

RKA är en ideell förening bildad av staten och SKL i samarbete, och har som uppgift att:

- förvalta och utveckla Kommundatabasen
- främja jämförelser mellan kommuner och landsting
- främja analyser av kommuners och landstings verksamheter och förhållanden.

Mer information om föreningen återfinns på www.rka.nu.
Föreningen tillhandahåller nyckeltal för kommuner och landsting på www.kommundatabas.se.

delaktighet **nyckeltal**
uppföljning goda förutsättningar
målsättning *värdegrund* **processen**
ledarskap **behov** *prioriteringar*
åtgärder uppdrag
verksamheten **analys**
god utbildning eleven i centrum
framgångsfaktor

SKAPA RESULTAT MED NYCKELTAL

Gymnasieskola

Innehållsförteckning

Förord.....	2
1. Inledning.....	3
2. Att skapa en struktur för styrning och uppföljning.....	7
3. Att tillämpa strukturen.....	21
4. Sammanfattande kommentarer.....	27
5. För den vetgirige.....	28

För verksamheten skall anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.
Kommunallagen 8 kap., 5§ (SFS 2004:775)

För att skapa förutsättningar för att få en god ekonomisk hushållning måste det finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter.

(...)

I detta sammanhang är jämförelser med andra kommuner eller landsting en viktig beståndsdel.
Ur regeringens proposition 2003/04:105
God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting



Rådet för främjande
av kommunala analyser

c/o SKL
118 82 Stockholm
www.rka.nu
www.kommundatabasen.se

Författare Anders Norrlid och Per Törnvall
Tryck 08 Tryck, 2008
Grafisk form och produktion Stockholm Södra Glory 2008

Förord

En av huvuduppgifterna för Rådet för främjande av kommunala analyser – RKA – är att stödja den kommunala uppföljningen och analysen. En central del i detta arbete är att via www.kommundatabas.se tillhandahålla dataunderlag för studier och analyser av den kommunala verksamheten ur olika aspekter. En annan och minst lika viktig uppgift är att genom exempel visa hur man kan använda statistiska uppgifter som nyckeltal på olika nivåer i kommuners verksamhet.

Skriften *Jämför, förnya och utveckla genom nyckeltal för individ- och familjeomsorgen*, som RKA/Kommundatabasen gav ut 2005 tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting och Socialstyrelsen, hade fokus på jämförelser och uppföljning av kommunernas individ- och familjeomsorg. RKA vill nu komplettera denna med ett antal skrifter som ger ytterligare exempel på hur man kan använda nyckeltal i alla led i kommuners planerings- och styrprocesser. Det yttersta målet är naturligtvis att bidra till en effektivare och mer transparent offentlig verksamhet.

Skapa resultat med nyckeltal är framtagen i samarbete med Per Törnvall, ekonomidirektör i Nacka kommun. Vi vill också rikta ett stort tack till medlemmar i RKA:s referensgrupper och medarbetare på SKL som bidragit med kloka synpunkter. Henrik Fagerlind har hjälpt oss att anpassa konceptet till gymnasieskolan.

Med denna skrift finns nu fem delar i Skapa resultat med nyckeltal, att beställa från RKA:s kansli eller hämta hem i pdf-format från www.rka.nu:

- Nyckeltal och mått i styrprocessen
- Äldreomsorg
- Grundskola
- Förskola
- Gymnasieskola

Kommunledningarna är den primära målgruppen, men vi hoppas att skrifterna ska inspirera till användning av nyckeltal på alla nivåer i organisationen!

Stockholm

Anders Norrild

Rådet för främjande av kommunala analyser

Inledning

De senaste 20 åren har mål- och resultatstyrning använts inom svensk förvaltning. Så gott som alla offentliga organisationer jobbar med styrmodeller som knyter an till den enkla grundprincipen att man ska styra på de resultatverksamheten ska åstadkomma.

Nyckeltal kan användas för att stödja de kommunala lednings- och styrprocesserna, genom att ge ökad konkretion åt målformuleringar, lägesanalyser och resultatredovisning. De kan ingå i beslutsunderlag och användas för att göra verksamheten tydligare för såväl politiker och tjänstemän som medborgare.

När arbetet med nyckeltalen är integrerat i centrala delar av styrprocessen, och processen håller ihop från budget till årsredovisning, har man kommit långt!

I det här sammanhanget är ”nyckeltal” mått som belyser viktiga aspekter i verksamheterna på ett överskådligt sätt. Man kan kalla det för indikatorer, mått, mätetal, statistik eller något annat i den egna styrprocessen, men oavsett vilket är det viktigt att man strävar efter att

- de har en tydlig koppling till uppdraget
- de fokuserar något väsentligt
- de är förankrade i organisationen
- de är lätta att förstå
- det är möjligt att skilja bra från dåliga värden
- de möjliggör jämförelser med andra
- de är anpassade till den verksamhet och nivå som de ska spegla
- nyckeltal för styrning är påverkbara

MYCKET ÄR PÅ GÅNG

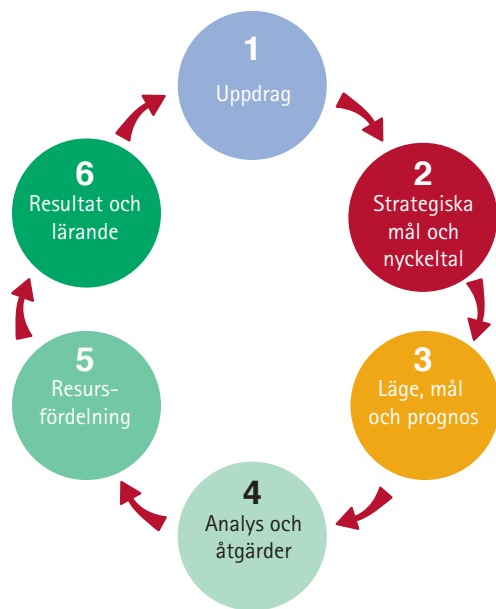
För gymnasieskolan finns sedan ett antal år data över skolresultat i Skolverkets databas SIRIS, redovisade både per huvudman och enskild skola. Gymnasieskolan är därmed relativt gynnad när det gäller tillgången på jämförbara data, jämfört med de flesta andra kommunala uppdrag. Därutöver har flera initiativ tagits på senare tid för att förbättra förutsättningarna för mål- och resultatstyrning i gymnasieskolan:

- Kommuner och landsting ska, enligt kommunallagen, redovisa för uppdraget relevanta mål och måluppfyllelse. Som en följd därav har många kommuner påbörjat arbetet med att utveckla resultatredovisningen för gymnasieskolan.
- Sveriges Kommuner och Landsting förbereder just nu (våren 2008) *Öppna jämförelser 2008. Gymnasieskola*, där landets alla kommuner rankas utifrån ett antal nyckeltal som beskriver kvalitet och resurser. Projektet bygger vidare på erfarenheterna från *Öppna jämförelser 2007. Grundskola* som SKL publicerade i juni 2007.
- Det nationella Jämförelseprojektet (www.jamforelse.se) drivs av SKL i samverkan med RKA, på uppdrag av regeringen. Ett nätverk arbetar just nu med att ta fram kvalitetsnyckeltal för gymnasieskolan, och det är sannolikt att fler kommer att göra det under de två år som återstår av projektet.

NYCKELTAL OCH MÅTT I STYRPROCESSEN

I häftet *Nyckeltal och mått i styrprocessen* presenteras sex centrala moment i styrprocessen, som är nödvändiga att klara av för att skapa en genomtänkt och väl motiverad resursfördelning, och ge förutsättningar för ett kontinuerligt lärande.

Figur 1. Från uppdrag till resultat med stöd av en genomtänkt resursfördelning.



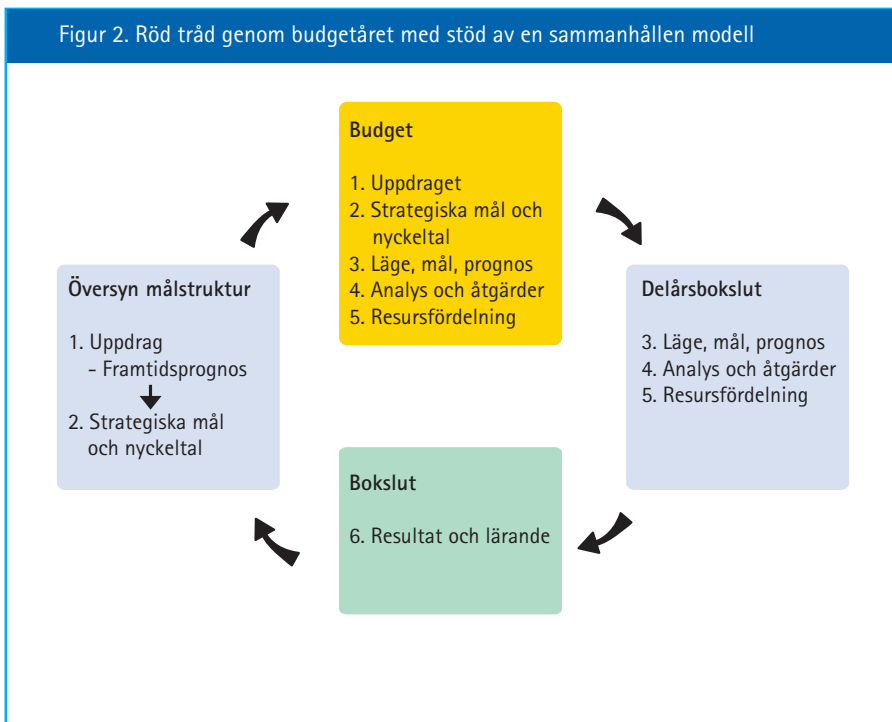
När man tar sin utgångspunkt i uppdraget blir resurserna (ekonomiska och reala – personal, lokaler, utrustning) de medel som skapar förutsättningar för goda resultat i verksamheten. Med detta synsätt blir det viktigt – både som princip och i praktiken – att sätta verksamheten och dess resultat i första rummet. Resurserna ska vara tillräckliga för att verksamheterna ska kunna uppnå målen. Men det är bara möjligt att göra en sådan bedömning om man först förhåller sig till verksamheternas resultat.

Modellen från *Nyckeltal och mått i styrprocessen* är tillräckligt flexibel för att kunna tillämpas i olika styrmodeller, olika typer av organisationer och verksamheter och på olika nivåer. Ambitionen är alltså inte att föreslå en ny styrmodell, utan att ge råd och idéer om hur man med hjälp av nyckeltal kan arbeta effektivare i sin egen. I princip är den möjlig att tillämpa ända ner på enskild medarbetarnivå.

Steg för steg kan de sex momenten sammanfattas så här:

1. Identifiera organisationens uppdrag – vad ska göras, vem är uppdragsgivare, vilka är kunder/brukare och vilka behov har de, och vilket regelverk sätter ramarna för verksamheten?
2. Med utgångspunkt i uppdraget formuleras strategiska mål, till vilka nyckeltal för uppföljning och styrning kopplas.
3. Med stöd av nyckeltalen görs en lägesangivelse som visar hur man förhåller sig i förhållande till ett önskvärt läge (mål).
4. Lägesangivelsen och målen är grunden för analysen av varför det ser ut som det gör, och vilka åtgärder som måste vidtas för att säkerställa måluppfyllelse på alla områden.
5. De åtgärder som krävs för att uppnå måluppfyllelse kostnadsberäknas och beräkningen används för att fastställa den ekonomiska ramen. På så sätt får man det samband mellan resurser och resultat som kommunallagen kräver.
6. Efter avslutad period stäms resultaten av i förhållande till de uppsatta målen. Om resultaten avviker från målen analyseras orsakerna till detta. Har de yttre förutsättningarna förändrats? Fick inte åtgärderna avsedd effekt? Genomfördes åtgärderna på rätt sätt? Var de utvalda nyckeltalen lämpade för uppföljning och styrning, eller borde några bytas ut till nästa år?

Vi konstaterade tidigare att en effektiv nyckeltalsanvändning kräver att nyckeltalen integreras i styrprocessen, och att styrprocessen hålls ihop från budget till årsbokslut. De sex momenten som beskrivits kan ingå i de centrala styrdokumenterna i enlighet med figur 2.



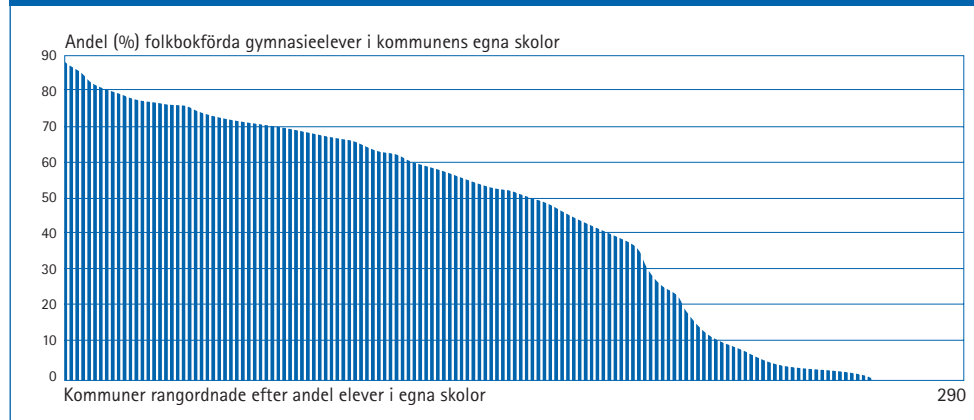
I detta avsnitt har vi kortfattat gått igenom den tankemodell som utvecklas i *Nyckeltal och mått i styrprocessen*. I det som följer visar vi hur modellen kan tillämpas just inom gymnasieskolan. Vi är övertygade om att nyckeltal – om de används på rätt sätt – kan bidra till att stärka strukturen för uppföljning och förbättringsarbete inom gymnasieskolan!

Att skapa en struktur för styrning och uppföljning

För många kommunala verksamheter är den egna kommunen huvudman, och därmed kommer nyckeltal relevanta för styrning av kommunal verksamhet – ur ett ”huvudmannaperspektiv” – också att vara relevanta för uppföljning ur ett medborgarperspektiv (hur väl fungerar den verksamhet som kommunens medborgare finansierar och tar del av?).

För gymnasieskolan ser det däremot annorlunda ut. Som framgår av nedanstående diagram varierar andelen av de i kommunen folkbokförda gymnasieskoleeleverna som går i kommunens egna skolor stort. I 38 kommuner finns ingen egen gymnasieskola alls, och det är bara i hälften av landets kommuner som mer än hälften av gymnasieeleverna går i skolor drivna av den egna kommunen. Friskolor, kommunalförbund och andra former av samverkan med andra kommuner och med landsting är vanliga lösningar. När verksamheten i så betydande utsträckning bedrivs av andra aktörer än den egna kommunen kommer nyckeltal för styrning av den egna verksamheten inte automatiskt att vara giltiga för uppföljning ur ett medborgarperspektiv.

Diagram 1: Andel (%) folkbokförda gymnasieelever i kommunens egna skolor 2007, källa Skolverket



I det som följer kommer vi därför att ge exempel för både ett huvudmannaperspektiv och ett medborgarperspektiv. Det är bara i huvudmannaperspektivet som man kan tala om en traditionell styrprocess för verksamhetsstyrning, och det utgör utgångspunkt för våra exempel nedan. Förslag ges också på modifikationer som kan göras för att täcka in även medborgarperspektivet, ett tema som för övrigt utvecklas vidare i de Öppna jämförelser för gymnasieskolan som SKL publicerar till hösten 2008. De två olika perspektiven är båda relevanta för alla utom de 38 kommuner som inte driver någon egen gymnasieskola.

UPPDRAG GYMNASIESKOLA

Oavsett perspektiv utgör lagstiftningen den grundläggande byggstenen när gymnasieskolans uppdrag ska formuleras. En annan byggsten är de yttre omständigheterna – verksamhetens förutsättningar – som kan variera stort mellan olika kommuner. En tillväxtkommun i en storstadsregion med stor inflyttning av unga barnfamiljer har helt andra förutsättningar än en avfolkningkommun med åldrande befolkning och krympande arbetskraft. Dessutom kan kommunens ledning ha fått mandat från sina väljare att utveckla gymnasieskolan i en viss riktning. Lagstiftning och nationella mål, lokala förutsättningar och politiska prioriteringar utgör alltså tillsammans ramen för hur gymnasieskolans uppdrag identifieras i en enskild kommun. Som gemensam utgångspunkt för kommande exempel används här skollagen och läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94), där övergripande mål och riktlinjer för hur skolans verksamhet ska utformas anges.

Lagar och förordningar

Av skollagens andra paragraf framgår att:

Alla barn och ungdomar skall, oberoende av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet.

Utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvars-kännande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen skall hänsyn tas till elever i behov av särskilt stöd.

Verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö.

Av skollagen framgår också att skolan ska ge eleverna inflytande över hur deras utbildning utformas.

I Lpf 94 beskrivs verksamheternas värdegrund och särskilda uppdrag för de frivilliga skolformerna. Vad gäller gymnasieskolan ska den, med den obligatoriska skolan som grund, fördjupa och utveckla elevernas kunskaper som förberedelse för yrkesverksamhet. Gymnasieskolan ska även förbereda elever för högskolestudier samt för vuxenlivet i allmänhet.

Målet beskrivs som att ungdomarna ska genomgå en fullständig gymnasieutbildning. Hur detta ska gå till regleras dock inte i detalj, utan läroplanen slår fast att ”en likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser ska fördelas lika.” Istället betonas vikten av att ta hänsyn till elevers olika förutsättningar, behov och kunskapsnivå, samt att det finns olika vägar att nå målen.

Fem frågor för att identifiera uppdraget

I Nyckeltal och mått i styrprocessen föreslogs fem frågor som underlättar uppdragsformuleringen, och som fångar centrala delar av en bra uppdragsbeskrivning. Här ges exempel på hur de fem frågorna kan besvaras för en kommuns gymnasieverksamhet.

- *Vad är uppdraget?*

Kommunen ansvarar för att alla i kommunen folkbokförda ungdomar ges tillgång till gymnasieutbildning. Verksamhetens uppdrag är att, med den obligatoriska skolan som grund, fördjupa och utveckla elevernas kunskaper och färdigheter som förberedelse för högre studier och yrkesverksamhet, och förbereda eleverna för vuxenlivet i allmänhet.

- *Vem är uppdragsgivare?*

Kommunens högsta beslutande organ är kommunfullmäktige och kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att kommunfullmäktiges beslut verkställs.

- *Vem är brukare/kund?*

Alla i kommunen folkbokförda elever (medborgarperspektiv), samt alla elever i kommunens egna gymnasieskolor (huvudmannaperspektiv).

- *Vilka är brukarens/kundens behov?*

En skola som förmedlar kunskap och färdigheter, och skapar trivsel och trygghet i en bra studiemiljö.

- *Vilket regelverk finns?*

Kommunallagen, skollagen, läroplan för frivilliga skolformer, kursplan samt lokalt beslutade skol- eller utbildningsplaner.

STRATEGISKA MÅL OCH NYCKELTAL

Efter att ha identifierat uppdraget vet vi vad som ska utföras. Uppdraget ger dock ingen vägledning om hur det ska gå till. Enligt läroplanen förutsätts huvudmännen ge gymnasieutbildningen olika inriktning och utformning. Det kommer därför an på respektive huvudman att formulera en strategi som har förutsättningar att åstadkomma måluppfyllelse på både kort och lång sikt. Strategin kan sedan översättas till strategiska mål. Därutöver skapar man ibland en vision – en kärnfull beskrivning av den ideala verksamheten – utifrån uppdraget, till vilken de strategiska målen kopplas.¹

Exempel 1: Vision för Södertälje kommuns utbildningsverksamhet

Kommunfullmäktige har beslutat om följande vision för kommunens utbildningsverksamhet:

Södertälje är en kommun där barn och ungdomar har goda språkkunskaper och gedigna kunskaper inom de naturvetenskapliga och tekniska kunskaps-områdena. Här har alla en bra hälsa, medverkar i sociala gemenskaper och har stora möjligheter till reellt inflytande över utbildningen och det övriga arbetet i förskolan, skolan och gymnasieskolan.

Våra barn och ungdomar når uppsatta mål, har en rik fritid och väljer ofta högre studier efter gymnasieskolan. De stimuleras särskilt att välja utbildning och arbete med inriktning mot naturvetenskap och teknik. Hos oss utvecklas barn och ungdomar till individer med tilltro till sin egen förmåga att forma den egna framtiden vilket också innebär att de bättre kan delta i samhälls- och arbetslivet.

Från Utbildningsplan 2007, Södertälje kommun

För att närma sig visionen måste personalen vara kompetent och arbeta i en ändamålsenligt utformad verksamhet, under en väl fungerande ledning. Genom en god resurshushållning skapas långsiktigt hållbara förutsättningar för att utveckla elevernas kunskaper och färdigheter samt att de utvecklas till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar. Utifrån ovanstående vision kan följande strategiska mål fastställas för en kommuns egen gymnasieskola:

- God utbildning
- Eleven i centrum
- Attraktiv arbetsgivare
- Långsiktigt goda förutsättningar

När man skapar en styrstruktur är det viktigt att visionen och de föreslagna strategiska målen har en trovärdig koppling till hur uppdraget som helhet ska lösas, och att strukturen är väl förankrad i organisationen. Därför vill vi betona att dessa fyra strategiska mål bara är tänkta att fungera som stödjande exempel. Varje kommun måste självklart formulera sin egen vision, såsom Södertälje gjort i exempel 1, och identifiera sina egna strategiska mål!

För en kommun som saknar egen gymnasieskola är målet *attraktiv arbetsgivare* överflödigt.

Att välja nyckeltal till målen

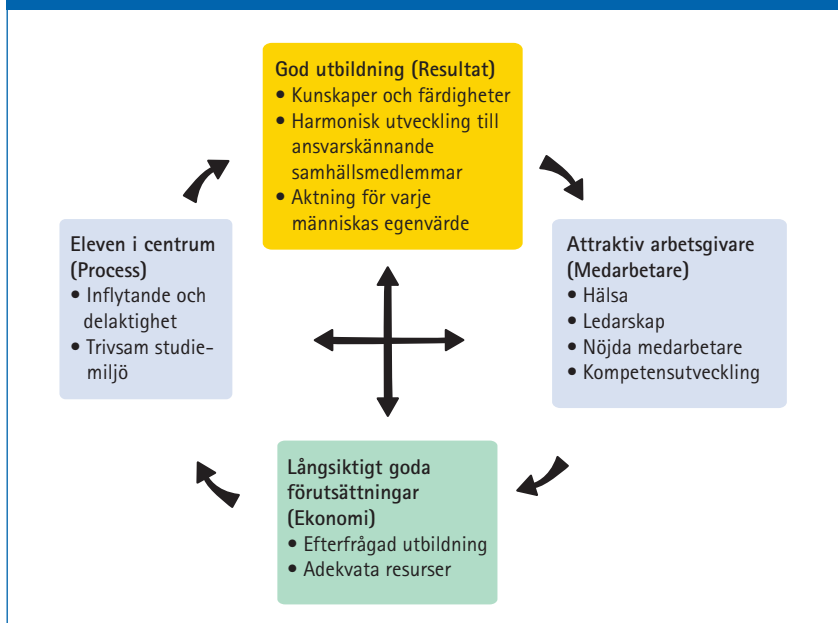
Till varje strategiskt mål kopplas ett antal nyckeltal. De ska användas för att stödja en lägesangivelse, precisera målen och utgöra ett stöd för uppföljning och analys. Nyckeltalen bör inte vara för många och de ska ha en tydlig koppling till uppdraget. De bör fokusera på det som är väsentligt för att det strategiska målet ska kunna uppfyllas, dess *framgångsfaktorer*.

Att nyckeltalen är förankrade i organisationen ser vi som avgörande för hur de kommer att uppfattas och för deras legitimitet. De nyckeltal som väljs ut måste förstås av och ha en acceptans i organisationen om de ska kunna få en styrande funktion. Därför är själva *processen* då nyckeltalen tas fram minst lika viktig som vilka nyckeltal som faktiskt väljs ut. Genom att verksamma inom gymnasieskolan involveras i processen ökar nyckeltalens legitimitet och trovärdighet.

För att säkerställa att nyckeltalen fokuserar på det väsentliga – framgångsfaktorerna – kan man göra någon typ av väsentlighets- och riskanalys för varje strategiskt mål. Figur 3 på sidan 12 visar översiktligt tänkbara framgångsfaktorer för de strategiska målen *god utbildning*, *eleven i centrum*, *attraktiv arbetsgivare* och *långsiktigt goda förutsättningar*.

¹ | *Går det att styra med en vision?* (SKL 2006) ges råd och tips på hur man kan arbeta med visionsstyrning i kommuner och landsting.

Figur 3. Exempel på framgångsfaktorer för de fyra strategiska målen.



Med utgångspunkt i strategiska mål och framgångsfaktorer kan man sedan gå vidare till att fastställa nyckeltal.

En tänkbar struktur för strategiska mål och nyckeltal

Nedan presenteras exempel på nyckeltal som speglar gymnasieskolans uppdrag utifrån lagstiftningen och de föreslagna strategiska målen. Observera att syftet med exemplen är att inspirera till att utveckla det egna arbetet med nyckeltal, och inte att erbjuda ”den slutgiltiga uppsättningen nyckeltal”!

God utbildning (Resultat)

Ett av gymnasieskolans huvuduppdrag är att ge eleverna kunskaper som kan utgöra grund för högskolestudier och ett inträde i yrkeslivet. De framgångsfaktorer som vi valt att föreslå vad gäller det strategiska målet god utbildning är kunskaper och färdigheter, ansvarskännande samhällsmedlemmar och aktning för varje människas egenvärde. Utifrån dessa faktorer kan följande nyckeltal preciseras:

Figur 4. Förslag till nyckeltal för det strategiska målet God utbildning.

Strategiskt mål	Framgångsfaktor	Nyckeltal
God utbildning (Resultat)	Kunskaper och färdigheter	1. Andel elever med slutbetyg från gymnasieskolan inom 4 år*
		2. Genomsnittlig betygspoäng efter avslutad gymnasieutbildning, totalt*
		3. Andel elever med grundläggande behörighet till universitet och högskola*
	Harmonisk utveckling till ansvarskännande samhällsmedlemmar	4. Andel elever med olovlig frånvaro minst en gång i månaden
		5. Andel elev som tycker att de bryr sig om och engagerar sig i skolarbetet ganska eller väldigt mycket
	Aktning för varje människas egenvärde	6. Andel elever som anger att våld och/eller rasism förekommer ofta på skolan

*Jämförbara uppgifter finns för alla kommuner i riket i Skolverkets statistik.

De första tre nyckeltalen, som i Skolverkets databas SIRIS redovisas per huvudman, har alla en tydlig relevans för framgångsfaktorn kunskaper och färdigheter.

1. Andel elever med slutbetyg från gymnasieskolan inom 4 år (%)
2. Genomsnittlig betygspoäng efter avslutad gymnasieutbildning, totalt
3. Andel elever med grundläggande behörighet till universitet och högskola (%)

I Kommundatabasen hittas motsvarigheter till nyckeltalen 1-3, beräknade för elever bokförda i kommunen, som kan användas för uppföljning ur ett medborgarperspektiv.²

² De tre nyckeltalen, beräknade per "hemkommun", benämns i Kommundatabasen "Andel gymnasieelever som fullföljt sin utbildning inom 4 år", "Genomsnittlig betygspoäng efter avslutad gymnasieutbildning, totalt" och "Andel 20-åringar med grundläggande behörighet till universitet och högskola".

För de traditionella kunskapsmålen finns alltså jämförbar statistik på kommunnivå för varje år, men för flera andra av gymnasieskolans mål saknas sådana uppgifter. Skolverkets attitydundersökning genomförs t.ex. bara vart tredje år, och urvalen är för små för att medge bedömning på kommunnivå. Formulär för attitydundersökningarna finns dock tillgängliga på myndighetens webbsida och kan användas av enskilda kommuner som vill använda dem för sin uppföljning. Utifrån Skolverkets enkät kan följande nyckeltal för framgångsfaktorn harmonisk utveckling till ansvarskännande samhällsmedlemmar formuleras:

4. Andel elever med olovlig frånvaro minst en gång i månaden (%)
5. Andel elever som tycker att de bryr sig om och engagerar sig i skolarbetet ganska eller väldigt mycket (%)

Om alla skolor använde Skolverkets attitydundersökning i sina elevundersökningar skulle nyckeltalen 4 och 5 i princip vara möjliga att sammanställa också för alla i kommunen folkbokförda elever. Någon sådan standardisering finns idag inte, så för att fånga resultat för i kommunen folkbokförda elever kan man t.ex. använda sig av de uppgifter om ”Andel elever med indraget studiestöd som konsekvens av ogiltig frånvaro” från CSN, som SKL överväger att inkludera i sina Öppna jämförelser för gymnasieskolan.

Uppföljning av i vilken utsträckning skolans personal har framgång i sitt främjande av aktning för varje människas egenvärde kan göras exempelvis med ytterligare ett mått från Skolverkets elevenkät:

6. Andel elever som anger att våld och/eller rasism förekommer ofta på skolan (%)

Genomgång av checklista för nyckeltal – två exempel

På sidan 3 presenterades en checklista för urval av bra nyckeltal, och för två av nyckeltalen ovan görs här en avstämning mot checklistan.

3. Andel elever med grundläggande behörighet till universitet och högskola

Nyckeltalet har en tydlig koppling till uppdraget och fokuserar något väsentligt. Nyckeltalet är lätt att relatera till och att tolka/förstå. Det går också att särskilja bra respektive dåliga värden. Nyckeltalet är väl anpassat till verksamheten och kan tas fram för såväl kommunen som helhet som för enskilda skolor. Jämförbara värden finns för alla huvudmän i Skolverkets statistik.

6. Andel elever som anger att våld och/eller rasism förekommer ofta på skolan

Även detta nyckeltal har en tydlig uppdragskoppling och fokuserar något väsentligt. Nyckeltalet är lätt att förstå och bör vara möjligt att förankra på alla

nivåer i organisationen. Ett problem är svårigheten att göra jämförelser med andra kommuner, men man kan jämföra sig mot Skolverkets resultat för riket (var tredje år).

Eleven i centrum (Processer)

Mot bakgrund av skollagens krav på att eleverna ska ha inflytande över hur deras utbildning utformas och deras rätt till en god arbetsmiljö formulerades det strategiska målet *Eleven i centrum*. Som framgångsfaktorer identifierades inflytande och delaktighet och trivsam studiemiljö. Följande nyckeltal speglar dessa framgångsfaktorer:

Figur 5. Förslag till nyckeltal för det strategiska målet Eleven i centrum.

Strategiskt mål	Framgångsfaktor	Nyckeltal
Eleven i centrum (Process)	Inflytande och delaktighet	1. Andel elever som uppger att de kan vara med och bestämma hur de ska arbeta, ganska eller väldigt mycket
		2. Andel elever med individuell utvecklingsplan
	Trivsam studiemiljö	3. Andel elever som upplever arbetsro på lektionerna
		4. Andel elever som anger att de trivs ganska eller mycket bra i sin skola

Återigen kan Skolverkets attitydundersökning användas. Huruvida eleverna har inflytande över sin utbildning kan exempelvis mätas med:

1. Andel elever som uppger att de kan vara med och bestämma hur de ska arbeta, ganska eller väldigt mycket (%)

Om man löpande registrerar och för statistik på varje skola ger följande nyckeltal ytterligare värdefull information om elevens inflytande över sin utbildning:

2. Andel gymnasieelever med individuell utvecklingsplan (%)

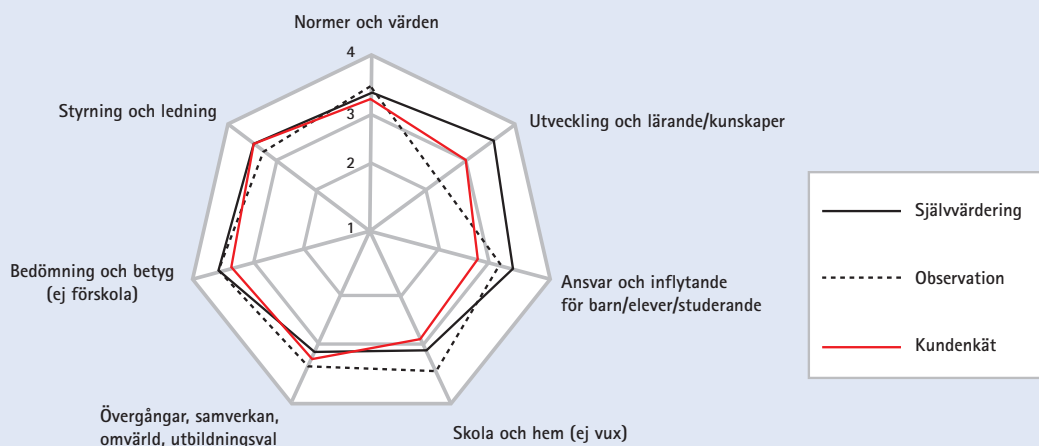
Utifrån framgångsfaktorn trivsam studiemiljö kan man genom enkäter till elever följa nyckeltalen

3. Andel gymnasieelever som upplever arbetsro på lektionerna (%)
4. Andel elever som anger att de trivs ganska eller mycket bra i sin skola (%)

Dessa fyra processmått är möjliga att ta fram i kommunens egna skolor. Eftersom ingen nationell standard finns kommer det att vara omöjligt att följa upp skolans processer ur ett medborgarperspektiv, i kommuner med stor andel av eleverna i andra utförarens regi.

För nyckeltalen som hämtas från olika attityd-/brukarundersökningar kan en årlig skattning utförd av professionen tillföra en spännande dimension. Genom att ställa brukarnas uppfattning i relation till professionens skapas en plattform för diskussion om inom vilka områden och hur verksamheten kan utvecklas vidare. Detta kan t.ex. göras så här:

Exempel 2: Jämförelse av elevbedömningar, självvärderingar och observation, Våga Visa³



³ VÅGA VISA är ett samarbete inom barnomsorg och utbildning som initierats av Ekerö, Nacka, Salem, Sollentuna, Tyresö, Upplands Väsby och Värmdö kommuner. Från och med 2008 ingår också Danderyds kommun.

Attraktiv arbetsgivare (Medarbetare)

Hälsa, ledarskap, nöjda medarbetare och kompetensutveckling identifierades som framgångsfaktorer för att uppnå målet om att vara en attraktiv arbetsgivare. I figur 6 nedan ges exempel på nyckeltal som speglar dessa framgångsfaktorer.

Figur 6. Förslag till nyckeltal för det strategiska målet Attraktiv arbetsgivare

Strategiskt mål	Framgångsfaktor	Nyckeltal
Attraktiv arbetsgivare (Medarbetare)	Hälsa	1. Sjukfrånvaro
	Ledarskap	2. Ledarskapsindex
	Nöjda medarbetare	3. Medarbetarindex
	Kompetensutveckling	4. Genomsnittligt antal dagars kompetensutveckling per medarbetare och år

I arbetsgivaransvaret ingår att skapa en god fysisk och psykisk arbetsmiljö för de anställda, och att bidra till rehabiliteringen av långtidssjukskrivna. Ett bra mått på hur framgångsrik kommunen är i det arbetet är

1. Sjukfrånvaro (%)

Varken i den officiella statistiken eller i den statistik över sjukfrånvaro som SKL framställer finns jämförbara uppgifter på verksamhetsnivå för alla kommuner. Uppgiften kan istället hämtas från kommunens eget personalsystem.

All forskning om organisationers effektivitet och förmåga att väcka medarbetarnas engagemang och skapa trivsel, pekar ut ledarskapet som en central faktor. Ledarskapsutveckling är därför en viktig aktivitet, och för att prioritera och följa upp de insatser som görs måste mått för ledarskapets kvalitet tas fram, t.ex. i form av något slags

2. Ledarskapsindex

Ett ledarskapsindex kan t.ex. byggas på resultat från kommunens medarbetarundersökningar.

För att få information om hur medarbetarna i allmänhet upplever sin yrkesroll och sin arbetsgivare kan ett övergripande

3. Medarbetarindex

ge viktiga signaler till kommun- och verksamhetsledningen.

För att vara en attraktiv arbetsgivare och skapa förutsättningar för förbättringar i verksamheten är det också viktigt att erbjuda medarbetarna möjlighet till kompetensutveckling. Kompetensutveckling kan innebära möjlighet att gå kurser, internt eller externt, eller att på annat sätt utvecklas professionellt. Ett enkelt mått på kompetensutveckling är

4. Genomsnittligt antal dagars kompetensutveckling per medarbetare och år

Nyckeltalen ovan ger tillsammans en indikation på hur attraktiv kommunen är som arbetsgivare. Frisk, engagerad och nöjd personal under ett väl fungerande ledarskap är en förutsättning för en bra verksamhet. Inget av nyckeltalen finns tillgängligt jämförbart på nationell nivå, men alla kommuner torde ha möjlighet att ta fram interna mått för styrning och uppföljning.

Långsiktigt goda förutsättningar (Ekonomi)

För att säkerställa att verksamheten också på lång sikt kan utföra sitt uppdrag på ett bra sätt krävs att de ekonomiska resurserna utnyttjas så effektivt som möjligt. Som framgångsfaktorer för att uppnå detta har vi identifierat efterfrågad utbildning samt adekvata resurser.

Som nyckeltal för framgångsfaktorn efterfrågad utbildning kan man använda

1. Andel sökande till gymnasieskolan intagna på sitt 1:a handsval (%)
2. Andel folkbokförda elever i kommunens egna skolor (%)

För kommunens egen skolverksamhet torde det inte vara några problem att plocka fram nyckeltalet 1. I Kommundatabasen finns nyckeltalet beräknat för i kommunen bokförda elever, för uppföljning ur ett medborgarperspektiv. Nyckeltalet 2, som också det kan hämtas från Kommundatabasen, är inte ett nyckeltal som alla kommuner kommer att vilja maximera. Även när så inte är fallet kan det vara rimligt att ha en målsättning vad gäller nivå eller trend för nyckeltalet.

Kostnadskontroll är naturligtvis viktigt, vilket avspeglas i nyckeltalet

3. Total kostnad per elev, exklusive lokaler

Ur ett medborgarperspektiv är Kommundatabasens nyckeltal Kostnad per elev i gymnasieskolan, som beräknas per folkbokförd gymnasieelev, en lämplig motsvarighet till nyckeltalet 3 som redovisas per huvudman i SIRIS. Nettokostnadens avvikelse från standardkostnaden från *Vad kostar verksamheten i Din kommun?* kan också tillföra intressant information om kostnadsläget.

Slutligen kräver skollagen att lärare har pedagogisk högskoleexamen, en uppgift som också finns att hämta per huvudman i SIRIS:

4. Andel lärare med pedagogisk högskoleexamen (%)

Sammanfattning

Nyckeltalen kopplade till *God utbildning* och *Eleven i centrum* tar sin utgångspunkt i uppdraget enligt skollagen, och med en tydlig fokusering på frågor som är relevanta för eleven. Nyckeltalen för *Attraktiv arbetsgivare* knyter an till ledarskapets viktiga roll för att utveckla den goda arbetsplatsen till slutmålet friska, engagerade och nöjda medarbetare. Nyckeltalen för *Långsiktigt goda förutsättningar* belyser vikten av att ha adekvata resurser och förmågan att tillhandahålla efterfrågad utbildning.

Figur 7. Förslag till nyckeltal för det strategiska målet Långsiktigt goda förutsättningar.

Strategiskt mål	Framgångsfaktor	Nyckeltal
Långsiktigt goda förutsättningar (Ekonomi)	Efterfrågad utbildning	1. Andel sökande till gymnasieskolan intagna på sitt 1:a handsval*
		2. Andel folkbokförda elever i kommunens egna skolor*
	Adekvata resurser	3. Total kostnad per elev, exklusive lokaler*
		4. Andel lärare med pedagogisk högskoleexamen*

*Jämförbara uppgifter finns för alla kommuner i riket i Skolverkets statistik och i Kommundatabasen.

Figur 8. Exempel på strategiska mål och nyckeltal för gymnasieskolan

DIMENSION VERKSAMHET	
God utbildning (Resultat)	Eleven i centrum (Process)
1. Andel elever med slutbetyg från gymnasieskolan inom 4 år 2. Genomsnittlig betygspoäng efter avslutad gymnasieutbildning, totalt 3. Andel elever med grundläggande behörighet till universitet och högskola 4. Andel elever med olovlig frånvaro minst en gång i månaden 5. Andel elev som tycker att de bryr sig om och engagerar sig i skolarbetet ganska eller väldigt mycket 6. Andel elever som anger att våld och/eller rasism förekommer ofta på skolan	1. Andel elever som uppger att de kan vara med och bestämma hur de ska arbeta, ganska eller väldigt mycket 2. Andel elever med individuell utvecklingsplan 3. Andel elever som upplever arbetsro på lektionerna 4. Andel elever som anger att de trivs ganska eller mycket bra i sin skola
DIMENSION RESURSER	
Attraktiv arbetsgivare (Medarbetare)	Långsiktigt goda förutsättningar (Ekonomi)
1. Sjukfrånvaro 2. Ledarskapsindex 3. Medarbetarindex 4. Genomsnittligt antal dagars kompetensutveckling per medarbetare	1. Andel sökande till gymnasieskolan intagna på sitt 1:a handsval 2. Andel folkbokförda elever i kommunens egna skolor 3. Total kostnad per elev, exklusive lokaler 4. Andel lärare med pedagogisk högskoleexamen

När strategiska mål och nyckeltal för att stödja uppföljningen av måloppfyllelsen för vart och ett av dem har fastslagits har man skapat en struktur som kan användas i den centrala styrprocessen. Detta strukturbygge är ofta den enkla biten.

Den verkliga utmaningen ligger i att använda nyckeltalen till stöd för en analys som hjälper till att identifiera vad som behöver åtgärdas, och medger uppföljning av hur effektiva åtgärderna varit.

Att tillämpa strukturen

LÄGE, MÅL OCH PROGNOOS

I skriften *Nyckeltal och mått i styrprocessen* finns exempel på hur en beskrivning av nuläget, mål och prognoser för det kommande året kan struktureras och illustreras för att kommuniceras på ett tydligt sätt, med en tregradig skala och olika färger för olika grad av måloppfyllelse. I Piteå kommun använder man sig av samma princip, men där använder man en fyrgradig skala, från ej uppfyllt (rött) till helt uppfyllt (grönt).

Exempel 3: Lägesbeskrivning, Piteå kommun

- 1 Målet ej uppfyllt
- 2 Målet uppfyllt i ganska hög grad
- 3 Målet uppfyllt i hög grad
- 4 Målet helt uppfyllt

(...)

Mål

Alla elever uppnår kunskapsmålen. **3**

Nyckeltal/mått	Utfall 2006	Utfall 2005	Jmf
Andel fullföljt nationellt gymnasieprog.inom 4 år	80,0%	82,0%	76,0%
Andel invånare 20 år med grundläggande behörigh. till universitet och högsk.	70,0%	73,0%	64,0% (riket)
Mål	Budgetramen ska hållas genom effektiv hushållning med disponibla resurser		
Nyckeltal/mått	Utfall 2006	Utfall 2005	Jmf 5 andra
Nettokostnad kr/inv gymnasieskola	3 445 + 4%	3 308	3 588 + 7%
Kostnad kr/elev gymnasieskolan	85 450 + 1%	84 758	80 184 + 2%
	Piteå 05/06	Piteå 04/05	Jmf 05/06
Antal lärare/100 elever	8,6	8,8	8,3 (riket)

Från Årsredovisning 2006, Piteå Kommun.

Exempel 3 visar hur Piteå kommun använder sig av nyckeltal för att göra lägesbedömningar och prognoser utifrån sina mål, i det här fallet mål om kunskaper hos elever samt effektiv resurshushållning. Exemplet visar även att kommunen gör jämförelser med andra kommuner eller med riket, och jämfört med föregående år.

I *Nyckeltal och mått i styrprocessen* diskuteras vikten av att ha tydliga och väl förankrade kriterier för lägesangivelserna. Det är dessutom viktigt att tänka på att lägesbedömningen för ett strategiskt mål, som i exempel 3, bör redovisas på målnivå och inte för enskilda nyckeltal. Nyckeltalens roll är att stödja en kvalitativ bedömning, de kan aldrig utgöra det enda underlaget för en bedömning av måluppfyllelse. Dessutom ska diskussionen handla om helheten inom området, och inte om detaljerna!

ANALYS OCH ÅTGÄRDER

Med lägesbeskrivning och målsättning som utgångspunkt analyseras vad som behöver åtgärdas för att målen ska nås.

Exempel 4: Analys av bristande måluppfyllelse i skolan, Haninge kommun

När vi möter en elev som inte hänger med i verksamheten eller undervisningen ser vi antingen brister hos eleven eller i vår verksamhet med eleven.

Det första synsättet kan innebära att vi söker förklaringar till elevens brister i elevens egna egenskaper. Det kan gälla fysiska eller psykiska funktionshinder, kön, social eller etnisk bakgrund, hemmiljön eller föräldrarnas utbildningsbakgrund. I sämsta fall kan detta synsätt leda till att förväntningarna på dessa elever skruvas ner och att vi inte söker nya vägar i vår egen verksamhet – hos oss själva – för att också dessa elever ska utvecklas.

Det andra synsättet innebär att vi i stället söker förklaringar till elevens brister i den verksamhet och det sammanhang som eleven ingår i skolan. Det är inte eleven det är fel på, utan möjligen på vår egen verksamhet. Ett sådant synsätt leder till ett ständigt sökande efter nya sätt att ordna verksamheten och miljön i skolan så att den passar alla elever.

Författarna till denna skrift konstaterar att det förstnämnda synsättet dominerar i Haninge kommuns skolor, men finner också många exempel på det alternativa synsättet. De anser att vi behöver förändra alls vårt synsätt i den andra riktningen för att kunna fullfölja det uppdrag vi är satta att sköta – att alla elever ska nå målen. Därav namnet på denna skrift, *Det behövs en synvända!*

Från det behövs en synvända. Stödet till barn och elever som riskerar att inte nå målen. Haninge kommun, 2006.

Bakgrunden till ovanstående analys var att Haninge kommun sedan länge legat med en i förhållande till riket låg måluppfyllelse i skolverksamheten. En utgångspunkt i arbetet var Skolverkets analys av varför vissa elever går ut ur skolan utan fullständiga betyg.⁴ Skolverket lyfter fram ett antal faktorer som avsevärt kan förbättra elevernas måluppfyllelse. Dessa faktorer handlar uteslutande om saker som lärarna direkt eller indirekt kan påverka med sitt förhållningssätt, och är alltså i princip oberoende av ekonomiska och andra resurser.

I Haninge presenteras de åtgärder som bl.a. analysen i *Det behövs en synvända* utmynnade i, satta i relation till kommunens vision för utbildningsverksamheten. För var och en av visionens punkter redovisas ett antal åtgärder per ansvarsnivå rektor, verksamhetschef/gymnasiechef respektive förvaltningschef. Några exempel från åtgärdsprogrammet redovisas i följande textruta:

Exempel 5: Åtgärder för skolan, Haninge kommun

”Vi har höga förväntningar på varje barn och elev i kombination med tydliga mål och kunskapskrav. Hos oss får varje barn och elev möjlighet att lyckas.”

Rektors ansvarsnivå:

- Följa upp elevernas resultat, såväl individuellt och per klass/grupp
- Säkerställa att betygs- och bedömningskriterier efterlevs
- Säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de kriterier som ställs för att uppnå de nationella målen
- Säkerställa rättvisa och likvärdighet i bedömning och betygssättning på skolan
- Utarbeta lokala kursplaner, arbetsplaner och betygskriterier utifrån de nationella målen
- Publicera skolans resultat
- Premiera lärare som åstadkommer goda resultat genom lönesättning

Från Strategi och åtgärdsprogram för att eleverna ska nå målen i Haninge kommuns skolor, Haninge kommun, 2006

⁴ Utan fullständiga betyg – varför när inte alla målen?, Skolverkets rapport nr. 202, 2001.

RESURSFÖRDELNING

Kommunallagens krav på god ekonomiska hushållning betonar att det ska finnas ett ”samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter”. En del av de åtgärder som planeras för att uppnå målen kommer att påverka den ekonomiska ramen. I samband med resursfördelningen är det viktigt att tydliggöra vilka ekonomiska effekter de planerade åtgärderna kommer att få, och vilka brister i verksamheten de avser åtgärda.

För god transparens är det viktigt att redovisa effekterna av pris- och volymförändringar för sig och åtgärder för sig:

Figur 9. Exempel på enkel resursberäkning för gymnasieskolan.

Läge verksamhet	Läge resurser	Ekonomisk ram föregående period (mkr)	Pris-kompensation	Volym-kompensation	Ekonomisk effekt av redovisade åtgärder	Förslag till beslut	Förändring (%)
Har brister	OK	1050	25	10	50	1135	8,1

I *Nyckeltal och mått i styrprocessen* utvecklas och förklaras denna resursfördelningsmodell ytterligare. Det innovativa i figur 11 ligger inte huvudsakligen i uppdelningen av ramförändring mellan åren i pris-, volym- och åtgärds-komponenter, utan i den direkta kopplingen till en lägesbedömning med avseende på både verksamhetsresultat och ekonomi.

Exempel 6: Resultatredovisning för elevinflytande år 2 i gymnasiet, Nacka kommun



Källa: http://infobanken.nacka.se/mh_utbildning/vaga_visa/dokument/presentation_ht_07.ppt

RESULTAT OCH LÄRANDE

I bokslutet och årsredovisningen redogörs för resultatet av vad som åstadkommits under året. Då används nyckeltalen som grund för uppföljning, analys och lärande. Uppnådde vi våra mål? Hur står vi oss i jämförelse med andra? Beror resultatet på vad vi faktiskt gjort eller på andra händelser, internt eller externt? Har åtgärderna haft effekt? Har vi använt rätt nyckeltal?

Ett systematiskt lärande

En tydlig redovisning av analys och resultat skapar förutsättningar för ett systematiskt lärande om både verksamhet och styrprocess. Det ger också förutsättningar för att kunna anpassa styrprocess och strategi till ändrade förutsättningar eller brister i föregående års arbete. Det är därför angeläget att årligen se över val av prioriterade områden, strategiska mål och nyckeltal. Det görs med utgångspunkt från årsbokslutet och med stöd av bokslutsberedningen.

Följande frågor kan användas som stöd under bokslutsberedning/revidering:

Föregående år

- Inträffade viktiga händelser som inte rymdes inom de prioriterade områdena?
- Gav strategin avsedd effekt?
- Lämnade nyckeltalen nödvändigt stöd löpande under året samt för bedömning av slutlig måluppfyllelse?

Kommande år

- Förväntas något avgörande ske i vår omvärld de kommande 3-5 åren som ligger utanför våra prioriterade områden?
- Klarar vår strategi av att hantera utvecklingen de kommande 3-5 åren?

Sammanfattande kommentarer

Vår ambition har varit att visa på hur nyckeltal kan användas som en integrerad del i den kommunala styrprocessen. En nyckeltalsuppsättning av det slag som skisserats här kan vara en utgångspunkt för ett systematiskt förbättringsarbete, genom att fylla funktionen som signal- och mätsystem. Utvecklingen för de olika nyckeltalen kan visa på *att* något håller på att hända, men säger sällan något om *vad* det är som händer eller vad det beror på. För att ta reda på detta krävs ofta en mer djuplodande analys. Även i en sådan analys kan nyckeltal fungera som stöd, men framför allt krävs att människor med gedigna kunskaper om gymnasieskolan involveras i analysarbetet.

Avslutningsvis vill vi peka på hur oerhört viktigt det är att strategiska mål och nyckeltal används i styrprocessens centrala dokument: budget, delårsbokslut och årsredovisning. Dels är det ett lagstadgat krav att presentera mål och måluppfyllelse för de kommunala verksamheterna. Dels är det så att om arbetet med nyckeltal utförs vid sidan om dessa dokument är det stor risk att det kommer att få begränsade eller inga effekter på verksamheten. *Nyckeltal och mått i styrprocessen* är inte för inte titeln på den första och grundläggande delen i denna skriftserie!



För den vetgirige

Går det att styra med en vision? Erfarenheter från kommuner och landsting, Sveriges kommuner och landsting 2006.

Skolverkets rapport *Attityder till skolan 2006 – elevernas och lärarnas attityder till skolan* finns att ladda ned från verkets hemsida www.skolverket.se.

På http://infobanken.nacka.se/mh_utbildning/vaga_visa/index.htm hittar du exempel om det utvecklingsarbete som pågår inom nätverket Våga Visa.

Dokument om ”Synvändan” i Haninge kommun återfinns på kommunens hemsida, under Barn och utbildning.

Datakällor:

I RKA:s databas www.kommundatabas.se hittas nyckeltal för samtliga Sveriges kommuner, merparten från 1995 och framåt, i ett användarvänligt gränssnitt.

På www.skolverket.se/sb/d/1769/a/8785 finns länkar till Skolverkets databaser SIRIS.

I SKL:s databas WebOr (<http://www.webor.se/index.php>) hittas t.ex. kostnadsdata från *Vad kostar verksamheten i Din kommun?*