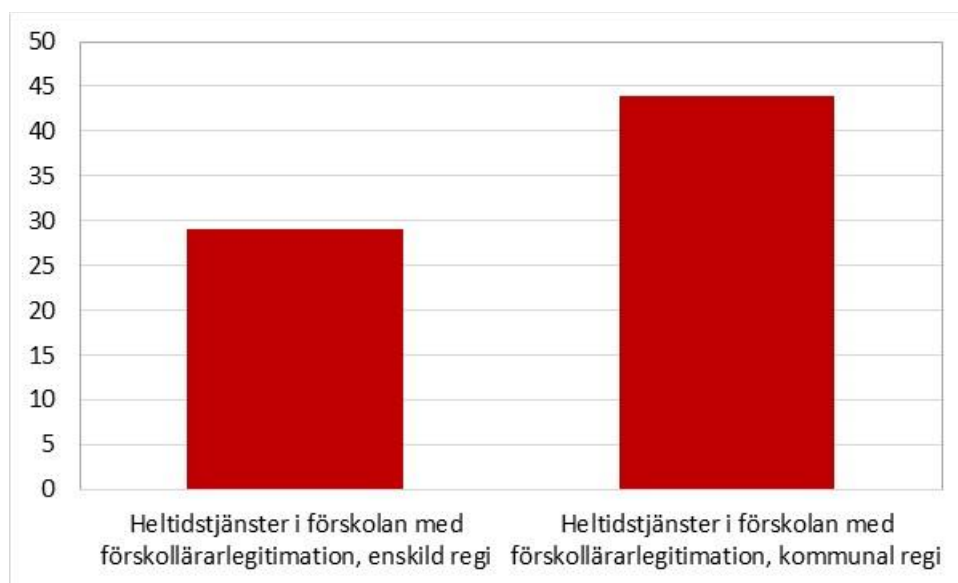


Den kommungrupp som i princip varje år perioden 2000-2020 har flest antal barn per årsarbetare är pendlingskommun nära storstad.

Det diskuteras emellanåt vilka skillnader som finns mellan förskolor i kommunal respektive fristående regi. Med utgångspunkt i de mått som finns i Koladas effektivitetsvisning kan vi se att det finns vissa skillnader gällande personalens utbildning men knappt några skillnader gällande personaltäthet.

I riket år 2020 är andelen heltidstjänster i förskolan med förskolläraryrlegitimation 44 procent i kommunal regi och 29 procent i fristående regi, se figur 7. I alla SKR:s kommungrupper är andelen heltidstjänster högre i kommunal regi än i fristående regi. Skillnaden år 2020 är störst i kommungruppen större stad.

Figur 7. Heltidstjänster i förskolan med förskolläraryrleg, enskild och kommunal regi i riket, procent, år 2020



Skillnaden mellan kommunal och fristående regi med avseende på antal barn per årsarbetare är marginell, de senaste åren har antalet barn per årsarbetare rört sig runt 5,2 oavsett regiform.

Sammanfattning förskola

- Kostnaderna för kommunal förskola i riket ökade med 6 procent i fasta priser 2014-2020. Antalet inskrivna barn i kommunal förskola i riket ökade samma period med 5 procent.
- Inom förskolan har inskrivningsgraden ökat rejält de senaste 20 åren, samtidigt som andelen barn i pedagogisk omsorg (tidigare kallat familjedaghem) har minskat. Inskrivningsgraden har ökat i alla kommuner men skillnaden mellan kommuner har minskat eftersom det främst är kommuner med lägre inskrivningsgrad som höjt den. Den minsta ökningen ser vi i gruppen storstäder, där inskrivningsgraden var hög redan år 2000.
- Andelen heltidstjänster i förskolan med förskolläraryrlegitimation i kommunal regi för riket är i princip oförändrad perioden 2016-2020. Jämförelser mellan kommuner perioden 2016-2020 visar att i kommungrupperna *Storstäder* och *Pendlingskommun*

nära storstad är andelen heltidstjänster med förskollärlärolegitimation låg. Vid jämförelser mellan kommunal och fristående regi är andelen heltidstjänster högre i kommunal än fristående regi, oavsett om vi tittar på riket eller gör jämförelser för olika kommungrupper. Skillnaden mellan kommunal och fristående regi år 2020 är störst i kommungruppen *Större stad*.

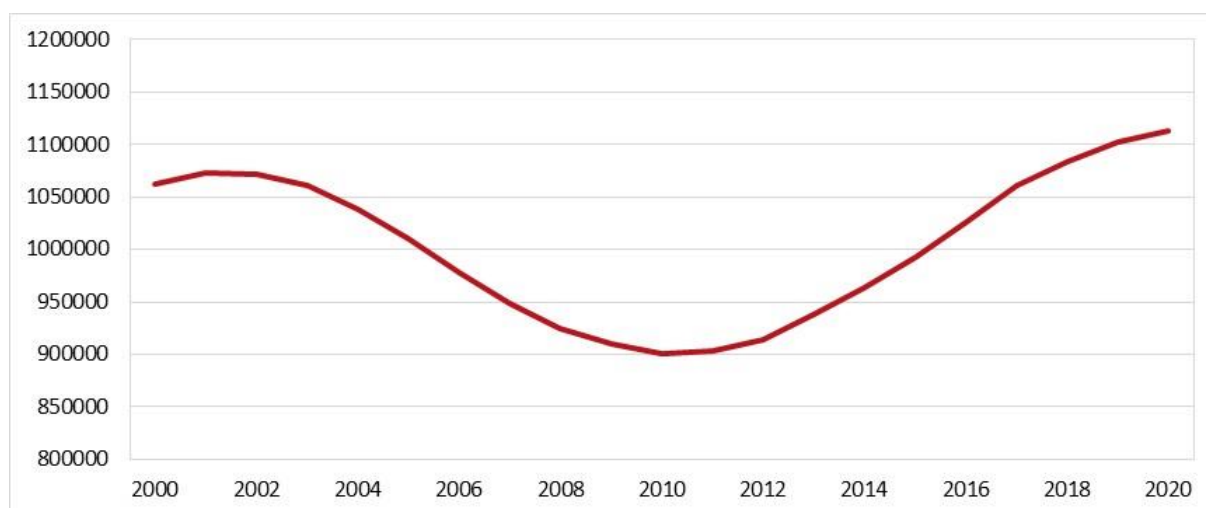
Kommunal grundskola

Kvalitetsindexet för grundskolan baseras på skolresultat som har justerats för skillnader i förutsättningar och på elevenkätindex. Resursindex baseras på strukturjusterade kostnader. När vi vill göra jämförelser över tid minskar möjligheterna att korrigera för strukturella förutsättningar, eftersom jämförelserna avser relativa förutsättningar mellan kommuner, och till viss del behöver därför andra mått användas. I det här avsnittet redovisar vi hur grundskolans kostnader och resultat har utvecklats över tid. Har spridningen mellan kommuner förändrats och vilken utveckling har skett för de strukturella faktorer som vi vet påverkar såväl kostnader som resultat i skolan?

Nära 85 procent av eleverna i grundskolan går i den kommunala grundskolan i sin egen kommun. Det är vanligare att gå i en fristående skola eller en annans kommuns skola i storstadsregionerna. I övriga kommuner är andelen i den kommunala grundskolan betydligt högre. Landsbygdskommuner har den högsta andelen elever i kommunal skola. Där går runt 95 procent av eleverna i kommunal skola i den egna kommunen.

SKR lyfte i sin ekonomirapport (okt, 2019) att kostnaden per elev ofta hänger ihop med storleken på elevkullarna. Det är svårt att anpassa personalkostnader och lokalkostnader till ett mindre antal elever från ett år till ett annat. Detta gör att kostnaden per elev kan förväntas öka om antalet elever minskar, och omvänt att kostnaden per elev kan minska när antalet elever blir fler. Mellan år 2000 och 2010 minskade antalet 7-15 åringar med 161 000, motsvarande 15 procent. Mellan år 2010 och 2020 är situationen den omvända, då ökade antalet 7-15 åringar med 212 000, motsvarande 23 procent, se figur 8.

Figur 8. Invånare 7-15 år i riket, antal, år 2000-2020



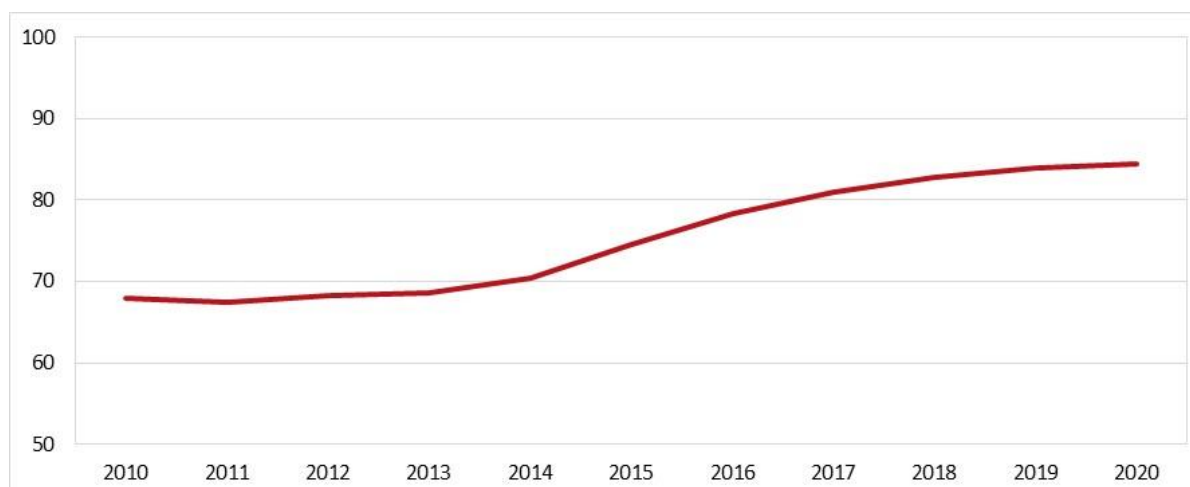
Kostnadsutveckling

I effektivitetsindexet för den kommunala grundskolan används strukturjusterad kostnad per elev för att mäta resurser. Kostnaden per elev justeras för skillnader i förväntad kostnad enligt kostnadsutjämnningen. Här ingår merkostnader på grund av gles bebyggelse, löneläge, modersmålsundervisning och befolkningsförändringar. Dessutom justeras kostnaden avseende riktade statsbidrag. Den strukturjusterade kostnaden¹⁰ används vid jämförelser mellan kommuner för att så långt det är möjligt justera för strukturella skillnader. Vid analyser av utveckling över tid på riksnivå är kostnad mer relevant.

Kostnaden för kommunal grundskola åk 1-9 i riket ökade med 60 procent i löpande priser under perioden 2010-2020. I fasta priser ökade kostnaderna med 24 procent under perioden 2010-2020, som framgår i efterföljande figur. Kostnadsökningarna förklaras till stor del av volymökningar av antal elever i den kommunala grundskolan, 18 procents ökning under perioden. Denna ökning framgår även i figur 8 som avser samtliga 7-15 åringar. Med andra ord ökade kostnaderna mer än antalet elever i den kommunala grundskolan åk 1-9 under perioden 2010-2020.

¹⁰ Eftersom en stor del av skillnaderna i förutsättningar på skolans område inte justeras i kostnadsutjämnningen (utan görs genom riktade statsbidrag) blir detta ett sätt att ytterligare justera för skillnader i förutsättningar mellan kommunerna. I praktiken är den strukturjusterade kostnaden alltså definitionsmässigt nära en nettokostnad eftersom den största intäkten, statsbidraget, räknas av från kostnaden.

Figur 9. Kostnad kommunal grundskola åk 1-9 i riket, miljarder kr, 2010-års prisnivå, år 2010-2020



Resultatutveckling

I effektivitetsindexet används totalt fyra mått för grundskolans resultat: andelen elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen, andelen som är behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram, meritvärde samt ett index utifrån frågor från Skolinspektionens elevenkät. De tre första måtten har korrigerats för skillnader i strukturella förutsättningar när vi jämför kommuner mellan varandra. Den justering som använts är samma som SKR använder i de modellberäknade värden som tas fram för Öppna jämförelser grundskola varje år.

I Koladas kvalitetsindex för grundskolan har vi justerat resultaten för socioekonomiska skillnader, eftersom de har stor påverkan på elevernas resultat. I detta avsnitt undersöker vi utvecklingen över tid för de faktiskt uppnådda resultaten i riket samt hur påverkansfaktorerna utvecklats över tid. Vi startar med påverkansfaktorerna, dvs de strukturella faktorer som påverkar uppnådda resultat.

Vilka strukturella faktorer kan förklara spridning av de faktiskt uppnådda resultaten?

Som vi tidigare nämnt används strukturjusterade mått för att mäta skolresultaten i effektivitetsindexen. För att kunna göra rättvisa jämförelser mellan kommuner justeras skolans kvalitetsmått så att alla kommuner kan göra resultatjämförelser med utgångspunkt i sina strukturella förutsättningar. I den strukturjusteringen ingår andelen nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund, andelen flickor, föräldrarnas utbildningsnivå samt ekonomiskt bistånd. Nedan resonerar vi kring betydelsen av föräldrarnas utbildningsnivå samt andelen nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund, eftersom de har stor påverkan på resultaten.

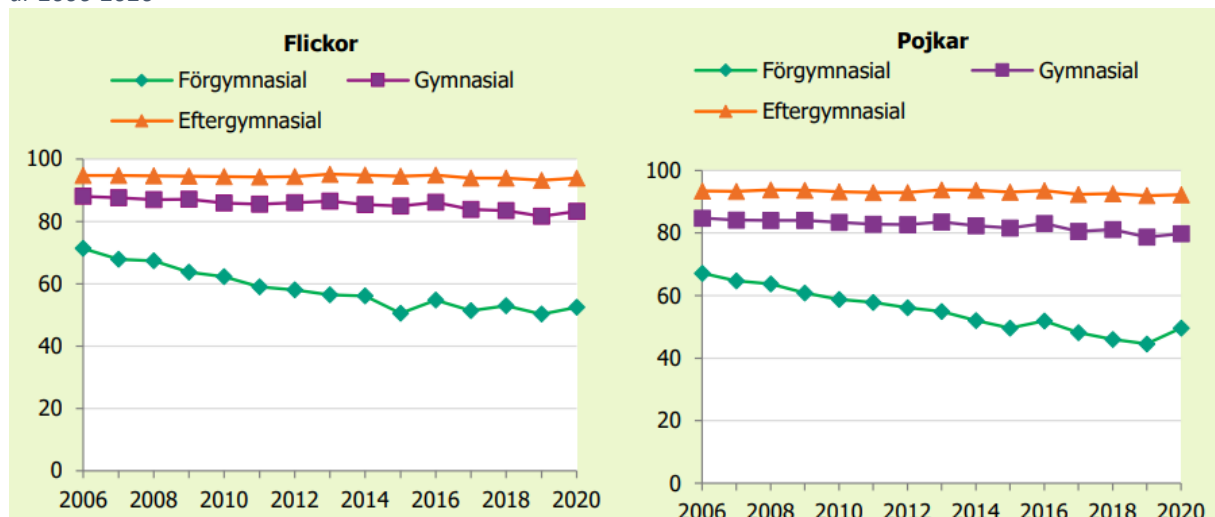
Föräldrarnas utbildningsnivå

Betydelsen av föräldrarnas utbildningsnivå för elevernas studieresultat är välkänd. I Skolverkets statistikdatabas kan vi som exempel se att 61,4 procent av eleverna i kommunal grundskola med förgymnasialt eller gymnasialt utbildade föräldrar uppnådde kunskapskraven i alla ämnen våren 2021, medan 85,1 procent av eleverna med eftergymnasialt utbildade föräldrar nådde samma kunskapskrav.

Andelen elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning har ökat. För tio år sedan hade 50 procent av eleverna som gick i kommunal grundskola eftergymnasialt utbildade föräldrar. Idag är andelen nästan 60 procent. Det är stor spridning mellan kommunerna, där en del kommuner har ungefär 30 procent elever med eftergymnasialt utbildade föräldrar medan andra kan ha närmare 90 procent.

Även Folkhälsomyndigheten (2021) lyfter i sin senaste årsrapport om folkhälsans utveckling fram dessa stora skillnader. I nedanstående figur från nämnda rapport visar FHM att det är stor skillnad i andel behöriga till gymnasieskolan i riket beroende på om föräldrarna har förgymnasial eller gymnasial utbildning. Framför allt bland elever vars föräldrar endast har förgymnasial utbildning har dessa ungdomar markant lägre resultat än övriga. Figuren visar också att resultaten sedan 2006 har försämrats markant för elever vars föräldrar har en lägre utbildningsnivå, medan övriga elevers resultat knappt har påverkats alls alternativt har försämrats marginellt samma tidsperiod.

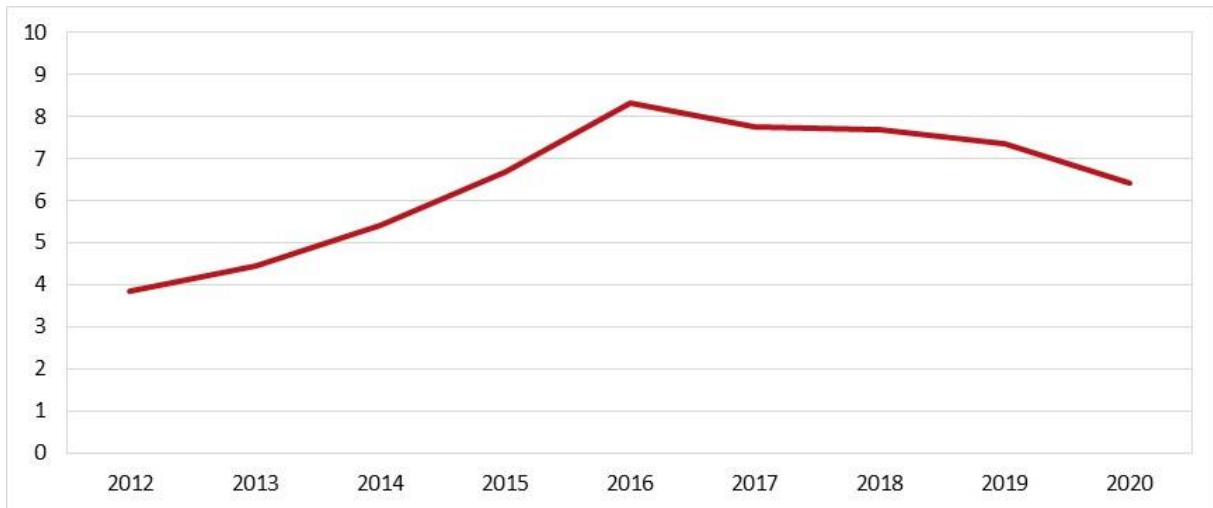
Figur 10. Behörighet till gymnasieskolans yrkesprogram för flickor och pojkar i riket, år 2006-2020



Nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund

Andelen nyinvandrade elever har ökat, i synnerhet runt åren 2015 och 2016. De här åren finns en stor spridning mellan olika kommuner.

Figur 11. Nyinvandrade och elever med okänd bakgrund i kommunal grundskola åk. 1-9 i riket, procent, år 2012-2020



När andelen nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund var som störst var den i vissa kommuner över 30 procent i den kommunala grundskolan. Andelen har minskat kraftigt de senaste åren. Med nyinvandrad avses elever som har vistats högst 4 år i Sverige och som tidigare inte har bott i Sverige eller gått i svensk skola. Vid en jämförelse av behörigheten till gymnasiet i relation till andelen nyinvandrade elever ser vi att det finns en förhållandevis stark påverkan på resultatet, se figur 12.

Figur 12. Elever i åk 9, behöriga till yrkesprogram, kommunala skolor och nyinvandrade samt elever med okänd bakgrund i kommunal grundskola åk. 1-9 i riket, procent, år 2020



Många kommuner har elever som kommit till Sverige 2015 eller 2016 och som inte längre räknas som nyinvandrade i statistiken. I modellen för strukturjustering av elevresultaten finns dessa elever heller inte med. Det är sannolikt att en grupp som kommit så pass nyligen

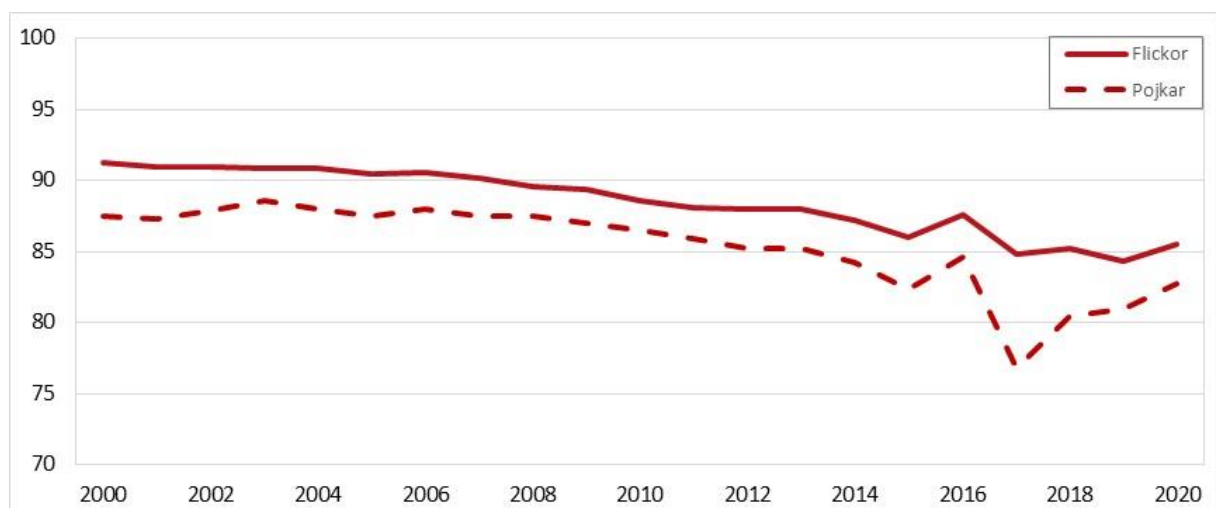
till Sverige och är förhållandevis nya i utbildningssystemet fortfarande har större utmaningar i skolan än andra elever, men i nuläget justeras resultaten endast för andel elever som har invandrat de senaste fyra åren.

Ovan visar vi att strukturella faktorer påverkar resultaten. Det är viktigt att poängtera att oavsett strukturella förutsättningar finns stora möjligheter att förbättra resultaten i skolan. Hur några kommuner arbetar med resultatutveckling beskriver vi närmare i avsnittet om goda exempel i slutet av rapporten.

Hur går det för eleverna i den kommunala grundskolan?

Andelen flickor och pojkar som går ut årskurs 9 från kommunal grundskola och som är behöriga till gymnasieskolan har minskat de senaste tjugo åren i landet. Samtidigt sjunker minimivärdet. För tjugo år sedan var andel behöriga till gymnasiet i den kommun med lägst resultat 74 procent. År 2020 hade andelen sjunkit till 54 procent. Observera att dessa mått visar faktiska resultat och är inte korrigerade för att det i vissa kommuner finns en hög andel lågutbildade föräldrar eller en hög andel nyanlända som har vistats i Sverige en väldigt kort tid.

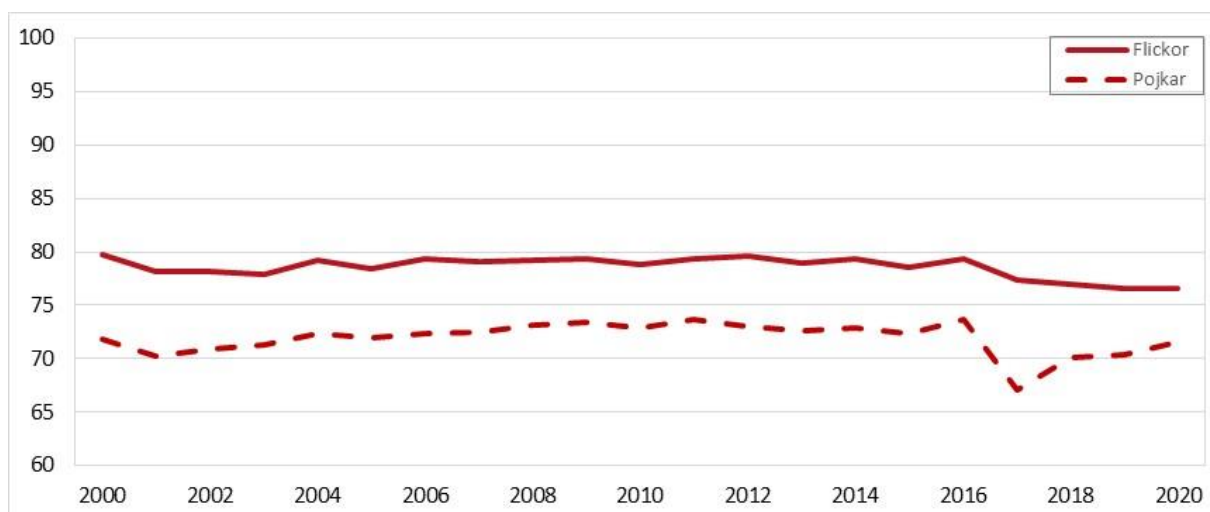
Figur 13. Elever i åk 9 som är behöriga till yrkesprogram, kommunala skolor, flickor-pojkar i riket, procent, år 2000-2020



Anm: År 2016 exkluderades elever med okänd bakgrund.

När det gäller resultatmättet andelen som har uppnått kunskapskraven i alla ämnen är utvecklingen jämnare, se figur 14, och minimivärdet har inte försämrats på samma sätt. Sett över hela tidsperioden 2000-2020 syns en försämring i flickors resultat, från 80 till 76 procent, medan pojkars resultat år 2020 är väldigt nära den nivå de hade för tjugo år sedan, 72 procent.

Figur 14. Elever i åk 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen, kommunala skolor, flickor-pojkar i riket, procent, år 2000-2020



Anm: År 2016 exkluderades elever med okänd bakgrund.

Meritvärdet kommunal grundskola är det mått i kvalitetsindex där resultatet i riket har förbättrats något de senaste åren. Vi noterar även att spridningen mellan kommuner ökar något. Det är större skillnad mellan minimivärde och maximivärde 2020 än det var för tjugo år sedan. Även för meritvärde har flickor högre resultat än pojkar.

Sammanfattning grundskola

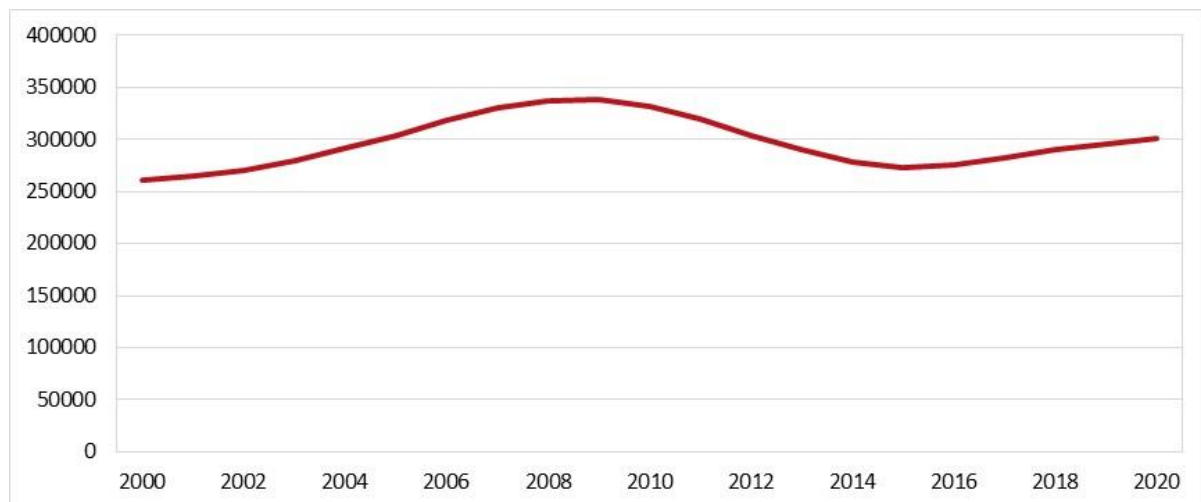
- Kostnaderna för kommunal grundskola i riket ökar kraftigt perioden 2010-2020, med 60 procent. Ökningen i fasta priser uppgår till 24 procent, samtidigt som antalet elever ökar med 18 procent.
- Andelen elever som går ut årskurs 9 från kommunal grundskola och som är behöriga till gymnasieskolan har minskat de senaste dryga tjugo åren i landet. Pojkarnas resultat är sämre än flickornas under hela tidsperioden.
- Sett över hela tidsperioden syns en försämring i flickors resultat när det gäller att nå kunskapskraven i alla ämnen, medan pojkars resultat år 2020 är i nivå med resultaten för tjugo år sedan.
- Det är elever med föräldrar med låg utbildningsnivå som har den största resultatförsämringen de senaste tjugo åren. Detta gäller både flickor och pojkar.
- Gällande effektiviteten inom den kommunala grundskolan åk 1-9 kan vi inte se någon förbättring på riksnivå de senaste tio åren när vi väger samman kostnader och kvalitet, snarare en försämring. Kostnaderna har ökat med 24 procent i fasta priser samtidigt som antalet elever ökat med 18 procent. Kvalitetsresultaten har försämrats i riket under samma period.

Kommunal gymnasieskola

I likhet med indexet för grundskola är det den kommunala gymnasieskolan som mäts när vi beräknar effektivitetsindex för gymnasieskolan. Men till skillnad från grundskolan är det flera kommuner som faller bort. Ca 30 procent av kommunerna saknar kommunal gymnasieskola och dessa kommuner ingår inte i jämförelserna, eftersom jämförelserna inte inkluderar gymnasieförbund. I landet som helhet går cirka 49 procent av gymnasieeleverna i kommunal gymnasieskola.

Kostnaden per elev hänger ofta ihop med storleken på elevkullarna. Det är svårt att anpassa personalkostnader och lokalkostnader till ett mindre eller större antal elever från ett år till ett annat. Detta gör att kostnaden per elev kan förväntas öka om antalet elever minskar, och omvänt att kostnaden per elev kan minska när antalet elever blir fler. Mellan år 2000 och år 2020 ökade antalet 16-19 åringar med 40 000, motsvarande 15 procent. Lägst antal under perioden var det år 2000 och högst antal var det åren 2007-2010, då de stora årskullarna födda i början av 90-talet var i gymnasieålder, se figur 15.

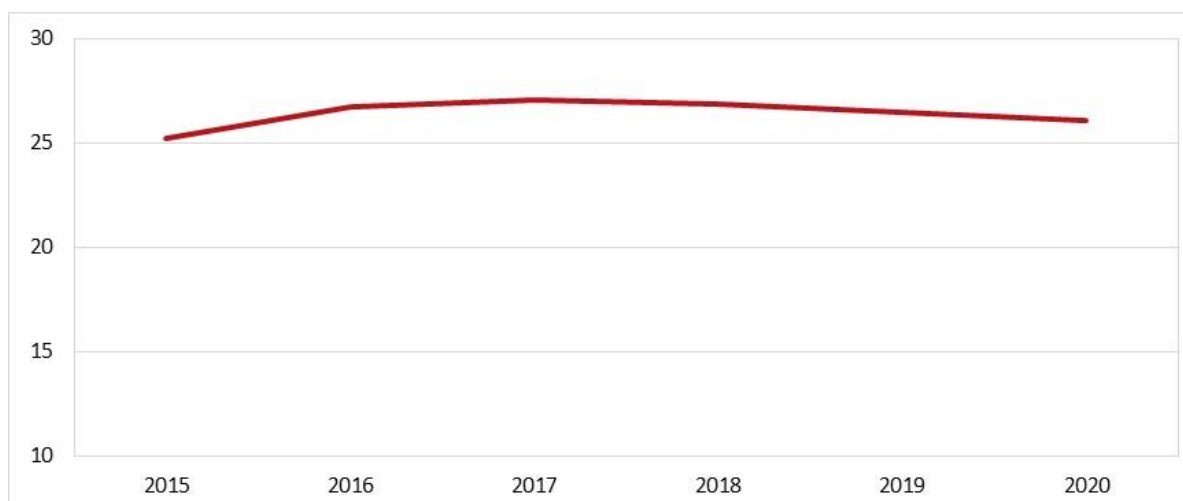
Figur 15. Invånare 16-19 år i riket, antal, år 2000-2020



Kostnadsutveckling

I resursindex för kommunal gymnasieskola används programvalsjusterad kostnad. Programvalsfaktorn beräknas utifrån rikspriserna för olika gymnasieprogram och en kommuns kostnad korrigeras ner om deras programmix är dyrare än rikssnittet och på samma sätt korrigeras kostnaden upp om programmixen är billigare än rikssnittet. Programvalsjusterad kostnad är framtagen för jämförelser mellan kommuner. För att följa utvecklingen över tid använder vi istället kostnad, se figur 18.

Figur 16. Kostnad kommunal gymnasieskola i riket, miljarder kr, 2015-års prisnivå, år 2015-2020



Kostnaden i kommunal gymnasieskola ökade med 19 procent i löpande priser under perioden 2015-2020. I fasta priser ökade kostnaderna med 3 procent år 2020 jämfört med år 2015, som framgår av föregående figur. En viktig förklaring till ökningen i fasta priser är att volymen elever i den kommunala gymnasieskolan var högre 2020 jämfört med 2015, drygt 6 procent. Ökningen framgår även i figur 15 som avser samtliga 16-19 åringar.

Ambitionen med resursindex är att justera för strukturella skillnader i elevunderlaget. Inom grundskolan har det varit möjligt att använda kostnadsutjämnningen och riktade statsbidrag för att korrigera för strukturella skillnader, men motsvarande justering har inte varit möjlig för den kommunala gymnasieskolan. Det innebär att vi inte justerar alls för riktade statsbidrag utan endast för variation i programutbud. En undran är hur mycket statsbidragen påverkar skillnaderna och om programvalsjusteringen är tillräckligt kraftig? Kommuner som endast har introduktionsprogram har även efter programvalsjusteringen en generellt sett högre kostnad än övriga kommuner.

Resultatutveckling

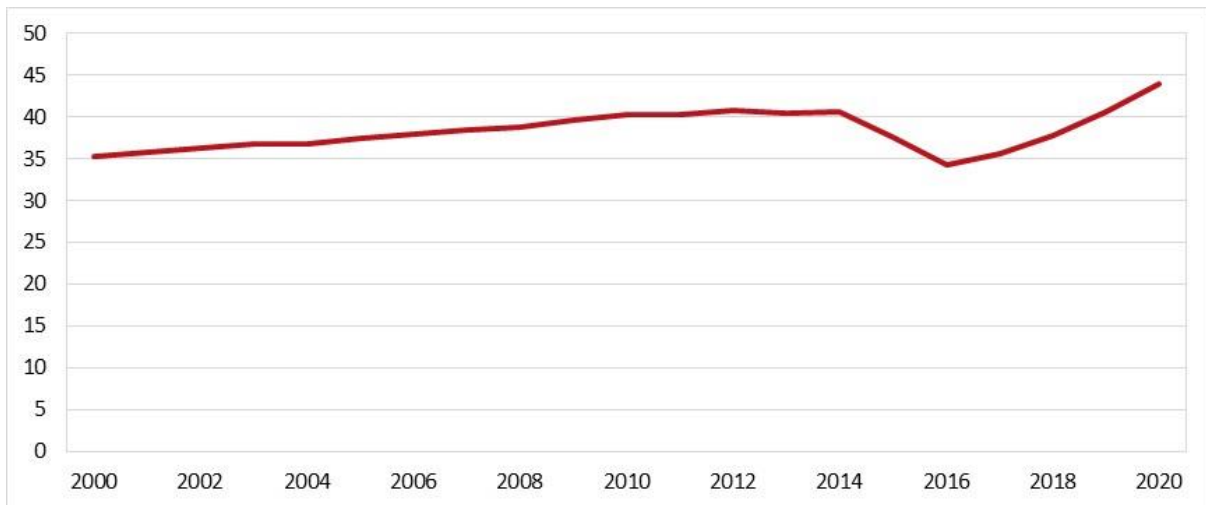
I effektivitetsindexet används två mått för gymnasieskolans resultat: andelen elever som tagit examen inom fyra år samt ett index baserat på Skolinspektionens elevenkät. Det första måttet har korrigerats för skillnader i strukturella förutsättningar när vi jämför kommuner mellan varandra. Den justering som använts är samma som SKR använder i de modellberäknade värden som tas fram för Öppna jämförelser gymnasieskola varje år.

I Koladas kvalitetsindex för gymnasieskolan har vi justerat resultaten för socioekonomiska skillnader, eftersom de har stor påverkan på elevernas resultat. I detta avsnitt undersöker vi utvecklingen över tid för de faktiskt uppnådda resultaten i riket samt hur påverkansfaktorerna utvecklats över tid. Vi startar med påverkansfaktorerna, d.v.s. de strukturella faktorer som påverkar uppnådda resultat.

Vilka strukturella faktorer kan förklara spridning av de faktiskt uppnådda resultaten?

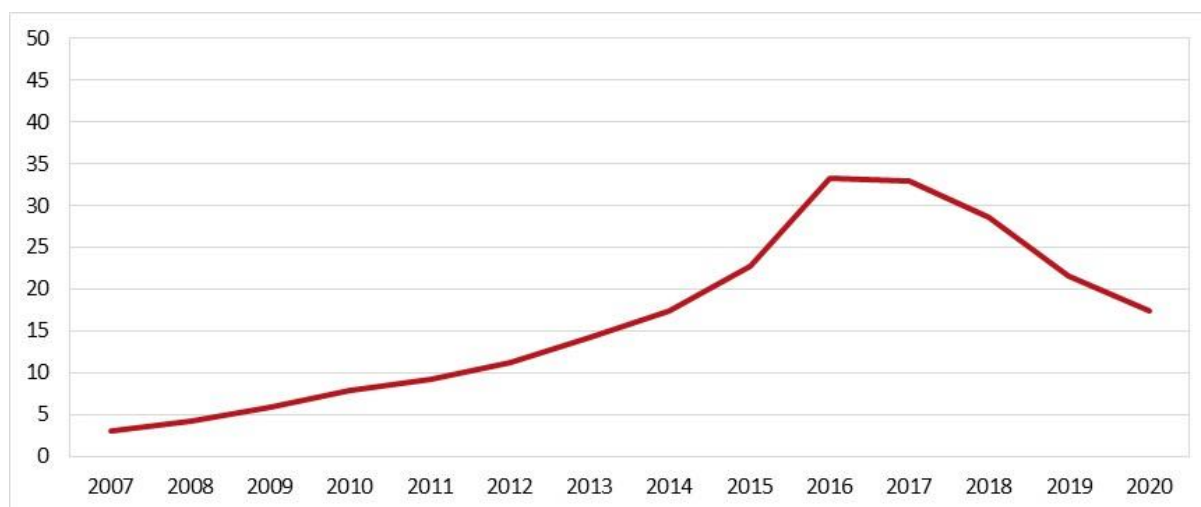
De strukturjusterade måtten som används i kvalitetsindexet för gymnasieskolan utgår från en modell som används i SKRs Öppna jämförelser. Ett förväntat resultat beräknas för varje kommun baserat på elevunderlaget. Här ingår föräldrarnas utbildningsnivå, föräldrarnas inkomstnivå och ekonomiskt bistånd i familjen, andelen nyinvandrade elever samt elevernas könsfördelning. Några av dessa uppgifter kan vi följa separat. I figur 17 och figur 18 visas andelen elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning samt andel nyinvandrade elever i kommunala gymnasieskolor.

Figur 17. Elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning, kommunal gymnasieskola, alla kommuner (ovägt medel), procent, år 2000-2020



I likhet med grundskolan är föräldrarnas utbildningsnivå och andelen nyinvandrade elever viktiga faktorer för att förklara skillnader i resultat. I figur 17 ser vi en ökning av utbildningsnivån bland elevernas föräldrar i kommunal gymnasieskola i genomsnittskommunen. Ett stort antal nyanlända ungdomar i gymnasieålder med föräldrar som har lägre eller okänd utbildningsnivå förklarar den förändrade kurvan 2015 och 2016. I takt med att denna grupp elever avslutar sina gymnasiestudier ökar andelen med eftergymnasialt utbildade föräldrar på nytt för att år 2020 befinna sig på ungefär den nivå som trenden anger sedan tidigare.

Figur 18. Nyinvandrade och elever med okänd bakgrund i kommunal gymnasieskola, alla kommuner (ovägt medel), procent, år 2007-2020

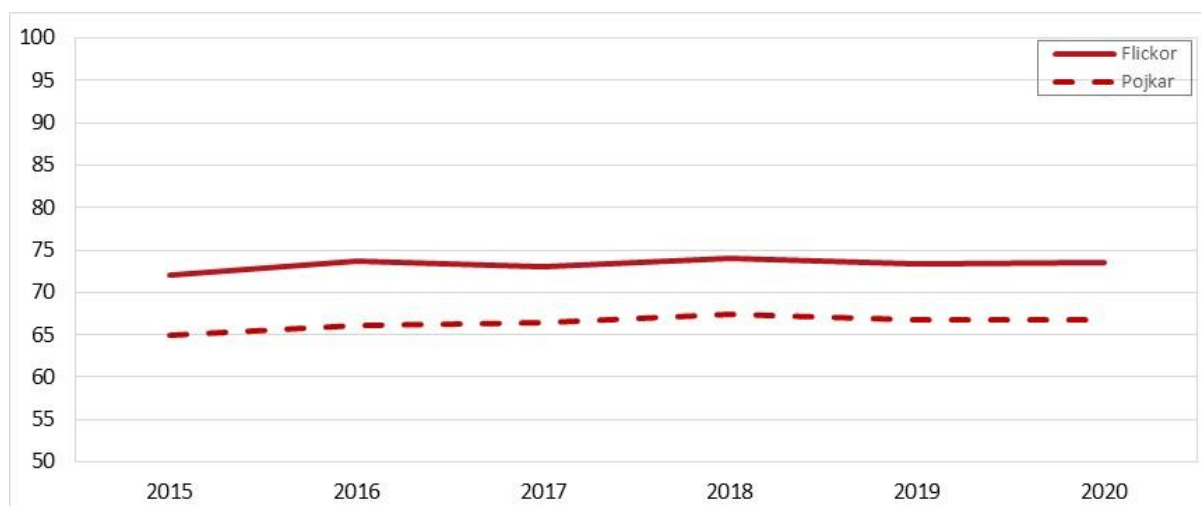


I figur 18 ser vi att andelen nyinvandrade elever ökade mellan år 2007 och år 2016 och har därefter minskat. Som nyinvandrad räknas elever som har kommit till Sverige under de senaste fyra åren. Nyinvandrade elever som kom till Sverige 2015 och 2016 finns till viss del därför inte med i statistiken avseende nyinvandrade, eller i strukturjusteringen för gymnasieskolan när vi ser till 2020 års resultatet. Det är dock sannolikt att en person med så kort vistelsetid i Sverige fortsatt kan ha större behov av stöd jämfört med andra elevgrupper.

Hur går det för eleverna i den kommunala gymnasieskolan?

I kvalitetsindexet för gymnasieskolan ingår dels ett sammanvägt mått för frågor i Skolinspektionens elevenkät, dels andelen elever med examen inom 4 år. När det gäller andelen elever med examen inom 4 år har vi tagit med det strukturjusterade måttet som visar skillnaden mellan förväntad och faktisk andel som tar examen. För att illustrera utvecklingen över tid visas här istället det faktiska värdet då en strukturjustering endast kan göras mellan kommuner, inte när vi följer utvecklingen över tid. Andelen elever som klarar examen inom fyra år går bara att följa år 2015 till år 2020 på grund av förändringar i skolsystemet.

Figur 19. Gymnasieelever med examen inom 4 år, kommunala skolor, flickor-pojkar i riket, procent, år 2015-2020



Mellan år 2015 och år 2020 är det ca 70 procent av eleverna som klarar gymnasieexamen inom 4 år och flickornas andel är 7-8 procentenheter högre än pojkarnas under perioden.

Det andra måttet i kvalitetsindexet för gymnasieskolan avser elva frågor i Skolinspektionens elevenkät riktat till gymnasieskolans år 2. Frågorna räknas samman i ett totalindex som framgår av efterföljande figur.

Figur 20. Elevenkätsindex, kommunal gymnasieskola, år 2, alla kommuner (ovägt medel), år 2020



Jämförelser av elevenkätsindex mellan kommungrupper år 2020 visar bl att *Landsbygdskommuner* tenderar att ha höga värden och att *Storstäder* och *Pendlingskommuner nära storstäder* tenderar att ha låga värden.

Sammanfattning gymnasieskola

- Kostnaden för kommunal gymnasieskola i riket ökar med 19 procent i löpande priser år 2015-2020. I fasta priser ökar kostnaderna med 3 procent, vilket är lägre än ökningen i antalet elever som uppgår till 6 procent samma period.
- Sju av tio elever i kommunala gymnasieskolor klarade gymnasieexamen inom 4 år, en nivå som har förbättrats svagt 2015-2020. Pojkarnas resultat är svagare än flickornas denna period, men både pojkars och flickors resultat har stärkts.
- Elevenkårsindex från gymnasieskolans år 2 är generellt sett högt i Landsbygds-kommuner. I kommungrupperna Storstäder och Pendlingskommuner nära storstäder är resultatet generellt sett lägre.
- Eftersom andelen elever som klarar gymnasieexamen inom 4 år i den kommunala gymnasieskolan ökat marginellt, från drygt 68 procent år 2015 till knappt 70 procent år 2020, samtidigt som kostnaderna i fasta priser ökat långsammare än antalet elever kan vi dra slutsatsen att effektiviteten, enligt vårt sätt att mäta, har ökat något under perioden 2015-2020.

Sammanfattning av utbildningsområdets utveckling över tid

Det som vi sammanfattningsvis kan säga om effektivitetens utveckling över tid inom utbildningsområdet är följande:

- Vi saknar resultatmått för förskolan så vi kan inte dra några slutsatser om hur effektiviteten har förändrats över tid men däremot kan vi konstatera att volymerna har ökat de senaste tjugo åren. Andelen barn mellan ett och fem år som är inskrivna i förskolan ökat rejält de senaste 20 åren i landet: från 66 procent till 85 procent. Personaltätheten i förskolan talas det ofta om, trots att variationerna varit marginella de senaste två decennierna. Ungefär 5,2 barn per årsarbetare är personaltätheten i riket. En viss variation syns mellan kommun-grupper där *Pendlingskommun nära storstad* har flest antal barn per årsarbetare.
- Avseende effektiviteten inom den kommunala grundskolan kan vi inte se någon förbättring på riksnivå de senaste tio åren, snarare en försämring. Kostnaderna har ökat med 24 procent i fasta priser samtidigt som antalet elever ökat med 18 procent. Kvalitetsresultaten har försämrats i riket under samma period, om vi tittar på att nå kunskapskraven samt behörighet till gymnasiet. Det är en högre andel flickor än pojkar som får godkänt i alla ämnen i grundskolans årskurs nio, men sedan år 2010 syns en försämring i flickors resultat när det gäller att nå kunskapskraven i alla ämnen, medan pojkars resultat år 2020 i princip är i nivå med resultaten för tio år sedan. Behörigheten till gymnasieskolan har försämrats för både pojkar och flickor, medan meritvärdet förbättrats något.
- Effektiviteten inom gymnasieskolan har ökat något de senaste åren. Kostnaderna har ökat långsammare i fasta priser än ökningen i antalet elever, samtidigt som vi ser en försiktig resultatförbättring. Sju av tio elever i kommunala gymnasieskolor klarade gymnasieexamen inom 4 år, en nivå som förbättras en aning för perioden 2015 till 2020. Pojkarna hade något svagare resultat än flickorna. Gymnasieelevers nöjdhet enligt Skolinspektionens elevenkät varierar mellan kommungrupper. Nöjdheten är

generellt hög i landsbygdskommuner. I kommungrupperna Storstäder och Pendlingskommuner nära storstäder är resultaten lägre.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att på riksnivå har effektiviteten för den kommunala grundskolan försämrats de senaste tio åren, medan effektiviteten för den kommunala gymnasieskolan har förbättrats något de senaste fem åren.

Vi har i föregående undersökt hur utvecklingen över tid har sett ut inom utbildningsområdet och kunnat konstatera att spridningen är stor kommuner emellan. Vi har också konstaterat att det är svårt att hitta samband mellan olika effektivitetsindex. Det vanliga är att kommuner har hög effektivitet inom någon eller några verksamheter, men få har hög effektivitet inom alla verksamheter. För att hitta förklaringar till varför vissa kommuner har så goda resultat antingen övergripande eller inom utbildningsområdet har vi intervjuat ett antal kommunrepresentanter.

Goda exempel

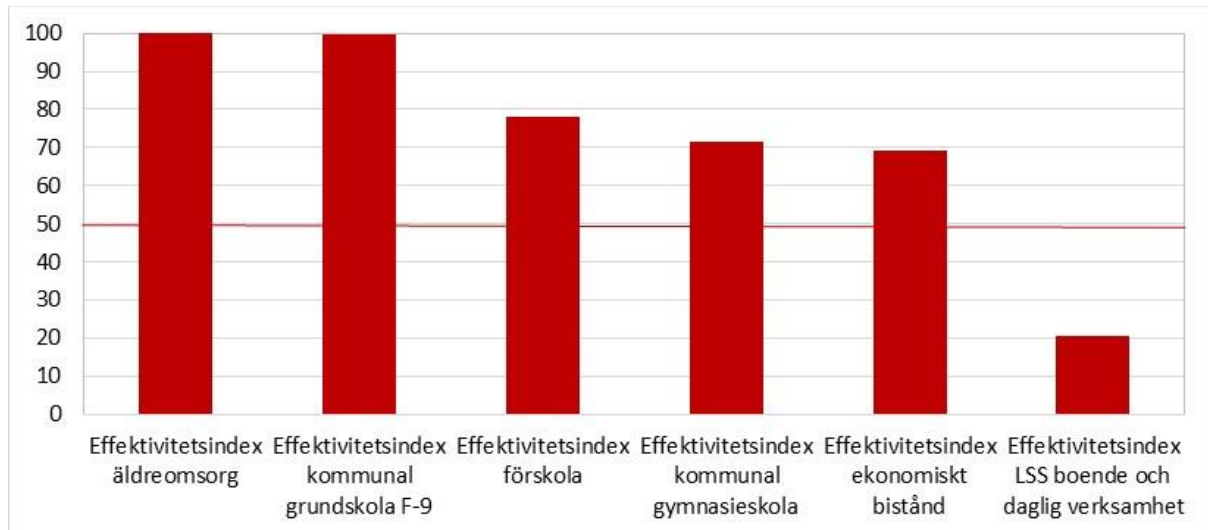
För att få bättre kunskap om vad som kännetecknar kommuner som utmärker sig positivt i effektivitetsvisningen i Kolada, har vi kontaktat några av dem som ligger bra till enligt indexen och som utgör exempel på kommuner med verksamheter med hög effektivitet. Dessa kommuner är Kalmar, Nacka, Piteå, Åmål och Sigtuna. Dessa fem kommuner skiljer sig åt sinsemellan utifrån olika strukturella faktorer så som socioekonomi, invånarantal och åldersstruktur men även utifrån geografi. Det är inte kommunernas strukturella förutsättningar som gör dem effektiva utan hur de arbetar för att nå goda resultat avseende såväl kvalitet som kostnader, vilket vi vill ge exempel på i följande avsnitt.

Det vi tittat på när vi valt ut dessa kommuner är att de ska nå högt värde på effektivitetsindexet antingen totalt eller för ett specifikt verksamhetsområde, samt att de ska uppvisa stabila goda resultat över tid. Vi har också tittat på en kommun som påtagligt förbättrat sitt effektivitetsindex för grundskolan de senaste åren. Kommunerna är valda utifrån olika verksamheters resultat, vilket framgår i texten nedan. De personer vi intervjuat skiljer sig till viss del åt, men oftast är det förvaltningschef eller kommunchef som vi samtalat med. Vi hoppas att deras erfarenheter av styrning, ledning och verksamhetsutveckling kan inspirera fler.

Gott ledarskap, kunden i fokus och tillit bidrar till hög effektivitet i Nacka

Nacka kommun har under ett flertal år präglats av god effektivitet inom många verksamhetsområden, det vill säga hög kvalitet och låga kostnader. Det är svårt att hitta kommuner med hög effektivitet inom många verksamhetsområden men Nacka är ett lysande undantag.

Figur 21. Effektivitetsindex avseende verksamheter i Nacka kommun, år 2020



Vi frågade Victor Kilén som är stadsdirektör i Nacka om bakgrund och orsaker till den höga effektiviteten.

Victor pekar på att Nacka har arbetat strukturerat med att förbättra kvalitet, effektivitet och att hålla i skattepengarna sedan 80-talet, det är ingen fluga. Kommunen jobbar utifrån en decentraliserad styrprocess som bygger på tillitsbaserat ledarskap med stora frihetsgrader att verka inom ramen för verksamheten. Bra ledare i organisationen och bra rekrytering av ledare är här en nyckel för att lyckas avseende effektivitet. Kopplat till den decentraliserade organisationen görs systematiska mätningar för verksamheterna utifrån resurser, kvalitet och resultat och här är Kolada ett bra stöd, att se sin egen utveckling och kunna jämföra sig med andra kommuners verksamheter.

I många kommuner finns en traditionell styrmodell med mål och budget, och det har Nacka också. Kommunen har inga verksamhetsplaner kopplat till nämnder och förvaltningar, vilket bidrar till enkelhet och stärker verksamheternas egna rådighet. Nackas vision baseras på öppenhet och mångfald och där värderingen utgår från förtroende och respekt för människors kunskap och egen förmåga samt från deras vilja att ta ansvar. Dessa utgångspunkter gäller alla som jobbar i Nacka kommun.

Victor lyfter fram att Nacka kommuns kombination av värderingsstyrning ihop med traditionell mål- och resultatstyrning är unik och så har de jobbat sedan början av 90-talet. Det finns en stark ambition att vara bäst på att vara kommun, oavsett verksamhet. — Verksamheterna bestämmer själva hur de jobbar och hur de åstadkommer hög kvalitet och hög effektivitet. Det är inte jag som stadsdirektör eller kommunstyrelsen som pekar och säger hur de ska göra, utan ansvaret ligger på verksamheterna säger Victor.

— Här blir såklart ledarskapet i verksamheterna en viktig del och som en konsekvens av det stora verksamhetsansvaret förlorar vi viss del av övergripande styrning men det är så vi vill ha det, fortsätter Victor.

Praktiskt jobbar verksamheterna i processer som leds av de olika direktörerna under stadsdirektören i koncernledningen. Varje direktör arbetar efter ett resultatkontrakt där en mängd nyckeltal från Kolada samlas och där verksamheterna jämför sin egen utveckling samt gör jämförelser med andra kommuners verksamheter. Det finns ett politiskt beslutat mål som heter 10-25. Det innebär att Nacka ska vara bland de 10 procent bästa kommunerna i landet avseende kvalitet inom respektive verksamhetsområde och att de ska vara bland de 25 procent mest kostnadseffektiva. Genom 10-25 kan kommunen på övergripande nivå följa upp hur de olika verksamheterna förhåller sig i relation till andra kommuners verksamheter, oavsett om verksamheten utförs i egen eller privat regi.

Nacka kommuns välfärdstjänster erbjuds utifrån kundvalssystemet, där verksamhet i egen regi verkar utifrån samma premisser som verksamheter i privat regi. Modellen med kundvalssystem, som Nacka kommun är känt för sedan många år, är ett fundament som innebär att medborgaren själv väljer välfärdsleverantör, som antingen är i kommunens egna regi eller i privat regi. Detta ställer krav på kommunens egna verksamheter och innebär ett ständigt pågående förbättringsarbete. Konkurrenssituationen med kundvalssystem ger win-win eftersom det bidrar både till hög kvalitet och kostnadseffektiva verksamheter samt nöjda medborgare.

När verksamheter visar avvikelser genomförs dialoger för att identifiera orsaker och de jobbar utifrån tjänstedesign. Benchmarking är en naturlig del i utvecklingsarbetet för att se vilka som ligger bäst till och ta reda på hur de jobbar. Medarbetarna i organisationen utgår från kunden, vad hen förväntar sig, och det får de bl.a. reda på genom undersökningar. Genom att systematiskt lyssna på medborgarna kan kommunen bidra till att skraddarsy välfärden i Nacka så att medborgarna får ut så mycket som möjligt av sina skattepengar och är nöjda med sin kommun.

Nacka kommun genomsyras av det tillitbaserade ledarskapet. Det är ingen annan som säger hur du ska göra utan varje ledare har sitt ansvar och mandat och som vet vad som förväntas kopplat till bl.a. målen 10-25. Den politiska organisationen är mogen och tydlig och där rågången är tydlig med att politiken bestämmer målen och tjänstepersonerna uppnår målen. Victors ledarskap som stadsdirektör handlar bl.a. om att hålla ihop och samla koncernen samt bidra till tydlighet, med framåtanda som viktigt förhållningssätt.

— Ledord i min vardag är mest nytta för skattepengarna och att uppnå 10-25 målet, säger Victor.

Framgångsfaktorer till den höga kvaliteten och de effektiva verksamheterna i Nacka kommun är bl.a.:

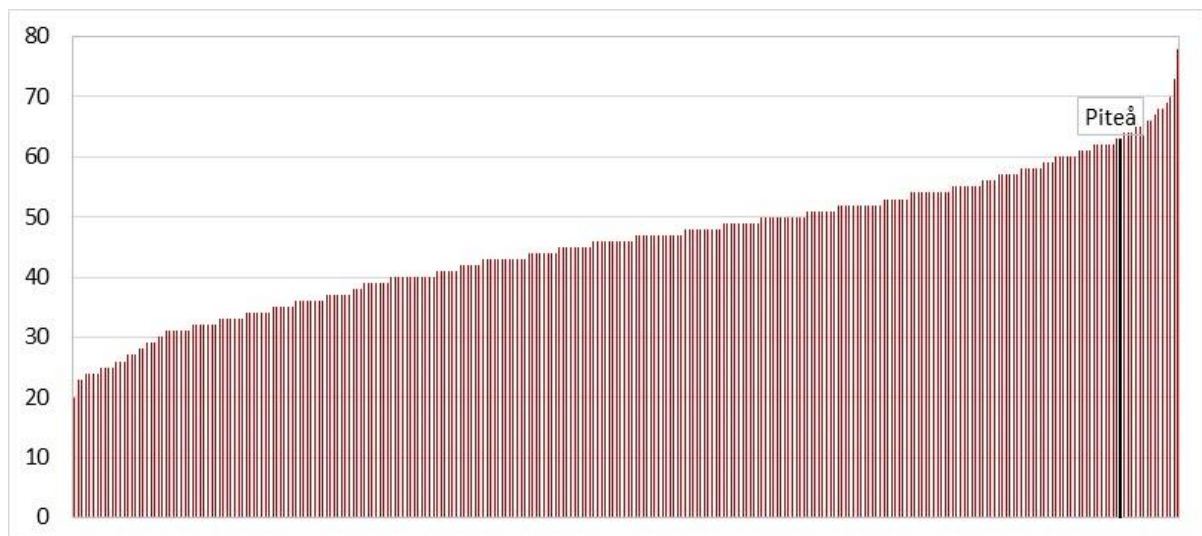
- Tydlig politisk riktning med 10-25 målen
- Budgetdokument för maximalt värde för skattepengarna
- Att verksamheterna genomsyras av det goda ledarskapet med rätt ledare på rätt plats
- Att organisationens olika delar harmonierar med varandra och att det inte uppstår stuprör.

Ett tips till andra kommuner som vill höja sin effektivitet är att arbeta med jämförelser för olika verksamheter. Välj fem kommuner som har presterat bra, oavsett om de är större eller mindre kommuner. Ta kontakt, lyssna, lär och utveckla verksamheten utifrån detta.

Engagerad personal och systematiskt kvalitetsarbete utvecklar förskolan i Piteå

Förskolan i Piteå har under lång tid präglats av hög strukturkvalitet med bl.a. hög andel heltidstjänster i förskolan med förskollärlärolegitimation, som framgår i efterföljande figur, och hög andel inskrivna barn i förskolan.

Figur 22. Heltidstjänster i förskolan med förskollärlärolegitimation, kommunal regi, procent, år 2020



Vi frågade Malin Westling, chef för utbildningsförvaltningen i Piteå kommun, vad som ligger bakom detta.

Det finns en tradition att förskolan i Piteå får mycket utrymme i samhällsdebatten och i den politiska debatten. Förskolan är ett tydligt politiskt prioriterat område. Stor vikt läggs på kvalitetsarbete och utvecklingsfrågor inom förskolans och skolans områden. Detta bidrar till att många anser att det är stimulerande att arbeta i organisationen. Vi är stolta över vårt arbete! Vi ska hela tiden framåt och vi ska bli bättre och vi har politiken med oss.

I verksamheten finns tuffa ledare som ställer höga krav, på sig själva och på personalen. Cheferna lägger också stort fokus på att vara en god arbetsgivare. Som exempel kan nämnas

att cheferna har skrivit in arbetet med arbetsmiljö och att minska sjukfrånvaron som lönekriterier för sig själva.

Stabilitet, kontinuitet och hög kompetens är viktigt. Piteå ligger bland de kommuner i landet som har den högsta andelen personal med förskollärlig legitimation och många har jobbat länge i verksamheten. Flera aktionsforskningsprojekt drivs tillsammans med Umeå universitet och Luleå tekniska universitet. Projekten studerar t. ex. hur kommunen jobbar med det systematiska kvalitetsarbetet i förskolan och hur läroplanen förverkligas i verksamheten. Dessa forskningsbaserade projekt skapar extra driv i kvalitetsarbetet och det är stort fokus på att det ska vara kvalitet i förskolan. Det pratas pedagogik och utveckling bland personalen på rasterna och den här utvecklingsandan skapar ett mervärde för verksamhet, personal och framförallt barnen.

Det systematiska kvalitetsarbetet inom utbildningsförvaltningen drivs på huvudmannanivå, avdelningsnivå och enhetsnivå och en sammanställning görs i fyra rapporter per år. Ett av flera verktyg som används är ett självskattningsverktyg som visar hur väl de efterlever olika delar i läroplanen. Kommunen har en vetenskaplig ledare anställd på förvaltningen som är navet kopplat till forskningen. Det vetenskapliga är viktigt, men inte lätt att prioritera i besparingstider.

Ekonomi följs upp varje månad där varje avdelningschef sitter tillsammans med controller och rapporterar till förvaltningsnivå och nämnd. Utifrån att förskolan är prioriterad har verksamheten historiskt haft relativt gott om resurser men under senare år har resurserna minskat.

— Arbetet med internbudgeten startar i vilka behov vi har och sedan får vi rätta mun efter matsäck, säger Malin.

På frågan om varför det är så hög andel heltidstjänster med förskollärlig legitimation i Piteå svarar Malin:

— Vi har en lång tradition av att prioritera förskola, ett gott rykte och har därmed lätt att rekrytera förskollärare. Det finns en stolthet över att jobba i verksamheten och det systematiska kvalitetsutvecklingsarbetet är en orsak till detta och även att personalen har möjlighet att utvecklas.

— Att vi återkommande kommer högt i diverse mätningar och rankingar stärker vår stolthet och ger kraft att fortsätta utveckla den höga kvaliteten, menar Malin.

Det finns en tydlig koppling till skolan, den röda tråden som följer genom hela utbildningen och där grunden läggs i förskolan.

— Framgångsfaktorer till den höga kvaliteten i förskolan är i första hand att vi har så bra personal med hög kompetens som drivs av att utveckla och förbättra, säger Malin.

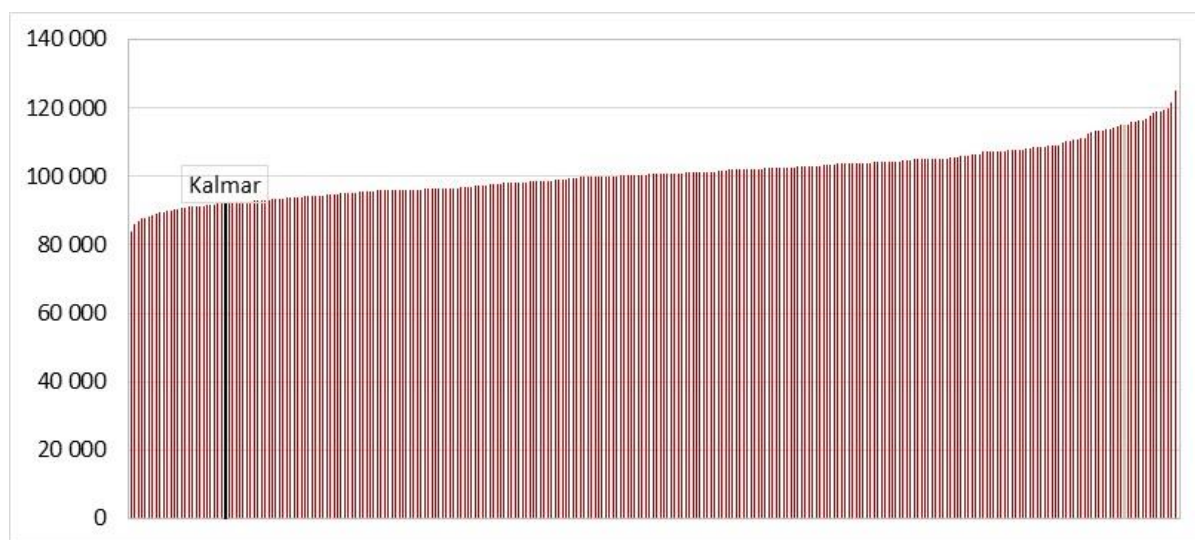
Malin har en viktig uppgift att kommunicera med politiken till stöd för den fortsatta utvecklingsresan. Hon ger förutsättningar och skapar ramar och håller sig borta från att peta i rektorernas och avdelningschefernas ansvar. — Jag städar och lägger grunden för deras arbete, säger Malin.

Vi ber Malin om tips till andra kommuner som vill lyckas med sin förskola. Ett tips, säger Malin, är att bidra till en levande dialog om förskolans roll, där verksamheter, politik och medborgare finns med. — Det är viktigt att betona att förskolan är en utbildning och att det i detta finns ett viktigt uppdrag – i förskolan läggs grunden för barnens framtid och för Piteås framtid, avslutar Malin.

Strukturerad, lärande och öppen dialog utvecklar grundskolan i Kalmar

Den kommunala grundskolan i Kalmar har under många år präglats av mycket god effektivitet. Kvaliteten avseende resultat i årskurs 9 är hög samtidigt som de strukturjusterade kostnaderna, som efterföljande figur är exempel på, och de faktiska kostnaderna för den kommunala grundskolan är bland de lägsta i landet.

Figur 23. Strukturjusterad kostnad i kronor per elev i kommunal grundskola F-9, år 2020



Vi frågade Mats Linde, chef för utbildningsförvaltningen i Kalmar kommun, och Emad Soukiyh, verksamhetschef på utbildningsförvaltningen, om bakgrund och orsaker till den höga effektiviteten.

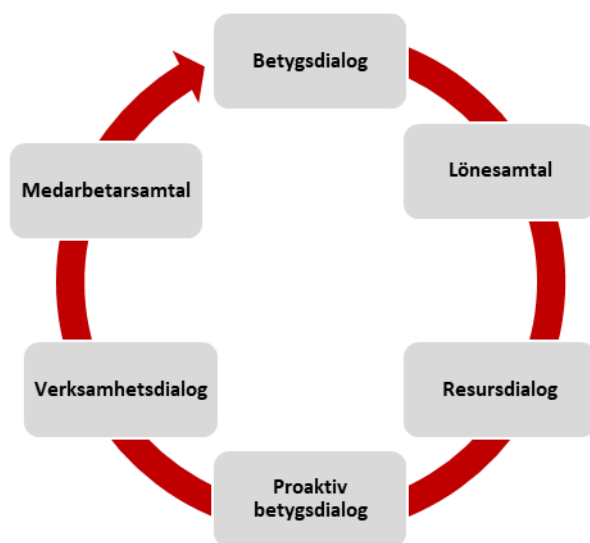
Utbildningsförvaltningen i Kalmar har en decentraliserad och platt organisation som omfattar förskola, fritidshem, grundskola och grundsärskola. Gymnasieskolan är organiserad i gymnasieförbund tillsammans med grannkommuner. Den platta organisationen innebär att det inte finns några mellannivåer mellan förvaltningschef och de 35 rektorerna och så har det varit sedan 1993. Organisationen präglas av enkelhet, lättörlighet, förbättringsvilja och förhållningssätten: Ett varmt hjärta, ett kallt huvud och en ren hand.

Verksamhetsmanifestet handlar om att klara och gärna överträffa satta mål, ha snabba fötter, hålla budget och vara långsiktig utifrån stabila förutsättningar. Cheferna ska ha mandat, ta mandat, äga frågor inom sitt ansvarsområde och tåla dissonans.

— Vi har politiker som har beslutat om långsiktiga mål och vill undvika detaljerade mål och det är en framgångsfaktor för oss, menar Mats. Sedan 2012 har Kalmar som mål att bli en av Sveriges bästa skolkommuner utifrån mätningar i SKR:s Öppna jämförelser. Mätningarna är också viktigt för görandet utifrån att "det som mäts blir gjort".

Under året genomförs sex dialogtillfällen med respektive rektor där bl.a. betygsdialog, resursdialog, proaktiv betygsdialog, verksamhetsdialog ingår, se efterföljande bild.

Figur 24. Årshjul - Dialogstruktur för Kalmar kommuns utbildningsförvaltning



Under hösten sker verksamhetsdialogen där politiska mål bryts ner och där prioriteringar görs. Detta mynnar ut i verksamhetsuppdrag till enheten som utförs året efter och följs upp löpande och slutligen i årsredovisningen. Det som sägs i resursdialogen måste avspeglas i verksamhetsdialogen där syftet är att öka genomslaget av målen för att få ut så mycket som möjligt, dvs öka verkningsgraden av varje timme.

I betygsdialogen diskuteras bl.a. olika former av stödverktyg och måluppfyllelse och där förstelärare/utvecklingslärare har en viktig roll i det praktiska stödet och där elevhälsoteam också är viktiga. Dialogen handlar med andra ord inte bara om att peka ut utvecklingsområden utan även om att erbjuda konkret stöd.

Ett stöd för att dialogen ska fokusera på rätt saker, d.v.s. vad vi vet och inte vad vi tror eller tycker är ett statistiskt material som omfattar ekonomi, personal, resultat, volym m.m. Genom materialet erhålls en gemensam bild. Det statistiska materialet redovisas ofta i 5-årsperspektiv för att bl.a. slippa diskussion av typen – ”den här årskullen är så unik”. Elevers och föräldrars syn på verksamheten (enkäter från Skolinspektion och egna enkäter) diskuteras med syfte att hitta utvecklingsområden. Kalmar har flyttat fokus från hur det är till vad vi gör åt det.

Förvaltningen kopplar även ihop de olika skolnivåerna och följer elever över tid. Grundskolans resultat återkopplas till förskolan, för att förskolan ska se hur skolgången har fungerat för barnen de hade i sin verksamhet. Detta skapar engagemang och ytterligare driv i kvalitetsarbetet.

I resursdialogen med varje rektor görs en genomlysning där man bl.a. pratar om lokala prioriteringar och det finns en resursfördelningsmodell utifrån socioekonomi. För de elever som har goda förutsättningar går 60 procent till timplanen och övriga 40 procent är kvar för lokala prioriteringar. För socioekonomiskt svaga elever är fördelningen 50-50.

— I resursdialogen blir det väldigt konkret, där pratar vi minuter, tjänster, scheman m.m.

men inte pengar. Vi pratar om vad som görs med resurserna, varför och hur det vi gör kopplar an till elevers resultat. Genom resursdialogerna lyfts nya idéer och nya arbetssätt och dessa goda exempel sprids inom kommunen, säger Mats.

— Vi vill gärna prova nytt och "kill our darlings" har vi gjort ofta och det utvecklar oss, säger Mats.

Budgetprocessen är enkel i meningen att förvaltningen blir tilldelad en budget och den hålls alltid trots att den, i jämförelse med andra kommuner, är låg. Kostnaden per elev för Kalmars kommunala grundskola har under många år varit bland de absolut lägsta i landet. Fokus är personalkostnader och personalanvändning, som utgör den stora kostnadsmassan. Pengar fördelas sedan till enheterna och det är ovanligt att en verksamhet inte håller budget. Skulle det uppstå en situation där pengarna inte räcker möts detta med åtgärdsprogram och stöd i planeringen av förvaltningen samt månadsvis uppföljning. Budgetdisciplinen är sedan många år mycket stark och att klara budgeten är dessutom en av fyra faktorer i lönedialogen med rektorerna.

Kommunen lyfter fram ett antal framgångsfaktorer för Kalmars höga effektivitet inom grundskolan:

- Fokus på elevernas måluppfyllelse
- Personalkontinuitet
- Målkontinuitet
- Mätfokus (veta var vi är för att veta var vi ska)
- Decentraliserad organisation
- Systematiskt utvecklingsarbete, där görandet står i fokus. "Talk less – do more!"

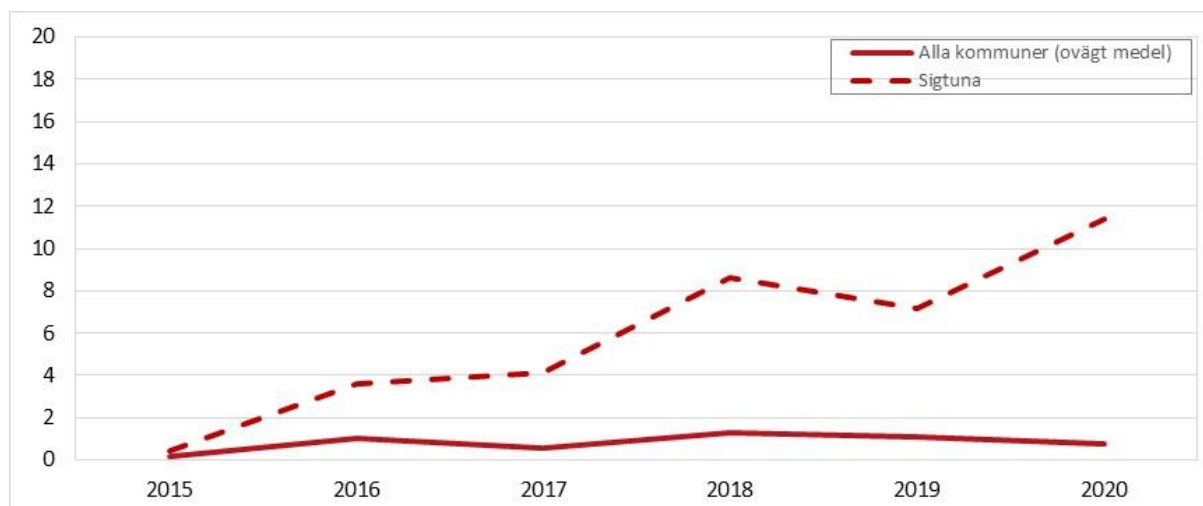
Kalmar bjuder på ett exempel med utgångspunkt i talesättet "talk less - do more":

Matematik de lux – 10 elever i åk 8 klarade inte matematiken ett läsår (men övriga 16 ämnen). Dessa elever fick utökad matematikundervisning av förstelärarna. Ett lyckat resultat av satsningen, utöver att eleverna klarade godkänt, var ökat självförtroende kopplat till matematik. 70-80 procent av dessa elever klarade sedan även matematiken på gymnasienivå. Denna typ av insats har även införts i engelska – *Engelska de lux*.

Systematiskt kvalitetsarbete, analys och tillit stärker effektiviteten för grundskolan i Sigtuna

Den kommunala grundskolan i Sigtuna har förbättrat sin effektivitet under senare år. Framförallt har kvaliteten förbättrats avseende elevernas resultat i relation till modellberäknade värden som efterföljande figur är exempel på.

Figur 25. Elever i åk 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen avvikelse från modellberäknat värde kommunala skolor, procentenheter, år 2015-2020



Vi frågade Ingela Hamlin, chef för utbildningsförvaltningen i Sigtuna kommun med ansvar för förskola och grundskola, och Carmen Blom, biträdande förvaltningschef på utbildningsförvaltningen med särskilt ansvar för grundskolan, om bakgrund och orsaker till den förbättrade effektiviteten.

Det som präglar vårt arbete i Sigtuna är fokus på systematiskt kvalitetsarbete. Styrkedjan löper som en röd tråd från politik till klassrum och vi jobbar med utvecklingsområden som ligger i linje med det systematiska kvalitetsarbetet. Systematiken är grunden, både vad gäller resurser och kvalitet.

— Vårt ledarskap är en framgångsfaktor, säger Ingela. Ett ledarskap som bygger på närhet och täta uppföljningar med rektorer. Vi bedriver ett tydligt och tätt uppföljningsarbete där vi träffar rektorerna varje vecka. Det är uppskattade och strukturerade möten med koppling till prioriterade utvecklingsområden och verksamhetsplan. Utifrån samtalen ges stöd och rektorerna blir aldrig lämnade ensamma. Detta arbetssätt skapar engagemang och trygghet, fortsätter Ingela.

Det finns en stark tillit mellan politik och tjänstepersoner. De politiska satsningar som görs ligger i linje med behov som identifierats i kvalitetsarbetet. Detta motverkar ryckighet och ger samtidigt ett resurseffektivt kvalitetsarbete. De politiska satsningarna är tydligt knutna till behov i verksamheten och som nu har tre målområden som finns beskrivna i ett Skolutvecklingsprogram kring vilket alla partier enats.

De tre målområdena är:

1. Alla elever ska klara målen
2. Trygghet
3. Engagerade medarbetare med rätt kompetens

Exempel på hur Sigtuna jobbat konkret med ett utvecklingsområde avser studiero och trygghet. Utifrån analys och studier av goda exempel utvecklades sociala team för att förbättra studiero och trygghet. Verksamheten testades först i mindre skala. De sociala teamen gav så goda resultat att teamen nu spridits till alla skolor i kommunen.

I analysen av verksamheten jobbar Sigtuna med att stanna upp och ge tid för det eventuella problemet som har identifierats. Så här ser problembilden ut men vad beror problemet *egentligen* på? Tjänstepersonerna får därmed möjlighet att göra en gedigen analys och utredning.

— Vi tar oss tiden, vi stannar i problemet och springer inte för snabbt från problem till lösning, säger Ingela.

Budgetprocessen startar med inventering i förvaltningar utifrån volymer och eventuella lagförändringar som kan komma att påverka behoven. När ramarna är satta för hela kommunen fördelas resurser mellan enheter och utifrån prioriterade satsningar. Varje rektor lägger sin egen budget och ekonomifunktionen är här ett viktigt stöd. Tät uppföljning sker med ekonomi och HR kring eventuella avvikelser året om, och då finns möjlighet att rikta extra resurser dit de behövs. Syftet är att på ett tidigt stadium identifiera områden där det behövs stöd kopplat till ekonomi, personal och kvalitet och här har utvecklingsledarna en samordnande roll.

Sigtuna är en segregerad kommun och har bl.a. tagit emot ett stort antal nyanlända under senare år. Grundskolan har en traditionell resursfördelningsmodell där 15 procent av de ekonomiska medlen fördelas om till stöd för bl.a. likvärdighet. Likvärdighet står i fokus i politiken. Hösten 2021 togs en plan fram för ökad likvärdighet som också har resurssatts. De har en väl fungerande hantering av likvärdighetsbidraget där den stora mängden statsbidrag som kommer verkligen får effekt kopplat till målen i verksamheterna.

— Vi ger bl.a. extra stöd till socialt utsatta områden. Skolorna får skriva handlingsplaner, vad de vill göra och även resurssätta planerna, säger Carmen. Behoven har identifierats och det finns ett engagemang och driv för öka likvärdighet. Till stöd för likvärdighetsarbetet följer de noga nyckeltal kopplat till struktur och strukturjusteringar, t.ex. socioekonomisk index och salsvärden. Att pengarna hamnar rätt är viktigt för att förbättra effektiviteten.

Kulturen inom utbildningsverksamheten baseras på tillit, tillåtande och ett starkt utvecklingsfokus där många vill bidra. — Vi har en kultur där det är okej att lyfta bekymmer och utifrån det få stöd, att prata om det som är tufft och det man brottas med, säger Ingela. Kulturen präglas också av god kommunikation. Regelbundet anordnas studiedagar, verksamheten jobbar ihop med forskare och de har en levande dialog om fokusområden och andra satsningar. Verksamheten jobbar med analys utifrån framställda analysunderlag för förskola och grundskola.

— Vi har ett analytiskt förhållningssätt, vi måste vara medvetna och förstå varför det ser ut som det gör för att sedan kunna göra rätt insatser, säger Carmen.

Det finns också en tydlighet i uppdrag och mål. Först och främst ska eleverna komma in på gymnasieskolan, men de ska också att ta sig igenom gymnasieskolan. Det finns inget som konkurrerar med detta mål. Ett viktigt hållbarhetsmål för hela kommunen är att alla elever ska klara skolan.

Orsaker till varför grundskolan i Sigtuna har en positiv utveckling av effektiviteten är:

- Långsiktighet i utvecklingsarbetet.
- Samspelet med mål och uppdrag genom hela styrkedjan från klassrum till politiken.
- Det nära och stödjande ledarskapet.

Tips till andra kommuner, hur de kan stärka sin effektivitet är:

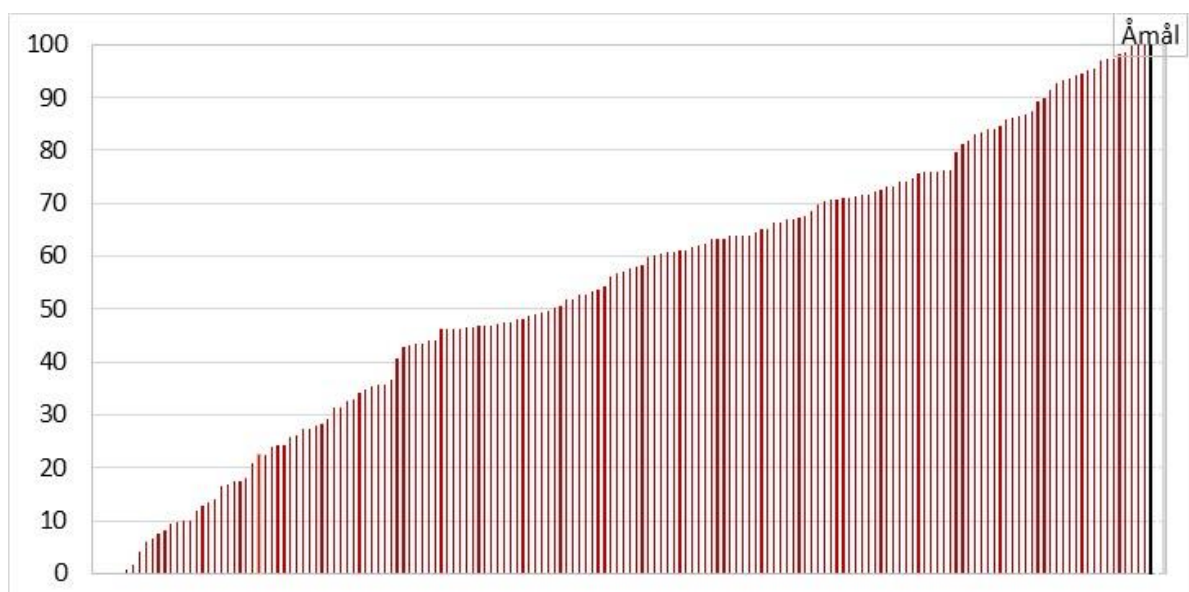
- Fokusera på det systematiska kvalitetsarbetet. Om man inte förstår var problemet ligger då är det lätt att använda resurser felaktigt.
- Utgå från klassrummet i styrkedjan.
- Arbetssätt som innebär delaktighet och engagemang, att få alla med på utvecklingståget.

Ett konkret tips är att förse rektorerna med gediget analysunderlag utifrån att rektorerna inte alltid har den tid som krävs för att ta fram materialet själva. Då ges mer tid för rektorer tillsammans med ledningsgrupper att ägna sig åt analys och utvecklingsdialog.

[Se och stödja varje elev, varje dag i Åmåls gymnasieskola](#)

Effektiviteten i den kommunala gymnasieskolan i Åmål har år efter år varit i toppen bland kommunerna som har kommunal gymnasieskola, med hög kvalitet och låga kostnader. Efterföljande figur avser 2020 men placeringen för Åmål var densamma även 2016, 2018 och 2019.

Figur 26. Effektivitetsindex, kommunal gymnasieskola, år 2020



Vi frågade Catrin Eriksson, chef för barn- och utbildningsförvaltningen i Åmåls kommun, vad som ligger bakom detta.

För att vara en mindre kommun har Åmål ovanligt stor gymnasieskola med 840 elever, varav en hel del elever även kommer från kringliggande kommuner. År 2010 startade ett utvecklingsarbete då bl.a. målet att alla elever ska klara gymnasieexamen sattes. Resan därefter har inte varit spikrak utan har kantats av utmaningar, inte minst att lösa ekvationen att med en begränsad budget åstadkomma goda resultat. Senaste åren har verksamheten uppnått mycket goda resultat. Stabilitet och kontinuitet inom både ledning och personal har varit grundläggande för att nå dessa resultat. De senaste fyra åren har Catrin tillsammans med rektor för teoretiska utbildningar och rektor för praktiska utbildningar och verksamhetschef jobbat tätt tillsammans för att varje elev ska utvecklas och klara gymnasieexamen. — Vi har stenkoll på varje elev, säger Catrin. Att se varje enskild elev är viktigt. Alla elever är unika och behöver stöd för att utvecklas utifrån sina specifika behov.

Mentorer, elevhälsa och andra stödinsatser finns såklart på plats men det enskilt viktigaste verktyget är samtalet med eleven, som det finns en tydlig struktur för. Personalens tillgänglighet för eleverna är viktig, att finnas där för eleverna under hela arbetsdagen och att personalen arbetar med en ”öppen dörr”, och det gäller i högsta grad även för rektorerna.

Målet att alla elever ska nå gymnasieexamen är utmanande och en stark drivkraft, att t.ex. vända på skutan för elever som haft utmaningar i grundskolan så att de faktiskt klarar gymnasiet. - Vi försöker fostra eleverna i en positiv och möjliggörande kultur för att de ska utvecklas och lyckas. Och vi gör allt för att varje elev ska lyckas, det finns ingen annan väg, säger Catrin. — Vi vill att alla elever blir sedda och lyssnade på och denna ambition innebär hårt arbete för lärare, mentorer och rektorer. Skolinspektionens elevenkät till år 2 elever bekräftar detta, där Åmål ligger i topp i Sverige, med genomgående höga resultat för de olika frågorna.

Utmaningar saknas inte. Pandemin har varit en tydlig utmaning som bidragit till att verksamheten inte kunnat genomföra visst utvecklingsarbete. En annan utmaning är ekonomin och att göra det absolut bästa av en begränsad budget. År 2015 vände trenden med många elever som gick i andra kommuners gymnasieskolor och nu är situationen den motsatta med tydligt fler elever i den egna gymnasieskolan än elever som bor i kommunen. - Det har blivit en positiv spiral, vi har en bra gymnasieskola och det märker vår omgivning. Vi är ingen rik kommun och vi har en del utmaningar att brottas med men jag, mina kollegor, kommunledningen och en stöttande politik är väldigt stolta över vår gymnasieskola, säger Catrin.

— Om man ska peka på en framgångsfaktor så är det individperspektivet, säger Catrin. Att se, lyssna på och utveckla varje elev. Det kan låta tufft med 840 elever, men det jobbar vi utifrån varje dag.

På frågan vilket Catrins viktigaste bidrag för den positiva utvecklingen har varit svarar hon:

- Att värna personalen och att avlasta dem så att t.ex. rektorerna kan fokusera på sina uppdrag. Vi befinner oss på en ständig utvecklingsresa där dialogen är viktig.
- Att tillsammans ta nya steg, våga prova nytt. Ofta lyckas vi i våra ambitioner men ibland lyckas vi inte lika bra, och då kan vi lära oss av det.

Några tips till andra kommuner att lyckas med en effektiv gymnasieverksamhet är:

- Skapa kontinuitet i ledningsstaben, som du som förvaltningschef har hög tilltro till och där du också ger mandat och resurser att driva utvecklingsarbete.
- Ett tillåtande och öppet klimat med högt i tak. Låta verksamheten prova nya infallsvinklar och att det såklart är okej att inte lyckas varje gång.
- Tränga ned på djupet och kartlägga de behov som finns i verksamheten. Inte vara rädd att ta upp problemen till ytan.

Sammanfattning av intervjuerna

Några gemensamma nämnare som framkommer i intervjuerna är betydelsen av god kultur, struktur och ledarskap för att åstadkomma hög effektivitet.

Vad står då begreppet kultur för här? Flera av de goda exemplen pekar på vikten av tillit, öppenhet och ett tillåtande klimat. Det är viktigt med en utvecklande, engagerande och nyfiken kultur som bland annat innebär att våga pröva nytt och som innebär att lyckas och ibland misslyckas. Detta prövande är en viktig del av utvecklingen och lärandet, som gäller för elever, lärare och pedagoger och för verksamheten i stort.

Struktur är något som lyfts fram i flera av intervjuerna. En utgångspunkt för väl fungerande verksamheter är genomtänkta strukturer i form av mål- och styrprocesser, systematiskt kvalitetsarbete, dialogprocesser, analysprocesser, uppföljning och andra rutiner. Detta "maskineri" är helt enkelt nödvändigt och ett nödvändigt komplement till det goda ledarskapet och den goda kulturen för att åstadkomma hög effektivitet.

Det goda ledarskapet är något som de vi har intervjuat återkommer till flera gånger. Det handlar om ett gott ledarskap i hela verksamheten, från klassrum, förvaltningsledning till politisk ledning, och det ses som avgörande för att stärka effektiviteten. Ett gott ledarskap som bygger på tillit och förtroende och som också innebär tydlighet kopplat till mål och uppdrag. Ett gott ledarskap ger förutsättningar att utveckla verksamheten, att våga, att tillåtas, att lyckas, att stödjas och att växa med uppgiften.

Kulturen, strukturen och ledarskapet är ömsesidigt beroende av varandra där ingen av de tre står ensam stark men där de tre tillsammans utgör stark grund för hög effektivitet.

Slutord

Detta är RKA:s andra rapport om effektivitet i kommuner. Den första publicerades i februari 2021 och analysen hade då ett övergripande perspektiv på de verksamhetsområden som vi tagit fram effektivitetsindex för. Vi konstaterade då att utveckling över tid behövde analyseras. Eftersom indexen utgår från relativa jämförelser kommuner emellan går det inte att omedelbart dra slutsatser kring om ett förändrat indexvärde beror på egen förbättring eller andras försämring. I denna rapport har vi fokuserat på utveckling över tid och primärt inom utbildningsområdet. Vi har kunnat konstatera att generellt sett innebär ett förbättrat indexvärde också en förbättring i faktiskt resultat, vilket underlättar för kommuner som vill analysera sin effektivitet över tid.

Det vi noterat i våra analyser är att det är få kommuner som har stabilt starka resultat för effektivitetsindex över tid, och nästan inga kommuner har höga värden för effektivitetsindex för samtliga verksamhetsområden. Det förefaller vara en stor utmaning att nå en sådan stabilitet och kanske finns en del förklaringar till detta i de frågor om ledarskap och kultur som lyfts fram i intervjuavsnittet. Hur personberoende är utvecklings- och förbättringsarbete och vad behövs för att inte arbetet med att förbättra resultat upphör eller mattas av när en god ledare slutar?

Vi hoppas att med denna rapport kunna bidra till diskussioner om och analyser kring effektivitet i landets kommuner och inspirera till fortsatt förbättringsarbete.

Vi vill, vilket vi även påtalade i den förra rapporten, vara tydliga med att datatillgången för att kunna dra långtgående slutsatser kring effektivitet är begränsad. Vi har ett fokus på att kontinuerligt utvärdera vilka nyckeltal som bäst fångar resursåtgång och kvalitet utifrån strukturella förutsättningar, och vid behov justera utifrån detta.

RKA kommer att erbjuda utbildningsinsatser och stöd till analys till de kommuner som efterfrågar det. De som önskar få ett fördjupat stöd kring analys av kommunens effektivitet är varmt välkomna att kontakta RKA.

Referensförteckning

Arnek, M., T. Melin och A. Norrlid (2016), Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2016:6.

Folkhälsomyndigheten (2021) Folkhälsans utveckling – årsrapport 2021

WF Chua, J. Graaf och K. Kraus (2021) *Rankings as vibrant, 'becoming' things: Tracing the weaving of the Swedish municipality public quality ranking 2007-2020* Handelshögskolan, Stockholm

Lunds kommuns effektivitetspolitiska råd (2021) *Lund kan bättre! Hög kvalitet är inte lika med höga kostnader*, december 2021

Nygren, G. (2021). Jag vill ha bra betyg: En etnologisk studie om höga skolresultat och högstadieelevers praktiker. Doktorsavhandling. Uppsala: Uppsala universitet.

RKA (2021) Effektivitet i kommuner

RKA (2020) Nyckeltal för produktivitet och effektivitet i kommuner i Kolada

Skolverket (2005), Att mäta skolors relativa effektivitet – en modellanalys baserad på resurser och resultat, Rapport 2005-09-13.

SKR (2019), Ekonomirapporten, oktober 2019

SKR (2020), Ekonomirapporten, oktober 2020

SKR (2021), Ekonomirapporten, oktober 2021

SKR (2021), Öppna jämförelser Grundskola

Statskontoret (2011), Förutsättningar för en samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor, Rapport 2011:13.

Svenskt Näringsliv (2019), Effektiviseringspotential och förklaringsfaktorer för effektivitet i kommunerna.

Svenskt Näringsliv (2021), Mer värde för skattepengarna i kommunerna – så kan den demografiska utmaningen mötas

Bilaga 1. Metodbeskrivning

För att beräkna index för kvalitet, resurs och det sammantagna effektivitetsindexet har flera metodval gjorts. I denna bilaga beskrivs hur vi har räknat, från faktiska nyckeltal till färdigt index.

För att skapa index behöver först alla nyckeltal som ska ingå i indexet räknas om så att de hamnar på samma skala och kan vägas samman. Det är en förutsättning för att kunna väga samman ett mått som mäts i procent med något som mäts i antal dagar. Det finns olika metoder för att göra detta och de går under olika namn, till exempel normalisera, standardisera eller skala om. Vi har valt att använda en metod som ofta kallas för normalisering eller re-scaling. Formeln för normaliseringen ser då ut så här:

$$xn = 100 * \frac{(x^i - \min_x)}{(\max_x - \min_x)}$$

Det normaliserade värdet är xn , x är den variabel som ska normaliseras, och x^i är värdet för kommun "i" för variabeln. \min_x och \max_x står för det lägsta respektive högsta värdet som någon kommun har för variabeln. Om vi räknar på detta sätt får den kommun som har högst värde 100 och den kommun som har lägst värde får 0. En fördel med att räkna på detta sätt är att spridningen blir likvärdig för alla nyckeltal som ingår i indexet. Om vi inte korrigerar för olika spridning finns det annars en risk att det nyckeltal som har mest spridning kommer att påverka indexet mest, utan att vi vill det. En nackdel är att det alltid är någon kommun som får värdet 100 och något kommun som får värdet 0, oavsett om det är ett nyckeltal där alla kommuner har goda värden eller där alla har låga. Vi bedömer att det är så pass viktigt att korrigera för spridningen så att fördelarna överväger. Konsekvensen av att normalisera varje nyckeltal är alltså att vi gör om det faktiska värdet för nyckeltalet till ett normaliserat värde som är *relativt andra kommuner*. Det slutliga indexvärdet kommer därför också endast att kunna tolkas relativt andra kommuner.

Vissa kommuner kan ha starkt avvikande värden på enskilda nyckeltal. Det kan bero på att kommunen faktiskt är väldigt avvikande i ett visst avseende, men det kan också bero på en särskild händelse ett visst år eller ett rent fel i statistiken. Om det bästa (eller sämsta) värdet är starkt avvikande kommer alla andra kommuner att få väldigt låga (höga) normaliserade värden för det nyckeltalet. För att undvika att extremvärden "trycker" ihop alla kommunerna så att de flesta får ungefär samma resultat, har vi korrigerat formeln något. Istället för att använda minsta värdet och högsta värdet använder vi percentilerna 2,5 och 97,5. Vi gör detta framför allt för att metoden annars blir väldigt känslig för extremvärden. Med vår metod blir det inte bara kommunen med det allra högsta värdet som kommer att få 100, utan alla kommuner med ett högre värden än percentil 97,5 får värdet 100. På samma sätt ges alla kommuner som har ett lägre värde än percentil 2,5 värdet 0. Det normaliserade värdet går alltså fortfarande från 0 till 100, men eftersom vi använder oss av percentiler får mer än en kommun 0 respektive 100.

$$xn = 100 * \frac{(x^i - per_x^{2,5})}{(per_x^{97,5} - per_x^{2,5})}$$

$0 \leq xn \leq 100$, det vill säga $xn < 0$ sätts till 0 och $xn > 100$ sätts till 100.

I formeln står $per_x^{2,5}$ och $per_x^{97,5}$ för percentilerna 2,5 respektive 97,5.

När vi skapar ett index behöver vi ibland väga ihop normaliserade nyckeltal som har olika "riktning" - ibland är det önskvärt med ett lågt värde och ibland med ett högt. För att det ska fungera behöver vi "vända på det" när vi normaliserar värden där det önskvärda är låga värden. Resultatet blir att de kommuner som har lägst värden istället kommer att få 100 i normaliserat värde, och kommunerna med högst värden får 0. På samma sätt som ovan använder vi percentiler för att minska effekten av extremvärden och det normaliserade värdet ersätts till 100 och 0 för de med lägst respektive högst värden.

Formeln ser då ut så här:

$$xn = 100 * \frac{(per_x^{97,5} - x^i)}{(per_x^{97,5} - per_x^{2,5})}$$

$0 \leq xn \leq 100$, det vill säga $xn < 0$ sätts till 0 och $xn > 100$ sätts till 100.

Med normaliserade värden kan vi beräkna ett genomsnitt för varje verksamhet för kvalitet respektive resurs. Alla sex delverksamheter får alltså ett medelvärde för kvalitet och ett för resurs. Med undantag för gymnasieskolan väger alla nyckeltalen i medelvärdet lika. För gymnasieskolan har en viktning gjorts där resultatmättet för gymnasieskolan, examen inom fyra år, väger 75 procent, och elevenkäten 25 procent. Detta för att elevenkäten ska väga lika mycket för gymnasieskolan som för grundskolan. Medelvärdet är i sig svårt att tolka. Det är ett medelvärde av flera mått där den bästa kommunen för varje enskilt nyckeltal har fått 100. För att förenkla tolkningen, och för att bättre kunna jämföra olika verksamheters index med varandra, normaliserar vi det färdiga indexet så samma sätt som ovan. Nu har de bästa kommunerna i respektive index värdet 100.

Dessa delindex publiceras i Kolada. För att värdet ska publiceras i Kolada krävs att det finns data för alla nyckeltal som ingår i indexet. Vi ser en fördel i att en kommun som använder uppgifterna i sin analys vet att det är samma nyckeltal som ingår för alla kommuner som jämförs. Bortfall är ett stort problem när vi analyserar uppgifter mellan kommuner, och det drabbar mindre kommuner i högre grad än stora.

Ett effektivitetsindex beräknas genom att ta medelvärdet av kvalitetsindex och resursindex för respektive verksamhet. För att medelvärdet ska kunna tolkas gör vi återigen en normalisering så att de kommuner med sämst värden får 0 och de kommuner med bäst värden får värdet 100 i effektivitetsindexet för varje delverksamhet. Effektivitetsindexen är publicerade i Kolada. En kommun får värde på effektivitetsindexet om data finns för alla nyckeltal som ingår i kvalitetsindex och resursindex för respektive verksamhet.

En hel del test har utförts av konsekvenserna av olika metoder för normalisering av nyckeltalsvärden och del-index, vilket har lett fram till beslutet att använda oss av

normalisering till en skala från 0 till 100. Olika metoder ger rangordningsmässigt likartade resultat även om skillnader naturligtvis uppstår. Beslutet grundar sig i att den valda metoden ger god överensstämmelse med standardiseringsmetoden, som kanske är den metodmässigt starkaste, samtidigt som resultaten blir enklare att förhålla sig till eftersom värdena alltid befinner sig på en skala från 0 till 100.

Bilaga 2. Index och nyckeltal per verksamhetsområde

Förskola	Strukturjustering	Nyckeltals-ID i Kolada
Effektivitetsindex	X	U11901
Kvalitetsindex förskola		U11404
Heltidstjänster i förskolan med förskollärlärolegitimation, kommunal regi, andel (%)		N11810
Barn 1-5 år inskrivna i förskola, andel (%)		N11800
Personaltäthet, inskrivna barn/årsarbetare, kommunal regi, antal		N11010
Resursindex förskola	X	U11001
Nettokostnadsavvikelse förskola inkl. öppen förskola, (%)	X	N11024
Kostnad kommunal förskola, kr/inskrivet barn		N11032

Kommunal grundskola	Strukturjustering	Nyckeltals-ID i Kolada
Effektivitetsindex	X	U15900
Kvalitetsindex kommunal grundskola F-9	X	U15401
Elever i åk 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen avvikelse från modellberäknat värde kommunala skolor, procentenheter	X	U15457
Elever i åk 9 som är behöriga till yrkesprogram avvikelse från modellberäknat värde kommunala skolor, procentenheter	X	U15461
Elever i åk 9. genomsnittligt meritvärde avvikelse från modellberäknat värde kommunala skolor, meritvärdespoäng	X	U15459
Elevenkårsindex kommunal grundskola åk 9		U15402
Resursindex kommunal grundskola F-9	X	U15010
Strukturjusterad kostnad per elev i kommunal grundskola F-9	X	U15049

Kommunal gymnasieskola	Strukturjustering	Nyckeltals-ID i Kolada
Effektivitetsindex	X	U17900
Kvalitetsindex kommunal gymnasieskola	X	U17401
Elevenkårsindex kommunal gymnasieskola åk 2		U17508
Gymnasieelever med examen inom 4 år, kommunala skolor, andel (%), avvikelse från modellberäknat värde	X	U17449
Resursindex kommunal gymnasieskola	X	U17001
Programvalsjusterad kostnad kommunal gymnasieskola, kr/elev	X	U17031

LSS	Strukturjustering	Nyckeltals-ID i Kolada
Effektivitetsindex	X	U28900
Kvalitetsindex LSS boende och daglig verksamhet		U28408
Brukarbedömning daglig verksamhet LSS - Verksamheten är viktig för brukaren, andel (%)		U28561
Brukarbedömning boende LSS totalt - Brukaren får bestämma om saker som är viktiga hemma, andel (%)		U28663
Resursindex LSS boende och daglig verksamhet	X	U28001
Kostnad funktionsnedsättning LSS boende, kr/brukare		N28013
Kostnad funktionsnedsättning LSS daglig verksamhet, kr/brukare		N28015
Nettokostnadsavvikelse LSS, (%)	X	N28018

Ekonomiskt bistånd	Strukturjustering	Nyckeltals-ID i Kolada
Effektivitetsindex	X	U31904
Kvalitetsindex ekonomiskt bistånd		U31401
Vuxna biståndsmottagare med långvarigt ekonomiskt bistånd, andel (%)		N31814
Ej återaktualiserade vuxna personer med försörjningsstöd ett år efter avslutat försörjningsstöd, andel (%)		U31462
Resursindex ekonomiskt bistånd	X	U31002
Strukturjusterad nettokostnad ekonomiskt bistånd, kr/inv	X	U31003

Äldreomsorg	Strukturjustering	Nyckeltals-ID i Kolada
Effektivitetsindex	X	U20900
Kvalitetsindex äldreomsorg		U20404
Väntetid i antal dagar från ansökningsdatum till första erbjudet inflyttningsdatum till särskilt boende, medelvärde		U23401
Brukarbedömning hemtjänst äldreomsorg- bemötande, förtroende och trygghet, medelvärde		U21454
Brukarbedömning hemtjänst äldreomsorg- inflytande och tillräckligt med tid, medelvärde		U21455
Brukarbedömning särskilt boende äldreomsorg- aktiviteter och känsla av ensamhet, medelvärde		U23591
Brukarbedömning särskilt boende äldreomsorg- bemötande, förtroende och trygghet, medelvärde		U23505
Omsorgspersonalen på vardagar i boende med särskild service för äldre med adekvat utbildning, andel (%)		U23495
Resursindex äldreomsorg	X	U20008
Nettokostnadsavvikelse äldreomsorg, (%)	X	N20900