

Projekt databas

– Analys av kostnader, volymer och kvalitet i nyckeltalsdatabas

Inledning

Bakgrund

Rådet för kommunala analyser och jämförelser (RKA) har sammanställt en databas innehållande nyckeltal. Databasen ska på sikt omfatta 157 nyckeltal för den mjuka sektorn från alla Sveriges kommuner. År 2005 ska även nyckeltal från de tekniska verksamheterna ingå. För närvarande finns det 93 nyckeltal i databasen. Avsikten är att databasens nyckeltal kring ekonomi, volymer och kvalitet ska möjliggöra analys av och jämförelser mellan kommunernas verksamheter. Databasen kan bland annat användas som ett instrument för övergripande effektivitetsbedömningar, där gjorda iakttagelser ligger till grund för fördjupade studier. Nyckeltalsdatabasen ska enligt planerna finnas tillgänglig via Internet i juni, 2003.

Uppdrag

Ett sätt att förbättra förutsättningarna för att databasen ska kunna användas av de praktiskt verksamma inom kommunsektorn är att till databasen bifoga exempel på hur den kan nyttjas. RKA har därför givit Kommunforskning i Västsverige (KFi) i uppdrag att genomföra ett projekt där databasen används tillämpningsorienterat, för att på så sätt illustrera databasens användningsområde.

Syftet med föreliggande projekt är trefaldigt. För det första ska den inspirera politiker och tjänstemän i kommuner och landsting – men även andra intressenter – att använda databasen. För det andra ska rapporten ses som en illustration av hur databasen kan användas. För det tredje ska den utgöra en instruktion till hur jämförande studier kan designas och hur information kan skapas. Ett implicit syfte med projektet är även att visa vilka begränsningar databasen har och när det är nödvändigt med fördjupade studier.

Metod

I projektet görs, baserat på informationen i databasen, tio analyser. Varje analys utgår från att det i en kommun finns behov av att veta mer om volymer, kostnader och kvalitet inom ett särskilt verksamhetsområde. Det finns också intresse för att jämföra med andra kommuner. Varje analys inleds med en fabulerad situation, där en enskild person behöver information om en kommuns verksamhet. Personen använder databasen för att få mer information och för att kunna göra en bedömning av den egna kommunen i ljuset av hur det är i andra kommuner.

Hur jämförelsekommuner valts ut varierar mellan analyserna. Exempelvis används geografisk närhet, tillhörighet till samma kommungrupp och befolkningsantal för att skapa relevanta jämförelser. Eftersom syftet med föreliggande rapport är att visa hur databasen kan användas och inte att redovisa skillnader mellan olika kommuner, anonymiseras alla kommuner.

Tio analyser som belyser hur databasen kan användas – kort beskrivning

I den första analysen studeras om en storstad är mer eller mindre framgångsrik när det gäller att behandla barn och ungdomar med sociala problem. Databasen används för att jämföra staden med övriga stora och mellanstora städer avseende Andel barn och unga som fått nytt beslut om dygnsvård inom en treårsperiod efter avslutad dygnsvård (nt 142). I jämförelsen beaktas även städernas Kostnader för uppsökande och förebyggande verksamhet samt öppna insatser per invånare, 0–20 år (nt 131).

I den andra analysen undersöks om kommuner som har en hög andel elever i andra kommuners gymnasieskolor (nt 41) har högre kostnader för detta (nt 44) och om det påverkar benägenheten att fullfölja utbildningen (nt 47). Jämförelse sker även med kommuner som har låg andel gymnasieelever i skolor utanför kommunen.

I den tredje analysen djupstuderas en kommun som gjort sig känd för att ha en speciell företagarganda och välutvecklade nätverk. Med hjälp av databasen undersöks inom vilka områden som kommunen avviker från liknande kommuner. Vad gömmer sig bakom den speciella kommunandan? Flera olika nyckeltal används.

I den fjärde analysen studeras fem kommuner som ligger inom samma geografiska område. Tanken är att analysen ska vara inledningen till ett fördjupat jämförelseprojekt avseende skolverksamheten i de fem kommunerna. I analysen ställs Genomsnittligt meritvärde i årskurs 9 (betygspoäng) (nt 23) mot Kostnad (inklusive lokaler) per elev (nt 18). I analysen tas även hänsyn till skillnader som beror på olika utbildningsnivå i kommunen (nt 1) och olika stor andel invånare som är födda utomlands (nt 2).

I den femte analysen används databasen för att undersöka om kraven på ökade resurser till gymnasieskolan med hänvisning till att gymnasieskolans elever annars får sämre möjligheter att konkurrera om högskoleplatser är rimliga. Den medelstora stad – där sådana krav ställs – jämförs med sex medelstora städer som har liknande befolkningsmängd. I jämförelsen används nyckeltalen Genomsnittlig betygspoäng i gymnasieskolan (nt 46) och Genomsnittlig kostnad per elev i gymnasieskolan (nt 44).

I den sjätte analysen undersöks om nivån på resurstilldelningen inom komvuxverksamheten i en större svensk stad har någon påverkan på elevernas benägenhet att slutföra studierna. I analysen sker jämförelse med liknande större städer. Nyckeltalen Kostnad per heltidsstuderande i gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning

(nt 58) och Andel kursdeltagare (%) i gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning som vid läsårets slut slutfört kurs (nt 60) används.

I den sjunde analysen används databasen för att illustrera hur betygspoängen i svenska gymnasieskolor i genomsnitt har justerats uppåt mellan åren 1997 och 2001. Frågan är om det går att knyta de ökade betygspoängen till att resurserna inom skolan har ökat. I analysen används Genomsnittlig betygspoäng för elever i gymnasieskola för åldrarna 16-19 år (nt 46) och Kostnad per elev i gymnasieskolan (nt 44).

I den åttonde analysen undersöks om det i en särskild förortskommun tar längre tid att placera barn och unga i familjehem och liknande (nt 139) i jämförelse med andra förortskommuner. I undersökningen ingår även att jämföra kostnader (nt 138) och att försöka klarlägga om det finns någon koppling mellan hur mycket resurser som satsas och hur långa väntetiderna blir. Avslutningsvis studeras om det finns några skillnader på generell nivå mellan förortskommuner och glesbygdskommuner.

I den nionde analysen undersöks kopplingen mellan högstadieelevers studieresultat och omfattningen på lärartätheten. En svensk medelstor stad jämförs med tio liknande kommuner. De nyckeltal som används är Genomsnittligt meritvärde i åk 9 (nt 23) och Antal pedagogisk personal (årsarbetare) per 100 elever i åk 0-9 (nt 20).

I den tionde analysen behandlas frågan om glesbygdskommuner har en högre personaltäthet än kommuner med en mer gynnsam arbetsmarknad. I analysen används nyckeltalen Antal pedagogisk personal (årsarbetare)/100 elever i åk 0-9 (skolkommun) (nt 20), Antal heltidsbarn per årsarbetare i arbete med barn (nt 11), Antal beviljade hemtjänsttimmar per månad/person (nt 71) och Kostnad för insatser i ordinärt boende (nt 74).

Tio analyser

Hur framgångsrikt tar staden hand om ungdomar med sociala problem?

En journalist som arbetar på en tidning i en svensk storstad, Torskogen, har för avsikt att skriva ett reportage om hur väl stadens individ- och familjeomsorg fungerar. I synnerhet är han intresserad av att ta reda på hur väl staden tar hand om barn och ungdomar som har sociala problem. Journalisten funderar över om det finns några skillnader mellan hans hemstad och övriga svenska städer när det gäller att på ett framgångsrikt sätt ta hand om barn och unga med sådan problematik. Han funderar också över om det har någon betydelse, hur stora resurser som satsas på alternativa sätt att ta hand om barn och unga, för i vilken utsträckning barn och unga återigen hamnar i omfattande social problematik.

Journalisten väljer att granska om barn och unga i Torskogen som placerats i dygnsvård, i högre eller lägre grad än i andra städer, på nytt måste placeras i dygnsvård. Jämförelse sker med övriga större städer och medelstora städer. Jämförelsen baseras på databasens uppgifter om Andel barn och unga som fått nytt beslut om dygnsvård inom en treårsperiod efter avslutad dygnsvård (nt 142). Journalisten undersöker även om det finns någon koppling mellan nytt beslut om dygnsvård och hur stora resurser städerna satsar på uppsökande, förebyggande och öppna insatser. Det analyseras med hjälp av databasens uppgifter om städernas Kostnad för uppsökande och förebyggande verksamhet samt öppna insatser/invånare 0-20 år (nt 131). Ett problem med detta är dock att förebyggande insatser oftast tar längre tid än ett år för att få effekt. Öppna insatser kan däremot ha effekt samma år på antalet återplacerade barn om insatserna riktas till denna grupp. I det ekonomimått som används här kan dock inte kostnaderna för förebyggande och öppna insatser särskiljas. Det blir därför svårt att tolka resultaten, men analysen kan tjäna som ett exempel.

2000		Volymmått	Ekonomimått
Stad	Kommun-grupp	Andel barn och unga som fått nytt beslut om dygnsvård inom en treårsperiod efter avslutad dygnsvård (nt 142)	Kostnad för uppsökande och förebyggande verksamhet samt öppna insatser/ invånare 0-20 år (nt 131)
Ingenholm	Större stad	26,4	2358
Kronsala	Större stad	29,9	733
Larshaga	Större stad	30,0	717
Vikgrund	Större stad	30,5	1712
Friköping	Större stad	30,7	1312
Olofslund	Större stad	32,0	1684
Alfhöjd	Större stad	33,3	370
Arnehög	Större stad	33,3	864
Halseälv	Storstad	33,5	1098
Trulseby	Större stad	36,6	1814
Torskogom	Storstad	37,3	1161
Adelssjö	Större stad	37,7	1554
Lenelund	Större stad	37,8	903
Nystig	Storstad	37,9	596

Ceasarby	Större stad	38,2	830
Mineborg	Större stad	40,4	1550
Tykolösa	Större stad	41,3	1168
Lillegårda	Större stad	41,5	693
Gunnarö	Större stad	42,1	676
X-stad	Större stad	43,3	2285
Y-stad	Större stad	44,6	572
Z-stad	Större stad	44,9	1254
Hultköping	Större stad	45,2	1467
Ljungsten	Större stad	50,0	1397
Viktorstad	Större stad	50,0	612
Tingängen	Större stad	50,0	1890
Myninge	Större stad	54,0	632
Ingeborg	Större stad	58,7	1104
Mithöga	Större stad	60,0	1097
Max		60,0	2358
Genomsnitt		40,4	1176
Min		26,4	370

Tabell 1.1. Andel barn och unga som fått nytt beslut om dygnsvård inom en treårsperiod efter avslutad dygnsvård i storstäder och större städer.

Av tabell 1.1 framgår att andelen barn och unga i journalistens hemstad som fått nytt beslut om dygnsvård är lägre än genomsnittet för storstäder och större städer. I journalistens hemstad är andelen 37,3 procent medan genomsnittet är 40,4 procent. I jämförelse med de två övriga storstäderna ligger staden bättre till än den ena men sämre till än den andra. Generellt sett tycks storstäder ha något lägre andel barn och unga som får nytt beslut, än större städer.

Journalisten noterar att Torskogen förefaller klara sig ganska väl i jämförelsen. Nästa fråga är om det går att förklara skillnaderna mellan städerna med hjälp av uppgifter om hur mycket de olika städerna satsar på uppsökande och förebyggande verksamhet samt behandlingar i öppen vård. En rimlig tanke är att städer som arbetar förebyggande och erbjuder öppenvårdsalternativ för de barn och unga som en gång placerats i dygnsvård har lägre andel barn och unga som behöver dygnsvård på nytt. I så fall skulle städer med höga kostnader för förebyggande verksamhet och öppna insatser i allmänhet ha låg andel barn och unga med nytt beslut om dygnsvård.

Först kan man med hjälp av kolumn 4 i tabell 1.1 konstatera att Torskogen satsade 1161 kronor per invånare på förebyggande verksamhet och öppna insatser. Det är något mer än den ena av de övriga två storstäderna och nästan dubbelt så mycket som den andra, men tämligen nära genomsnittet för samtliga städer. Skillnaderna mellan städerna är påtagliga. Omfattningen på resurser som satsas varierar mellan 370 och 2358 kronor per invånare.

Att de tre storstäderna satsar olika mycket på förebyggande och öppna insatser tycks emellertid inte påverka måttet för hur många barn och unga som återigen måste placeras i dygnsvård. Den ena av storstäderna satsar mindre resurser men har ändå ett lägre mått på placeringar och den andra satsar väsentligt mindre men har ändå bara marginellt högre andel barn och unga som placeras på nytt. Med tanke på tidigare resone-

mang om att förebyggande insatser oftast tar längre tid än ett år för att få effekt och att kostnaderna för förebyggande och öppna insatser inte kan särskiljas blir det dock svårt att tolka resultaten som att öppna insatser inte "lönar sig" för att minska andelen återplaceringar.

Liknande indikationer ges om samtliga städer analyseras. Av tabell 1.2 framgår att de femton städer som satsade minst på förebyggande verksamhet och öppna insatser hade en genomsnittlig kostnad på 766 kronor per invånare. I samma städer får i genomsnitt 41,7 procent av barnen och ungdomarna nytt beslut om dygnsvård.

2000		Volymmått	Ekonomimått
Stad	Kommun-grupp	Andel barn och unga som fått nytt beslut om dygnsvård inom en treårsperiod efter avslutad dygnsvård (nt 142)	Kostnad för uppsökande och förebyggande verksamhet samt öppna insatser/ invånare 0-20 år (nt 131)
Alfhöjd	Större stad	33,3	370
Y-stad	Större stad	44,6	572
Nystig	Storstad	37,9	596
Viktorstad	Större stad	50,0	612
Myninge	Större stad	54,0	632
Gunnarö	Större stad	42,1	676
Lillegårda	Större stad	41,5	693
Larshaga	Större stad	30,0	717
Kronsala	Större stad	29,9	733
Ceasarby	Större stad	38,2	830
Arnehög	Större stad	33,3	864
Lenelund	Större stad	37,8	903
Mitthöga	Större stad	60,0	1097
Halseälv	Storstad	33,5	1098
Ingeborg	Större stad	58,7	1104
<i>Genomsnitt</i>		41,7	766

Tabell 1.2. De 14 städer som har lägst kostnader för uppsökande och förebyggande verksamhet samt öppna insatser/ invånare 0-20 år.

Av tabell 1.3 framgår att de fjorton städer som satsat mest på att förebygga och erbjuda öppna alternativ har en genomsnittlig kostnad på 1615 kronor per invånare. I dessa städer är det en andel av 39 procent barn och unga som fått nytt beslut om dygnsvård inom en treårsperiod efter avslutad dygnsvård. Med tanke på att skillnaderna i hur mycket resurser som satsas mellan städerna är förhållandevis stora, förefaller skillnaderna i utfallet vara begränsade.

2000		Volymmått	Ekonomimått
Stad	Kommun-grupp	Andel barn och unga som fått nytt beslut om dygnsvård inom en treårsperiod efter avslutad dygnsvård (nt 142)	Kostnad för uppsökande och förebyggande verksamhet samt öppna insatser/ invånare 0-20 år (nt 131)
Ingenholm	Större stad	26,4	2358
X-stad	Större stad	43,3	2285
Tingängen	Större stad	50,0	1890

Trulseby	Större stad	36,6	1814
Vikgrund	Större stad	30,5	1712
Olofslund	Större stad	32,0	1684
Adelssjö	Större stad	37,7	1554
Mineborg	Större stad	40,4	1550
Hultköping	Större stad	45,2	1467
Ljungsten	Större stad	50,0	1397
Friköping	Större stad	30,7	1312
Z-stad	Större stad	44,9	1254
Tykolösa	Större stad	41,3	1168
Torskogom	Storstad	37,3	1161
<i>Genomsnitt</i>		39,0	1615

Tabell 1.3. De 15 städer som har högst kostnader för uppsökande och förebyggande verksamhet samt öppna insatser/ invånare 0-20 år.

De begränsade skillnaderna i resultat kan förutom problemen med att det ekonomiska måttet inte korresponderar mot volymmåttet även bero på att städerna med höga kostnader är värre drabbade än övriga städer. Det finns helt enkelt fler barn och unga med social problematik. Förebyggande insatser och öppen verksamhet kan där ha medfört att behovet av dygnsplaceringar har pressats ner till en nästan genomsnittlig nivå. Kanske kan longitudinella studier skapa möjligheter att avgöra vilken tolkning som är den mest rimliga. Denna undersöknings resultat måste alltså tolkas med försiktighet eftersom det finns skillnader mellan städerna som inte beaktats.

Journalisten konstaterar utifrån analysen att stadens individ- och familjeomsorg förefaller fungera något bättre än genomsnittsstaden när det gäller att se till att barn och unga som placerats i dygnsvård inte återigen behöver placeras i dygnsvård. Han kan dock inte avgöra om det beror på stadens satsning på förebyggande och öppna insatser eller om det beror på kommunens ansträngda ekonomi som gör att man undviker placeringar på institution utan nöjer sig med att konstatera att staden satsar lika stora resurser på sådan verksamhet som övriga städer i genomsnitt.

Elever i andra kommuners gymnasieskolor

I Skogstorps kommun saknar man en egen gymnasieskola. Eleverna i kommunen blir därför tvungna att åka till andra kommuner för att genomgå sin gymnasieutbildning. Politikerna i kommunen har fått negativ feedback från föräldrar som anser att man bör göra någonting åt situationen. En av skolpolitikerna börjar fundera på om valet att ha elever i andra kommuners skolor inverkar negativt på de ekonomiska förutsättningarna och utbildningens kvalitet. Får kommunen på grund av att flertalet elever går i andra kommuners skolor också betala ett högre pris? Har man i Skogstorps kommun lyckats förhandla fram ett tillräckligt fördelaktigt avtal? Politikern undrar även om resorna möjligtvis kan påverka benägenheten hos ungdomar att fullfölja sin gymnasieutbildning.

För att få en inblick i de aktuella frågeställningarna väljer politikern att ta reda på mer om kommunen och att jämföra med andra kommuner i liknande situation. Skolpolitikern utgår från det mått i databasen som anger andelen folkbokförda elever i andra kommuners (gymnasieskolor (nt 41)). Han väljer, förutom sin egen kommun, nio kommuner som har de lägsta andelarna gymnasieelever i egna skolor. Dessa jämförs med avseende på Kostnad per elev i gymnasieskolan (nt 44).

2001	Volymmått	Ekonomimått
Kommun	Andel (folkbokförda) elever i andra kommuners, kommunalförbunds och landstings skolor (nt 41)	Kostnad per elev i gymnasieskolan (nt 44)
Hötorp	98	95 368
Fisketorp	98	89 512
Skogstorp	98	88 536
Soltorp	99	82 358
Stentorp	99	77 315
Bergstorp	100	76 813
Bengtstorp	98	76 617
Björntorp	98	74 796
Husnäs	98	74 683
Skogsnäs	99	73 630
<i>Genomsnitt</i>	99	80 963

Tabell 2.1. Kostnad per elev i kommuner med hög andel elever i andra kommuners gymnasieskolor.

Av tabell 2.1 framgår att kostnaden per elev för Skogstorps kommun uppgår till 88 536 kr. Bland de av landets tio kommuner som har hög andel folkbokförda elever i andra kommuner uppgår genomsnittet till 80 963 kr. Skolpolitikern finner att endast två kommuner med liknande förhållanden har högre kostnader än Skogstorps kommun.

Skolpolitikern frågar sig i ett andra steg om dessa kommuner har hög eller låg andel elever som fullföljer sin gymnasieutbildning inom 4 år (nt 47). I det andra steget utökas därför sökningen och uppgifterna sorteras efter kostnaden per elev i gymnasieskolan.

2001	Volymmått	Ekonomimått	Kvalitetsmått
Kommun	Andel (folkbokförda) elever i andra kommuners, kommunalförbunds och landstings skolor (nt 41)	Kostnad per elev i gymnasieskolan (nt 44)	Andel elever (%) som fullföljde sin utbildning inom 4 år (nt 47)
Hötorp	98	95 368	91
Fisketorp	98	89 512	82
Skogstorp	98	88 536	64
Soltorp	99	82 358	76
Stentorp	99	77 315	80
Bergstorp	100	76 813	69
Bengtstorp	98	76 617	93

Björntorp	98	74 796	79
Husnäs	98	74 683	75
Skogsnäs	99	73 630	79
<i>Genomsnitt</i>	<i>99</i>	<i>80 963</i>	<i>79</i>

Tabell 2.2. Andel elever som fullföljde sin utbildning i de studerade kommunerna.

Av tabell 2.2 framgår att andelen elever som fullföljde sin utbildning inom 4 år är relativt låg i Skogstorps kommun. Endast 64 procent fullgjorde sin utbildning inom en fyraårsperiod. Genomsnittet för de tio utvalda kommunerna, som har många folkbokförda elever i andra kommuner, uppgår till 79 procent. Bengtstorps kommun hade det högsta värdet i urvalsgruppen, vilket uppgår till 93 procent.

I det tredje steget går skolpolitikern vidare och jämför sin kommun med kommuner som har låg andel folkbokförda elever i andra kommuners skolor.

År 2001	Volymmått	Ekonomimått	Kvalitetsmått
Kommun	Andel (folkbokförda) elever i andra kommuners, kommunalförbunds och landstings skolor (nt 41)	Kostnad per elev i gymnasieskolan (nt 44)	Andel elever (%) som fullföljde sin utbildning inom 4 år (nt 47)
Stortorp	3,3	95 529	76
Havredal	2,9	85 745	80
Korstorp	3,8	81 833	83
Storstad	3,6	75 917	71
Storköping	2,6	75 253	76
Medelköping	2,7	73 531	75
Bergsund	2,9	70 092	76
Stenbacken	1,7	68 611	75
Vingmarken	2,5	66 973	68
Brotorp	3,1	65 212	85
<i>Genomsnitt</i>	<i>2,9</i>	<i>75 870</i>	<i>77</i>

Tabell 2.3. Kostnad per elev och andel elever som fullföljde sin utbildning i kommuner med låg andel elever i andra kommuners gymnasieskolor.

Av tabell 2.3 framgår att de tio kommuner som är i motsatt situation, och har en låg andel folkbokförda elever i andra kommuner, har en medelkostnad per elev på 75 870 kr. Den högsta kostnaden i urvalet har Stortorps kommun vilken uppgår till 95 529 per elev. Genomsnittet för andelen elever som fullföljer sin utbildning inom 4 år uppgår till 77 procent.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns indikationer på att kommunerna med hög andel folkbokförda elever i andra kommuner i genomsnitt har högre kostnader, men samtidigt har något högre andel elever som fullföljer utbildningen. Skogstorp avviker dock tämligen mycket från genomsnittet. Kostnaderna och andelen elever som inte fullföljer utbildningen är högre än i liknande kommuner.

Politikern som initierade studien funderar på om de många avhoppet bland eleverna kan bero på Skogstorps kommuns speciella förutsättningar. Det skulle kunna vara ett problem som hänger samman med stora geografiska avstånd, vilket kräver att eleverna

måste göra långa resor eller bo på internat. Politikerna överväger även kostnaderna. Att bygga ett eget gymnasium i kommunen skulle eventuellt minska vissa kostnader, men det är ändå oklart om det skulle medföra en totalkostnadssänkning eftersom elevunderlaget till skolan skulle bli begränsat. Kanske är det enklare att försöka förhandla ner det pris som kommunen betalar för eleverna? Uppgifterna gör att politikern vill gå djupare i frågan och låta kommunens tjänstemän göra djupare analyser.

Österlundaandan i siffror

Österlunda kommun har under en längre tid haft betydligt högre sysselsättningsgrad än övriga kommuner i landet. Inte ens under ihållande lågkonjunkturer bryts mönstret. Österlundas invånare menar själva att en orsak till att så få av dem är arbetslösa är att kommunen präglas av en speciell anda. Den här andan anses bland annat innebära företagsamhet och välutvecklade nätverk mellan de många småföretagare som finns i kommunen. Föreställningen om andan och vad den innebär har spridits vida, inte minst Österlundas grannkommuner har hört talas mycket om den. I en av dessa kommuner har politikerna tagit intryck. De vill lära sig mer om den speciella andan i hopp om att kanske ingjuta lite av den bland sina egna invånare. Kommunstyrelsen har diskuterat frågan. Den ger planeringssekreteraren i uppgift att fördjupa sig, att söka bakom fasaderna och bredda bilden av Österlunda kommun och dess anda. Går det möjligtvis att beskriva andan i siffror och i så fall lära sig något av det?

Planeringssekreteraren börjar med att jämföra Österlunda kommun med övriga kommuner i landet. Att sysselsättningsgraden i Österlunda är hög vet hon redan. Men ett annat mått som ofta diskuteras i sådana sammanhang brukar vara utbildningsnivå. Är det kanske så att Österlundas invånare är väl utbildade och att det har lockat företag till att etablera sig i kommunen? Planeringssekreteraren gör en jämförelse med övriga kommuner i landet för att se hur Österlunda hävdar sig i utbildningssammanhang. Efter att ha jämfört kommunen med samtliga kommuner i Sverige visar det sig att Österlunda avviker. Det var dock inte så som planeringssekreteraren hade trott utan tvärtom; nyckeltalet Andel lågutbildade invånare (nt 1) visade att andelen lågutbildade var hög. År 2001 var 35 procent av kommunens invånare att betrakta som lågutbildade, vilket var högst i riket. Samma höga andel lågutbildade invånare uppvisade endast en annan kommun i landet, i de övriga kommunerna var andelen lägre.

Planeringssekreteraren gör en noggrannare granskning av de kommuner som har en hög andel lågutbildade. Det finns nitton stycken kommuner som uppvisar en andel på 30 procent och däröver. Tio av dessa tillhör kommungruppen industrikommuner. Planeringssekreteraren beslutar sig nu för att begränsa sitt intresse till industrikommuner av vilka det finns 53 stycken. Ytterligare ett urval bland dessa görs och hon väljer förutom Österlunda ut sex industrikommuner med ungefär samma invånarantal. Planeringssekreteraren sammanställer därefter samtliga nyckeltal för de sju kommunerna. Hon vill jämföra Österlundas värden med de övriga sex kommunernas. Tanken är att se huruvida Österlunda i något avseende märkbart avviker från de övriga. När liknar

Österlunda en "vanlig" industrikommun med det här invånarantalet och när är den i ljuset av de övriga sex en ovanlig kommun? Det är den fråga hon ställer sig då hon koncentrerar sig på att hitta Österlundas särart. Allteftersom arbetet fortskrider noterar hon en del avvikelser. Ett par av dem handlar om befolkningsstrukturen i kommunen vilket framgår nedan (se tabell 3.1).

	Volymmått	Volymmått
	Andel utrikes födda invånare (%) (nt 2)	Andel invånare 65 år eller äldre i kommunen (nt 62)
Kommun	1999	2001
Österlunda	7	14,1
Rundby	2	20,4
Stavåker	1	23,8
Stråfors	1	20,3
Berglunda	1	17,3
Bjälkeby	1	19,3
Agstad	2	22,7

Tabell 3.1. Andel utrikes födda invånare samt Andel invånare 65 år och äldre i kommunen. Sammanställning av mått avseende sju industrikommuner.

Österlunda har alltså en betydligt högre andel utrikes födda invånare än jämförelsekommunerna (nt 2). Ett annat volymmått är Andel invånare 65 år eller äldre i kommunen (nt 62). Österlunda har få äldre när de relateras till jämförelsekommunerna. Vid en granskning av motsvarande förhållanden på riksnivå liknar Österlunda i det avseendet närmast landets förortskommuner, snarare än industrikommuner.

Måtten som närmare beskriver Skola-Barnomsorg i kommunerna visar inte något anmärkningsvärt. Endast ett av dem, kvalitetsmättet som visar Antal inskrivna barn per årsarbetare i fritidshem (nt 28), får planeringssekreteraren att reagera. Det är betydligt högre än jämförelsekommunernas (se tabell 3.2). Hon jämför på riksnivå och ser att Österlunda ligger på 17:e plats i riket när det gäller barntäthet per årsarbetare.

2001	Volymmått
Kommun	Antal inskrivna barn per årsarbetare i fritidshem (nt 2)
Österlunda	23,4
Rundby	17,5
Stavåker	14,0
Stråfors	17,8
Berglunda	14,4
Bjälkeby	11,5
Agstad	19,9

Tabell 3.2. Antal inskrivna barn per årsarbetare i fritidshem. Sammanställning av mått avseende sju industrikommuner.

Måtten som beskriver Vård och omsorg om äldre samt Omsorg om funktionshindrade visar inte något anmärkningsvärt. Det gör däremot några av de mått som avser Individ-

och familjeomsorg. Att Österlunda har jämförelsevis låga socialbidrag (nt 122) förvånar inte planeringssekreteraren; det verkar rimligt att så är fallet i en kommun med låg arbetslöshet. Däremot är det annat som förvånar (se sammanställning i tabell 3.3). Planeringssekreteraren noterar särskilt ett mått som rör stöd och behandling till barn och unga, nämligen Väntetid från beslut till verkställighet (nt 139). Österlunda avviker där kraftigt. Av siffrorna att döma är väntetiden mycket lång och planeringssekreteraren beslutar sig för att även jämföra måttet på riksnivå. En sådan jämförelse visar att det endast finns en kommun i landet som har längre väntetid. Även när det gäller mått som beskriver stöd och behandling för vuxna med missbruksproblem finns avvikelser visavi jämförelsekommunerna. Kostnaden för uppsökande och förebyggande verksamhet (nt 145) är mycket låg i Österlunda och en utvidgad jämförelse på riksnivå visar att Österlundas 12 satsade kronor per invånare, tillhör de lägsta i landet. Endast fem kommuner har lägre.

2001	Ekonomimått	Kvalitetsmått	Ekonomimått
Kommun	Kostnad för socialbidrag per invånare 0-64 år (nt 122)	Väntetid från beslut till verkställighet (nt 139)	Kostnad för förebyggande och uppsökande samt öppna insatser/inv. 21-64 år (nt 145)
Österlunda	388	22	12
Rundby	824	2	461
Stavåker	415	0	185
Stråfors	764	0	295
Berglunda	732	3	126
Bjälkeby	695	0	70
Agstad	1110	0	131

Tabell 3.3. Kostnad för socialbidrag, Väntetid från beslut till verkställighet och Kostnad för förebyggande och uppsökande samt öppna insatser. Sammanställning av mått avseende sju industrikommuner.

Kommen så här långt har planeringssekreteraren fått en bild av Österlunda som en industrikommun med en förhållandevis ung befolkning. Befolkningen är lågutbildad och en relativt hög andel av invånarna är födda utrikes. När det gäller den kommunala verksamheten indikerar några kvalitetsmått att kommunen ligger sämre till än andra kommuner. Några ekonomimått visar på jämförelsevis låga kostnader. Kanske är det så att Österlunda generellt sett har låga kostnader för den kommunala verksamheten? Av de sju kommunerna är Österlunda den kommun som hade lägst nettokostnader för den kommunala verksamheten per invånare 2002. En översiktlig jämförelse på riksnivå som planeringssekreteraren gör, får dock inte Österlunda att framstå som exceptionell i det avseendet. Hon minskar då urvalet och gör en noggrannare analys av samtliga 53 industrikommuner. Österlunda är, visar det sig, en kommun som har för industrikommuner tämligen låga nettokostnader för den kommunala verksamheten. Endast sju industrikommuner har lägre.

Bilden av Österlunda kommun har blivit mer sammansatt. Det visade sig efter planeringssekreterarens genomgång att den förhållandevis enkla bild som omgivningen hade skapat sig av Österlundaandan blev mer komplex. Genom att belysa fler aspekter

än nätverk och företagsamhet visade det sig att Österlunda kommun var just så mångfacetterad som verkligheten oftast är.

Att jämföra kommuner avseende betyg och kostnader

Det finns många situationer där frågan om effektivitet inom skolverksamheten tas upp. Det kan vara i budgetprocessen, i diskussioner mellan skolor och i diskussioner mellan kommuner. Precis som för andra mjuka verksamheter är frågan komplicerad att besvara, men det är ändå nödvändigt att genomföra olika former av belysningar. Här görs en sådan belysning genom att jämföra fem kommuner som geografiskt är placerade intill varandra. Denna jämförelse ska betraktas som ett sätt för politiker och tjänstemän i de berörda kommunerna att informera sig om den egna verksamheten i ljuset av andras. Frågan är vilka effektivitetsskillnader de fem kommunerna uppvisar.

Jämförelsen baseras på databasens uppgifter om Kostnad (inklusive lokaler) per elev (nt 18) och genomsnittligt meritvärde i årskurs 9 (betygspoäng) (nt 23). Analysen tar även hänsyn till skillnader som beror på olika utbildningsnivå i kommunen (nt 1) och olika stor andel invånare som är födda utomlands (nt 2).

I steg ett i jämförelsen relateras det genomsnittliga meritvärdet i respektive kommun till kostnaden per elev. På så sätt sätts ett kvalitetsmått i relation till ett ekonomimått, vilket (enligt ett lite förenklat synsätt) skapar ett effektivitetsmått. Utfallet åskådliggörs i tabell 4.1.

	Kvalitetsmått	Ekonomimått	Effektivitetsmått
År 2001	Meritvärde i årskurs 9 (betygspoäng) (nt 23)	Kostnad (inklusive lokaler) per elev (nt 18)	Genomsnittligt meritvärde i åk 9 / kostnad (inkl lokaler) per elev * 1000
Fiskenäs	208,4	63643	3,3
Nilsdal	209,6	61993	3,4
Uvum	208,7	59259	3,5
Murkil	224,9	48569	4,6
Timstad	211,8	64550	3,3

Tabell 4.1. Relation mellan betyg och kostnad grundskolans årskurs 9 i fem kommuner.

Av tabellen framgår att det finns skillnader mellan de fem kommunerna. Effektivitetsmättet hamnar för fyra av kommunerna mellan 3,3 och 3,5 och för den femte på 4,6. Måtten ska tolkas som att eleverna i kommunen med lägst effektivitet har 0,0033 betygspoäng per insatt krona, medan eleverna i kommunen med högst effektivitet har 0,0046 betygspoäng per insatt krona.¹

¹ I det här sammanhanget bör det medges att ett bättre effektivitetsmått erhållits om meritvärdet i årskurs 9 satts i relation till resursåtgången för just deras skolgång och inte till den genomsnittliga kostnaden för samtliga grundskoleelever det år de går ut. När databasens tidsserier blir längre kan sådana analyser genomföras.

Steg två i jämförelsen är att beakta skillnader mellan kommunerna som inte beror på skolverksamheten i sig. För det första kan hänsyn tas till olikheter i utbildningsnivå i kommunen. För det andra kan hänsyn tas till olikheter i andel medborgare med utländsk härkomst. Dessa båda mått redovisas i tabell 4.2.

2001	Effektivitetsmått	Volymmått	Volymmått
	Genomsnittligt meritvärde i åk 9 / kostnad (inkl lokaler) per elev * 1000	Andel lågutbildade invånare (%) (nt 1)	Andel utrikes födda invånare (%) (nt 2)
Fiskenäs	3,3	24	7
Nilsdal	3,4	25	7
Uvum	3,5	27	9
Murkil	4,6	23	8
Timstad	3,3	24	20

Tabell 4.2. Effektivitetsmättet tillsammans med mått på utbildningsnivå och andel utrikes födda invånare.

Av tabell 4.2 framgår att det inte finns någon anledning att anta att skillnader i effektivitetsmättet mellan kommunerna beror på skillnader i utbildningsnivå i kommunerna. Variationerna mellan kommunerna är tämligen små. Kommunen med högst andel lågutbildade ligger fyra procentenheter över den kommun som har lägst andel.

Av tabellen framgår även att fyra av kommunerna ligger på ungefär samma nivå när det gäller andelen utrikes födda invånare, medan den femte ligger väsentligt högre. Det talar för att det i jämförelsen mellan de fyra kommunerna inte finns någon större anledning att anta att skillnaderna dem emellan påverkats av andelen utrikes födda invånare. Däremot finns det skäl att genomföra en djupare analys av vilken betydelse det har för den femte kommunen att ha en hög andel utrikes födda. Rimligen innebär det att effektiviteten i denna kommun är högre än effektivitetsmättet anger, eftersom det sannolikt är något besvärligare att utbilda barn som är utrikes födda eller har föräldrar som är det. Hur mycket det påverkar är naturligtvis svårt att avgöra, men kommunen lämnar troligen den delade sistaplatsen i jämförelsen om en sådan jämförelse skulle göras.

Sammanfattningsvis indikerar effektivitetsmättet skillnader mellan de fem kommunerna. Det förefaller finnas väsentliga effektivitetsskillnader inom skolverksamheten, men då är det viktigt att komma ihåg att enbart en begränsad justering av effektivitetsmättet har ägt rum i föreliggande analys. I fördjupade analyser kan även exempelvis befolkningens mängd, befolkningsstruktur och kommunens struktur beaktas. Eftersom denna jämförelse sker mellan kommuner som ligger i varandras närhet är det förhållandevis enkelt att skapa samverkansprojekt där sådana fördjupande analyser genomförs.

Koppling mellan resursinsats och meritvärde i gymnasieskolan

Ekonomichefen i Lilleby – som är en medelstor svensk stad – har fått en förfrågan från en politiker om att ta fram ett underlag avseende gymnasieverksamheten i kommunen.

På ett av gymnasierna har det uppstått en diskussion där det ifrågasätts om kommunen verkligen satsar tillräckligt på gymnasiet och gymnasieungdomarna. En grupp föräldrar menar att tillräckliga resurser inte satsas och detta menar man inverkar på ungdomarnas betyg. Föräldrarna är bekymrade över att det kommer att påverka ungdomarnas möjligheter att studera vidare.

Ekonomichefen vill i sitt underlag till politikern göra en belysning av hur det ser ut i kommuner som liknar den egna, för att utröna om det finns en koppling mellan resursinsats och meritvärde avseende gymnasieverksamheten. Hon gör en jämförelse mellan den egna kommunen och ytterligare sex kommuner som har ungefär lika stort invånarantal. Dessförinnan har hon sett till att samtliga ingår i gruppen medelstora städer. På så sätt har hon funnit kommuner som är relevanta att jämföra med. De nyckeltal hon använder sig av i ärendet är Genomsnittlig betygspoäng (nt 46) och Kostnad per elev i gymnasieskolan (nt 44).

I det första steget studeras de sju kommunernas fördelning av resurser per elev i gymnasieskolan. Som framgår av tabell 5.1 varierar kostnaden per elev i gymnasieskolan för de olika kommunerna i gruppen tämligen påtagligt. Skillnaderna spänner mellan 65 165 kr och 90 844 kr. Lilleby kommun har en kostnad per elev på 79 096 kr vilket är den näst lägsta av de studerade kommunerna.

2001	Ekonomimått
Stad	Genomsnittlig kostnad per elev i gymnasieskolan (nt 44)
Svensta	90 844
Carinhamn	88 651
Ylvaborg	84 491
Johansby	81 432
Björnköping	80 677
Lilleby	79 096
Boxeby	65 165

Tabell 5.1. Kostnad per elev i gymnasieskolan i sju medelstora städer med jämbördigt invånarantal.

För att belysa effektiviteten inom gymnasieverksamheten ställs resursinsatsen per elev i relation till betygspoängen. (Att på detta sätt belysa effektiviteten är givetvis en kraftig förenkling och kan problematiseras, men i en övergripande analys är det försvarbart). Den genomsnittliga betygspoängen (nt 46) divideras med den genomsnittliga kostnaden per elev (nt 44). Utfallet för de sju kommunerna i jämförelsen presenteras i tabell 5.2.

2001	Ekonomimått	Kvalitetsmått	Effektivitetsmått
Stad	Kostnad per elev i gymnasieskolan (nt 44)	Genomsnittlig betygspoäng, totalt (nt 46)	Genomsnittlig betygspoäng/kostnad per elev i gymnasieskolan * 10000
Boxeby	65165	13,5	2,07
Lilleby	79096	14,0	1,77

Johansby	81432	14,1	1,73
Björnköping	80677	13,5	1,67
Ylvaborg	84491	13,8	1,63
Svensta	90844	14,6	1,61
Carinhamn	88651	13,8	1,56

Tabell 5.2. Genomsnittlig betygspoäng i relation till kostnad per elev i gymnasieskolan, i sju medelstora städer med jämbördigt invånarantal.

Tabellen visar att den genomsnittliga betygspoängen i Lilleby kommun med ett undantag är högre än i jämförelsestäderna. Det är en indikation på att ungdomarna i skolans gymnasieskola inte har drabbats av den förhållandevis låga resurstilldelningen till gymnasieverksamheten. Av tabell 5.2 framgår även att effektivitetsmättet i de sju kommunerna hamnar mellan 1,56 och 2,07. Den av de studerade mellanstora städerna som hamnar högst har väsentligt högre effektivitetsmått än de övriga. Lilleby visar sig inneha ett effektivitetsmått på 1,77, vilket är det näst högsta.

Ytterligare en analys som görs är i vilken utsträckning skillnaderna kan förklaras med olikheter avseende utbildningsnivån i städerna. I tabell 5.3 redovisas dessa skillnader.

2001	Volymmått
	Andel lågutbildade invånare (%)
Stad	(nt 1)
Boxeby	23
Lilleby	19
Johansby	24
Björnköping	23
Ylvaborg	21
Svensta	17
Carinhamn	22

Tabell 5.3. Andel lågutbildade invånare (%), i sju medelstora städer med jämbördigt invånarantal.

Tabellen visar att det inte verkar finnas några påtagliga skillnader mellan städerna som kan förklara skillnaderna i effektivitetsmättet. Svensta som har det näst lägsta effektivitetsvärdet har lägst andel lågutbildade invånare och Boxeby som har det högsta värdet på effektivitetsmättet har, tillsammans med Björnköping, den näst största andelen lågutbildade invånare.

Av ekonomichefens underlag till politikern framgår att det förekommer skillnader i effektivitetsmättet inom skolverksamheten i de kommuner som är jämförda. Det framkommer att det i underlaget inte framträder någon tydlig koppling mellan resursinsats och meritvärde. Underlaget visar att gymnasieelevernas betyg i kommunen i genomsnitt ligger över genomsnittet i jämförbara kommuner och att effektiviteten i kommunens gymnasieverksamhet förefaller vara hög. Politikern använder sig av underlaget i diskussionen med föräldragruppen i skolan och menar att han kommer att använda uppgifterna som utgångspunkt för fördjupade analyser och vidare diskussion om effektiviteten inom skolverksamheten.

Finns det kopplingar mellan resursrikedom och benägenhet att slutföra kurser på komvux?

På en gymnasieskola i Z-stad har det uppstått en diskussion kring komvuxelever som inte slutför sina kurser samt vad kostnaden egentligen är för en elev som studerar heltid på en vuxenutbildning. Den dominerande uppfattningen är att det finns ett samband mellan hur stora resurser som satsas på Komvux och hur många elever som fullföljer utbildningen. Rektorn för skolan kommer in i lärarrummet mitt i diskussionen och efter att ha lyssnat en stund blir han nyfiken på hur det egentligen förhåller sig; dels vad avser kommunen han själv arbetar i, dels om den egna kommunen skiljer sig från andra liknande kommuner.

Rektorn bestämmer sig för att göra en jämförelse med en grupp på fem kommuner. Samtliga är precis som Z-stad större städer och de har ungefär lika stort invånarantal. Rektorn beslutar sig för att jämföra kommunerna vad avser Kostnad per heltidsstuderande i gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning (nt 58) i förhållande till Andel kursdeltagare i gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning som vid läsårets slut slutfört kurs (nt 60).

2001	Ekonomimått
Stad	Kostnad per heltidsstuderande i gymnasial vuxenutbildning o påbygg utb (nt 58)
Adelssjö	38 400
Kronsala	37 100
Ingenholm	36 900
Olofslund	32 100
Z-stad	30 200
Mineborg	24 000
<i>Genomsnitt</i>	<i>33 117</i>

Tabell 6.1. Kostnad per heltidsstuderande i sex medelstora städer.

I tabell 6.1 relateras Z-stad kommun till fem andra stora städer och deras kostnad per heltidsstuderande i gymnasial vuxenutbildning. Som framgår av tabellen varierar kostnaden per heltidsstuderande mellan 24 000 kr och 38 400 kr i kommungruppen. Genomsnittet ligger på 33 117 kronor per elev. Fem av kommunerna finns i spannet mellan 30 200 kr och 38 400 kr, medan en kommun har en kostnad på 24 000 kr per heltidsstuderande. Z-stad har den näst lägsta kostnaden (30 200 kr) gällande resursinsatser per heltidsstuderande i kommunal vuxenutbildning.

2001	Kvalitetsmått
Stad	Andel kursdeltagare (%) i gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning som vid läsårets slut slutfört

	kurs (nt 60)
Kronsala	83
Adelssjö	82
Mineborg	79
Olofslund	78
Z-stad	72
Ingenholm	67
<i>Genomsnitt</i>	<i>77</i>

Tabell 6.2. Andel kursdeltagare i sex medelstora städer som slutfört kursen.

I tabell 6.2 redovisas att Z-stad även har den näst lägsta andelen kursdeltagare (72 procent) som slutfört sin kurs i jämförelse med kommungruppen. Spannet för hela gruppen befinner sig mellan 67 och 83 procent. Genomsnittet ligger på 77 procent.

I nästa steg görs en jämförelse mellan kostnaden per heltidsstuderande i gymnasial vuxenutbildning (nt 58) i förhållande till andel kursdeltagare i gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning som vid läsårets slut slutfört kurs (nt 60). Städer som uppvisar ett högt värde på måttet har jämförelsevis höga kostnader eller låg andel elever som slutfört kursen.

2001	Ekonomimått	Kvalitetsmått	Effektivitetsmått
	Kostnad per heltidsstuderande i gymnasial vuxenutbildning o påbygg utb (nt 58)	Andel kursdeltagare (%) i gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning som vid läsårets slut slutfört kurs (nt 60)	Kostnad per heltidsstuderande / Andel kursdeltagare som slutfört kursen
Stad			
Ingenholm	36 900	67	551
Adelssjö	38 400	82	468
Kronsala	37 100	83	447
Z-stad	30 200	72	419
Olofslund	32 100	78	412
Mineborg	24 000	79	304

Tabell 6.3. Kostnad per heltidsstuderande i relation till andel kursdeltagare som slutfört kursen.

Som framgår av tabellen finns stora skillnader mellan de sex kommunerna. Fyra av kommunerna har ett relationsmått mellan 412 och 468. De båda återstående kommunerna skiljer ut sig med värden på 304 och 551. Z-stad uppvisar ett mått på 419.

Efter ovanstående analys har rektorn fått sina frågor belysta. Han kan konstatera att det finns skillnader mellan städerna i gruppen både vad avser kostnaden per heltidsstuderande i gymnasial vuxenutbildning och andelen kursdeltagare som slutför sin kurs. Hans stad satsar mindre resurser än genomsnittet och har också lägre andel elever som slutför kurserna, än i jämförbara städer. Analysen indikerar dock att det inte nödvändigtvis finns någon koppling mellan resurstilldelningen och elevernas uthållighet. Kompletterande förklaringar till skillnaderna i studieuthållighet måste sökas.

Bättre elever eller bättre betyg?

Linda lämnade gymnasieskolan i Småstad år 1997 och har därefter arbetat fyra år som vårdbiträde. Åren på gymnasieskolan var slitsamma tyckte hon men nu börjar läslusten komma tillbaka. Hon har bestämt sig för att söka en högskoleutbildning till hösten. Hennes betygspoäng från gymnasieskolan var 12,2. Det var inga särskilt höga poäng men motsvarade betygsgenomsnittet för samtliga elever som gick ut gymnasieskolan i Småstad samma år som hon. Enligt vad Linda tror är hennes betyg tillräckliga för att hon skall kunna komma in på den utbildning hon ämnar söka. Om hon sökt in 1997, direkt efter det att hon hade avslutat gymnasiestudierna, hade hon kommit in utan vidare.

Men allt blir inte som man tänkt sig och Linda blir djupt besviken när hon under sommaren får besked om att hon inte kommit in på utbildningen. De betygspoäng som erfordrades var nu 13,0. Hon tycker att det är lite underligt att antagningspoängen har ökat såpass mycket och diskuterar saken med sin kamrat Jenny. Hon är aktiv i en elevorganisation och känner igen problemet eftersom många andra har berättat samma sak för henne. De har väntat några år efter att de har gått ut gymnasiet med att söka vidareutbildning och när de väl har sökt har de inte kommit in eftersom antagningspoängen under senare år hela tiden tycks öka. Till saken hör att de i de flesta fall konkurrerar om platserna med elever som söker direkt efter gymnasieskolan. Är eleverna i årskullarna som gått ut gymnasieskolan på senare tid duktigare? Om det skulle vara så är det rimligt att det ger utslag vid antagningarna till högre utbildning. Eller finns det andra förklaringar? Jenny har för sig att betygspoängens ökning har uppmärksammats av media och varit förmål för utredningar. Hon beslutar sig för att på egen hand ta reda på mer. Hennes engagemang som förtroendevald elevombud kräver att hon intresserar sig för precis den här typen av frågor.

Jenny börjar med att titta på Småstad kommun. Det visar sig vara så att Genomsnittlig betygspoäng för elever i gymnasieskola för åldrarna 16-19 år (nt 46) har ökat över åren, vilket framgår av tabell 7.1.

År 1997	År 1998	Diff. 1997-98	År 1999	Diff. 1997-99	År 2000	Diff. 1997-00	År 2001	Diff. 1997-01
12,1	12,3	+0,2 %	13,6	+ 12,4 %	13,4	+10,7 %	14,1	+16,5 %

Tabell 7.1. Genomsnittlig betygspoäng, Småstad gymnasieskola 16-19 år.

När Jenny granskar betygspoängen över riket (se tabell 7.2) ser hon samma mönster; värdena har ökat överlag. Genomsnittet för riket var 12,5 år 1997 och år 2001 har det ökat till 13,6. Visserligen är det inte möjligt att få fram värden för samtliga 289 kommuner utan endast för 181 av dem, men i alla utom tio är betygspoängen högre år 2001 än de var år 1997. I två av dem är det oförändrat medan de åtta övriga visar en minskning.

År 1997	År 1998	Diff. 1997-98	År 1999	Diff. 1997-99	År 2000	Diff. 1997-00	År 2001	Diff. 1997-01
12,5	12,8	+2,4 %	13,2	+ 5,6 %	13,2	+5,6 %	13,6	+8,8 %

Tabell 7.2. Genomsnittlig betygspoäng, gymnasieskola 16-19 år (181 kommuner).

Jenny fäster sig i sin genomgång särskilt vid den kommun (Anstad) som hade lägst (9,2) betygspoäng år 1997. Det är också den kommun som hade den största ökningen (4,9) mellan åren 1997-2001. Ökningen verkar, menar Jenny, inte rimlig.

Det målrelaterade betygssystemet med poäng trädde i kraft sommaren år 1997 vilket i praktiken innebar att de elever som likt Linda gick ut gymnasiet 1997 var den första årskull som systemet praktiserades på. Det är inte otänkbara, menar Jenny, att osäkerheten bland lärarna var stor när det gällde hur det nya betygssystemet skulle tillämpas. Det kan, men behöver inte, vara så att ökningen är en justering som har gjorts efterhand. Att den genomsnittliga betygspoängen var lägre det första året och att de efterhand har ökat kan bero på att lärarna inledningsvis var försiktiga när de skulle poängsätta hur väl de enskilda eleverna uppfyllt målen. Det är en förklaring hon har hört tidigare när ökningen har diskuterats. En annan tänkbar förklaring till att betygspoängen har ökat, menar Jenny, kan vara att gymnasieskolan fått resursförstärkningar och att det faktiskt också lett fram till ett förbättrat resultat.

Med hjälp av måttet som visar Kostnad per elev i gymnasieskolan (nt 44) får hon fram att kostnaden per elev har ökat mellan år 1997-2001 med i genomsnitt 23,4 procent – från 66 484 kr till 81 138 kr. Värderna finns dock inte tillgängliga för samtliga kommuner utan endast för 166 av dem. Hon delar nu in kommunerna i två grupper. Grupp 1 består av 38 kommuner där betygspoängen har ökat med 1,5 poäng eller mer. Grupp 2 består av övriga 128 kommuner. Betygspoängen har i de kommunerna ökat med upp till 1,4 poäng, inte ökat alls eller minskat. Vad Jenny vill se är huruvida kostnaderna per elev i Grupp 1 har ökat mer än kostnaderna per elev i Grupp 2. Det resultat hon får fram redovisas i tabell 3.

	Betygspoäng förändring 1997-2001	Kostnad/elev 1997-2001 (ökning %)
Grupp 1	+ 1,5 eller mer	+ 24,2 %
Grupp 2	+ 1,4 /oförändrat/mindre än 1,4	+ 23,2 %

Tabell 7.3. Koppling mellan resurstilldelning och ökande betygspoäng.

Skillnaden i kostnadsökning mellan de två grupperna var alltså endast en procentenhet. När Jenny istället intresserar sig för kostnaden i absoluta tal märker hon en skillnad. Eleverna i Grupp 1 kostade år 2001 i genomsnitt 86 246 kronor. Eleverna i Grupp 2 kostade i genomsnitt 79 622 kronor samma år. I de kommuner där betygspoängen har ökat mest mellan år 1997-2001 verkar man alltså ha satsat i genomsnitt mer resurser på

eleverna än i de kommuner där betygspoängen ökat mindre. Iakttagelsen ger inget svar på de ursprungliga frågor som Jenny ställde sig, nämligen om eleverna har blivit bättre genom åren eller om betygspoängens ökning är en effekt av att ett nytt betygssystem har införts. Istället har frågan utökats till att även gälla samband mellan resurser och betygspoäng.

Vare sig Linda eller Jenny har fått några slutgiltiga svar på de ursprungliga frågorna, dessutom har frågan blivit mer komplicerad än vad någon av dem tänkte sig från början. Jenny känner sig dock mer insatt och kunnig och bättre rustad att ta upp frågan om varför betygspoängen har ökat över åren.

Effektivitet inom individ- och familjeomsorgen

I förortskommunen Fisketorp har man fått signaler om att kommunens väntetid från beslut till verkställighet inom individ- och familjeomsorgen är alltför lång. Politikerna i kommunstyrelsen vill ha svar på ett antal frågor. De undrar om det finns någon information om kommunens handläggningstid från beslut till verkställighet inom familjeomsorgen som kan jämföras med handläggningstiderna i liknande kommuner? De vill också ha reda på om handläggningstiderna är relaterade till de kostnader som kommunerna har för verksamheten. Ytterligare kunskaper som politikerna efterfrågar är om de långa handläggningstiderna är ett förortsproblem, eller om även kommuner som lever under andra betingelser har en liknande situation?

Politikernas frågor leder till att kommunledningskontoret får i uppgift att ta fram relevant information. Medarbetaren på kontoret som handlägger uppgiften går stegvis tillväga. I det första steget tar han reda på vilka väntetider kommunen har inom individ- och familjeomsorgen (nt 139)². Kommunens väntetid jämförs med väntetiderna i övriga förortskommuner. I det andra steget ställs uppgifterna mot ett ekonomimått, vilket är Kostnad för placerade barn 0-20 år/invånare 0-20 år (nt 138). I det tredje steget ställs kvalitetsmättet i relation till ekonomimåttet vilket ger ett (något förenklat) effektivitetsmått. För att få en uppfattning om ifall detta är ett förortsproblem, görs i det fjärde steget en jämförelse med glesbygdskommuner.

2000	Kvalitetsmått
Kommun	Väntetid från beslut till verkställighet (dagar) (nt 139)
Skogsnäs	10,3
Fisketorp	8,8
Grästorps	8,0
Soltorps	5,9

² Enligt uppgift från medarbetare på RKA är uppgifterna om väntetider inte kvalitetssäkrade för alla kommuner. Eftersom föreliggande exempel främst illustrerar databasens användningsområde, beaktas inte denna problematik här.

Stentorp	4,5
Bergstorp	4,0
Skogsö	3,6
Gräsby	3,5
Dalsbygård	3,4
Björkbacka	3,1
Bengtstorp	3,0
Björntorp	2,9
Husnäs	2,7
Solkyrka	2,1
Elby	2,0
Mottorp	1,6
Gräsnäs	1,6
Framnäs	1,3
Morgongåva	1,1
Kvällsby	1,1
Klocktorp	1,0
Solby	1,0
Prolog	1,0
Epilog	0,6
Grönby	0,6
Gulby	0,6
Björkö	0,6
Rättvisum	0,4
Rödby	0,3
Gröngården	0,2
Ljusgården	0,1
Sörgården	0,0
Mellangården	0,0
Ljusholm	0,0
<i>Genomsnitt</i>	2,38
<i>Median</i>	1,42

Tabell 8.1. Väntetider inom individ- och familjeomsorgen i förortskommuner, avseende tiden från beslut till verkställighet.

Av tabell 8.1 kan man utläsa att Fisketorps kommun i jämförelse med andra förortskommuner förefaller ha en relativt omfattande väntetid. Endast en kommun, i gruppen förortskommuner, har längre väntetid. Genomsnittet för samtliga förortskommuner är 2,38 dagar. Medianvärdet uppgår till 1,42 dagar.

I det andra steget relaterar medarbetaren uppgifterna till kostnaden för placerade barn 0-20 år/invånare 0-20 år, vilket redovisas i tabell 8.2. Det visar sig att Fisketorps kommun i jämförelse med andra förortskommuner i landet har låga kostnader för placeringar. Kommunens kostnader är 701 kronor, vilket kan sättas i relation till genomsnittskostnaden bland förortskommunerna som är 2399 kronor och medianvärdet som är 2269 kronor.

En ytterligare analys (som inte explicit framgår av tabell 8.2) visar att de sjutton förortskommuner som har de längsta väntetiderna har en genomsnittlig kostnad på 2265 kronor per invånare mellan 0 och 20 år. Motsvarande genomsnittliga kostnad för de

sjutton kommuner som har de kortaste väntetiderna är 2526 kronor. Kostnaderna förefaller alltså vara lägre i de kommuner som har de längre väntetiderna. Den genomsnittliga procentuella skillnaden är 11,5 procent.

Medarbetaren ställer, i det tredje steget, kvalitetsmättet i relation till ekonomimättet och får på så sätt ett effektivitetsmått. Effektivitetsmättet beräknas genom att väntetiden multipliceras med kostnaden. Därefter divideras produkten med 1000 för att få hanterbara tal (se den fjärde kolumnen i tabell 8.2). Kommunerna sorteras i fallande skala (låga värden på effektivitetsmättet är att betrakta som gynnsamma medan höga värden är mindre fördelaktiga).

2000	Kvalitetsmått	Ekonomimått	Effektivitetsmått
Kommun	Väntetid från beslut till verkställighet (nt 139)	Kostnad för placerade barn 0-20 år / invånare 0-20 år (nt 138)	Väntetid * Kostnad för placerade barn / 1000
Sörgården	0,0	3233	0,0
Mellangården	0,0	2900	0,0
Ljusholm	0,0	503	0,0
Gröngården	0,2	1319	0,2
Ljusgården	0,1	3927	0,6
Rättvisum	0,4	2065	0,8
Rödby	0,3	2998	0,8
Prolog	1,0	1089	1,1
Björkö	0,6	1883	1,2
Gulby	0,6	2660	1,6
Grönby	0,6	2804	1,7
Solby	1,0	2210	2,2
Epilog	0,6	3499	2,2
Kvällsby	1,1	2141	2,3
Elby	2,0	1232	2,5
Morgongåva	1,1	2436	2,8
Solkyrka	2,1	1525	3,2
Klocktorp	1,0	3554	3,5
Skogsö	3,6	1040	3,8
Dalsbygård	3,4	1347	4,6
Björkbacka	3,1	1557	4,9
Framnäs	1,3	3980	5,1
Stentorp	4,5	1130	5,1
Gräsnäs	1,6	3513	5,5
Fisketorp	8,8	701	6,2
Husnäs	2,7	2263	6,2
Gräsby	3,5	1844	6,5
Mottorp	1,6	4857	7,9
Björntorp	2,9	3759	10,9
Bengtstorp	3,0	3800	11,2
Bergstorp	4,0	3128	12,7
Soltorp	5,9	2348	13,8
Grästorp	8,0	2051	16,4
Skogsnäs	10,3	2275	23,4

Genomsnitt	2,38	2399	5,7
Median	1,42	2269	3,2

Tabell 8.2. Väntetider i relation till kostnaderna för placerade barn.

Genomsnittet för effektivitetsmättet är 5,7 och medianvärdet uppgår till 3,2. Fisketorp får ett effektivitetsmått på 6,2, vilket är något över medel- och medianvärden. Det höga värdet förklaras i första hand av den långa väntetiden.

För att besvara en av de inledande frågorna, nämligen huruvida väntetidsproblemen är större i förortskommuner, gör medarbetaren även en sammanställning över glesbygdskommuner. Skiljer sig dessa kommuner från förortskommunerna? Av tabell 8.3 framgår att vissa skillnader finns.

2000		Kvalitetsmått	Ekonomimått	Effektivitetsmått
		Väntetid från beslut till verkställighet	Kostnad för placerade barn 0 – 20 år / inv. 0 – 20 år	Väntetid * Kostnad för placerade barn / 1000
Fisketorps kommun		8,8	701	6,2
Förortskommuner	Genomsnitt	2,4	2399	5,7
	Median	1,4	2269	3,2
Glesbygdskommuner	Genomsnitt	2,6	1184	3,1
	Median	0,3	1039	0,4

Tabell 8.3. Jämförelser mellan Fisketorps kommun, förortskommuner och glesbygdskommuner.

Genomsnittet för väntetiden i glesbygdskommuner uppgår till 2,6 dagar, med ett medianvärde på 0,3 dagar. I de flesta fall är väntetiden under 2 dagar, medan det i några kommuner finns exempel på att man har något längre väntetider. I en av kommunerna inom gruppen uppgår väntetiden i genomsnitt till 16,1 dagar. Genomsnittet för kostnaden uppgår till 1184 kronor och medianen till 1039 kronor. Genomsnittet på effektivitetsmättet uppgår till 3,2 och medianen ligger på 0,4. Ett par höga värden i ett par kommuner tenderar att dra upp genomsnittet. I tre glesbygdskommuner har man dock längre väntetid än i Fisketorp.

Svaret på de frågor som politikerna ställde inledningsvis är att Fisketorp i jämförelse med andra förortskommuner har relativt lång väntetid med förhållandevis låga kostnader. Sammantaget ger det ett värde på effektivitetsmättet som är något sämre än i övriga förortskommuner. Studien förefaller även bekräfta det rimliga antagandet att det finns en koppling mellan hur mycket resurser som avsätts och hur lång väntetiden på placeringar av barn och unga blir. Studien indikerar också att glesbygdskommuner har lägre kostnader än förortskommuner. De genomsnittliga väntetiderna är något högre för glesbygdskommunerna men samtidigt är medianvärdet väsentligt lägre vilket indikerar en stor spridning inom gruppen glesbygdskommuner.

Medarbetaren på kommunledningskontoret kan återrapportera till kommunstyrelsen att det förefaller ligga någonting bakom de signaler som initierade analysen. För att gå till

botten med problematiken föreslår medarbetaren fördjupade studier som på sikt kan stävja den växande väntetiden i kommunens individ- och familjeomsorgsverksamhet.

Finns det samband mellan studieresultat och antal pedagogisk personal?

I den allmänna debatten kring hur den svenska skolan fungerar är det många som förespråkar fler lärare. En ökad täthet av pedagogisk personal antas öka kvaliteten i utbildningen och därigenom också studieresultaten. I Strandtunas kommun, som är känd för att satsa stora resurser på skolan, vill man ha reda på om satsningarna verkligen har betalat sig i form av bättre undervisning. En tjänsteman vid skolförvaltningen i Strandtuna kommun bestämmer sig för att undersöka om det går att konstatera att det finns ett samband mellan goda studieresultat och täthet på pedagogisk personal.

Undersökningen baseras på databasens uppgifter om Antal pedagogisk personal (årsarbetare)/100 elever i åk 0-9 (skolkommun) (nt 20) och Genomsnittligt meritvärde i åk 9 (betygspoäng) (nt 23). Även nyckeltalen Andel lågutbildade invånare (%) och Andel utrikes födda invånare (nt 2) används.

I steg ett väljer tjänstemannen att jämföra personaltätheten bland den pedagogiska personalen i Strandtuna med tio liknande kommuner. Eftersom Strandtuna tillhör kommungruppen medelstora städer, väljer hon tio kommuner som tillhör denna grupp.

2001	Kvalitetsmått
Medelstora städer	Antal pedagogisk personal (årsarbetare)/100 elever i åk 0-9 (skolkommun) (nt 20)
Strandtuna	9,3
Säljinge	9,2
Bedaby	9,0
Riksholm	8,7
Marssta	8,4
Irista	8,1
Nilsborg	8,1
Ceasaria	8,1
Bedaby	7,9
Fristad	7,5
Larsköping	7,2

Tabell 9.1. Jämförelse mellan Strandtuna kommun och ytterligare tio medelstora städer, avseende antal pedagogisk personal per hundra elever.

Som framgår av tabell 9.1 har Strandtuna högst antal pedagogisk personal per elev av jämförelsekommunerna. Lägst antal har Larsköping som har 2,1 personal färre per hundra elever.

I steg två vill tjänstemannen ta reda på om det finns ett samband mellan antal pedagogisk personal per elev och goda studieresultat. För att göra detta ställs databasens upp-

gifter om Antal pedagogisk personal per 100 elever mot uppgifterna om Genomsnittligt meritvärde i åk 9 (nt 23). Resultatet presenteras i tabell 9.2.

2001	Kvalitetsmått	Kvalitetsmått	
	Antal pedagogisk personal (årsarbetare)/100 elever i åk 0-9 (skolkommun) (nt 20)	Genomsnittligt meritvärde i åk 9 (betygspoäng) (nt 23)	Genomsnittligt meritvärde / Antal pedagogisk personal
Fristad	7,5	206,7	27,6
Larsköping	7,2	196,8	27,3
Bedaby	7,9	212,6	26,9
Ceasaria	8,1	206,0	25,4
Irista	8,1	203,9	25,2
Nilsborg	8,1	201,3	24,8
Riksholm	8,2	198,6	24,2
Marssta	8,4	190,6	22,7
Bedaby	9,0	202,6	22,5
Säljinge	9,2	193,3	21,0
Strandtuna	9,3	191,4	20,6

Tabell 9.2. Jämförelse mellan Strandtuna kommun och ytterligare tio medelstora städer, avseende relationen mellan antal pedagogisk personal och genomsnittligt meritvärde.

Av tabell 9.2 framgår att Strandtuna kommun trots sin personaltäthet har förhållandevis lågt genomsnittligt meritvärde i årskurs nio. Kommunen har år 2001 det näst lägsta meritvärdet och samtidigt högst antal pedagogisk personal. Det medför att kommunen har det lägsta relationsmåttet (20,6). Det högsta relationsmåttet återfinns i Fristads kommun, där kombinationen av högt genomsnittligt meritvärde och lågt antal pedagogisk personal per elev ger en kvot på 27,6.

En övergripande observation från tabell 9.2 är att det förefaller finnas ett omvänt samband mellan hög personaltäthet och studieresultat. Tabellen indikerar att de kommuner som satsar mest på att ha många pedagoger i undervisningen har lägst genomsnittligt meritvärde i årskurs nio. Det kan emellertid vara ett falskt samband. Andra variabler kan förklara utfallet. Den mest troliga förklaringen är att det är olika sammansättning på eleverna i de studerade kommunerna. En viss kontroll för sådana skillnader görs i tabell 9.3.

		Volymmått	Volymmått
	Genomsnittligt meritvärde / Antal pedagogisk personal	Andel lågutbildade invånare (%) (nt 1)	Andel utrikes födda invånare (nt 2)
	2001	2001	1999 ³
Fristad	27,56	24	2
Larsköping	27,33	22	2
Bedaby	26,91	20	2

³ På grund av att viss osäkerhet föreligger när det gäller uppgifterna för 2001, väljs istället år 1999. År 2000 ingår inte i databasen för detta nyckeltal.

Ceasaria	25,43	20	2
Irista	25,17	18	2
Nilsborg	24,85	23	2
Riksholm	24,22	14	1
Marssta	22,7	23	1
Bedaby	22,5	24	1
Säljinge	21,0	22	3
Strandtuna	20,6	22	6

Tabell 9.3. Korrigering för utbildningsnivå och andel utrikes födda invånare.

En förklaring till att kommuner som satsar mer på personaltäthet ändå inte uppvisar bättre studieresultat bland eleverna kan vara att dessa kommuner har högre andel lågutbildade invånare och högre andel utrikes födda invånare. Det krävs helt enkelt en större insats på skolorna för att eleverna i dessa kommuner ska nå upp till genomsnittliga betygsvärden.

I tabell 9.3 redovisas skillnader mellan de elva kommunerna. Av tabellen framgår att andelen lågutbildade visserligen skiljer sig åt mellan kommunerna men att de kommuner som befinner sig i tabellens nedre del inte i större utsträckning än de kommuner som befinner sig i den övre delen har högre andel lågutbildade invånare. Större skillnader återfinns avseende andel utrikes födda invånare. Att man i Strandtuna kommun inte har högre genomsnittligt meritvärde förefaller åtminstone delvis kunna förklaras med att andelen utrikes födda är väsentligt högre än i andra kommuner. Även Säljinge, som ligger näst längst ner i tabellen, har en högre andel utrikes födda.

Utifrån ovanstående analys kan tjänstemannen i Strandtuna konstatera att det förekommer skillnader mellan hennes kommun och de övriga tio. Den inledande observationen att det finns ett omvänt samband mellan antal pedagogisk personal per elev och goda studieresultat – som går i motsatt riktning mot vad som hävdas i den allmänna debatten – kräver fördjupad analys för att förklara. Det förefaller dock vara ett falskt samband som exempelvis kan förklaras av att andelen utrikes födda är högre i de kommuner som både har sämre studieresultat och högre personaltäthet bland den pedagogiska personalen. I de kommuner där skolan ställs inför större utmaningar är också personaltätheten högre. För en djupare analys av sambandet mellan goda studieresultat och antal pedagogisk personal är det sålunda av vikt att även beakta övriga i sammanhanget relevanta förhållanden inom skolverksamheten.

Arbetsmarknadspolitik eller annorlunda behov?

Företrädare för några glesbygdskommuner har träffats informellt för att bland annat diskutera problem och förutsättningar som är specifika för glesbygdskommuner. Att befolkningen minskar oroar företrädarna, särskilt allvarligt anser man det vara att det är de unga som lämnar glesbygdskommunerna medan de äldre blir kvar i kommunen. Att befolkningssammansättningen är skev syns såväl i statistiken som i kommunernas resultatredovisning. Kostnaderna för äldreomsorgen tenderar att ta en allt större andel

av de totala kostnaderna. Några av företrädarna hävdar dock att de höga kostnaderna för äldreomsorgen inte enbart kan skyllas på befolkningsstrukturen med många äldre. I media har det antytts att en av glesbygdskommunerna av arbetsmarknadspolitiska skäl håller en hög personaltäthet och att kostnaderna för den kommunala verksamheten generellt sett är höga. En diskussion följer och någon enighet kring hur det faktiskt förhåller sig går inte att nå. Fakta saknas och argumentationen utgår ifrån lösa antaganden. Någon egentlig jämförelse med förhållandena i kommuner som inte räknas som glesbygd har heller aldrig genomförts. Innan mötet är avslutat beslutas att diskussionen skall återupptas vid nästa träff och att det då skall finnas ett underlag som grund för diskussionen. Den fråga som företrädarna vill ha svar på är om glesbygdskommuner har en högre personaltäthet än kommuner med en mer gynnsam arbetsmarknad.

De verksamheter som kostnadsmässigt dominerar kommunal verksamhet är riktade dels mot de yngsta invånarna och dels mot de äldsta. Skolverksamhet, förskoleverksamhet och vård och omsorg om äldre är dessutom personalintensiv verksamhet. För att reda ut frågan som företrädarna vill ha svar på väljs de här tre verksamhetsområdena ut. Fyra grupper av kommuner skall jämföras. En grupp består av glesbygdskommunerna, den andra av storstäderna, den tredje av förortskommunerna och den fjärde av gruppen större städer. Den första jämförelse som sker, gäller skolverksamhet för åldrarna 6-15 år. Det som jämförs är personaltäthet i skolan.

	År 1998	År 1999	År 2000	År 2001
Glesbygdskommuner	8,7	8,6	8,4	9,0
Storstäder	8,1	8,1	8,1	8,5
Förortskommuner	7,3	7,4	7,4	7,9
Större städer	7,5	7,4	7,5	8,2

Tabell 10.1. Antal pedagogisk personal (årsarbetare)/100 elever i åk 0-9 (skolkommun) (nt 20)

Under samtliga fyra år som redovisas i tabellen har glesbygdskommunerna haft högre personaltäthet i sin skolverksamhet än de tre övriga grupperna av kommuner. Genomgående är skillnaden störst mellan glesbygdskommuner och förortskommuner.

Nästa jämförelse avser förskoleverksamhet för åldrarna 1-5 år. Måtten i tabellen nedan visar antal heltidsbarn per årsarbetare. Notera att ju lägre talen är desto högre är personaltätheten.

	År 1998	År 1999	År 2000	År 2001
Glesbygdskommuner	5,2	5,0	4,7	3,7
Storstäder	5,3	4,9	5,2	4,8
Förortskommuner	6,1	5,6	5,7	4,4

Större städer	5,7	5,5	5,5	4,0
---------------	-----	-----	-----	-----

Tabell 10.2. Antal heltidsbarn per årsarbetare i arbete med barn (nt 11)

Sammanställningen visar ett mönster som är generellt för samtliga kommungrupper nämligen att personaltätheten ökar över åren. När de olika kommungrupperna jämförs med varandra har glesbygdskommunerna, med ett undantag, en högre personaltäthet än de tre övriga kommungrupperna. Undantaget är år 1999 då storstadskommunerna hade 4,9 årsarbetare jämfört med glesbygdskommunernas 5,0 årsarbetare.

Den tredje jämförelsen avser vård och omsorg om äldre. De nyckeltal som finns att tillgå beskriver resursförbrukning som till sin karaktär kan antas vara insatser av personal. Det ena är Antal beviljade hemtjänsttimmar per månad/person (nt 71) och det andra är Kostnad för insatser i ordinärt boende (nt 74). Tabell 10.3 nedan visar det första måttet (hemtjänsttimmar) i de studerade kommungrupperna.

	År 2000	År 2001
Glesbygdskommuner	29,4	30,1
Storstad	30,7	28,8
Förortskommuner	29,9	30,2
Större städer	26,0	36,9

Tabell 10.3. Antal beviljade hemtjänsttimmar per månad/person i ordinärt boende (nt 71).

När det gäller antal beviljade hemtjänsttimmar per månad/person avviker inte glesbygdskommunerna från de tre övriga grupperna. Den stora avvikelser svarar de större städerna för genom att år 2000 vara de som beviljar lägst antal (26,0 timmar) och året därpå var de som beviljar flest (36,9) timmar.

Det andra mått som troligtvis ger indikationer på personaltätheten är Kostnad för insatser i ordinärt boende/invånare 65 år och äldre (tabell 10.4).

	År 2000	År 2001
Glesbygdskommuner	15 172	17 561
Storstad	10 764	11 731
Förortskommuner	11 276	12 658
Större städer	12 574	13 887

Tabell 10.4. Kostnader för insatser i ordinärt boende/invånare 65 år och äldre (nt 74).

Här avviker glesbygdskommunerna genom att såväl år 2000 som år 2001 ha de högsta kostnaderna av samtliga fyra grupper. År 2001 är skillnaden mellan den högsta (glesbygdskommuner) och den lägsta (storstadskommuner) kostnaden 5 830 kronor.

Sammanfattningsvis visade det sig att glesbygdskommuner, när de jämförs med storstadskommuner, förortskommuner och större städer, i några fall har högre personaltäthet i den kommunala verksamheten. Under de fyra år som jämförelsen avsåg föreföll personaltätheten vara högre inom skolverksamheten och inom förskoleverksamheten.

En marginell avvikelse från mönstret fanns ett av åren inom förskoleverksamheten. När det gäller vård och omsorg om äldre saknas absoluta mått som beskriver personaltätheten. Istället har Beviljade insatser av hemtjänsten använts samt Kostnader för insatser i ordinärt boende. I det första fallet avviker inte glesbygdskommunerna från de övriga. I det andra fallet visar jämförelsen att glesbygdskommunerna verkar ha högre kostnader för insatser i ordinärt boende, än de övriga kommungrupperna. Det resultatet får betraktas som en indikation snarare än en slutsats eftersom det är osäkert i vilken omfattning kostnaderna består av personalinsatser.

När företrädarna för glesbygdskommunerna återigen träffas och får ta del av sammanställningen är det en av dem som, sedan den senaste träffen, på egen hand har funderat vidare. Denne tar till orda. Även om exempelvis en förskola i en liten by har få barn så måste det finnas en viss grundbemanning, menar han. Kommunstrukturen i många glesbygdskommuner är ju sådan att de kommunala enheterna är förhållandevis små och ligger utspridda. Den avslutande reflektionen som företrädarna gör är att högre personaltätheten i glesbygdskommuner inte behöver vara ett utslag av arbetsmarknadspolitik. Snarare kan det vara kommungruppens karaktäristika eller inneboende förutsättningar som framträder i form av en högre personaltäthet.

Avslutning

Det tredelade syftet med projektet – som handlar om RKA:s nyckeltalsdatabas – var att inspirera till användning, att illustrera hur databasen kan användas och att instruera hur jämförande studier kan utformas. De tio analyser som presenterats, och vars data inhämtats från stora delar av databasen, innebär att syftet uppfyllts.

Analyserna har hållits fria från avancerade statistiska beräkningar och metoder. Det var avsiktligt, eftersom ambitionen är att uppmuntra politiker, tjänstemän och andra intressenter utan sådana specialkunskaper till användning. Att databasen i detta projekt har använts tillämpningsorienterat innebär dock inte att databasen inte passar för statistisk analys och ska heller inte ses som någon kritik mot sådana metoder.

Under ganska många år har den traditionella redovisningen kritiserats och problematiserats. Kritiken har handlat om att beslutsfattare behöver annan – och mer relevant – information för att kunna fatta adekvata beslut (Johnson och Kaplan 1987). Kunskaper om ekonomisk utveckling i termer av intäkter och kostnader är inte tillräckligt. Allsidigare information är nödvändig. Att komplettera ekonomirelaterad information med uppgifter om verksamhetsvolym och kvalitet ger ett bättre underlag för beslutsfattare. Sådan allsidig information erbjuds i den i detta projekt studerade databasen.

Men databasen innehåller – givetvis – inte all data som är nödvändig vid analyser, jämförelser och beslutsfattade. En väsentlig observation som forskargruppen gjort under arbetets gång och som också understundom poängterats i analyserna är att databasens uppgifter väldigt sällan erbjuder slutgiltiga svar på de frågor som ställs. Databasen ska heller inte betraktas som ett sådant instrument. Istället ska den uppfattas som ett verktyg som kan användas för att ställa rätt frågor eller som ett instrument för att på övergripande nivå belysa en fråga. Databasen kan till och med betraktas som ett sätt att inom kommuner skapa ”konstruktiv förvirring”.

... pluralism, variation i perspektiv och mätdimensioner och modesta doser av förvirring och osäkerhet förefaller vara önskvärda egenskaper hos ett informationssystem som syftar till att ge rika anledningar att ifrågasätta in-
vanda mönster hos organisationer i föränderliga miljöer. (Hedberg och Jönsson 1978)

I de fall användning av databasen leder till fler frågor än svar kan osäkerheten förhoppningsvis reduceras med hjälp av fördjupande analyser. I sådana studier är det möjligt att ta hänsyn till enskilda kommuners kontext, lokala förutsättningar och behov.

Referenser

Hedberg, Bo och Sten Jönsson, 1978. *Om utformning av informationssystem för organisationer i en föränderlig miljö och om behovet av konstruktiv förvirring*. Arbetslivscentrum: Arbetsrapport 1978:7.

Johnson, H. Tomas och Robert S. Kaplan, 1987. *Relevance Lost. The Rise and Fall of Management Accounting*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.