

grundskola huvudman  
nationella kunskapsmål  
mål 2008 utvecklin  
framgångsfaktorer nyckeltal  
analys långsiktigt hänsyn  
eleven i centrum strategiska mål  
styrprocess  
vision delaktighet  
resultat uppföljning checklista

SKAPA RESULTAT MED NYCKELTAL

# Grundskola



Rådet för främjande  
av kommunala analyser

# Innehållsförteckning

Förord .....	2
1. Inledning .....	3
2. Att skapa en struktur för styrning och uppföljning .....	7
3. Att tillämpa strukturen.....	20
4. Sammanfattande kommentarer .....	26
5. För den vetgirige .....	27



Rådet för främjande  
av kommunala analyser

c/o SKL  
118 82 Stockholm  
[www.rka.nu](http://www.rka.nu)  
[www.kommundatabas.se](http://www.kommundatabas.se)

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

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*

# 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](http://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 RKAs referensgrupper och medarbetare på SKL som bidragit med kloka synpunkter, och Elisabeth Gustavsson som hjälpt oss med textbearbetning. Hittills har följande tre skrifter givits ut, och finns att beställa från RKAs kansli eller hämta hem i pdf-format från [www.rka.nu](http://www.rka.nu):

- Nyckeltal och mått i styrprocessen
- Äldreomsorg
- Grundskola

Under våren 2008 planeras utgivning av ytterligare två delar,

- 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 Norrlid  
*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 resultat som verksamheten 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. Oavsett om de kallas för indikatorer, mått, mätetal, statistik eller något annat i den egna styrprocessen är det viktigt att sträva 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 grundskolan finns sedan ett antal år en hel del data över skolresultat i Skolverkets databaser SALSA och SIRIS, redovisade både per huvudman och enskild skola. Grundskolan 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 grundskolan:

- 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 grundskoleverksamheten.
- Sveriges Kommuner och Landsting publicerade under 2007 *Öppna jämförelser 2007. Grundskolan*, där landets alla kommuner rankas utifrån ett antal nyckeltal som beskriver kvalitet och resurser.
- Det nationella Jämförelseprojektet ([www.jamforelse.se](http://www.jamforelse.se)) drivs av SKL i samverkan med RKA, på uppdrag av regeringen. Ett stort antal kommuner arbetar med att ta fram kvalitetsnyckeltal för grundskolan.

## 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. 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

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



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.

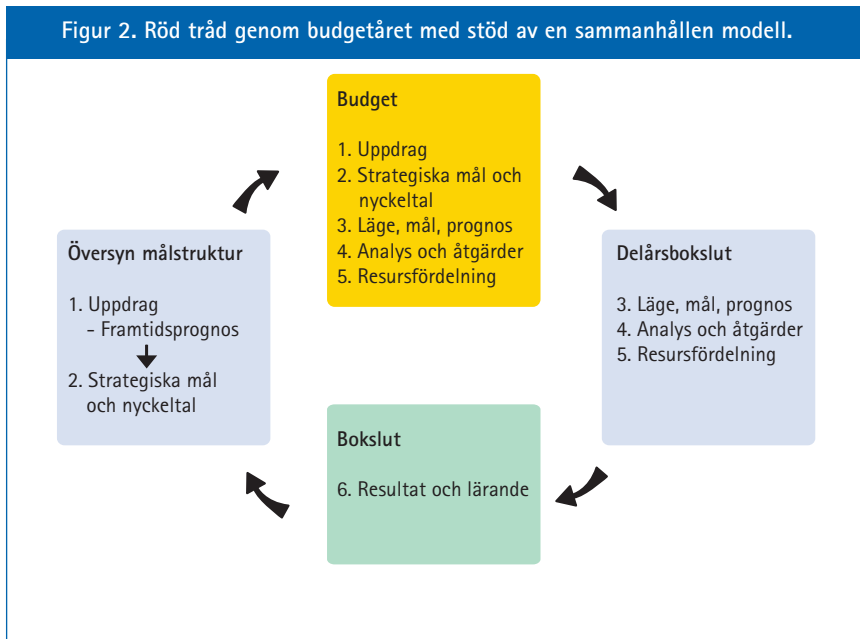
Modellen från *Nyckeltal och mått i styrprocessen* är tillräckligt flexibel för att kunna tillämpas i olika styrmodeller, typer av organisationer och verksamheter och på olika nivåer. Ambitionen är alltså inte att föreslå en ny styrmodell, utan att ge råd och idéer till hur man med hjälp av nyckeltal 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 som följer:

1. Identifiera organisationens uppdrag – vad ska göras, vem är uppdragsgivare, vilka är brukare/kunder 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 hur man förhåller sig i förhållande till ett önskvärt läge (mål).
4. Lägesangivelsen och målen är grunden för en analys 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 ramens resursfördelning. På så sätt får man ett tydligt samband mellan resurser och resultat.
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.

Figur 2. Röd tråd genom budgetåret med stöd av en sammanhållen modell.



I detta avsnitt har vi kortfattat gått igenom den modell som utvecklas i *Nyckeltal och mått i styrprocessen*. I det som följer visar vi hur modellen kan tillämpas just inom grundskolan. Rätt använda kan nyckeltal bidra till att stärka strukturen för uppföljning och förbättringsarbete också inom grundskolan – det är övertygade om!

# Att skapa en struktur för styrning och uppföljning

## UPPDRAG GRUNDSKOLA

Lagstiftningen är den grundläggande byggstenen när grundskolans 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 avfolkningskommun med åldrande befolkning och krympande arbetskraft. Dessutom kan kommunens ledning ha fått mandat från sina väljare att utveckla grundskolan i en viss riktning, till exempel att öka personaltätheten. Lagstiftning och nationella mål, lokala förutsättningar och politiska prioriteringar utgör alltså tillsammans ramen för hur grundskolans uppdrag identifieras i en enskild kommun. Som gemensam utgångspunkt för kommande exempel används här Skollagen och Läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94).

## Lagar och förordningar

Av skollagens andra paragraf framgår att:

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

*Utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarsfulla medborgare 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 grundskolan ska ge eleverna inflytande över hur deras utbildning utformas. Omfattningen och utformningen av elevernas inflytande ska anpassas efter deras ålder och mognad.

I Lpo 94 beskrivs verksamheternas värdegrund och uppdrag samt mål och riktlinjer för arbetet.

Fem frågor för att identifiera uppdraget

Vid en uppdragsformulering för grundskolan är det viktigt att skilja på

- kommunens skyldighet att se till att alla barn och ungdomar i kommunen får tillgång till utbildning i förskoleklass och grundskola, och
- respektive huvudmans skyldighet att se till att varje elev når ”mål att uppnå” i alla ämnen.

*De facto* bedriver alla kommuner (2006) huvuddelen av grundskoleverksamheten i egen regi.

I *Nyckeltal och mått i styrprocessen* föreslogs, som stöd för att identifiera uppdraget, fem frågor som fångar centrala delar av en bra uppdragsbeskrivning. Här ges exempel på hur de fem frågorna kan besvaras för en kommuns egna grundskoleverksamhet.

- *Vad är uppdraget?*

Grundskolans uppdrag är att ge varje elev i kommunens skolor de kunskaper, färdigheter och skolning i övrigt som de behöver för att delta i samhällslivet.

- *Vem är uppdragsgivare?*

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

- *Vem är brukare/kund?*

Elever i kommunens grundskolor i åldern 7 - 16 år som omfattas av skolplikten, samt deras föräldrar.

- *Vilka är brukarens/kundens behov?*

En skola som ser till att varje elev uppnår kunskapsmålen och som arbetar aktivt med bl.a. elevinflytandet för att skapa trivsel och trygghet och i övrigt en bra arbetsmiljö.

- *Vilket regelverk finns?*

Kommunallagen, skollagen, läroplan för grundskolan samt lokala skolplaner.

## STRATEGISKA MÅL OCH NYCKELTAL

Uppdraget från fullmäktige beskriver vad som ska göras och uppnås, men inte hur det ska ske. Det är verksamhetsledningens uppdrag att föreslå hur, det vill säga att formulera en strategi som har förutsättningar att åstadkomma måluppfyllelse på både kort och lång sikt. Strategin kan sedan översättas i strategiska mål, så kallade strävansmål. Ibland skapar man en vision – en kärnfull beskrivning av den ideala verksamheten – utifrån uppdraget, och kopplar sedan de strategiska målen till den.<sup>1</sup>

### Exempel 1: Vision för grundskolan, Vård och bildning, Uppsala kommun

Ledningsgruppen för förskola, grundskola, särskola och gymnasieskolan inom Vård och bildning har formulerat en gemensam vision: **Alla elever ska lyckas!**

Visionen sammanfattar det offentliga skolväsendets uppdrag för *likvärdighet* och *kvalitet* för *alla* elever. Alla elever har rätt att få en utbildning som stimulerar till lärande och utveckling och skapar en god grund för fortsatt utbildning och delaktighet i samhällets utveckling.

*Från Generellt åtagande för grundskolan inkl. förskoleklass, särskola och skolbarnsomsorg 2007 – 2010. Uppsala produktion, Vård och bildning, Uppsala kommun.*

För att närma sig visionen om den goda grundskolan måste personalen vara kompetent och arbeta i en ändamålsenligt utformad verksamhet, under en väl fungerande ledning. Genom en god resurshushållning skapar grundskolan långsiktigt goda förutsättningar för att utveckla elevernas kunskaper och färdigheter. Utifrån ovanstående vision kan följande strategiska mål fastställas:

- 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 ger en trovärdig förklaring till hur uppdraget (en god grundskola) som helhet ska lösas, och att den är väl förankrad i organisationen (bland politiker, ledare och medarbetare på olika nivåer). Därför vill vi betona att dessa fyra strategiska mål bara är tänkta att fungera som stödjande exempel. Varje kommun måste själv formulera sin vision och identifiera sina strategiska mål!

<sup>1</sup> I *Går det att styra med en vision?* (SKL 2006) ges råd och tips om hur man kan arbeta med visionsstyrning i kommuner och landsting.

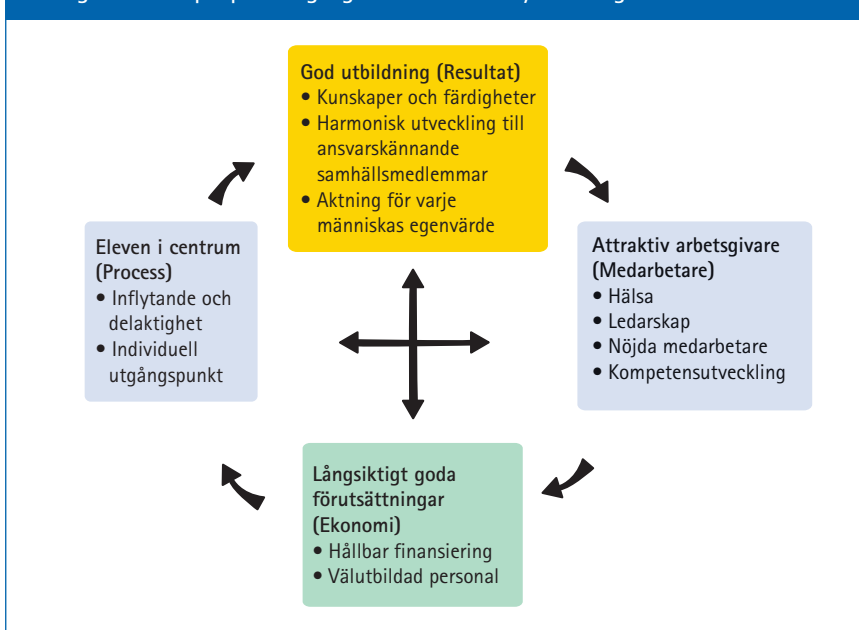
## Att välja nyckeltal till målen

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

Att nyckeltalen är förankrade i organisationen är avgörande för hur de kommer att uppfattas. 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 skolan involveras i processen ökar nyckeltalens legitimitet och trovärdighet.

För att fastställa framgångsfaktorerna görs någon typ av väsentlighets- och riskanalys för varje strategiskt mål. Figur 3 visar översiktligt tänkbara framgångsfaktorer för de strategiska målen *god utbildning*, *eleven i centrum*, *attraktiv arbetsgivare* och *långsiktigt goda förutsättningar*.

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 för styrning och uppföljning.

## En tänkbar struktur för strategiska mål och nyckeltal

Nedan presenteras exempel på nyckeltal som speglar grundskolans uppdrag utifrån lagstiftningen och de föreslagna strategiska målen. Nyckeltalen avser kommunens egen skolverksamhet. Observera att syftet med exemplen är att inspirera till att utveckla arbetet med nyckeltal, och inte att erbjuda ”den slutgiltiga nyckeltalsuppsättningen”!

### God utbildning (Resultat)

Själva kärnan i grundskolans uppdrag är att ge eleverna kunskaper och färdigheter som förbereder dem för vuxenlivet och kommande studier och yrkesliv. Framgångsfaktorerna som föreslagits är kunskap och färdigheter, harmonisk utveckling till ansvarskännande samhällsmedlemmar och aktning för varje människas egenvärde. Utifrån dessa 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 i åk 9 som uppnått målen i alla ämnen*
		2. Andel behöriga till gymnasieskolan*
		3. Andel elever som i slutet av åk 1 uppnått viss läsförståelse
		4. Andel elever i åk 5 som har nått kravnivån i svenska/ svenska som andraspråk, engelska och matematik
	Harmonisk utveckling till ansvarskännande samhällsmedborgare	5. Andel elever i åk 7-9 med olovlig frånvaro minst en gång i månaden
		6. Andel elever i åk 7-9 som uppger att deras klass har ett klassråd som fungerar ganska eller mycket bra
	Aktning för varje människas egenvärde	7. Andel elever i åk 7-9 som känner sig mobbade eller trakasserade av andra elever minst en gång i veckan

*\*Jämförbara uppgifter finns för alla kommuner i riket i den officiella statistiken.*

Från Skolverkets statistik hämtas nyckeltalen

1. Andel elever i åk 9 som uppnått målen i alla ämnen (%)
2. Andel behöriga till gymnasieskolan (%)

som väl motsvarar skolans kunskapsmål. Skolverkets statistik beräknad för elever i kommunens egna skolor är det som är mest relevant för uppföljning, vilket är särskilt viktigt att hålla i minnet för de kommuner som har en stor andel av sina elever i andra huvudmäns skolor. För merparten kommuner motsvarar dock statistik per hemkommun (d.v.s. för alla i kommunen folkbokförda grundskoleelever) lika väl behoven.

Nyckeltalen 1 och 2 utgör grund för en årlig uppföljning av hur skolan har fungerat sammantaget under de senaste 9 åren, och bör kompletteras med nyckeltal med högre aktualitet. Tänkbara exempel är

3. Andel elever som i slutet av åk 1 uppnått viss läsförståelse (%)
4. Andel elever i åk 5 som har nått kravnivån för de nationella ämnesproven i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik (%)

För förstaklassare finns ingen nationell standard för att mäta läsförståelse. En tidig uppföljning av läsförståelse är dock viktig, för att fånga upp vilka elever som behöver extra stöd för att hänga med. I exempel 6 på s. 24 redovisas Haninge kommuns resultat för nyckeltalet 3 baserade på LUS, som är en av flera kommersiellt tillgängliga metoder. För uppföljning i halvtid använder flertalet kommuner sig av Skolverkets nationella ämnesprov för år 5<sup>2,3</sup>.

Uppföljning av elevernas ”harmoniska utveckling till ansvars-kännande människor och samhällsmedborgare” är svårare än uppföljning av kunskapsmålen. En indikator på ansvars-kännande, inom skolans område, är

5. Andel elever i åk 7-9 med olovlig frånvaro minst en gång i månaden (%)

En indikator för skolans bidrag till elevernas utveckling till ansvars-kännande samhällsmedborgare, i en verksamhet byggd på demokratiska värderingar, kan hämtas från Skolverkets elevenkät för åk 7-9:

---

<sup>2</sup>Se resultat i Hur går det för eleverna i årskurs 5 på de nationella proven?, Skolverket 2007.

<sup>3</sup>Skolverket utvecklar för närvarande nationella prov för svenska/svenska som andraspråk och matematik också för årskurs 3. De nationella målen ska fastställas av regeringen under 2008, och de nationella proven för årskurs 3 kommer att finnas tillgängliga för användning från och med våren 2009.

6. Andel elever i åk 7-9 som uppger att deras klass har ett klassråd som fungerar ganska eller mycket bra (%)

Slutligen ska verksamheten främja elevernas aktning för varje människas egen värde, vilket kan fångas med:

7. Andel elever i åk 7-9 som känner sig mobbade eller trakasserade av andra elever minst en gång i veckan (%)

Också den indikatorn kan skapas utifrån Skolverkets elevenkät.

För de traditionella kunskapsmålen finns alltså jämförbar statistik på kommunnivå för varje år, men för flera andra av skolans mål saknas sådana uppgifter. Skolverkets elevundersökning genomförs t.ex. bara vart tredje år, och urvalen är för små för att medge bedömning på kommunnivå. Elevenkäterna finns dock tillgängliga på myndighetens webbsida och kan användas av enskilda kommuner som vill använda dem för sin uppföljning.

Genomgång av checklista för nyckeltal – några exempel

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

#### *1. Andel (%) elever i åk 9 som uppnått målen i alla ämnen*

Detta nyckeltal har en tydlig koppling till uppdraget, fokuserar något väsentligt, är lätt att förstå, det är möjligt att skilja bra från dåliga värden, det är relevant för alla nivåer i verksamheten, och det går att påverka. Nyckeltalet kan också jämföras med andra kommuner eftersom den nationella statistiken är väl utvecklad.

#### *6. Andel elever i åk 7-9 som uppger att deras klass har ett klassråd som fungerar ganska eller mycket bra*

Detta nyckeltal har en koppling till uppdraget, det är lätt att förstå, det är möjligt att skilja bra från dåliga värden, det är relevant på kommun-, skol- och klassnivå, skolan kan påverka resultatet, men jämförbar statistik på kommunnivå saknas.

## Eleven i centrum (Processer)

Mot bakgrund av skollagens krav på att *eleverna skall ha inflytande över hur deras utbildning utformas* och att *hänsyn tas till elever i behov av särskilt stöd* formulerades det strategiska målet *Eleven i centrum*. Målet speglar hur en verksamhet som har förutsättningar att leda till en *god utbildning* måste utformas.

De framgångsfaktorer som identifierades var inflytande och delaktighet och en individuell utgångspunkt. Följande nyckeltal speglar dessa viktiga frågor:

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 i åk 7-9 som uppger att de kan vara med och bestämma hur de ska arbeta, ganska eller väldigt mycket
		2. Andel elever med individuell utvecklingsplan
	Individuell utgångspunkt	3. Andel elever i åk 7-9 som uppger att alla eller de flesta lärarna ger dem det stöd och den hjälp de behöver i skolarbetet
		4. Övergripande elev- och föräldra-index

Elevernas inflytande och delaktighet i undervisningens utformning kan mätas exempelvis med hjälp av Skolverkets elevundersökning:

1. Andel elever i åk 7-9 som uppger att de kan vara med och bestämma hur de ska arbeta, ganska eller väldigt mycket (%)

Grundskolans uppdrag ska utföras med en individuell utgångspunkt. Detta förutsätter att en individuell utvecklingsplan med utgångspunkt i varje elevs behov utformas och hålls aktuell. Ett tänkbart nyckeltal är

2. Andel elever med individuell utvecklingsplan (%)

En god anpassning av utbildningen till varje elevs behov bör resultera i ett högt värde på

3. Andel elever i åk 7-9 som uppger att alla eller de flesta lärarna ger dem det stöd och den hjälp de behöver i skolarbetet (%)

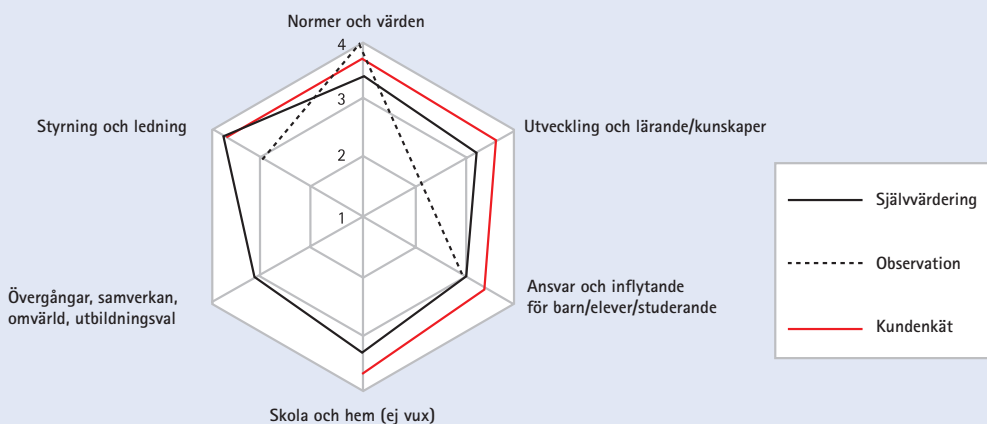
Resultat kan erhållas med hjälp av Skolverkets elevenkät.

En samlad bedömning av skolan ur elevernas och föräldrarnas perspektiv kan mätas med

#### 4. Nöjd-elev/föräldrindex <sup>4</sup>

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: <sup>5</sup>

### Exempel 2: Jämförelse av elevbedömningar och professionens bedömningar, Våga Visa



Källa: [http://infobanken.nacka.se/mh\\_utbildning/vaga\\_visa/index.htm](http://infobanken.nacka.se/mh_utbildning/vaga_visa/index.htm)

<sup>4</sup> T.ex. det Nöjd-Elev/Föräldra-index, enligt Statistiska centralbyråns modell, som man arbetar med i det nationella Jämförelseprojektet (se [www.jamforelse.se](http://www.jamforelse.se)) och som kan beräknas utifrån tre standardfrågor.

<sup>5</sup> 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

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 bygga på resultat från kommunens medarbetarundersökningar. Även ett övergripande

### 3. Medarbetarindex

kan 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. Genomsnittlig 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)

Resurser kan mätas i pengar, och en viktig fråga är hur resurserna ska användas för att skapa bästa möjliga förutsättningar för goda resultat. Och hur försäkras vi oss om att verksamheten kan finansieras också på lång sikt? Som framgångsfaktorer pekade vi på hållbar finansiering och välutbildad personal.

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

Strategiskt mål	Framgångsfaktor	Nyckeltal
Långsiktigt goda förutsättningar (Ekonomi)	Hållbar finansiering	1. Nettokostnadens avvikelse från standardkostnaden*
		2. Nettokostnad per elev*
	Välutbildad personal	3. Andel årsarbetare med pedagogisk högskoleexamen i förskoleklass och grundskola*

*\*Jämförbara uppgifter finns för alla kommuner i riket i den officiella statistiken.*

Målet *Långsiktigt goda förutsättningar* handlar om att verksamheten måste bedrivas effektivt för att möjliggöra bra resultat på lång sikt. Eftersom standardkostnaden för grundskolan är en uppskattning av ”förväntade kostnader”, utifrån kommunens struktur, ger

1. Nettokostnadens avvikelser från standardkostnaden, (%)

en vink om kostnadsläget. Uppgiften återfinns exempelvis i SCB:s och SKL:s *Vad kostar verksamheten i Din kommun?* och visar om kostnaderna i kommunen är höga eller låga i förhållande till kostnaderna med en för riket genomsnittlig ambitionsnivå och effektivitet. Nyckeltalet kräver viss förtrogenhet med hur den kommunala kostnadsutjämnningen fungerar, och ett enklare mått är

2. Nettokostnad per elev

Även detta mått kan hämtas från den officiella statistiken. Att skapa goda förutsättningar för verksamheten handlar också om att ha pedagogiskt utbildad personal för att utföra pedagogiska uppgifter. Det är också ett av de nationella målen för grundskolan, och därför måste nyckeltalet

3. Andel (%) årsarbetare med pedagogisk högskoleexamen i förskoleklass och grundskola

självkänt ingår i en indikatoruppsättning för styrning och uppföljning av måluppfyllelse av skolan.

### Sammanfattning

Nyckeltalen kopplade till *God utbildning* och *Eleven i centrum* tar sin utgångspunkt i uppdraget enligt skollagen, och med ett tydligt fokus på frågor som är relevanta för brukaren. 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 kostnads kontroll och måluppfyllelse med avseende på den pedagogiska personalens utbildning.

Figur 8. Exempel på strategiska mål och nyckeltal för grundskolan.

DIMENSION VERKSAMHET	
God utbildning (Resultat)	Eleven i centrum (Process)
1 Andel elever i åk 9 som uppnått målen i alla ämnen	1 Andel elever i åk 7-9 som uppger att de kan vara med och bestämma hur de ska arbeta, ganska eller väldigt mycket
2 Andel behöriga till gymnasieskolan	2 Andel elever med individuell utvecklingsplan
3 Andel elever som i slutet av åk 1 uppnått viss läsförståelse	3 Andel elever i åk 7-9 som uppger att alla eller de flesta lärarna ger dem det stöd och den hjälp de behöver i skolarbetet
4 Andel elever i åk 5 som har nått kravnivån i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik	4 Övergripande elev- och föräldraindex
5 Andel elever i åk 7-9 med olovlig frånvaro minst en gång i månaden	
6 Andel elever i åk 7-9 som uppger att deras klass har ett klassråd som fungerar ganska eller mycket bra	
7 Andel elever i åk 7-9 som känner sig mobbade eller trakasserade av andra elever minst en gång i veckan	
DIMENSION RESURSER	
Attraktiv arbetsgivare (Medarbetare)	Långsiktigt goda förutsättningar (Ekonomi)
1 Sjukfrånvaro	1 Nettokostnadens avvikelse från standardkostnaden
2 Ledarskapsindex	2 Nettokostnad per elev
3 Medarbetarindex	3 Andel årsarbetare med pedagogisk högskoleexamen i förskoleklass och grundskola
4 Genomsnittligt antal dagars kompetensutveckling per medarbetare och år	

När strategiska mål och nyckeltal för att stödja uppföljningen av måluppfyllelsen 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 PROGNOSE

I skriften *Nyckeltal och mått i styrprocessen* finns exempel på hur beskrivningen av nuläge, 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 måluppfyllelse. I Piteå kommuns årsredovisning för 2006 används istället en fyrgradig skala:

#### Exempel 3: Lägesbeskrivning av verksamhetsresultat, 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 barn/elever uppnår kunskapsmålen i respektive skolform.

3

#### Nyckeltal/mått

	Utfall 2006	Utfall 2005	Jmf
När målen alla ämnen år 5	88,0%	90,0%	Finns ej
Allmän behörighet år 9	92,0%	95,3%	88,8%
Fullständ. betyg skolår 9	84,0%	84,0%	80,0%*
Andel fullföljt nationellt gymnasieprog.inom 4 år (riket)	80,0%	82,0%	76,0%
Andel invånare 20 år med grundläggande behörigh. till universitet och högsk. (riket)	70,0%	73,0%	64,0%

\*Förväntat värde enligt skolverkets beräkningar uppfylls.

Från Årsredovisning 2006, Piteå Kommun.

I *Nyckeltal och mått i styrprocessen* diskuteras också 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, för att undvika att dessa får alltför stor vikt. 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! Med utfall för andra kommuner som jämförelse ges goda möjligheter att förhålla sig till de egna resultaten.

## 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 grundskolan, 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 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 allas 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 årskurs 9. En utgångspunkt i arbetet var Skolverkets analys av varför vissa elever går ut ur skolan utan fullständiga betyg.<sup>6</sup> 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 synvändera* utmynnade i, satta i relation till kommunens vision för grundskolan. 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 grundskolan, 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 betygsättning 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.*

---

<sup>6</sup> Utan fullständiga betyg – varför når inte alla elever målen?, Skolverkets rapport nr. 202, 2001.

## RESURSFÖRDELNING

Den ekonomiska ramen för grundskolan grundar sig på olika beräkningsmodeller i kommunerna där tidigare utfall, prognoser om det kommande året och andra faktorer som t.ex. organisationsform, beaktas.

I förarbetena till kommunallagens krav på god ekonomiska hushållning betonas 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 grundskolan.

Läge verksamhet	Läge resurser	Ekonomisk ram föregående period (mkr)	Pris-kompensation	Volym-kompensation	Ekonomisk effekt av redovisade åtgärder	Förslag till beslut	Förändring (%)
OK	Har brister	980	20	5	- 33	972	- 0,8

*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 åtgärdskomponenter, utan i den direkta kopplingen till en samtidig lägesbedömning med avseende på både verksamhetsresultat och resurser.

## RESULTAT OCH LÄRANDE

I bokslutet redovisas resultatet av vad vi åstadkommit under föregående år. Då används nyckeltalen som grund för uppföljning, analys och lärande. Nådde 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?

De åtgärder för ökad måluppfyllelse i Haninges grundskolor som redovisades ovan kommer inte att kunna avläsas förrän om ett antal år, eftersom skolresultat påverkas av händelser under 9 års tid. Vi kommer alltså inte med säkerhet att veta om de slutsatser som Haninge dragit är korrekta, eller om de åtgärder som vidtagits med anledning av analysen är verkningsfulla, förrän om några år. Men delmål går att följa upp, och följande resultat för läsförståelsen för Haninges sjuåringar indikerar att grundskolan i Haninge tycks vara på rätt väg:

### Exempel 6: Läsförståelse för sjuåringar i Haninges skolor

	2005	2006	2007
Andel sjuåringar som uppnått läsförståelse enligt LUS punkt 10 <sup>7</sup>	64 %	88 %	92 %

Källa: Haninge kommun

### 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 arligen se över val av prioriterade områden, strategiska mål och nyckeltal. Det görs med utgångspunkt från årsbokslutet och med stöd av bokslutsberedningen.

<sup>7</sup> LUS står för LäsUtvecklingsSchema och är ett verktyg som hjälper förskole-, grundskole- och gymnasielärare att hålla reda på och följa elever i deras läsutveckling. LUS utvecklades 1979 - 81 i ett projekt som finansierades av Skolöverstyrelsen. LUS innebär att läraren genom kvalitativa bedömningar placerar in varje elev i förhållande till LUS kvalitativa utvecklingssteg.

Följande frågor kan användas som stöd under bokslutsberedning/revidering:

*Gångna året*

- 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 (t.ex. att alltför många elever i Haninge kommun inte når de nationella målen), men säger sällan något om *vad* det är. För att ta reda på orsakerna bakom förändringarna krävs en mer djuplodande analys, vilket kan exemplifieras med det arbete som genomförts av Barn- och utbildningsförvaltningen i Haninge kommun. Även i analysen går det ofta att finna stöd i nyckeltal, men framför allt krävs att människor med kunskaper om verksamheten involveras. En vanlig erfarenhet är att verksamhetskunniga ofta ser det som en befrielse att få redogöra för och analysera resultatet av sitt arbete, det som får dem att gå till jobbet varje dag, och inte bara vad det kostar. Först när man kommit så långt har man börjat förverkliga intentionerna bakom reglerna om god ekonomisk hushållning.

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

*Skapa resultat med nyckeltal. Nyckeltal och mått i styrprocessen*, RKA 2007.

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

*Öppna jämförelser 2007. Grundskola*, Sveriges kommuner och landsting 2007.

Information om Haninge kommuns analys av problemen i den egna grundskolan finns på kommunens hemsida, **www.haninge.se**, under Barn & Utbildning.

Inspiration för kvalitetsundersökningar inom grundskolan, och standardiserade frågor för en helhetsbedömning av skolan till elev- och anhörigenkäter, kan hittas på det nationella Jämförelseprojektets webbsida **www.jamforelse.se**.

På Skolverkets hemsida på **www.skolverket.se** finns ett stort antal rapporter, t.ex. Skolverkets rapport nr. 202 *Utan fullständiga betyg – varför når inte alla elever målen?*(2001) och *Hur går det för eleverna i årskurs 5 på de nationella proven?* (2007) som nämns i texten, liksom elev- och lärarenkäter.

Datakällor:

I RKA:s databas **www.kommundatabas.se** hittas nyckeltal för grundskolan för samtliga Sveriges kommuner i ett användarvänligt gränssnitt.

På **http://www.skolverket.se/sb/d/1769/a/8785** finns länkar till Skolverkets databaser SIRIS och SALSA.

På **http://www.webor.se/** publicerar Sveriges Kommuner och landsting sina Öppna jämförelser för grundskolan och data från *Vad kostar verksamheten i Din kommun?*

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](http://www.rka.nu).

Föreningen tillhandahåller nyckeltal för kommuner och landsting på [www.kommundatabas.se](http://www.kommundatabas.se).



Rådet för främjande  
av kommunala analyser

[www.rka.nu](http://www.rka.nu)