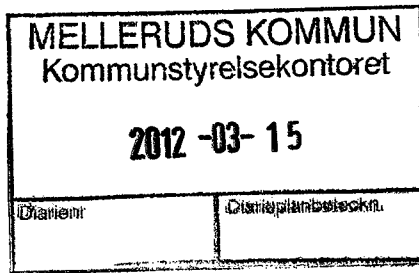


MELLERUDS KOMMUN
Kommunens revisorer



Kultur- och utbildningsnämnden
Kommunstyrelsen

För kännedom: Kommunfullmäktige

Rapport från kommunrevisorerna

Härmed översändes rapport över utförd granskning avseende *ledning och styrning inom kultur- och utbildningsnämnden*.

Vi bedömer sammanfattningsvis, efter genomförd granskning, att *Kultur- och utbildningsnämndens ledning och styrning inte är effektiv*.

Arbetet med mål inom kultur- och utbildningsförvaltningen bedöms följa en röd tråd och det kan fungera som ett bra verktyg och stöd i det fortsatta utvecklingsarbetet inom förvaltningen. En förutsättning för att det ska få full effekt är att det integreras med en systematisk struktur för uppföljning och analys.

Vi finner det anmärkningsvärt att brister som påtalades av Skolinspektionen redan år 2006, avseende bland annat uppföljning och analys av kunskapsresultaten, ännu år 2011 inte är åtgärdade.

Vi delar vidare Skolinspektionens bedömning att resultaten i alltför stor utsträckning diskuteras utifrån elevers förutsättningar och den upplevda bristen på studievana. Skolan har ett uppdrag att kompensera för socioekonomiska eller andra faktorer som kan inverka negativt på elevernas möjligheter att nå målen för utbildningen. Vi bedömer därför att ett centralt utvecklingsområde inom KUF är de attityder och förväntningar som finns kring elevernas förväntade prestationer i syfte att skapa en så gynnsam kultur kring lärande som möjligt.

Enligt SCB:s standardkostnadsjämförelser lägger Melleruds kommun mer resurser på grundskole- samt gymnasieverksamhet än vad som är motiverat av strukturen. Samtidigt har kunskapsresultaten inom grundskolan under många år legat tydligt under rikets genomsnitt och gymnasiet har trots de relativt sett goda resurserna betygspoäng som endast ligger strax över rikets genomsnitt. Av standardkostnadsjämförelserna och resultaten går det emellertid inte att dra någon omedelbar slutsats varken om att det är för mycket eller för lite resurser avsatta till KUN:s verksamheter. Det kan däremot vara en indikation på att medlen inte används på ett optimalt sätt. Förutom att resonera om storleken på resurserna är det viktigt att samtidigt resonera om hur medlen används och det är nämnden och förvaltningen som, tillsammans med rektorerna, skall tillse att resurserna används på ett så effektivt sätt som möjligt. Vi bedömer att förvaltningen inte drivs på ett kostnadseffektivt sätt.

För att möjliggöra en förbättring av kunskapsresultaten behövs olika typer av insatser inom de av Skolinspektionen anvisade fälten, *undervisning, organisation och metoder*.

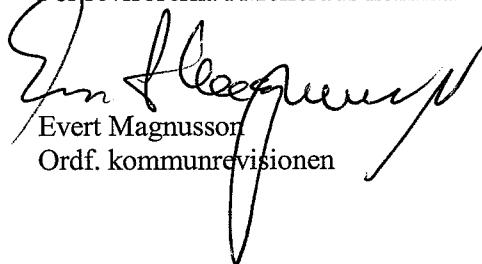
Efter genomförd granskning rekommenderar vi kultur- och utbildningsnämnden att;

- ✓ förbättra sina *styrnings- och ledningsprocesser inklusive uppföljningsrutiner*,
- ✓ utveckla *undervisning, organisation och metoder* kopplat till resursfördelning,
- ✓ basera den utvecklingen på bland annat *analyser och åtgärdsförslag* avseende höjning av kunskapsresultaten,
- ✓ arbeta med att utveckla *kulturen* inom organisationen så kulturen stödjer detta utvecklingsarbete,
- ✓ ta fram en åtgärdsplan med tidsplan utifrån rapportens iakttagelser.

För ytterligare information angående granskningen hänvisas till rapporten.

Vi önskar kommunens svar på vår rapport senast den 20 april. Från KUN önskar vi ett svar angående vilka nämndspecifika åtgärder som planeras och från KS önskar vi veta vilka kommunövergripande åtgärder som planeras för med anledning av rapporten.

Förrevisorerna i Melleruds kommun



Evert Magnusson
Ordf. kommunrevisionen

MELLERUDS KOMMUN Kommunstyrelsekontoret	
2012 -03- 15	
Dokument:	Bilaga:

Granskning av ledning och styrning inom kultur- och utbildningsnämnden i Melleruds kommun.

Melleruds Kommun

Mars 2012

Innehåll

Sammanfattning.....	1
1. Inledning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Syfte, revisionsfråga.....	3
1.3 Avgränsning.....	4
1.4 Revisionskriterier och metod.....	4
2. Resultat.....	5
2.1 KF vision till mätbara mål inom KUN.....	5
2.1.1 Kommunfullmäktige.....	5
2.1.2 Kultur- och utbildningsnämnden.....	5
2.1.3 Skolor.....	6
Kommentarer.....	6
2.2 Ledning- och styrning inom KUN.....	7
Kommentarer.....	7
Kommentarer.....	8
2.3 Kultur inom organisationen som främjar goda kunskapsresultat.....	9
Kommentar.....	9
2.4 Bemanning i förhållande till uppgifter som skall lösas.....	10
2.4.1 Lärartäthet grundskola, gymnasium och vuxenutbildning i Melleruds kommun och riket ..	10
2.4.2 Behörigheter.....	11
2.4.3 Pedagogisk utbildning.....	11
2.4.4 Jämförelser och deras användbarhet.....	13
Kommentarer.....	13
2.5 Kostnadseffektivitet i förvaltningen.....	14
2.5.1 Standarkostnadsjämförelser.....	14
2.5.2 Kultur- och utbildningsförvaltningens ekonomiska utveckling.....	14
Kommentarer.....	14
2.6 Skolinspektionens granskningar och rapporter.....	16
Kommentar.....	16
2.7 Sammanfattande kommentarer och bedömning.....	17
2.7.1 Systematiskt utvecklingsarbete.....	17
2.7.2 Hur bryta gamla mönster och arbeta med att utveckla kulturen?.....	17
2.7.3 Studieförberedande program i Mellerud.....	18
2.7.4 Bedömning.....	18
Tabell 11 – Kostnader jämfört med struktursårsjusterad standardkostnad 2010.....	19

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Melleruds kommun har Deloitte granskat om kultur- och utbildningsnämndens (KUN) ledning och styrning är effektiv.

Arbetet med mål inom kultur- och utbildningsförvaltningen bedöms följa en röd tråd och det kan fungera som ett bra verktyg och stöd i det fortsatta utvecklingsarbetet inom förvaltningen. En förutsättning för att det ska få full effekt är att det integreras med en systematisk struktur för uppföljning och analys.

Vi finner det anmärkningsvärt att brister som påtalades av Skolinspektionen redan år 2006, avseende bland annat uppföljning och analys av kunskapsresultaten, ännu år 2011 inte är åtgärdade.

Vi delar vidare Skolinspektionens bedömning att resultaten i alltför stor utsträckning diskuteras utifrån elevers förutsättningar och den upplevda bristen på studievana. Skolan har ett uppdrag att kompensera för socioekonomiska eller andra faktorer som kan inverka negativt på elevernas möjligheter att nå målen för utbildningen. Vi bedömer därför att ett centralt utvecklingsområde inom KUF är de attityder och förväntningar som finns kring elevernas förväntade prestationer i syfte att skapa en så gynnsam kultur kring lärande som möjligt.

Organisationen hade år 2010 en bemanning inom grundskolan, 8,3 lärare per 100 elever, vilket motsvarade riksgenomsnittet. Även andelen lärare med pedagogisk utbildning, 84 %, var i stort sett lika med rikets genomsnitt 86 %. Bemanningen inom gymnasieskolan har haft ett tydligt högre antal lärare per 100 elever sedan år 2002 men har sedan år 2007 haft markant lägre andel lärare med pedagogisk utbildning jämfört med riket i övrigt.

Enligt SCB:s standardkostnadsjämförelser lägger Melleruds kommun mer resurser på grundskole- samt gymnasieverksamhet än vad som är motiverat av strukturen. Samtidigt har kunskapsresultaten inom grundskolan under många år legat tydligt under rikets genomsnitt och gymnasiet har trots de relativt sett goda resurserna betygspoäng som endast ligger strax över rikets genomsnitt. Av standardkostnadsjämförelserna och resultaten går det emellertid inte att dra någon omedelbar slutsats varken om att det är för mycket eller för lite resurser avsatta till KUN:s verksamheter. Det kan däremot vara en indikation på att medlen inte används på ett optimalt sätt. Förutom att resonera om storleken på resurserna är det viktigt att samtidigt resonera om hur medlen används och det är nämnden och förvaltningen som, tillsammans med rektorerna, skall tillse att resurserna används på ett så effektivt sätt som möjligt. Vi bedömer att förvaltningen inte drivs på ett kostnadseffektivt sätt.

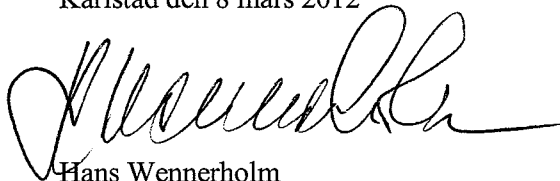
För att möjliggöra en förbättring av kunskapsresultaten behövs olika typer av insatser inom de av Skolinspektionen anvisade fälten, *undervisning, organisation och metoder*.

Vi bedömer sammanfattningsvis, efter genomförd granskning, att Kultur- och utbildningsnämndens ledning och styrning inte är effektiv.

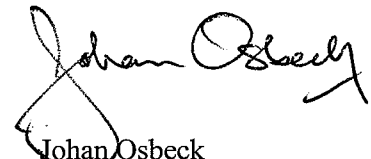
Efter genomförd granskning rekommenderar vi kultur- och utbildningsnämnden att;

- ✓ förbättra sina *styrnings- och ledningsprocesser*,
- ✓ utveckla *undervisning, organisation* och *metoder* kopplat till resursfördelning,
- ✓ basera den utvecklingen på bland annat *analyser och åtgärdsförslag* avseende höjning av kunskapsresultaten,
- ✓ arbeta med att utveckla *kulturen* inom organisationen så kulturen stödjer detta utvecklingsarbete.

Karlstad den 8 mars 2012



Hans Wennerholm
Certifierad kommunal revisor



Johan Osbeck
Revisor

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunfullmäktige har i sitt övergripande styrdokument visionen att barn och ungdomar ska prioriteras.

Under många år har arbetstagarorganisationerna Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet gjort årligen återkommande nationella undersökningar baserade på officiell statistik. Mellerud återfinns nästan uteslutande i botten på dessa undersökningar.

Ett av Skolinspektionens besök resulterade i en rapport som då visade att det var ett stort antal elever som hade låga meritvärden. Ett annat konstaterande är att andelen elever som vill läsa ett studieförberedande program på kommunens gymnasieskola minskat varför endast ett av fyra program kunde startas upp hösten 2011. Den generella utbildningsnivån hos de vuxna i kommunen ligger under genomsnittet i landet och i regionen.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Melleruds kommun har Deloitte granskat om kultur- och utbildningsnämndens (KUN) ledning och styrning är effektiv.

1.2 Syfte, revisionsfråga

Vår övergripande revisionsfråga var:

Är kultur- utbildningsnämndens ledning och styrning effektiv?

Våra underliggande revisionsfrågor var:

- Har kommunfullmäktiges (KF) vision hanterats på nämnd-/förvaltningsnivå via mätbara mål?
- De olika mätningarna ovan indikerar att visionen ej har uppfyllts. Är detta ett lednings- och styrningsproblem?
- Finns en kultur i organisationen som främjar goda kunskapsresultat?
- Har organisationen rätt bemanning i förhållande till de uppgifter som skall lösas?
- Bedrivs i övrigt förvaltningen (KUF) på ett kostnadseffektivt sätt?

Intervjuer har skett med förvaltningschef, verksamhetsutvecklare, rektorer och med någon/några lärare. Vidare har vi tagit del av aktuell dokumentation på området.

1.3 Avgränsning

I denna granskning används dokumentation inom Melleruds kommun och KUN framförallt från år 2011 och 2012. Statistik från SCB härrör från 2010. Skolverkets statistik är från perioden 2002 - 2011.

1.4 Revisionskriterier och metod

De bedömningsgrunder som bildar underlag för våra analyser, slutsatser och bedömningar är i första hand de svar som vi erhållit från kommunen på brevfrågor och vid intervjuer samt de styrdokument och rapporter som finns framtagna.

Intervjuer har skett med förvaltningschef, pedagogiska ledare från grundskola och gymnasiet samt företrädare för de fackliga organisationerna; Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund.

Faktakontroll har skett med chefer och intervjuad personal inom för Kultur- och utbildningsförvaltningen.

2. Resultat

2.1 KF vision till mätbara mål inom KUN

2.1.1 Kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige i Melleruds kommun beslutade om "Vision Mellerud" i maj 2009. Målet med visionen är att "all kommunal verksamhet ska genomsyras av visionen och den ska utgöra ett styrande och vägledande dokument för all personal" och "Fyra områden som varit i fokus är översiktsplan marknadsföring, kvalitetsarbete och budget."

Vision Mellerud inleds med satsen "Mellerud – en drivande och nytänkande kommun i framkant av utvecklingen, där barnfamiljer och ungdomar prioriteras." Kommunen skriver vidare om de kommunala verksamheterna att "Mellerud ska vara bland de bästa inom sitt geografiska område när det gäller [...] utbildningsmöjligheter [...]"

Vidare i visionsdokumentet beskrivs under rubriken *Inriktningsmål* att "Melleruds kommuns ska:

- alltid sätta medborgaren i centrum
- vara en offensiv kommun, som står för nytänkande och, och som uppmuntrar till och stödjer kreativitet
- erbjuda god livskvalitet
- prioritera barnfamiljer och ungdomar
- erbjuda gynnsamma förutsättningar för etablering och tillväxt".

Under värdegrundsrubriken skriver kommunen bl.a. att "Styrande för uppdraget är verksamhetens lagstiftning, måldokument och handlingsplaner. Verktygen i arbetet är verksamhetens rutiner och riktlinjer."

(Melleruds kommun, *SAMMANTRÄDESPROTOKOLL 2009-05-19*, KF § 37, Dnr 2008.691.012)

2.1.2 Kultur- och utbildningsnämnden

KUN beslutade att inför budget 2012 se över prestationsmålen. Följande prestationsmål fastställdes för år 2012:

- "Varje enhetschef/rektor ska ha en plan för kontakten med brukaren.
- Verksamheterna ska ha ett utökat utbyte med andra länder.
- Varje anställd ska ha ett mål för sitt nytänkande i sitt arbete.
- Verksamheterna skall erbjuda fler aktiviteter som höjer ungdomars livskvalité.
- Alla föräldrar ska uppleva att barn i förskolan har en utvecklande pedagogisk verksamhet.

- Alla elever ska minst ha nått kunskapskraven för betyg E¹ i alla ämnen när de lämnar grundskolan.
- Öka antalet elever som deltar i Ung Företagsamhet.”

(Melleruds kommun, *SAMMANTRÄDESPROTOKOLL 2011-10-19*, KUN § 100, Dnr KUN 2011.103.041)

2.1.3 Skolor

Från förvaltningsnivån har målnedbrytning skett genom att rektorer skrivit *Ledningsdeklaration*, arbetslagen formulerat *Arbetslagets handlingsplan*, *Handlingsplan för ämnet* och att samtliga lärare skrivit *Individuell handlingsplan*. Dessa individuella handlingsplaner kopplas till konkreta indikatorer i *Handlingsplan för lönesamtal*. (KUF:s strategi)

Kommentarer

En vision ska vara en inriktning, en strävan mot ett framtida tillstånd. Målsättningar i sin tur bör emellertid vara mer och mer konkreta och mätbara ju längre ut i organisationen de återfinns. Den politiska ledningen bestämmer VAD som ska uppnås genom att formulera ett antal lokala mål. (I KUN:s fall har de bland dessa tagit med att nationellt mål: ”... alla elever ska minst ha nått kunskapskraven för betyg E i alla ämnen...” och den professionella organisationen tar fram HUR det ska ske.

Arbetet med mål inom kultur- och utbildningsförvaltningen bedöms följa en röd tråd och det kan fungera som ett bra verktyg och stöd i det fortsatta utvecklingsarbetet inom förvaltningen. Här kan med fördel de av KUN fastställda övergripande målen, i samverkan mellan förvaltningen och övriga delar i den professionella organisationen (pedagogiska ledare och pedagoger), bytas ner och konkretiseras ytterligare. Till detta är det viktigt att nämnden sedan löpande följer upp hur utvecklingen mot respektive mål sker för att under resans gång vid behov kunna göra omprioriteringar. När organisationen märker att ett mål inte är på väg att uppnås bör något annat göras då det tidigare ej fungerade. Det kan exempelvis vara fråga om andra metoder eller förändring av resursinsats.

¹ Att nå nivån ”E” innebär att eleven med dagens system ”när målen”.

2.2 Ledning- och styrning inom KUN

Kultur- och utbildningsnämndens ledning och styrning påverkas av en rad faktorer. Kommunfullmäktiges vision och strategiska beslut å ena sidan och förvaltningens operativa förmåga å andra sidan. Till detta kommer ett stort antal lagar och förordningar som givetvis är att följa.

För att kunna leda och styra verksamheterna behöver nämnden mäta utfall i relation till de nationella och lokala målen och jämföra det mot den resursinsats som är gjord. Vidare behöver nämnden analysera *hur* resurserna är nyttjade jämfört med de utfall som föreligger (exempelvis kunskapsresultat). Denna analys krävs för att därefter kunna fatta beslut om vilka åtgärder och ändrade prioriteringar som behövs inom sitt verksamhetsfält för att säkerställa att de fastställda kort- och långsiktiga förändringsprocesserna fullföljs och att de får avsedd effekt.

Skolinspektionen konstaterade både 2006 och 2010 bl.a. att Melleruds kommun på rektors- och kommunnivå inte i tillräcklig omfattning analyserar kunskapsresultaten i, grundskolan, särskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Skolinspektionen har dessutom gjort en uppföljande inspektion under november 2011 med anledning av att de åtgärder som kommunen, i april 2011, beskrev att de skulle vidta var av den arten att Skolinspektionen inte kunde bedöma om de var tillräckliga för att säkerställa att eleverna skulle kunna uppnå målen i alla ämnen.

År 2011 i Mellerud var det 43,2 % av eleverna i årskurs 9 som ej uppnått målen i minst ett ämne och rikets genomsnitt var 22,7 %, se tabell nedan. Antalet elever som gick årskurs 9 år 2011 var 125 st. Det innebär att om 5 elever inte når målen påverkar det statistiken med 4 % - enheter. Det kan därför finnas anledning att se enskilda års utfall med viss försiktighet. År 2002 till 2008 ligger kommunen ungefär på samma nivå som riket i övrigt med ett par procents skillnad upp eller ner (år 2004 är dock tydligt lägre i relation till riket, ca 7 %). Kommunens egen analys måste emellertid ändå alltid göras för att kunna ta fram åtgärder för att förbättra möjligheterna för eleverna att nå målen. Över tioårsperioden, 2002 till 2011, sker en markant förändring i och med 2009 års betygsstatistik och sedan dess har Mellerud en tydligt högre andel elever som ej nått målen i relation till riket. (Tabell 1, nedan)

Huvudmän	Betyg årskurs 9, andel (%) som ej uppnått målen i ett, flera eller alla ämnen									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mellerud	26,7	22,7	16,7	26	26,1	26	28	41,8	34,9	43,2
Samtliga huvudmän	25,4	25,3	24,1	24,5	24	23,9	23,4	23	23,4	22,7

Tabell 1. Betyg årskurs 9, andel (%) som ej uppnått målen i minst ett, flera eller alla ämnen. (Källa: Skolverket 2012)

Kommentarer

Vi noterar att Skolinspektionen påtalade brister avseende kommunens analys av bland annat kunskapsresultaten redan 2006 och därefter 2010. I ljuset av de fortsatt låga kunskapsresultaten inom grundskolan som redovisas ovan bedömer vi att kommunens och nämndens åtgärder för att förbättra analysen och vidta åtgärder inte varit tillräckliga.

Kommunens resultat avseende betygspoäng i gymnasieskolan ligger strax över snittet för samtliga huvudmän under åren 2003-2011. (Uppgifter saknas från år 2002 och 2004.)

Huvudmän	Betygspoäng, totalt i genomsnitt									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mellerud	..	13,1	..	15,5	15,8	15	16,3	15	14,4	15,3
Samtliga huvudmän	13,8	14	14,1	14,1	14,1	14,1	14	14,1	14	14,1

Tabell 2. Betygspoäng² gymnasieskolan, totalt i genomsnitt. (Källa: Skolverket 2012)

Kommentarer

Gymnasieskolans meritvärden ligger strax över riksgenomsnittet och om detta är en godtagbar nivå för kommunen så kan arbetet fortskrida enligt tidigare. Här kan det emellertid vara viktigt att inte i för hög grad slå sig till ro utan fortsätta utvecklingsarbete för att bibehålla positionen. (Se vidare resonemang angående resursinsats nedan.)

² Alla betygsatta kurser medräknade, där kursens poäng multiplicerats med vikt för betyg (IG=0, G=10, VG=15, MVG=20) samt dividerats med poängsumman för respektive nationellt program. (Skolverket 2012)

2.3 Kultur inom organisationen som främjar goda kunskapsresultat

Kultur kan beskrivas på en rad olika sätt. Ordet kultur betyder odling. Ett definition av kultur är att den används ”för att karaktärisera de *livsformer* som kännetecknar en samling människor som lever tillsammans på en viss plats vid en viss tid” (Christer Stensmo, *Pedagogisk filosofi*, 1994).

Vad är det för livsformer som kännetecknar de som arbetar och verkar inom KUN i Mellerud? I kollektivets samvaro utvecklas gemensamma kunskaper, värderingar och handlingsmönster.

Inom KUN behövs kunskaper, värderingar och handlingsmönster som främjar goda kunskapsresultat. Denna granskning ger ingen och ska heller inte ge en heltäckande bild av hur kulturen är beskaffad inom förvaltningens verksamheter. Några observationer vi gjort är dock viktiga att beakta.

I våra intervjuer framkommer att det inom hela organisationen ofta förs resonemang om de bristande kunskapsresultaten och att orsaker söks utanför den egna sfären. Mer konkret så kan det komma till uttryck genom att elevernas låga resultat förklaras med att

- *när de kommer till högstadiet har de för dåliga förkunskaper* eller att
- *det är svårt när vi har så hög andel elever som kommer från hem med låg studievana* eller
- *vi har många som inte har svenska som modersmål och i och med att språket är en viktig nyckel till lärandet är det svårt för dem att nå betyg godkänt i ämne x.*

Vidare arbetar personalen inom verksamheterna en hel del med att bedöma elevens utveckling ett par år framåt i tiden. Bedömningar görs exempelvis om elev NN kommer att nå målen i år 7,8 och 9. Detta är å ena sida nödvändigt för att kunna bygga ett anpassat stöd kring de elever som inte bedöms nå målen. Men å andra sidan finns det en uppenbar risk att denna bedömning omedvetet påverkar lärarens förväntningar på samma elev och därefter påverkar lärarens agerande som i sin tur eleven märker/ känner av och slutligen uppfyller.

Kommentar

Bedömning av framtida prestationer behövs men det är synnerligen viktigt för alla inblandade att efter genomförd analys ”lyfta sig i håret” och agera som om eleven självklart kommer att nå målen så att inte bedömningarna leder till negativa självuppfyllande profetior. Oaktat bedömningsprocesserna ovan kvarstår lagstiftarens krav om att alla ska erbjudas möjlighet att nå målen i alla ämnen.

Vi delar Skolinspektionen bedömning att resultaten i alltför stor utsträckning diskuteras utifrån elevers förutsättningar och den upplevda bristen på studievana. Skolan har ett uppdrag att kompensera för socioekonomiska eller andra faktorer som kan inverka negativt på elevernas möjligheter att nå målen för utbildningen (Se 2.6 nedan).

Vi bedömer att ett centralt utvecklingsområde inom KUF är de attityder och förväntningar som finns kring elevernas förväntade prestationer i syfte att skapa en så gynnsam kultur kring lärande som möjligt.

2.4 Bemanning i förhållande till uppgifter som skall lösas

2.4.1 Lärartäthet grundskola, gymnasium och vuxenutbildning i Melleruds kommun och riket

Grundskolan

Enhet	2011-10-01
Fagerlindsskolan (F-3)	7,68
Karoliner skolan (F-6)	8,33
Åsebro skola (F-6)	8,48
Rådaskolan (7-9)	8,64
Nordalsskolan (F-6)	8,89
Åsens skola (F-5)	9,00

Tabell 3. Antal lärare per 100 elever, mätning 2011-10-01 (Källa: Melleruds kommun)

Antalet lärare per 100 elever inom *grundskolan* är 8,3 per den 15 oktober 2010 vilket översensstämmer med rikets genomsnitt.

Huvudmän	Lärare (heltidstj.), antal per 100 elever								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Mellerud	7,6	7,9	7,2	7,4	7,8	7,5	8,7	8,2	8,3
Samtliga huvudmän	7,9	8	8	8,1	8,3	8,3	8,4	8,2	8,3

Tabell 4. Antal lärare per 100 elever inom *grundskolan* Mellerud och riket, 2002-2010. (Källa: Skolverket)

Gymnasieskolan

Antalet lärare³ per 100 elever inom *gymnasieskolan* är 13,1 per den 15 oktober 2010 vilket är markant högre än rikets genomsnitt.

Huvudmän	Lärare i huvudmannens skolor, antal heltidstj. per 100 elever								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Mellerud	13,1	10,8	10,2	11,5	11,1	11,4	12,3	12,7	13,5
Samtliga huvudmän	8,2	8,2	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	7,9	8,1

Tabell 5. Antal lärare per 100 elever inom *gymnasieskolan* Mellerud och riket, 2002-2010. (Källa: Skolverket)

³ Antal lärare, omräknat till heltidstjänster, per 100 elever den 15 oktober.

Vuxenutbildning

Antalet lärare⁴ per 100 studerande inom vuxenutbildningen var lägre i Mellerud än rikets genomsnitt mellan 2003 och 2006. Från och med 2007 till 2009 har Melleruds kommun däremot fler lärare per 100 studerande än riksgenomsnittet (data för riket för 2010 är inte tillgängligt).

Huvudmän	Lärare, antal heltidstjänster per 100 heltidsstuderande									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Mellerud	2,1	2,9	2,4	2,9	2,8	5,6	8,5	5,3	7,4	
Samtliga kommuner	4	4,1	4	3,6	4	4	4	4,6		

Tabell 6. Lärare, antal heltidstjänster per 100 heltidsstuderande inom vuxenutbildning, Mellerud och riket, 2002-2010. (Källa: Skolverket)

2.4.2 Behörigheter

När det gäller *behörighet* och *legitimation* skriver Skolverket följande på sin hemsida:

Legitimationen kommer att visa vilken skolform och vilka ämnen man är behörig att undervisa i samt på grundskolan i vilka årskurser. Utbildningsdepartementet har nu färdigställt den behörighetsförordning som visar vad som krävs för ett visst ämne, årskurs och skolform. På vår webbplats finns en länk till förordningen så du själv kan gå in och läsa vad som krävs för den skolform, de ämnen och de årskurser du är intresserad av. Lärarutbildningarna har sett olika ut sedan 60-talet och fram till idag och innehållet och antal ämnespoäng man har läst har varierat. Grundprincipen är man får legitimation och behörighet i de skolämnen, årskurser och skolformer som examensbeviset visar. Det är alltså vad examensbeviset säger, inte var du har arbetat eller var du har din anställning idag som avgör vilken behörighet du får i din legitimation. (www.skolverket.se)

Behörigheterna hos lärarna på de olika *grundskoleenheterna* varierade mellan 56 % och 85 % och låg på de flesta enheterna i den övre delen av intervallen 2011-10-01, enligt Melleruds kommun. Behörighet i ett ämne är viktig för att möjliggöra ökade kunskapsresultat då den borde öka sannolikheten för att utbildningen bedrivs på ett professionellt sätt av lärare med för ämnet relevanta kunskaper. Därmed borde också sannolikhet vara större att eleverna får en utbildning som ger förutsättningar för att nå målen i alla ämnen.

Tjänster som innehas av *ej behöriga* lärare utlyses årligen. Lämplig behörig person får anställas på *visstid*, läsårsvis, enligt överenskommelse med de lokala fackföreningarna. Om en lärare arbetat på en tjänst under två läsår får den en tillsvidareanställning genom Lagen om anställningsskyldighet, LAS. Detta sker även om tjänsten varit på annat stadium än vad lärarens utbildning avser.

2.4.3 Pedagogisk utbildning

Att vara *behörig* som att ha *pedagogisk utbildning* är olika saker.

Definitionen av behörig är förenklat beskrivet att man har en statligt utfärdad lärarexamen avsedd för undervisning man bedriver. Skolverket skriver så här på sin hemsida:

⁴ Antal lärare omräknat till heltidstjänster per 100 heltidsstuderande (beräknat antal).

Heltidsstuderande är beräknat som antal undervisningstimmar om 60 minuter dividerat med 270 (18 veckor * 15 undervisningstimmar om 60 minuter).(... per den 15 oktober 200X)

Lärarytelse har sett olika ut sedan 60-talet och fram till idag och innehållet och antal ämnespoäng man har läst har varierat. Grundprincipen är man får legitimation och behörighet i de skolämnen, årskurser och skolformer som examensbeviset visar. Det är alltså vad examensbeviset säger, inte var du har arbetat eller var du har din anställning idag som avgör vilken behörighet du får i din legitimation. (Skolverket, 2012)

Pedagogisk utbildning definieras av Skolverket på följande sätt:

Andel lärare, omräknat till heltidstjänster, som har någon pedagogisk högskoleutbildning (med dessa har likställts personer som tidigare förklarats behöriga till statligt reglerade lärartjänster och personer som haft förordnande som behörig lärare). (Skolverket, 2012)

Rikets genomsnitt i *grundskolan* avseende lärare med en *pedagogisk högskoleutbildning* var under 2010 86 % och i Mellerud hade 84 %. Det verkar alltså inte, i just detta avseende, vara någon anmärkningsvärd skillnad mellan Melleruds kommuns nivåer avseende lärare med *pedagogisk högskoleutbildning* och riket i övrigt. Arbetet med att försöka öka andelen behöriga lärare i kommunen behöver dock fortsätta.

Andelen lärare med pedagogisk utbildning *per den 15 oktober 200X* inom *grundskolan* är likartad i Mellerud och riket i övrigt.

Huvudmän	Lärare (heltidstj.), andel (%) med pedagogisk utbildning									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Mellerud	64	64	78	73	76	85	82	84	84	
Samtliga huvudmän	81	81	83	84	84	85	85	87	86	

Tabell 7. Lärare inom *grundskola*, andel med pedagogisk utbildning i Mellerud och riket, 2002-2010. (Källa: Skolverket)

Andelen lärare med pedagogisk utbildning *per den 15 oktober 200X* inom *gymnasiet* är likartad i Mellerud och riket i övrigt.

Huvudmän	Lärare i huvudmannens skolor (heltidstj.), andel (%) med pedagogisk utbildning									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Mellerud	74	74	85	82	81	79	79	76	76	
Samtliga huvudmän	78	77	77	76	74	74	74	75	75	

Tabell 8. Lärare inom *gymnasieskola*, andel med pedagogisk utbildning i Mellerud och riket, 2002-2010. (Källa: Skolverket)

När det gäller andelen lärare med pedagogisk utbildning *per den 15 oktober 200X* inom *vuxenutbildningen* har Melleruds kommun en minskande andel i relation till rikets genomsnitt, från år 2002 till 2010 förutom år 2006 då kommunen låg över riksgenomsnittet.

Huvudmän	Lärare i huvudmannens skolor (heltidstjänster), andel med pedagogisk utbildning									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Mellerud	73	77	77	67	82	66	54	68	51	
Samtliga kommuner	75	78	79	79	78	79	78	78	76	

Tabell 9. Lärare i huvudmannens skolor (heltidstjänster), andel med pedagogisk utbildning inom *vuxenutbildningen* Mellerud och riket, 2002-2010. (Källa: Skolverket)

2.4.4 Jämförelser och deras användbarhet

Det är viktigt att vara försiktig vid användandet av jämförelsetalen ovan och inte dra förhastade slutsatser. Denna statistik måste sättas i sina sammanhang och resonemang om ytterligare bakomliggande variabler måste ske för att analyser ska bli korrekta. Jämförelsetalen kan dock vara indikationer på hur det skulle kunna förhålla sig.

Det bör också nämnas att alla jämförelsetal som är inrapporterade till Skolverket kan innehålla vissa felaktigheter orsakade av till exempel olika tolkningar av begrepp, felskrivningar etc. I tabell 9 ovan avseende vuxenutbildningen, "*Lärare i huvudmannens skolor (heltidstjänster), andel med pedagogisk utbildning*" kan andelen år 2010, 51 %, enligt kommunen eventuellt bero på en för låg inrapportering. Detta betyder att denna andel eventuellt skulle ha varit högre.

Kommentarer

De personer som intervjuats inom KUF vittnar om att det är och under många år varit svårt att rekrytera behöriga lärare till kommunen. Detta problem kan kännas igen även från andra kommuner. KUN bör fortsätta arbetet med att försöka höja andelen *behöriga* lärare ytterligare.

Antalet lärare per 100 elever är ungefär lika mellan Melleruds grundskola och rikets genomsnitt. Inom gymnasiet och vuxenutbildningen har antalet lärare per 100 elever under de senaste 4-5 åren varit tydligt fler än genomsnittet för riket i övrigt.

Statistiken ovan visar också att andelen lärare med pedagogisk utbildning i Melleruds kommuns grundskola och gymnasium ligger på ungefär samma nivå som riksgenomsnittet. Det skulle kunna innebära att andelen behöriga lärare i Melleruds kommun inom verksamheten grundskola inte är hela förklaringen till att kunskapsresultaten ligger under rikets genomsnitt.

2.5 Kostnadseffektivitet i förvaltningen

2.5.1 Standardkostnadsjämförelser

I Melleruds kommun för år 2010, är redovisad nettokostnad 105 för *Grundskola* vilket innebär att den är 5 % högre än index 100 (2011 års statistik blir klar i augusti 2012). Enligt kommunens struktursårsjusterade standardkostnad borde den vara 96. Differensen häremellan är 9,6 % och denna positiva avvikelse innebär alltså att kommunen har en kostnadsnivå som är högre än vad strukturen motiverar. Gymnasieskolan har en kostnadsnivå som är 13,5 % högre än vad strukturen motiverar. Se tabell 10, nedan.

Kostnader jämfört med strukturkostnader 2010									
Län	Barnomsorg			Grundskola			Gymnasieskola		
	indextal	steg	3	indextal	steg	3	indextal	steg	3
Kommun	1	2		1	2		1	2	
<i>steg 1 = Indextal redovisad nettokostnad med riket 100; steg 2 = Indextal standardkostnad med riket = 100;</i> <i>steg 3 = Procentuell skillnad mellan redovisad kostnad och standardkostnad.</i>									
Mellerud	56	60	-6,8	105	96	9,6	127	112	13,5

Tabell 10. Kostnadsjämförelser barnomsorg, grund- o gymnasieskola 2010 i Melleruds kommun. (Källa: www.scb.se, VKV11 (Ytterligare definitioner i bilaga 1)).

2.5.2 Kultur- och utbildningsförvaltningens ekonomiska utveckling

De senaste sju åren, 2005 till 2011 har KUF redovisat positiva resultat vid årens slut.

År	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Res (Tkr)	999	1 390	571	806	2 539	127	479

Tabell 11. KUF resultat xx-12-31, åren 2005-2011 (Källa: Mellerud kommun)

Kommentarer

Enligt standardkostnadsjämförelserna lägger Melleruds kommun mer resurser på grundskola och gymnasium än vad som skulle vara motiverat av strukturen. Förvaltningen visar samtidigt att de över längre tidsperioder (sju år) håller budget vilket visar sig i överskotten/ resultaten ovan. De reella talen kan se stora ut men i relation till förvaltningens stora budget är avvikelser att betrakta som relativt små. Av standardkostnadsjämförelserna och resultaten ovan går det emellertid inte att dra någon slutsats varken om att det är för mycket eller för lite resurser avsatta till KUN:s verksamheter. Förutom att resonera om storleken på resurserna är det viktigt att samtidigt resonera om hur medlen används och det är nämnden och förvaltningen som, tillsammans med rektorerna, skall tillse att resurserna används på ett så effektivt sätt som möjligt.

Att ändå försöka bedöma huruvida förvaltningen bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt eller inte är ett komplicerat resonemang. Ett sätt att definiera *effektivitet* är enligt Socialstyrelsen: ”Effektivitet innebär att både göra rätt saker och göra dem på rätt sätt, till skillnad från produktivitet som bara innebär att göra sakerna på rätt sätt.”⁵ Vedung i sin tur skriver att effektivitetsbegreppet idag används i fyra olika betydelser. Den betydelse Vedung jämför med *kostnadseffektivitet* definieras som ”Värdet av insatsens utfallseffekter i fysiska termer dividerat med insatsens kostnader i kr (kostnadseffektivitet, effektivitet = kostnads – effektivitetsanalys).”⁶

Om vi med ”insatsens utfallseffekter i fysiska termer” menar andelen elever som uppnått målen i alla ämnen och med ”insatsens kostnader i kr” menar de i räkenskapsammandraget redovisade kostnaderna för grundskola konstaterar vi följande:

År 2010 hade Melleruds kommun 11,5 % fler elever i år 9 som ej uppnått målen (34,9 %) i ett, flera eller alla ämnen än riksgenomsnittet (23,4 %). Samtidigt var kostnaderna för grundskola enligt räkenskapsammandraget 2010, nästan 10 % högre än för riksgenomsnittet, efter justering för strukturella skillnader.

År 2011 var differensen mellan Melleruds kommun och riket avseende elever avseende elever som ej uppnått målen i minst ett ämne nästan 21 %, till Melleruds nackdel. (2011 års räkenskaps är ännu ej tillgängligt från SCB.)

Gymnasieskolans elevers betygspoäng 2010 var ungefär lika med rikets genomsnitt men till en kostnad som var 13,5 % högre, efter justering för strukturella skillnader.

Baserat på resonemangen ovan bedömer vi att dessa delar i förvaltningen inte bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt.

⁵ <http://www.socialstyrelsen.se/ekonomiskaanalyser/effektivitet>

⁶ Vedung E., *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur 2010.

2.6 Skolinspektionens granskningar och rapporter

Vid en inspektion 2006 fick kommunen bland annat kritik för att kommunen saknade en systematisk uppföljning och analys av kunskapsresultaten inom de olika skolformerna. Vid denna inspektion var värdegrunden det centrala.

Skolinspektionen genomförde tillsyn i Melleruds kommun under hösten 2010. Vid denna tillsyn skulle Skolinspektionen ta ställning till på vilket sätt kommunen ger förutsättningar för barn, ungdomar och vuxenstudierande att uppfylla de nationella målen. Granskning tog ställning till om kommunen uppfyller de krav som ställs på verksamheten enligt författningarna. I granskningen påtalades att åtgärder måste vidtagas inom en rad olika områden. Efter den genomförd tillsyn beslutade Skolinspektionen, den 20 januari 2011 att kommunen senast den 20 april skulle redovisa vidtagna åtgärder.

Kommunen inkom med handlingar till Skolinspektionen inom utsatt tid. Kommunen redovisade ett antal åtgärder som planerats men som ännu ej genomförts. Skolinspektionen kunde inte bedöma om de redovisade åtgärderna ger förutsättningar för barn och lever att nå de nationella målen. För att slutföra bedömningen skulle ett uppföljningsbesök göras i augusti 2011 och detta besök gjordes sedan i praktiken i november 2011. Utlåtandet från det besöket har ännu inte kommit kommunen tillhanda.

Tillsynen visar att ”Melleruds kommun på rektors- och kommunnivå inte i tillräcklig omfattning analyserar kunskapsresultaten i, grundskolan, särskolan, gymnasieskolan och vuxen utbildningen. [...] Det saknas analyser av till exempel skillnader mellan resultat i olika ämnen och en utvärdering av de särskilda stödinsatser som görs. I detta arbete är det viktigt att tidigt identifiera vilka insatser som behövs redan i de lägre åldrarna. Skolinspektionen ser att resultaten diskuteras i alltför stor utsträckning utifrån elevers förutsättningar och den upplevda bristen på studievana. Undervisning, organisation och metoder är viktigare aspekter enligt Skolinspektionen. Skolan har ett uppdrag att kompensera för socioekonomiska eller andra faktorer som kan inverka negativt på elevernas möjligheter att nå målen för utbildningen. Lärares förväntningar på elevernas förmåga och vilja till utveckling är avgörande för det nödvändiga arbetet att förbättra skolans resultat.” (Skolinspektionen, *Kommunbeslut efter tillsyn av Melleruds kommun*, 2011-01-20)

Kommentar

Åtgärder i de lägre åldrarna är viktiga för att ge eleverna så stora möjligheter som möjligt att nå de nationella målen. Kunskapsresultaten mäts slutligen under sista skolåret och insatserna i de yngre åldrarna kan därför vara av långsiktigare karaktär än de åtgärder som måste ske i de äldre åldrarna, då de bara har några få år kvar.

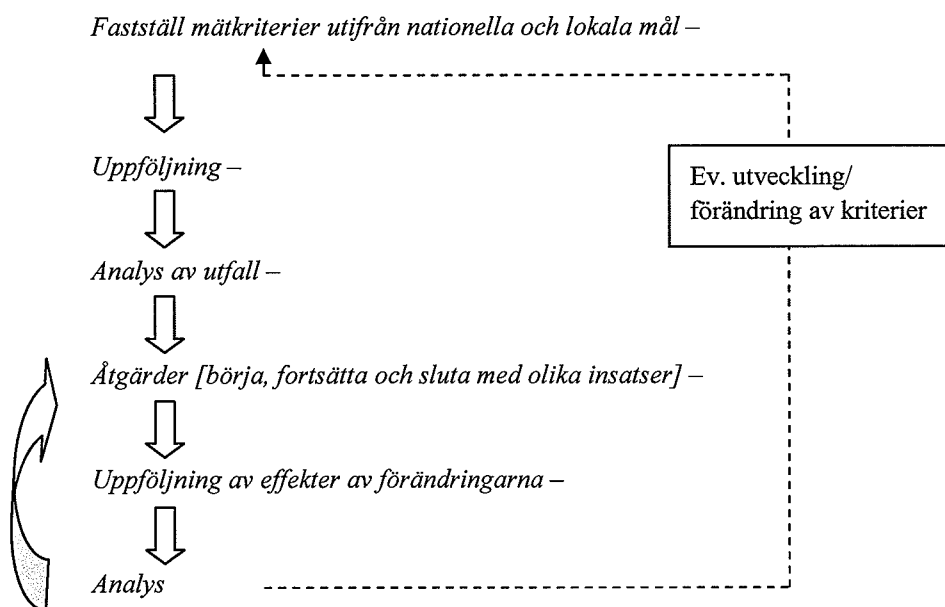
För att åtgärda både de yngre och de äldres möjligheter att nå de nationella målen behövs olika typer av insatser inom de av Skolinspektionen anvisade fälten, *undervisning, organisation och metoder*.

De brister som avser systematisk uppföljning och analys av kunskapsresultaten som konstaterades 2006 var fortfarande inte åtgärdade fullt ut vid inspektionen 2011. Detta bedömer vi är ett lednings- och styrningsproblem.

2.7 Sammanfattande kommentarer och bedömning

2.7.1 Systematiskt utvecklingsarbete

De brister som avser systematisk uppföljning och analys av kunskapsresultaten som konstaterades av skolinspektionen 2006, 2010 och i viss mån 2011, vilka ännu inte är åtgärdade, bedömer vi vara ett lednings- och styrningsproblem. KUN behöver driva ett systematiskt och uthålligt arbete baserat på noggranna analyser enligt ovan. I sin enklaste form kan processbeskrivningen av ett utvecklingsarbete exemplifieras enligt nedan.



Figur 1. Exempel på processbeskrivning för utvecklingsarbete.

2.7.2 Hur bryta gamla mönster och arbeta med att utveckla kulturen?

Om KUN under många år inte lyckats vända utvecklingen avseende kunskapsresultat i grundskolan, trots en resursinsats som 2010 är 9,6 % högre vad strukturen motiverar enligt SCB:s strukturkostnadsjämförelser, kan det finnas anledning att överväga om det finns anledning att bryta upp inarbetade och invanda *tankemönster* och *rutiner*. I detta ingår både att arbeta med de *attityder och förväntningar* som finns kring elevernas förväntade prestationer i syfte att skapa en så gynnsam kultur kring lärande som möjligt och förändring/ utveckling av *undervisning, organisation* och *metoder*. Att kommunen enligt de kommunala jämförelserna från SCB lägger större ekonomiska resurser på grundskola (och gymnasium) styrker eventuellt resonemanget att det i första hand behövs en förändring av HUR arbetet bedrivs snarare än en förstärkning som innebär att det är fler som arbetar på samma sätt som tidigare. Det kan också finnas anledning för KUN att fundera över *undervisning, organisation* och *metoder* inom gymnasieskolan som når strax över rikets genomsnitt avseende betygspoäng men med en ekonomisk resursinsats som ligger 13,5 % högre 2010 än vad strukturen motiverar enligt SCB:s strukturkostnadsjämförelser.

De nya läroplanerna och arbetet med dessa skulle kunna vara ett tillfälle och en möjlighet att bryta gamla mönster och våga prova nya arbetssätt och former för organisering. Här kan det också finnas möjlighet att skala bort alla eventuella sidouppdrag som tar fokus och resurser, i den mån det finns sådana, och rikta allas energi mot skolans huvudprocesser.

I arbetet med kulturen behöver också kollegiemiljön adresseras så att det säkerställs en stark laganda och tillit, såväl på och mellan alla nivåer i organisationen såväl som inom och mellan olika verksamheter. När många personer arbetar hårt inom hela organisationen och resurser är begränsade är lagandan och tilliten en förutsättning för att kunna bedriva ett utvecklingsarbete som ger effekt.

2.7.3 Studieförberedande program i Mellerud

I ett resonemang kring konstaterandet att andelen elever som vill läsa ett studieförberedande program på kommunens gymnasieskola minskat radikalt och endast ett av fyra program kunde startas upp hösten 2011 uppträder en del frågeställningar. Vill Melleruds kommun ha dessa program i kommunen och finns det planeringsförutsättningar för att kunna ha dem? När eleverna å ena sidan söker de orter de själva vill studera på är det inte lätt för kommunen att veta, från ett år till ett annat, hur många som kan och vill gå ett studieförberedande program i Mellerud. Att däremot å andra sidan inte ha vissa studieförberedande program på orten kan emellertid minska medborgarnas upplevda kvalitet av kommunens serviceutbud och det kanske också missrimmar med de delar i kommunens vision som stipulerar:

”Mellerud – en drivande och nytänkande kommun i framkant av utvecklingen, där barnfamiljer och ungdomar prioriteras.” [...] ”Mellerud ska vara bland de bästa inom sitt geografiska område när det gäller [...] utbildningsmöjligheter [...]”.

Det bör dock ännu en gång påpekas att det inte på ett enkelt sätt går att styra huruvida eleverna väljer studieförberedande program och heller inte att de i sådana fall väljer Mellerud som studieort. Däremot kan det vara viktigt att fortsätta arbeta för att de gymnasieutbildningar kommunen bedriver upplevs attraktiva.

2.7.4 Bedömning

Vi bedömer efter genomförd granskning att:

- ✓ arbetet med mål inom KUN bedöms följa en röd tråd och det kan fungera som ett bra verktyg och stöd i det fortsatta utvecklingsarbetet,
- ✓ det finns lednings- och styrningsproblem inom KUN,
- ✓ förvaltningen inte drivs på ett kostnadseffektivt sätt och att
- ✓ förvaltningen i sitt utvecklingsarbete som bland annat syftar till att höja kunskapsresultaten, inom framförallt grundskolan, behöver kraftsamla på en utveckling av kulturen, fördelning av resurser (eventuellt mellan olika verksamheter) och HUR det pedagogiska arbetet ska *utvecklas, organiseras, ledas och följas upp*.

Tabell 11 – Kostnader jämfört med struktursårsjusterad standardkostnad 2010

I tabell 11 presenteras en indikation på om en kommun har högre eller lägre kostnader än de som motiveras av den egna strukturen enligt det statliga kostnadsutjämningsystemet. Det finns också möjlighet att jämföra en kommuns index med andra kommuner som har samma strukturella förutsättningar. Tabellen visar indextal för barnomsorg, grund- och gymnasieskola, äldreomsorg samt individ- och familjeomsorg.

Kommunernas **kostnader** per invånare varierar bland annat beroende på strukturella kostnadsskillnader som gör att behovet av, eller kostnaderna för, kommunala verksamheter är högre eller lägre än riksgenomsnittet. **Strukturella kostnader** är sådana kostnader som beror på faktorer som kommunerna själva inte kan påverka, till exempel åldersstrukturen, invånarnas sociala bakgrund, den geografiska strukturen med mera. Om en kommun till exempel har höga kostnader för grundskolan i kronor per invånare kan det bero på en stor andel barn 7–15 år, en stor andel barn med behov av hemspråksundervisning eller andra faktorer.

Att rakt av jämföra en kommuns kostnader med en annans utan att ta hänsyn till varje kommuns strukturella förutsättningar ger en begränsad indikation på om en kommun är "dyr" eller inte. Ett bättre mått är att jämföra kommunens **faktiska nettokostnader** i olika verksamheter med kommunens struktursårsjusterade standardkostnad enligt kostnadsutjämningsystemet.

Kommunens nettokostnad

Den verksamhetsindelning som används är definierad i anvisningarna till räkenskapssammandraget (RS) för 2010. Principerna för kostnadsfördelningen innebär att alla direkta och indirekta kostnader påförs verksamheterna. Detta innebär till exempel att administration och gemensamma kostnader och intäkter har utfördelats till de olika verksamhetsområdena. Sådana fördelningar kan endast göras via olika schablonmetoder, då kommuners organisation och redovisning har en annan struktur på kostnader och intäkter än den som efterfrågas i RS.

Kommunens nettokostnad erhålls genom att minska kostnaderna för en viss verksamhet med verksamhetens intäkter, som i huvudsak består av öronmärkta statsbidrag, verksamhetsavgifter, hyresintäkter och andra försäljningsintäkter.

Struktursårsjusterad standardkostnad

Kostnadsutjämningsystemet ska utjämna strukturella kostnadsskillnader. Systemet ska däremot inte utjämna för de kostnadsskillnader som beror på skillnader i ambitionsnivå, effektivitet eller avgifter.

Kostnadsutjämningsystemet består av olika delmodeller, där varje delmodell avser olika verksamheter, som till exempel barnomsorg, grundskola med mera.

Kostnadsutjämningsystemet innebär något förenklat att de kommuner som har en större andel barn, ungdomar och äldre än riksgenomsnittet får ett bidrag. Kommuner vars andel barn, ungdomar och äldre är lägre än riksgenomsnittet betalar där- emot en avgift. Avgifterna används för att finansiera bidragen.

Hur har beräkningarna gjorts?

Nedan redovisas hur beräkningen av de tre kolumnerna för varje verksamhet i tabellen gjorts. Exemplet avser barnomsorgen och utfallet för två exempelkommuner, Västervik och Klippan. Principen är densamma för samtliga verksamheter och kommuner.

Steg 1

Det första steget innebär att man dividerar kommunens redovisade nettokostnad med den genomsnittliga nettokostnaden i riket (se tabell 4). **Nettokostnad för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg**

Kommun	Nettokostnad
Västervik	5 199
Klippan	4 153
Riket	6 136

För varje kommun jämförs den egna kostnaden med motsvarande kostnad för riket, som därefter räknas om till indextal med riket=100.

För de två kommunerna i vårt exempel blir resultatet:

Västervik	$85 = (5\,199 / 6\,136) \times 100$
Klippan	$65 = (4\,153 / 6\,136) \times 100$

Västerviks kostnader ligger 15 procent under riksgenomsnittet, medan Klippans kostnader ligger 35 procent under genomsnittet för riket. Hur mycket av kostnadsskillnaden mellan de två kommunerna som förklaras av strukturen och hur mycket som beror på faktorer som kommunerna själva kan påverka framgår av de fortsatta beräkningarna.

Steg 2

Det andra steget innebär att man dividerar kommunens struktursårsjusterad standardkostnad med den genomsnittliga nettokostnaden i riket och beräknar motsvarande indextal. I kostnadsutjämnningen beräknas en standardkostnad för varje verksamhet i kronor per invånare för respektive kommun. Standardkostnaden är den kostnad som kommunen skulle ha om man bedrev verksamheten på en genomsnittlig avgifts-, ambitions- och effektivitetsnivå och med hänsyn till de egna strukturella faktorerna enligt kostnadsutjämnningen.

Vissa modeller i kostnadsutjämnningen är inte knutna till någon specifik verksamhet utan avser att kompensera för högre kostnader som förekommer inom hela den kommunala verksamheten. Exempel på detta är uppvärmningskostnader av kommunala lokaler inom ramen för modellen bebyggelsestruktur. Standardkostnaderna för dessa modeller har fördelats ut på de verksamhetsanknutna modellerna. De standardkostnader som vi fördelat ut på detta sätt är byggkostnader, uppvärmningskostnader, kostnader för administration, räddningstjänst med mera i glesbygd (dessa samlas inom modellen bebyggelsestruktur) samt kostnader för befolkningsförändringar, lönestruktur och barn med utländsk bakgrund.

Standardkostnaderna som här har använts för de olika verksamheterna bygger på det underlag som ligger till grund för den preliminära kostnadsutjämnningen för bidragsåret 2012. Anledningen till detta är att det är den struktur som när-mast stämmer överens med verksamhetsåret 2010. Därför kallas detta struktur-sårsjusterad standardkostnad. Den omräknade tabell 11 går då att hämta hem från våra webbplatser och i kolada (se sidan 7 för mer information). Underliggande nettokostnad och struktursårsjusterad standardkostnad redovisas inte i tabell 11, men de finns i kolada. Folkmängdsuppgifter som är ett av de viktigaste underlagen i kostnadsutjämnningen avser år 2010 i de beräkningar som ligger till grund för bidragsåret 2012.

Struktursårsjusterad standardkostnad för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Kommun	Struktursårsjusterad standardkostnad
Västervik	4 407
Klippan	4 070
Riket	6 136

Med hjälp av uppgifterna i tabellen beräknas indextalen för struktursårsjusterad standardkostnad till:

Västervik	$72 = (4\,407/6\,136) \times 100$
Klippan	$69 = (4\,070/6\,136) \times 100$

Enligt kostnadsutjämnningen har Västervik och Klippan sådana strukturella förutsättningar att kostnaden ligger cirka 28 procent under rikets kostnadsnivå. Detta innebär att kostnadsskillnaderna mellan Västervik och Klippan som redovisats under steg 1 inte förklaras av skillnader i strukturella faktorer. Istället är det framförallt skillnader i ambitions- eller effektivitetsnivå som förklarar kostnads-skillnaderna.

Steg 3

Det tredje steget är att jämföra indextalen för kommunens kostnad med kommunens struktursårsjusterade standardkostnad och beräkna hur mycket den redovisade kostnaden avviker i procent från den struktursårsjusterade standardkostnaden. Resultatet av denna beräkning för de två exempelkommunerna är:

Västervik	$18,0 = ((85/72) \times 100) - 100$
Klippan	$-10,1 = ((65/69) \times 100) - 100$

Observera att beräkningen i exemplet görs utifrån icke avrundade indextal.

Vad betyder procentuell avvikelse från struktursårsjusterad standardkostnad?

En positiv avvikelse innebär att kommunen har en kostnadsnivå som är högre än vad strukturen motiverar, en negativ avvikelse visar det omvända. I vårt exempel har Västervik en kostnadsnivå som överstiger vad strukturen motiverar, medan Klippan bedriver barnomsorg till en kostnadsnivå lägre än motsvarande struktursårsjusterad standardkostnad. Avvikelserna kan bero på att kommunerna bedriver verksamheten på en annan ambitions- eller effektivitetsnivå än riksgenomsnittet. De kan också bero på strukturella faktorer som inte beaktas i utjämnningen.

(http://www.scb.se/Statistik/OE/OE0107/2010A01/Definitioner_VKV2010.pdf)