

Ks § 204

Bos § 109

Dnr KS 0203/2017

En genomlysning av förskolans och grundskolans ekonomi utifrån tidigare budgetbeslut och resursfördelningsmodell enligt uppdrag i 2016 års budget*Bildnings- och sociala utskottet***Ärendebeskrivning**

Kommunfullmäktige beslutade vid sammanträde den 9 december 2015 § 109 i samband med antagande av Budget 2016 och plan för 2017-2018, uppdra åt ekonomichef att genomlysa förskolans och grundskolans ekonomi utifrån tidigare budgetbeslut och resursfördelningsmodell.

Ekonomichef Sara Jonsson har inkommit med rapporten "En genomlysning av förskolans och grundskolans ekonomi utifrån tidigare budgetbeslut och resursfördelningsmodell enligt ett uppdrag i 2016 års budget" daterad den 4 oktober 2017. I rapporten konstateras bland annat att målen i budgetar från 2012 till 2016 ej uppnås, svag koppling mellan tilldelade resurser och uppföljning av resultaten, avsedd effekt ej uppnåtts av beviljade budgetanslag, analyserna av resultaten är diffusa och av svepande karaktär, otydlighet av vad tillsatta resurser avser uppnå samt saknas det systematik i budget- och måluppföljningsarbetet.

Ekonomichef Sara Jonsson föredrar ärendet.

Bildnings- och sociala utskottets beslut

Bildnings- och sociala utskottet hänskjuter ärendet till kommunstyrelsen.

*Kommunstyrelsen***Ärendebeskrivning**

Ekonomichef Sara Jonsson föredrar ärendet.

Kommunstyrelsens förslag

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige godkänna genomlysningen och anse uppdraget slutfört.



EN GENOMLYSNING AV FÖRSKOLANS OCH
GRUNDSKOLANS EKONOMI UTIFRÅN TIDIGARE
BUDGETBESLUT OCH RESURSFÖRDELNINGSMODELL
ENLIGT ETT UPPDRAG I 2016 ÅRS BUDGET



Kopparberg, 2017-10-04
Sara Jonsson
Ekonomichef
Ljusnarsbergs kommun

Sammanfattning

Utredningens syfte är att göra en genomlysning av förskolans och grundskolans budget utifrån tidigare budgetbeslut och resursfördelningsmodell. Motivet för budgetuppdraget antar författaren är frågan om huruvida Ljusnarsbergs kommun får anses ha skapat tillräckliga förutsättningar i budgeten för att uppfylla kommunfullmäktiges mål för verksamheten och fördelat resurserna på ett för ändamålet lämpligt sätt. För att möjliggöra detta krävs att huvudmannen har kunskaper om vilka förutsättningar som påverkar och orsakar skolresultaten.

	2012	2013	2014	2015	2016
Uppnås målen i budgeten?	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Finns koppling mellan tilldelade resurser och uppföljning av resultaten?	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej
Har de budgetanslag som beslutats gett avsedd effekt?	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej

Det ska finnas en röd tråd mellan tilldelade budgetanslag och avsedda effekter, vilka avspeglas i målen för verksamheterna. Analyserna av uppnådda resultat varje år är aningen diffusa och av svepande karaktär. För förskoleverksamheten finns inga mål i budgeten något av de granskade åren.

I utredningen kan konstateras vilka resurser som tilldelas förskolan och grundskolan, men det är inte tydligt vad resurserna är avsedda att uppnå. Samma resultat av samma mål i budgeten har analyserats på fullständigt olika sätt i två olika måldokument för samma år.

Alla kommuner i Sverige har olika förutsättningar att uppnå effektivitet. En jämförelse av den strukturjusterade standardkostnaden i olika kommuner belyser de ekonomiska skillnaderna och hur dessa utjämnas. Det finns fler förutsättningar att ta hänsyn till än kostnader varför ett annat verktyg också är relevant i analysen. Det kallas SALSA och innebär att kvalitetsmåten i grundskolan har justerats till variabler med hänsyn tagna till förutsättningarna att uppnå kvalitet.

Utredningen har endast kunnat kartlägga budgeterade ekonomiska medel men inte besvarat de andra delarna av syftesformuleringen eftersom det saknas en systematik i budget- och måluppföljningsarbetet. En intressant iakttagelse i utredningen är att de närvarande eleverna i grundskolan i flera fall presterar mycket väl. Ett framtida uppdrag skulle därför kunna vara att analysera effekterna av frånvaron på kommunens resultat.

1.1 Bakgrund

Kommunfullmäktige uppdrog 2015-12-09 § 114 åt ekonomichefen att genomlysna förskolans och grundskolans ekonomi utifrån tidigare budgetbeslut och resursfördelningsmodell.

Under 2014 genomfördes en kulturanalys av Ljusnarsbergs kommuns grundskolor och förskolor i samarbete med Region Örebro län. I en samlad rapport redovisades resultaten från kulturanalysen, flera statistiska uppgifter och kommunens resultat från enkätundersökningen "Liv, hälsa, ung", tillsammans med resultatet av Skolinspektionens regelbundna tillsyn av grundskolan. Rapporten utgjorde ett viktigt underlag till det fortsatta utvecklingsarbetet med att skapa bättre måluppfyllelse.

Skolinspektionen konstaterar i rapporten att det finns förutsättningar på de båda skolorna i kommunen att skapa en bättre måluppfyllelse, men att det saknas uppföljning och analys av vad som har orsakat skolornas resultat. De åtgärder som genomförts för att förbättra måluppfyllelsen i skolan bedöms av Skolinspektionen som kortsiktiga i flera fall samt att åtgärderna inte har utgått ifrån analyser och bedömningar av hur tidigare åtgärder och förutsättningar har påverkat måluppfyllelsen. Skolinspektionen menar därför att följande åtgärder måste genomföras i kommunen:

- 1) *"Bedriva ett kvalitetsarbete som omfattar uppföljning och analyser av vad i de förutsättningar som huvudmannen ger påverkar och orsakar skolresultat.*
- 2) *Besluta om utvecklingsinsatser mot bakgrund av denna uppföljning och analys."*

Den samlade rapporten lämnar ett antal prioriterade utvecklingsområden för det fortsatta arbetet med att skapa bättre måluppfyllelse i skolan:

- 3) *Förbättra styrkedjan och kommunikationen från huvudman till skolledning, personal, elever, föräldrar.*
- 4) *Förbättra systematiken i huvudmannens uppföljning, utveckling och planering av förskole- och skolverksamheten.*
- 5) *Förstärka ett enhetligt professionellt förhållningssätt bland personalen i förskola och grundskola där elevernas kunskapsutveckling hela tiden står i centrum i enlighet med de styrdokument som styr verksamheten och det uppdrag som personalen har.*
- 6) *Skapa förutsättningar för att kunna stärka barn och elever utifrån ett helhetsperspektiv – barns och elevers fysiska och psykiska välbefinnande samt måluppfyllelse i både förskola och grundskola genom ett tydligt och aktivt arbete med olika verksamheter som arbetar med barn och unga i kommunen, samverkan med föräldrar samt aktivt och målinriktat arbeta med attityder i kommunen som främjar goda skolresultat.*

Det här uppdraget handlar om att kartlägga de resurser som huvudmannen ger för- och grundskolan, d.v.s. att kartlägga den kommunala budgeten. En kommunal budget består av mål och resurser.

1.2 Skollagen (2014:458)

Kapitel 1

Lika tillgång till utbildning

8 § Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i denna lag.

9 § Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas.

Kapitel 2

8 § Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas förutsättningar och behov.

1.3 Kommunalt ansvar

Staten ålägger kommunerna att erbjuda alla barn förskola från ett års ålder, när föräldrarna arbetar eller studerar, i den omfattning som behövs (8 kap. 4-7 §§ skollagen, 2010:800). Kommunerna ska även erbjuda förskola till dem som är arbetslösa eller föräldralediga minst tre timmar per dag eller 15 timmar per vecka samt allmän förskola från och med hösten det år som barnet fyller tre år, också är 15 timmar per vecka. Kommunerna erbjuder insatserna genom den egna förskoleverksamheten eller genom privata alternativ eller plats i annan kommun.

Kommunerna tar ut en förskoleavgift från föräldrarna. Det är frivilligt att införa ett tak för hur hög avgiften får vara och samtliga kommuner i landet har infört en sådan "maxtaxa". För detta får kommunerna två olika statsbidrag, ett för att kompensera inkomstbortfallet och ett för kvalitetssäkrande åtgärder som syftar till att ökat antalet anställda eller höja kompetensen (Förordning SFS 2001:160 om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa ... och förordning SFS 2001:161 om statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder ...).

Grundskolan ska vara avgiftsfri (10 kap. 10 § skollagen). Detta omfattar böcker och läroverktyg samt en näringsriktig kost. Även skolskjuts ska vara kostnadsfri (32 §) om det krävs skolskjuts med hänsyn till avstånd, funktionsnedsättning, trafikförhållanden eller annan särskild omständighet. Hemkommunen ansvarar för att alla som har rätt till det får utbildning i grundskola eller på annat sätt (10 kap. 24 §).

Grundskolan ska ge eleverna personlig utveckling och förbereda till aktiva livsval samt ligga till grund för fortsatt utbildning (10 kap. 2 § 2 st.) samt ge en god grund för ett aktivt deltagande i samhällslivet (3 st.). Undervisningen ska omfatta 16 ämnen som framgår av 4 § i kap. 10 i skollagen. Det ska utöver dessa finnas språkval och modersmålsundervisning samt elevens val och skolans val (2-3 st.). Elevens val ska fördjupa och bredda elevens kunskaper i ett eller flera ämnen, medan skolans val får omfatta ett lokalt tillval. Undervisningstiden ska omfatta minst 6 890 timmar per elev i grundskolan (5 §).

I 4 kap. 2 § framgår det att staten ska utöva tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning av skolväsendet och andra utbildningar. Kommunen och andra huvudmän har enligt 3-4 §§ ansvaret ett systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen inom grundskola och förskola, på huvudmannanivå. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras (6 §) och om det framkommer brister ska åtgärder vidtas (7 §).

1.4 Syfte

Att göra en genomlysning av förskolans och grundskolans budget i enlighet med kommunfullmäktiges uppdrag och med utgångspunkt i 2 mom. punkt 1) ovan från Skolinspektionens rapport *"vilka förutsättningar huvudmannen ger som påverkar och orsakar skolresultat"* samt kap. 2, 8 § skollagen om att kommuner *"ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas förutsättningar och behov"*.

1.5 Avgränsningar

Uppdraget är omfattande. Denna utredning kommer därför enbart att fokusera på de resursanslag som kommunen beslutat fördela av skatter och generella statsbidrag till förskolan och grundskolan och inte resurser som tillkommer genom statligt riktade bidrag. Utredningen omfattar inte heller anslag till särskolan.

Att *"fördela resurser utifrån barns och elevers förutsättningar"* handlar inte enbart om ekonomiska medel utan även personalens kompetens och tid. I ett vidare begrepp handlar inte ekonomi enbart om pengar utan om att hushålla med resurser överhuvudtaget. Detta dokument avser inte analysera skolpersonalens yrkesutövning, alternativa arbetssätt eller hur personalen utnyttjar sin tid. Författaren har inte den kunskapen och några sådana uppföljningar har inte genomförts och rapporterats till den politiska nivån under den period som analyseras.

Det kan hävdas att kulturen på skolan kan vara en tillgång eller en belastning och således tangera begreppet "resurs". Någon redogörelse för skolans och förskolans kultur finns inte i detta dokument.

Det finns många specialdestinerade statsbidrag. Varje år rekviderar Ljusnarsbergs kommun ett otal sådana bidrag. Det handlar bl.a. om bidrag för att höja personaltäckningen i förskolan samt grundskolans lägre åldrar, "Skapande skola" och andra bidrag för kulturella ändamål, bidrag för att utbilda personal till behöriga lärare samt bidrag för elever som har utländsk bakgrund. Det finns inte utrymme för att gå igenom de kostnader som antas täckas av dessa bidrag i denna utredning. Några kostnader kommer däremot att nämnas. Naturligtvis borde även dessa resurser ge någon effekt på måluppfyllelsen. Särskilda analyser av effekterna av dessa särskilt riktade satsningar är självklart värdefulla då satsningarna ofta är förknippade med mycket administration samt stor arbetstidsåtgång för skolpersonalen.

I kommunen är administrationen och olika stödfunktioner till stor del centraliserade. I denna utredning förutsetts läsaren förstå att dessa resurser också är till för de pedagogiska verksamheterna och därför nämns aldrig t.ex. löneadministration, ekonomiavdelning, reception/växel, diarietföring etc. I utredningen kommer heller inte Bildningschefens uppdrag att nämnas.

Fritidshemmen är en stor verksamhet som regleras i skollagen. Det erbjuds elever från förskoleklass till och med 12 år, vars föräldrar arbetar eller studerar. Arbetslösa har inte rätt till fritidshem. Att kartlägga fritidshemmens budget ingår inte i fullmäktigeuppdraget.

1.6 Disposition

För- och grundskolans budget består av mål och resurser. Utredningen behandlar först resursanslagen till verksamheterna. Målen och resurserna följs upp i delårsrapporter och årsredovisningar, vilket får en redogörelse i efterföljande kapitel i utredningen. Därefter görs ett försök att bedöma om resurserna är förenliga med barnens behov. I kapitel 5 ges exempel på hur effektivitet kan mätas och analyseras. En analys och slutsats avslutar uppdraget.

2. GENOMLYSNING AV TIDIGARE BUDGETBESLUT

2.1 Resursanslag 2013-2016 i kommunfullmäktiges budget

Allmänt

Här räknas bara upp ”extra” anslag och inte sådana anslag som beror på förändrat antal barn.

2013

Sänkt volymtimmeantal i resursfördelningsmodellen från 220 volymtimmar till 210 volymtimmer ger ett tillskott med 420 tkr på årsbasis till förskolan.

2014

Skolpsykolog med 80 procents tjänstgöringsgrad inrättas och finansieras av statsbidrag. Ökade vistelsetider inom förskolan från 30,5 till 31,5 läggs in i resursfördelningsmodellen och genererar en utökning med 289 tkr till förskolan.

2015

Skolpsykologen finansieras inte längre av statsbidrag utan kommunen står för finansieringen av tjänsten som inrättades 2014. Antalet speciallärare i grundskolan utökas med en heltid. Det tillskjuts 15 tkr för att utveckla VFU-verksamheten under ett år.

2016

Minskad efterfrågan på kommunens egna förskolor ger ett minskat resursanslag med 357 tkr som istället betalas till främst Löa friskola. Statsbidrag för lärarlönelyftet budgeteras. Minskning av resurslärare/elevassistent. Borttag central post på 60 tkr för undervisning med motiveringen att behov saknas.

2.2 Inrättande av kulturskola

Kommunfullmäktige beslutade uppdraga åt bildningsutskottet att utreda förutsättningarna för att starta kulturskola i kommunen, den 21 november 2013 § 80. Bildningsutskottet beslutade att det skulle inrättas en arbetsgrupp för ändamålet den 1 januari 2014 Bus § 3. På kommunstyrelsen presenterades ett förslag den 21 maj 2014 § 116, som skulle medföra ökade kostnader på mellan 400-700 tkr. Kommunstyrelsen beslutade att det skulle finansieras genom anspråktagande av kommunstyrelsens disponibla medel.

Det beslutades om inrättande av en tjänst (100 procent) som kulturpedagog, en tillfällig utökning av funktionen som arbetslagsledare till 15 procent samt diverse material och rekvisita.

I utredningen redogörs för varför satsningen på kulturskola är angelägen. Den säger att *”ungdomar som har en aktiv fritid med aktiviteter som de ser som viktiga och utvecklande har en mer positiv syn på livet och presterar bättre i skolan. Utbudet av fritidsaktiviteter för barn och unga inom kommunen är dock idag tämligen begränsat. Att utöka dagens musikskola till en kulturskola där kommunens barn och unga ges möjlighet att utveckla sina estetiska uttryck måste från den aspekten ses som mycket positivt”*.

Kulturskolan ska ha sin grund i grundskolan men för elever som vill fördjupa sina kunskaper ska det erbjudas lektioner efter skolan. Kulturskolan ska bidra till att öka de estetiska läroprocesserna i skolan, vilket antas bidra till ökad motivation som i sin tur troligen kommer att höja måluppfyllelsen. En förstärkt kulturprofil på skolan i Ljusnarsberg antas även skapa viss attraktionskraft och få elever att söka sig dit. Även elever från gymnasieskolan ska erbjudas att ta del av kulturskolans utbud.

I 2016 års budget finns ett uppdrag åt bildningschefen att utvärdera kulturskolesatsningen med syftet att utröna om fler elever valde skolan i Ljusnarsberg istället för privata alternativ eller grundskola i annan kommun. Någon utvärdering har inte gjorts ännu.

2.3 Ny ledningsorganisation för förskolan och grundskolan

Den 21 maj 2014 Ks § 115 beslutades om en ny ledningsorganisation för förskolan och grundskolan i kommunen. Tidigare fanns en rektor för grundskolan årskurs 3-9 på Kyrkbacksskolan och en kombinerad tjänst med 50 procent som rektor för förskoleklass till och med årskurs 2 på Garhytteskolan samt 50 procent som förskolechef. De två uppdragen som förskolechef/rector ansågs svåra att kombinera då förskolan och grundskolan arbetar efter olika läroplaner och verksamheterna är både innehållsmässigt och geografiskt spridda.

I beslutet sades vidare att det fanns ett behov av att utveckla samarbetet mellan de båda grundskolorna för att åstadkomma kontinuitet. Detta ansågs utgöra ett viktigt verktyg för att höja skolresultaten.

Den nya ledningsorganisationen från och med 1 augusti 2014 innebär följande:

1. Det inrättas en gemensam rektor (100 procent) för förskoleklass till och med årskurs 9 och musikskolan.
2. Det inrättas en biträdande rektor (100 procent).
3. Det inrättas en halvtids assistenttjänst (50 procent).
4. Det inrättas en tjänst som enbart förskolechef.

Finansiering av den nya organisationen sker genom att:

5. Dåvarande tjänst som biträdande rektor ökas från 50 procent till 100 procent och den tidigare tjänsten som rektor för förskoleklass till och med årskurs 2 på 50 procent tas bort.
6. Tjänsten som assistent finansieras via lönebidrag från Arbetsförmedlingen.
7. Tre uppdrag motsvarande 45 procent utvecklingsledare inom förskolan tas bort.

Kommunstyrelsen beslutade att organisationen skulle utvärderas efter ett år.

I utvärderingen uttrycker dåvarande bildningschef att den nya organisationen, *”med en rektor som har det pedagogiska ansvaret och en biträdande rektor med en mer administrativ funktion upplevs som en förbättring jämfört med tidigare. Arbetsbelastningen för rektor och biträdande upplevs dock som hög.”* För att underlätta ytterligare föreslår bildningschefen:

- Att utvecklingsledaren på Kulturskolan får ett utökat ansvar för den dagliga ledningen och att uppdraget som utvecklingsledare utökas från 15 till 20 procent.

- Att det tillförs en resurs som 50 procent skolassistent.

Kommunstyrelsen beslutade hänskjuta utredningen till budgetberedningen den 17 juni 2015 § 146. Anslagen togs inte med i budgetprocessen inför 2016 års budget.

2.4 Informations- och kommunikationsteknik (IKT)

År 2013 anställdes en IKT-pedagog till de pedagogiska verksamheterna i Ljusnarsbergs kommun. IKT-verksamheten ingår i skolpengen som IT-kostnader. På den tiden hade Ljusnarsbergs kommun ett samverkansavtal med Hällefors kommun om IT. Ljusnarsberg betalade för 2,50 årsarbetare. Kommunens personal var anställda av Hällefors kommun men två av dem hade sina kontor i Ljusnarsberg och inom ramen för motsvarande 0,50 årsarbetare ingick del av IT-chef samt resurs till grundskolan, som arbetade i Ljusnarsberg en eller ett par dagar i veckan.

När organisationen splittrades och Ljusnarsberg anställde IT-personalen i sin egen organisation, överflyttades endast 2,0 årsarbetare till Ljusnarsberg från Hällefors. Resterande 0,50 årsarbetare användes till att anställa en IKT-pedagog och denne finns med i budget sedan 2014. Personen i fråga är anställd på 100 % tjänst där kommunen får bidrag från Specialpedagogiska skolmyndigheten motsvarande 50 % tjänst.

3. GENOMLYSNING AV RESULTATEN

3.1 Måluppföljning i budgeten 2012-2016

Utifrån fullmäktiges uppdrag att höja måluppfyllelsen i grundskolan borde tillskott i budgeten kunna relateras till analysen i årsredovisningen av varför målen inte har uppnåtts. Detta avsnitt avser ta reda på om det finns en tydlig röd tråd mellan budget och uppföljning av budgeten.

2012

Måluppfyllelse 1

Målet är att andelen behöriga till gymnasieskolan ska vara 95 procent. Målet uppnås ej. Resultatet är 87,5 procent.

Analys/åtgärder

”Utveckling av våra metoder att tidigt upptäcka elever som av olika anledningar inte når kunskapsmålen kombinerat med att vi förfinar våra arbetssätt för att möta varje elevs individuella behov.

Individuella insatser för de elever i högre årskurser som skolan bedömer riskerar att inte nå behörighet till gymnasiet.

Insatser i förskolan och i de tidiga årskurserna för att höja läsförmågan hos eleverna.”

Måluppfyllelse 2

Målet är att andelen elever som känner sig trygga i skolan ska vara 100 procent. Målet uppnås inte. Andelen är 90 procent.

Analys/åtgärder

”Utveckling av skolans metoder mot kränkande behandling. Fortbildning av trygghetsteamet.

Utvärdering av hur ordningsreglerna fungerar och efterlevs på skolorna.

Arbetet med att utveckla bra och sunda normer och rutiner kring skoldagen skall fortsätta och utvecklas.

Trygghetsvandringar på våra grundskolor och förskolor.”

Måluppfyllelse 3

Målet är att det genomsnittliga meritvärdet i årskurs 9 ska överstiga 210 på lång sikt, med delmål 202 för år 2012. Målet uppnås inte; meritvärdet 177,8.

Analys/åtgärder

”Högre förväntningar på alla elever – enbart godkänt i ett ämne får inte vara slutmålet.

Se även åtgärder ovan.”

2013

Måluppfyllelse 1

Målet är att alla elever ska vara behöriga till gymnasieskolan med ett målvärde om 95 procent 2013. Målet uppnås inte. Andelen behöriga är 77,5 procent.

Analys/åtgärder

"1. Lärare observerar varandras lektioner i syfte att hjälpa varandra utveckla undervisningen och få alla elever delaktiga. 2. Göra målet tydliga för eleverna och utveckla bedömningen för att stödja inläringen. 3. Öka föräldrarnas delaktighet i sina barns skolarbete. 4. Utveckla användningen av IT som kompensatoriskt verktyg för de elever som p.g.a. funktionsnedsättningar har svårt att nå målen. 5. Sätta in adekvata åtgärder för de elever som inte hänger med i skolarbetet och vidta individuella åtgärder för eleverna i högre årskurser som skolan bedömer riskerar att inte nå målet. 6. Bildningsutskottet tillsatte i januari 2014 en arbetsgrupp för att utarbeta förslag till insatser för att öka måluppfyllelsen."

Måluppfyllelse 2

Alla elever ska känna sig trygga i skolan och målet för 2013 är 100 procent. Målet uppnås ej. Av eleverna i årskurs 3-9 kände sig 92 procent trygga enligt en enkätundersökning.

Analys/åtgärder

"Andelen elever som känner sig trygga i skolan har sjunkit något i jämförelse med föregående år. Att eleverna känner sig trygga i skolan är en förutsättning för att de lyckas i skolan. Kommunen måste därför fortsätta att utveckla det förebyggande arbetet."

Resultaten av de analyser som görs av de årliga elev- och föräldraenkäterna utgör underlag för revidering av skolornas planer mot kränkande behandling."

Måluppfyllelse 3

Målet är att meritvärdet i årskurs 9 ska vara 210 poäng med ett delmål för 2013 på 202. Målet uppnås ej. Meritvärdet är 177.

Analys/åtgärder

"Samma som målet om behöriga till gymnasieskolan. Bildningsutskottet tillsatte i januari 2014 en arbetsgrupp för att utarbeta förslag till insatser för att öka måluppfyllelsen."

2014

Måluppfyllelse 1

Målet är att alla elever ska vara behöriga till gymnasieskolan, med delmål 95 procent för 2014. Målet uppnås inte. Andelen behöriga är 76,5 procent.

Analys/åtgärder

"Flera insatser krävs, bl.a. att skolan utvecklar metoder för att individualisera undervisningen så att alla elever får undervisning på 'sin nivå'. Specialundervisning för de elever som har behov av detta. Tidiga insatser för de elever som inte når målen i svenska och matematik i åk 1 och 2."

Notering: här finns en röd tråd mellan måluppföljningen 2014 (specialundervisning för de elever som har behov av detta) och beslutade resurser i 2015 års budget (utökning med 1,0 speciallärare). För att följa en systematik skulle resultatet av

satsningen följas upp i årsredovisningen för 2016. Dessvärre är målet om behörighet till gymnasieskolan borttaget i 2016 års budget.

Måluppfyllelse 2

Alla elever ska känna sig trygga i skolan (målvärde 100 procent). Målet uppnås inte eftersom 95,2 procent av eleverna i årskurs 5 och 91,2 procent av eleverna i årskurs 8 känner sig trygga i skolan.

Analys/åtgärder

"Fortsatt arbete i trygghetsteamerna på skolorna och dialog med eleverna är åtgärder för att öka tryggheten."

Måluppfyllelse 3

Målet är att det genomsnittliga meritvärdet i årskurs 9 ska överstiga 210, med målvärdet 202 för år 2014. Målet uppnås inte; meritvärdet är 174,4.

Analys/åtgärder

"Förväntningarna ska vara höga i alla led och skolan ska använda metoder som motiverar eleverna till att sätta målen högre. Fortsatt utveckling av skolans arbete kring formativ bedömning."

2015

Måluppfyllelse 1

Andelen elever som nått Skolverkets fastställda nivåer i ämnena svenska och matematik på nationella proven i årskurs 3 ska vara minst 70 procent. Målet uppnås inte. Andelen i svenska är 50 procent och andelen i matematik 55,9 procent.

Analys/åtgärder

"I matematik låg pojkarnas resultat genomgående över rikssnittet medan flickorna presterade under snittet i alla delar av provet. Individuella åtgärder."

Måluppfyllelse 2

Målet är att meritvärdet i årskurs 9 bland kommunens elever ska vara minst 210 poäng. Målet uppnås inte då resultatet är 193,5 poäng.

Analys/åtgärder

"Skapa trygghet via trygghetsteamet och tillsätta en speciallärare på fyra elever. Kontinuerliga anpassningar och fördelning av resurser."

2016

Måluppfyllelse 1

Andelen elever som får godkänt på nationella proven i årskurs 3 ska vara minst 70 procent år 2018. Delmålet för 2016 är 58 procent. Resultatet är 43,8 procent och målet uppnås ej.

Analys/åtgärder

"Målet ej uppnått och en försämring jämfört med föregående år. Många av eleverna faller igenom i ett av delproven men klarar de övriga. Genomgående presterar pojkarna bättre än flickorna."

Kraftfulla åtgärder behövs för att höja resultaten. Tidiga insatser för de elever som inte når målen i svenska och matematik i åk 1 och 2. Skolan följer upp varje elevs resultat

individuellt fyra gånger per läsår. Specialundervisning för de elever som har behov av detta. En analys krävs varför flickorna presterar sämre än pojkarna.”

Måluppfyllelse 2

Meritvärdet 2018 ska vara minst 210 och delmålet för 2016 är 190. Resultatet uppnås nästan. Meritvärdet är 189,2.

Analys/åtgärder

”Målet uppnås inte. Resultatet är dock mycket nära målvärdet och på en marginellt högre nivå än föregående år. Även här är resultaten markant lägre för flickor än för pojkar vilket varit fallet tre av de senaste fyra åren. Jämfört med föregående år är det fler elever som klarat godkänt resultat men detta kompenseras av att färre elever nått de högre betygen. Behörigheten till gymnasiet har ökat till 79,5 procent år 2015 till 85,4 procent år 2016.

Ett fortsatt arbete för att utveckla och stärka skolans systematiska kvalitetsarbete med individuell uppföljning av alla elever. Analys av varför flickorna presterar sämre än pojkarna och åtgärder för att åtgärda skillnaderna.”

3.2 Analys av röd tråd mellan mål i budgeten och tilldelade resurser

Det ska finnas en tydlighet mellan resurser, prestationer, resultat och effekter för kommunens invånare enligt kommunallagens förarbeten. I den årliga revisionen av den kommunala verksamheten och ekonomin bedömer revisorerna särskilt om det föreligger en röd tråd i det avseendet. Skolinspektionen har uttryckt sambandet på ett liknande sätt (se bakgrunden i denna utredning om kulturanalysen). Den anger att kvalitetsarbetet som bedrivs ska omfatta uppföljning och analyser av de förutsättningar som huvudmannen gett verksamheten och hur dessa påverkar skolresultaten. Utifrån uppföljningen och analysen ska huvudmannen besluta om utvecklingsinsatser. Uppföljningen, utvecklingen och planeringen ska hålla en systematik. Skolinspektionen kallar kommunikationen mellan politiker och verksamhet samt systematiken i hur processen fungerar för ”styrkedja”.

Utifrån fullmäktiges uppdrag att höja måluppfyllelsen i grundskolan borde tillskott i budgeten kunna relateras till analysen i årsredovisningen av varför målen inte har uppnåtts. I måluppföljningen i årsredovisningarna 2012-2016 utkristalliserar ett antal punkter som ständigt återkommande i analyserna.

- I. Tidiga insatser för de elever som inte ser ut att klara målen. Med tidiga insatser menas insatser redan i förskolan och årskurs 1 och 2. Det bör ske en uppföljning av effekterna av de tidiga insatserna och i budget 2015 och 2016 finns mål för resultaten på nationella proven i årskurs 3.
- II. Flickorna presterar genomgående sämre än pojkarna. En av flera åtgärder som föreslås i uppföljningarna handlar om att analysera varför flickorna presterar markant sämre än pojkarna.
- III. Individuella insatser anpassade för varje elev krävs för att öka måluppfyllelsen. I uppföljningen av 2016 års budget anges att elevernas resultat följs upp individuellt fyra gånger per år. Specialundervisning sätts in när det finns sådana behov.
- IV. Skolans arbetssätt anges vara av väsentlig betydelse och att det systematiska kvalitetsarbetet och den formativa bedömningen utvecklas.

- V. Det är viktigt att förväntningarna på eleverna är sådana att eleverna förväntas prestera i enlighet med målen för verksamheten. Målen ska kommuniceras med eleverna och de ska våga sätta höga mål för sig själva. Det anges i uppföljningen av 2013 års budgetmål att verksamheten vill öka föräldrarnas delaktighet i sina barns lärande.
- VI. Det anges angående måluppföljningen om trygghet i skolan att ”trygghetsteamet” spelar en avgörande roll.

Det anges i uppföljningen av 2013 års budgetmål att Bildningsutskottet har tillsatt en arbetsgrupp i januari 2014 för att utarbeta förslag till insatser för att öka måluppfyllelsen.

Om analyserna betraktas med kritiska ögon, anser författaren att innehållet är bristfälligt. Åtgärderna för att nå ökad måluppfyllelse är aningen diffusa och av svepande karaktär. När åtgärder föreslås används ord som ”utveckla metoder”, ”utveckla det förebyggande arbetet”, ”fler insatser”, ”individuella åtgärder”, ”kraftfulla åtgärder”, ”skapa trygghet”, ”kontinuerliga anpassningar och fördelning av resurser” och ”förfina arbetsätt”. Det är svårt att se att de förtroendevalda har fått en klar uppfattning om vilka konkreta åtgärder de senare ska begära återkoppling om. Om åtgärder är för abstrakta är det av vikt att de förtroendevalda begär ett förtydligande så att de kan se den röda tråden mellan tilldelade resurser och effekter för kommunens invånare.

Förutom ordvalet anser författaren att det finns ytterligare en orsak till att åtgärderna är i det närmaste omöjliga att följa upp. Det förklaras nämligen aldrig någonstans varför verksamheten ser att en specifik åtgärd leder till ett bestämt resultat. Analysen i 2016 års redovisning får agera exempel:

Det anges att måluppfyllelsen har försämrats. Det framgår att många elever faller igenom i ett av delproven men klarar de övriga. Vidare presterar pojkarna bättre än flickorna.

Det nämns aldrig i uppföljningen i årsredovisningen vilket prov som många av eleverna inte klarar. Istället anges ”kraftfulla åtgärder”, ”tidiga insatser för elever i svenska och matematik” (målet avser elever i årskurs 3), ”följa upp elevernas resultat fyra gånger per år”, ”specialundervisning för elever som har behov av detta”. När analysen vidare säger att flickorna presterar sämre än pojkarna, anges inte någon förklaring, utan endast att ”analys krävs”.

3.3 Analysen av resultaten av fullmäktiges mål i kvalitetsredovisningen

I en notering till måluppföljningen i avsnitt 3.1 anges att det finns en röd tråd mellan måluppföljningen 2014 och beslutade resurser i 2015 års budget men att målet tagits bort i 2016 års budget då uppföljning av effekterna av det extra anslaget skulle ha gjorts. I analysen av målet för meritvärdet i årsredovisningen kommenteras dock ändå behörigheten till gymnasieskolan, som anges ha förbättrats.

I kvalitetsredovisningen för förskolan, förskoleklassen, fritidshemmen och grundskolan i Ljusnarsbergs kommun läsåret 2014/2015, bildnings- och sociala utskottet § 213, 2015-11-12 kan läsas analyser av måluppfyllelsen läsåret 2014/2015.

På sida 11 redovisas resultaten på nationella proven i årskurs 3. Det framgår att samtliga elever har genomfört proven i matematik och svenska, eftersom frånvaron har exkluderats. Underlaget för statistiken är 34 elever. På sidan 5 presenteras antalet elever i respektive årskull och där står det istället att årskurs 3 har 39 elever, asylsökande elever ingår inte i

siffrorna. Det borde innebära att frånvaron på nationella proven var fem elever, alltså 12,8 procent, förutom asylsökande.

På flera följande sidor redovisas resultaten i årskurs 6-9. På sidan 16 hämtas följande citat om årskurs 9:

”100 % av eleverna blev godkända i de nationella proven i NO! Härligt!”

På sida 14 står det att 19,51 procent av eleverna aldrig deltog i NO-provet. Underlaget är 41 elever totalt, alltså var det åtta elever som inte deltog. På sidan 5 står det dessutom att antalet elever i årskurs 9 är 43 stycken.

I kvalitetsredovisningen för läsåret 2015/2016 framgår inte någon frånvaro eller elevunderlag, som i tidigare kvalitetsredovisning. Det anges på sid. 13 i analysen att resultaten har försämrats i jämförelse med föregående år. Det redogörs däremot inte för vilka uppgifter rapporten gör jämförelser med. Här innebär det en svårighet att uppföljningen ser olika ut för olika läsår. Analysen på sidan 13 är inte heller densamma som analysen i årsredovisningen, trots att det specifikt anges i dokumentet att det görs en uppföljning av fullmäktiges mål för verksamheten.

Analys i årsredovisningen 2016	Analys i Kvalitetsredovisningen 2016
<p><i>”Målet ej uppnått och en försämring jämfört med föregående år. Många av eleverna faller igenom i ett av delproven men klarar de övriga. Genomgående presterar pojkarna bättre än flickorna.</i></p> <p><i>Kraftfulla åtgärder behövs för att höja resultaten. Tidiga insatser för de elever som inte når målen i svenska och matematik i åk 1 och 2. Skolan följer upp varje elevs resultat individuellt fyra gånger per läsår. Specialundervisning för de elever som har behov av detta. En analys krävs varför flickorna presterar sämre än pojkarna.”</i></p>	<p><i>”Konstateras att mindre än hälften av eleverna i åk 3 uppnått kunskapsmålen i svenska och tyvärr en försämring mot fjolårets resultat. Att ge elever möjlighet att utveckla ordförråd och därmed läsförståelsen är av största prioritet [...]</i></p> <p><i>Den direkta insatsen med start i augusti kommer att utgöras av att lärarna kommer att jobba efter ett intensivprogram (WIP) som är avsett för elever i åldrarna 9-12 år. Det handlar om en strukturerad träning av fonem/grafem-koppling som ger goda effekter på ordavkodning, stavning, fonologisk medvetenhet och läsförståelse. WIP sker i en till en undervisning under 12 veckor, 30 minuter varje dag.</i></p> <p><i>Även matematiken kommer att intensivtränas de första veckorna av höstterminen. Gällande matematiken handlar det att säkerställa elevernas medvetenhet om de fyra räknesätten.</i></p> <p><i>Det är inte till gagn för elevernas kunskapsutveckling att byta skola och lärare mellan årskurs två och tre. Det kan vara en av flera bakomliggande orsaker till att eleverna i Ljusnarsbergs kommun de senaste åren har presterat under riksnittet i de nationella proven i årskurs 3.”</i></p>

Att följa upp samma saker år från år är viktigt för att följa utvecklingen och effekterna av de tilldelade resurserna och utnyttjandet av resurserna. Att analyserna skiljer sig åt mellan olika dokument tyder på att det inte råder konsensus, eller att det i vart fall inte är klargjort vilka åtgärder som har föranlett vilka resultat. I denna utredning om skolans budget är det svårt att avgöra vilka effekter som uppnåtts och vilka eventuella behov som inte tillgodoses i budgeten, apropå den låga måluppfyllelsen.

Till detta ska även påpekas att förskolan fått extra anslag till sin budget flera år under den granskade perioden. För att följa upp effekten av dem kan fullmäktige formulera ett mål i budgeten. Då går det att avgöra om förskolan har uppnått den nivå på kvalitet som de förtroendevalda har förväntat sig i och med resurstilldelningen.

En annan fråga i sammanhanget är betydelsen av den höga frånvaron på nationella proven för skolans måluppfyllelse. Denna aspekt har inte framkommit i tidigare analyser. När frånvaron inte inkluderas har kommunen ibland haft en mycket hög måluppfyllelse. Det faktum att flickor och pojkar har olika grad av måluppfyllelse har uppmärksamrats i flera analyser men någon förklaring till skillnaderna har inte presenterats.

4.1 Grundbelopp och tilläggsbelopp

Alla förskolor och skolor har enligt skollagen skyldighet att ge stöd åt barn och elever som är i behov av särskilt stöd. Resurser för detta inkluderas i det så kallade grundbeloppet. Tilläggsbeloppet avser således endast ersättning för extraordinära stödåtgärder som inte har koppling till den vanliga undervisningen (se 9 kap. 19-21 §§, 10 kap. 37-39 §§ samt 11 kap. 36-38 §§ skollagen, 2010:800, samt 14 kap. skolförordningen, 2011:185).

Grundbeloppet för förskoleklass och grundskola avser ersättning för undervisning, läroverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan. Det betyder att kostnader för till exempel stöd i form av extra undervisning, individualiserat lärande, specialpedagogiska insatser eller undervisning i särskild grupp som syftar till att hjälpa elever att nå målen ska täckas av den ersättning som betalas ut genom elevens grundbelopp.

En förutsättning för att tilläggsbelopp ska kunna lämnas är att eleven har ett omfattande behov av stöd som inte är förknippat med undervisningssituationen. Stödåtgärderna ska vara extraordinära. Näst intill alla elevers behov ska därmed kunna tillgodoses inom ramen för grundbeloppet.

Även om utgångspunkten är att elever ska behandlas lika oavsett om den skolenhet där de går är en kommunal skola eller en fristående skola förutsätter regelverket att en individuell bedömning görs av varje elevs unika situation och behov. Om utredningen visar att en viss elev har ett stödbehov som är av det slaget att den kan anses kvalificera som omfattande behov av särskilt stöd, saknar det betydelse att andra elever med motsvarande diagnos inte har bedömts ge rätt till tilläggsbelopp. Eftersom tilläggsbelopp endast ska lämnas i undantagsfall måste dock utredningen klart visa att eleven har ett sådant omfattande behov av särskilt stöd. (Se Högsta domstolen 4314-11.)

Ett bidrag till enskild huvudman ska beslutas per kalenderår och grunda sig på kommunens budget för det kommande budgetåret, samt beslutas före kalenderårets början. Om ytterligare resurser senare ges till hemkommunens verksamhet under budgetåret, ska motsvarande tillskott ges till de enskilda huvudmännen. Om hemkommunen minskar ersättningen till sin motsvarande verksamhet får bidrag till enskilda huvudmän minskas i motsvarande mån genom att återstående utbetalningar under budgetåret sätts ner. Om den enskilde huvudmannen och kommunen inte kommer överens om annat, ska bidraget betalas ut med en tolftedel varje månad.

Elever folkbokförda i kommunen som går i förskoleklass och grundskola i annan regi

Andel (%)	2014	2015	2016
Askersund	4,5	4,9	1,2
Degerfors	1,4	2,0	0,4
Hallsberg	7,0	6,5	3,5
Hällefors	1,7	2,2	0,3
Karlskoga	3,2	2,9	2,3
Kumla	6,0	6,3	4,7
Lekeberg	7,9	8,1	3,7
Lindesberg	6,4	6,2	4,5
Ljusnarsberg	15,3	13,4	7,6
Nora	10,4	9,8	8,6

Källa Kommun- och landstingsdatabasen.

Kommunen representeras i ett nätverk av skolekonomer i länet som träffas regelbundet sedan flera år tillbaka. Nätverket brukar sammanställa kommunernas respektive ersättningar till andra kommuner och fristående skolor för förskola, grundskola och fritidshem. Ljusnarsberg har varit bland de kommuner som har högst ersättningar inom grundskolan men lägst till förskolan och fritidshemmen.

I 2017 års budget har förskoleanslaget utökats med fria pedagogiska luncher. Det görs däremot ingen kartläggning i denna utredning av 2017 års anslag. Nedan presenteras anslagen 2015, men det finns underlag för andra år i kommunens diarium.

2015	Askersund	Degerfors	Hallsberg	Hällefors	Karlskoga	Lekeberg	Lindesberg	Ljusnarsg
Förskola								
Lokaler	16 280	18 075	19 845	12 856	14 573	19 396	14 653	8 247
Personal	74 879	83 575	72 648	76 528	72 210	78 021	77 466	66 460
Ledning	39 84	6 458	5 068	3 369	3 022	-	3 443	4 746
Material	690	659	1 770	1 174	1 170	2 000	1 909	721
Elevvård	-	-	972	-	-	-	718	-
Måltider	13 488	8 637	14 402	4 076	11 205	8 388	10 084	4 650
Summa	109 321	117 404	114 705	98 003	102 180	107 805	108 273	84 824
Förskolekl	Askersund	Degerfors	Hallsberg	Hällefors	Karlskoga	Lekeberg	Lindesberg	Ljusnarsg
Lokaler	12 045	8 525	14 480	10 812	9 183	16 801	17 610	5 525
Personal	26 090	31 275	35 691	23 924	42 356	36 534	30 348	64 497
Ledning	2 047	2 513	3 987	2 514	2 561	-	3 319	4 597
Material	916	800	1 273	2 431	1 149	2 000	1 819	2 003
Elevvård	-	3 975	2 837	3 179	-	2 000	2 853	1 264
Måltider	6 533	-	6 540	5 828	-	4 272	6 761	6 426
Summa	52 004	47 088	70 758	53 158	60 320	67 262	68 467	84 311
Åk 1-6	Askersund	Degerfors	Hallsberg	Hällefors	Karlskoga	Lekeberg	Lindesberg	Ljusnarsg
Lokaler	21 795	15 522	14 480	19 039	11 797	17 136	17 610	13 351
Personal	39 938	57 350	35 691	42 158	37 253	43 415	40 369	67 982
Ledning	1 770	3 527	3 987	3 641	2 561	-	3 654	2 439
Material	1 416	1 692	1 273	2 325	1 251	3 117	2 852	2 416

Elevvård	4 623	3 975	2 837	3 179	2 724	3 070	2 879	1 152
Måltider	6 479	7 843	6 540	5 878	6 551	4 272	6 761	6 599
Summa	82 999	89 909	70 758	83 217	67 841	77 528	80 930	93 939
År 7-9	Askersund	Degerfors	Hallsberg	Hällefors	Karlskoga	Lekeberg	Lindesberg	Ljusnarsg
Lokaler	11 748	18 055	14 480	15 992	17 372	20 571	30 406	13 351
Personal	38 780	61 098	36 823	44 834	43 689	51 809	51 708	67 946
Ledning	2 810	4 284	4 241	4 326	2 910	-	3 975	2 439
Material	1 706	2 575	1 869	2 706	1 863	3 615	3 860	2 957
Elevvård	4 622	3 975	4 088	5 130	2 724	3 048	2 880	1 152
Måltider	6 934	7 843	6 540	4 873	4 807	4 272	6 761	7 120
Summa	72 715	97 830	74 289	85 009	80 100	90 963	108 733	94 965

Som nämndes tidigare i avsnittet har Ljusnarsberg en låg förskolepeng jämfört med de andra kommunerna i länet. Vad detta beror på har författaren gjort ett försök till att utreda på en nätverksträff den 13 maj 2016. I nedanstående tabell framgår vissa skillnader mellan kommunernas förskoleanslag.

	Askersund	Ljusnarsbg	Karlskoga	Hallsberg	Hällefors	Degerfors
Personal-anslag	5,9 barn/åa	210 volymtimmar; ca 6 barn/åa	19 barn/avdelning; ca 5,8-5,9 barn/åa	2,9 personal/avdelning; ca 6,2 barn/åa	3 personal/avdelning; ca 5,0-6,7 barn/åa	
Anslag för lekmaterial och övrigt material	800 kr/barn för allt	215 kr/barn för lekmaterial och 77 kr/barn för övrigt material	1 170 kr/barn för allt	Ingen uppgift	Ingen uppgift	9 000 kr/avdelning för allt
Sjuk- och semester vikarier	Budget för 1 förskola som är öppen på sommaren, ca 300 000 kr	Ingen särskild budget för vikarier, hushålls med totala anslaget	Avsätter 2 % av personalanslaget för att hålla förskolor öppna på sommaren	Ca 2 % av personalanslaget för en förskola som har öppet på sommaren; ca 300 000-400 000 kr	2 förskolor är öppna på sommaren, budgeteras ej (inget särskilt anslag) och rör sig inte om något stort behov	Liten vikariepott för att 1 förskola ska ha öppet på sommaren

Det som utmärker Ljusnarsberg i förhållande till övriga kommuner och i förhållande till den egna organisationen är de låga anslagen för material. Här har grundskolan i Ljusnarsberg höga anslag jämfört med övriga kommuner och även jämfört med förskolan i den egna organisationen.

Det kan även konstateras att Ljusnarsberg har höga personalanslag till grundskolan. I Ljusnarsberg delas samma resursanslag ut för personaltäthet oavsett ålder på barnen eller hur långa dagar de är i skolan. I förskoleklass går barnen i skolan måndag-torsdag, ca 21 timmar per vecka. I lågstadiet går eleverna 18,50 timmar per vecka, sedan ökar antalet till 22 timmar i årskurs 4 och i årskurs 5-9 är det 24 timmar.

När barn mellan 6-12 år inte har undervisningstid i skolan påverkas behovet av fritidshemsverksamheten. Att barnen i förskoleklassen är lediga på fredagar innebär att de

som inte kan vara hemma behöver gå till fritidshem. I Ljusnarsberg har fritidshemsverksamheten resursanslag motsvarande 20,3 barn per årsarbetare. I nuvarande bemanning finns endast 0,3-0,4 årsarbetare med utbildning till fritidspedagog eller pedagogiskt utbildad personal. I budgeten saknas målskrivningar för denna verksamhet.

4.2 Hur mycket ska förskolan och grundskolan kosta?

Hur mycket verksamheten ska kosta är upp till de förtroendevalda i varje kommun att besluta. Hur mycket verksamheten skulle kunna kosta går att bedöma med hjälp av att analysera utjämningsystemet. Kostnadsutjämningsystemet mellan kommunerna avser skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att tillhandahålla pedagogisk verksamhet. Det som utjämnas är de strukturella skillnaderna och inte valet av skattesats eller ambitionsnivå. I grundskolemodellen görs till exempel beräkningar av merkostnader för små skolor och det tas hänsyn till avstånd för skolskjutsar (SOU 2011:39).

Enligt Statskontorets utredning 2015:5 *Delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet – förslag till uppdateringar* (s.21), brukar kommunernas kostnader för förskolan till 70 procent utgöras av personalkostnader. Detta är i stort sett oberoende av var i landet eller inom vilken kommungrupp förskoleverksamheten bedrivs. Resterande kostnader brukar sedan fördelas lika på lokaler och övriga kostnader.

Enligt Statskontorets utredning s. 24 påverkas vistelsetiden i förskolan ofta av föräldrarnas sysselsättning, föräldrarnas civilstånd och barnens ålder. Barn till föräldrar som arbetar eller studerar har högre genomsnittlig vistelsetid. Barn till ensamstående föräldrar är i genomsnitt två timmar längre tid i förskolan än barn till gifta och sammanboende. Ju yngre barnen är desto kortare är den genomsnittliga vistelsetiden.

De strukturella kostnadsskillnaderna ska utjämnas i det kommunala utjämningsystemet och de faktorer som avgör kostnadsskillnaderna mellan kommuner är i första hand vistelsetid, åldersstruktur, arbets- och studietid samt personaltäthet. Åldersstrukturen påverkar kostnaderna långt mer än de övriga faktorerna (s. 39). Sambandet mellan barnens vistelsetid och kostnaden per inskrivet barn är svagt enligt Statskontorets utredning (s.46).

Kostnadsutjämningsystemets modell för förskoleklass och grundskola har variabler för små skolor, avstånd för skolskjutsar, modersmålsundervisning och svenska som andra språk. De två första variablerna räknas fram genom att använda en fiktiv modell framtagen av Glesbygdsverket. De två sistnämnda avgörs av hur stor andel av eleverna 7-15 år som har utländsk bakgrund.

Glesbygdskommuner har höga kostnader för grundskolan därför att de har merkostnader för skolmåltider, lokaler och undervisning då det är få elever i varje klass. Även storstäderna har höga kostnader för undervisning och lokaler eftersom lärarna har relativt sett höga löner, det är höga lokalhyror och höga kostnader för modersmålsundervisning. (Se SOU 2011:39 betänkande av utjämningskommittén, *”Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningsen”*, s.114-119.)

Av SOU 2011:39 s. 150 framgår att lokalkostnaderna i skolan är högst i kommuner som ökar respektive minskar mest. Där elevantalet ökar är kostnaderna per kvadratmeter lokalyta höga och där elevantalet minskar är lokalkostnaderna per elev höga. I de kommuner som minskar mest är antalet kvadratmeter per elev ca 30 procent högre än i genomsnittskommunen. Motsvarande för förskolelokaler har inte konstaterats. Däremot att kostnaderna är tio procent högre i kommuner där barnantalet ökar.

Kostnadsutjämningsystemet utgår ifrån en beräknad standardkostnad för varje kommun och verksamhet. Är kommunens kostnader högre än standardkostnaden antas att kommunen har högre ambitionsnivå än vad staten kräver eller av annan anledning betalar mer för verksamheten än vad den borde kosta. I motsats till detta har kommuner med lägre kostnader en effektiv verksamhet om kvaliteten samtidigt är tillfredsställande.

I jämförelse med övriga kommuner i Örebro län borde Ljusnarsbergs kommun ha en låg kostnad för barn och utbildning. Detta beror förmodligen till största del på att befolkningsstrukturen är sådan att det föds få barn, antalet enheter är få och att kommunen är liten men ingen glesbygdskommun.

Standardkostnader kronor per invånare	2014	2015	2016
Askersund	18 168	18 904	19 034
Degerfors	18 078	18 075	18 778
Hallsberg	20 395	20 661	20 982
Karlskoga	18 257	18 777	19 294
Kumla	22 881	23 278	23 666
Lekeberg	21 865	22 385	22 862
Lindesberg	19 405	19 839	20 226
Nora	19 723	20 019	20 320
Ljusnarsberg	15 784	16 048	16 824
Ljusnarsberg (utfall)	19 569	20 902	24 269

Källa Kommun- och landstingsdatabasen.

I ett avsnitt om hur mycket en kommunal verksamhet får kosta är det värt att nämna budgetens syften. Primärt handlar det om resursfördelning, styrning, samordning och kontroll över verksamheten. Eftersom kommunens kostnader i huvudsak inte regleras av en marknad får budgeten rollen som styrmedel och tilldelar verksamheten resurser och utkräver motprestation. Hur prioriteringarna görs utifrån den totala intäktsramen för året är upp till de förtroendevalda att avgöra. Det går inte att prioritera allt lika mycket samtidigt och inte heller att fördjupa sig i allt. Hur mycket resurser som fördelas till de pedagogiska verksamheterna kan ha många förklaringar, men faktum är att det sker genom en demokratisk process.

I några fall kan det dock bli tal om prioriteringar av verksamhetsnivån själva. Om sådana initiativ inte förankras till den politiska nivån är det i praktiken verksamheten som styr över de kommunala resurserna och inte de av folket demokratiskt valda representanterna. Då blir det ännu svårare att se kopplingen mellan resurser, prestationer, resultat och effekter för kommunens invånare. I detta dokument är utgångspunkten den beslutade budgeten. Eventuella avsteg från den ska helst inte förekomma och bör åiterrapporteras till den politiska nivån kontinuerligt.

Även om det är irrelevant att ha som mål att vara bättre än andra är det oundvikligt att jämföra sig med andra kommuner. För att styra verksamheten är det viktigt att analysera styrkor och svagheter i den egna organisationen och dela med sig och ta åt sig av framgångsrika recept.

4.3 Hur förskolan och skolan fördelar resurserna

4.3.1 Grundbeloppet

Grundbeloppet får sägas utgöra Ljusnarsbergs kommuns kostnad för varje barn i förskola och grundskola. Vad som ska ingå i grundbeloppet är lagstadgat i skollagen.

Elevassistenter är exempel på något som inte ingår utan istället får sägas motsvara ett tilläggsbelopp som hemkommunens skolor får. Administrationen är bestämd till tre procent i skolpengen, men kan naturligtvis vara lägre eller högre i verkligheten.

Skulle Ljusnarsbergs grundskola eller förskola överskrida sin budgetram avseende grundbeloppets poster har fristående skolor rätt att kräva motsvarande resurstillskott. Alla barn ska ha samma förutsättningar. Vid en djupare analys av grundskolans utfall under de år som analyseras konstateras att anslagen till lärarresurser ofta har använts till att anställa elevassistenter eller någon annan personalresurs med lägre utbildningsnivå än lärarutbildning. Det har inneburit att fristående skolor och skolor i andra kommuner har fått högre ersättningar än vad Ljusnarsberg ger sina egna verksamheter, då personal med högskoleutbildning är väsentligt dyrare än dem med gymnasial utbildning.

Den typen av styrning är fördyrande för kommunen. Om anslag till undervisning t.ex. används till att anställa fler elevassistenter istället, betalar kommunen för lärarresurser ändå till fristående skolor och skolor i andra kommuner. Det kan vara svårt att rekrytera utbildade lärare till grundskolan idag. Det är ändå värdefullt att göra en avvägning vilka resurser som ska budgeteras eftersom det är de resurser som kommunen ger andra aktörer på marknaden.

4.3.2 Stödjande funktioner

Enligt skollagens 2 kap. § 25 ska det finnas en elevhälsa för eleverna i förskoleklass och grundskola. Den ska verka förebyggande och hälsofrämjande samt omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Den ska även stödja elevernas utveckling mot de fastställda målen. Det ska därför finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator samt personal med specialpedagogisk kompetens för att de elever med sådana behov ska få stöd.

Det ska finnas studie- och yrkesvägledning med utbildning för sådan verksamhet (2 kap. 29-30 §§). Det ska finnas tillgång till skolbibliotek och möjligheter till kompetensutveckling för personalen (2 kap. 36 och 34 §§).

I kommunens budget finns för närvarande 2,85 årsarbetare (åa) för specialundervisning, 2,0 åa specialpedagog, 1,75 åa särskilda stödinsatser, 1,0 åa skolsköterska, 0,8 åa skolpsykolog, 0,75 åa kurator, 0,5 åa studie- och yrkesvägledare. Det finns även 4,45 åa elevassistenter budgeterade och 0,5 åa pedagog för informations- och kommunikationsteknik. Sammanlagt finns 14,6 åa som är stödjande på olika sätt, utöver lednings-, administrativa- och lärarresurser.

4.3.3 Övrigt

Det har tidigare i utredningen i kapitel 1 om kommunens ansvar framgått vilka kostnader som kommunen har för förskola och grundskola. Det finns ett skolbibliotek som ingår i kommunens biblioteksorganisation med totalt 2,5 åa. Måltiderna lagas på centralköket och det finns mottagningskök på Garhytteskolan och Kyrkbackskolan. På förskolan Åstugan finns ett tillagningskök. Ytterligare om olika anslag framgår av tabellerna i kap. 4.

5.1 Vilka förutsättningar påverkar skolresultaten?

5.1.1 Analysera effektivitet

Effektivitet betyder graden av måluppfyllelse. Det är inte samma sak som produktivitet vilket betyder mängden output i förhållande till mängden input. Vi kan producera mycket på kort tid men vad som är relevant i budgethänseende är om vi gör rätt saker. För att komplicera saken ännu mer ska understrykas att en verksamhet kan vara effektiv även om den har en otillräcklig grad av måluppfyllelse om den samtidigt har extremt låg resurstilldelning. Syftet med det här avsnittet är däremot inte att göra några djupare analyser av begreppet utan istället att presentera en metod för vidare utveckling av budgetarbetet, med målsättningen att effektivisera verksamheten.

Under Finansdepartementet finns en expertgrupp kallas ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi). Den utarbetar rapporter som är till nytta vid analyser av offentlig ekonomi. År 2016 publicerades *"Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet"*, 2016:6, som beskriver ett verktyg för effektivitetsjämförelser där meningen är att en kommun ska identifiera relevanta jämförelsekommuner och sätta upp realistiska mål för utvecklingsarbetet. Rapporten belyser de verksamheter som i stort sett utgör 80 procent av den kommunala verksamheten, dvs. grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg.

Det första steget i en effektivitetsanalys är att inkludera alla relevanta input, output och förutsättningar som påverkar output och input (ESO 2016:6, s. 53).

5.1.2 Input i Ljusnarsbergs bildningsverksamheter

Input i form av resursanslag framgår av kapitel 4 i denna utredning. Elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd ska enligt lagen ges mer resurser i undervisningssituationen. Bidrag ges till fristående förskolor och skolor samt förskolor och skolor i andra kommuner som motsvarar grundbeloppen i Ljusnarsbergs egen verksamhet. I avsnitt 4.1 görs jämförelser av olika kostnader mellan kommuner.

Input i form av resursanslag framgår även av kapitel 2 där alla budgetbeslut under den analyserade perioden presenteras. Kompetens och olika typer av utrustning är också att betrakta som input.

5.1.3 Förutsättningar som påverkar inputen i Ljusnarsbergs bildningsverksamheter

I avsnitt 4.2 presenteras det som Staten anger som faktorer som påverkar förutsättningarna för att uppnå lagstiftarens krav. Det handlar om föräldrars civilstånd, utbildningsnivå, barnens ålder, barnens andel av befolkningen, om kommunen är en glesbygdskommun eller tätbebyggd, om kommunens befolkning minskar eller ökar, hur många barn som har ett annat modersmål än svenska osv.

I avsnitt 4.1 framgår av en tabell att Ljusnarsberg har haft en relativt sett mycket stor andel elever i grundskola och förskoleklass i annan regi, men att andelen har minskat drastiskt åren 2015-2016. I avsnitt 4.2 finns en tabell över standardkostnaderna. Avsikten med att strukturutjämma kostnader på det viset är att hänsyn då tas till de olika förutsättningarna i olika kommuner vid jämförelser av kostnaderna för utbildningsverksamheten. Dessa

strukturjusterade variabler påverkar den kommunala kostnadsutjämnningen med avsikten att utjämna skillnaderna. Kostnadsutjämnningen är i sina detaljer inte helt okontroversiell (ESO 2016:6, s. 61) men systemet är accepterat i kommunsektorn.

Inom skolans område finns ett sätt att utjämna skillnader även avseende kvalitet som inte tidigare har presenterats i denna utredning. Det är Skolverkets s.k. SALSAModell. Den är en välkänd och accepterad modell i kommunerna (ESO 2016:6 s.61). Exempel på strukturjusterade värden för skolresultaten är hur stor andel av föräldrarna som har eftergymnasial utbildning och hur stor andel av årskursens elever som är flickor. En högre andel flickor än pojkar och en högre andel föräldrar med eftergymnasial utbildning inverkar positivt på elevernas resultat i skolan enligt empiriska studier (s. 62).

ESO menar (s. 62) att eftersom de två modellerna, *strukturjusterad standardkostnad* och *SALSA*, är så pass accepterade är de också transparenta. ESO förordar en analys av dessa båda tillsammans när effektivitet inom skolan mäts.

5.1.4 Output i Ljusnarsbergs bildningsverksamheter

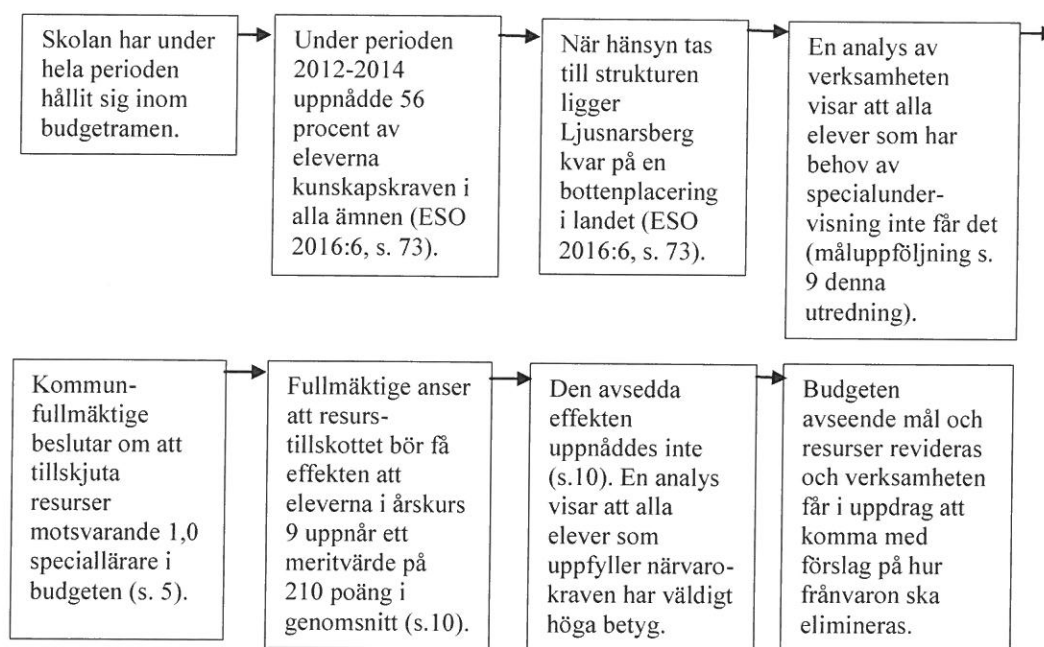
Output kan handla om ekonomiskt överskott, antal utförda tjänster eller producerade varor och deras kvalitet. I den här utredningen är den viktiga outputen uppföljningen av budgetmålen och resultaten presenteras i den här utredningens kapitel 3. Inga mål uppnås.

5.1.5 Att analysera resultaten

Av kapitel 3 framgår att målen i budgeten inte uppnås. (Förskolan har inga mål i budgeten.) Den strukturjusterade standardkostnadsmodellen och SALSA som tar hänsyn till kommunernas olika förutsättningar hjälper dem som gör analysen att inte förkasta resultaten genom att ange egna subjektiva förklaringar.

När resultaten tagits fram ska verksamheten analysera vilken input som gett vilken output. Helst skulle den här relationen kommuniceras med den politiska nivån genom att all dokumentation framgår av budgeten och uppföljningen av den i årsredovisningar och delårsrapporter.

Exempel:



5.2 Hur går vi vidare?

Enligt ESO (s. 49) ska alla analyser erbjuda en väg framåt, inte bara peka på de problem som finns. Det kan handla om åtgärder för att förändra saker i den egna verksamheten eller att belysa goda exempel från andra kommuner som går att prova. En effektivitetsstudie skapar inte någon förändring i sig, men den pekar ut vilka aktörer som är ansvariga att agera när resultat har presenterats. I kulturanalysen, som beskrevs i bakgrundsbeskrivningen i kapitel 1 talas om "styrkedja". För att komma vidare krävs att rollerna och ansvaret i organisationen klargörs.

Exempelmodellen på föregående sida handlar om att analysera, våga prova sig fram och eventuellt revidera åtgärderna när det blir synligt att de inte hade någon effekt. Precis som framgår i bl.a. avsnitt 3.2 i den här utredningen är det viktigt med specifika och konkreta åtgärder för att överhuvudtaget kunna agera och se effekten.

I den här utredningen finns en viktig aspekt som bör analyseras vidare och som inte handlar om strukturer. Det är elevernas närvaro. Det är en aspekt som inte framkommit i analyser vid uppföljning av budgetmålen. Av kvalitetsredovisningen för specifika läsår framgår att eleverna som närvarar många gånger uppnår höga resultat. Det var förmodligen anledningen till att målet om resultatet på nationella proven i årskurs 3 rapporterades vara bäst i landet i en statistisk sammanställning. Även om det inte alls skulle vara i närheten av sanningen är det kittlande att utreda vidare vilken effekt frånvaron har haft under åren på Ljusnarsbergs resultat.

6. ANALYS OCH SLUTSATS

Utredningens syfte är att göra en genomlysning av förskolans och grundskolans budget utifrån tidigare budgetbeslut och resursfördelningsmodell. Motivet för budgetuppdraget antar författaren är frågan om huruvida Ljusnarsbergs kommun får anses ha skapat tillräckliga förutsättningar i budgeten för att uppfylla kommunfullmäktiges mål för verksamheten och fördelat resurserna på ett för ändamålet lämpligt sätt. För att möjliggöra detta krävs att huvudmannen har kunskaper om vilka förutsättningar som påverkar och orsakar skolresultaten.

I kap. 2 presenteras samtliga budgetbeslut åren 2013-2016. I kap. 3 presenteras uppföljningen av målen i budgeten som ska uppnås i och med resurstilldelningen. I kap. 4 görs en genomlysning av kommunens resursfördelningsmodell.

För att avgöra om kommunen fördelar tillräckligt med resurser tas utgångspunkt i måluppföljningen och vad som anges där som skäl till resultaten. Kopplingen mellan resurser och resultat i analyserna av måluppfyllelsen är svag. Endast i ett fall har det konstaterats en tydlig koppling mellan resurstilldelningen i budgeten och analysen av föregående års resultat. I övrigt anges ett stort antal orsaker till att målen i budgeten inte uppnås. I avsnitt 3.3. konstateras att analysen av samma mål skiljer sig fullständigt mellan två olika dokument.

Författaren drar slutsatsen att det saknas en tydlig koppling i analyserna mellan de förutsättningar som huvudmannen ger i budgeten och orsakerna till skolans måluppfyllelse. Detta skulle kunna åtgärdas i budgethänseende genom att resurserna som tilldelas verksamheten har en tydlig koppling till ett mål i budgeten som sedan följs upp i årsredovisningen. För att alla, från politiker till verksamhet, ska vara överens om vad som orsakar resultaten bör det läggas tid och kraft på analyserna i alla led i organisationen. Om detta görs förmodar författaren att det också kommer att innebära att olika rapporter kommer till samma slutsatser. Först då kan kommunen utifrån den här aspekten avgöra om budgeterade medel är tillräckliga för att uppnå den önskvärda kvaliteten.

Utöver att påvisa effekterna av budgetbesluten genom att analysera uppföljningen av budgeten, har författaren i kap. 4 gjort en jämförelse av resursfördelningsmodellen i flera kommuner i Örebro län. Tabellen med jämförelsen säger ingenting om den inte relateras till något. Det skulle till exempel gå att relatera den till måluppfyllelsen, men kommunerna har olika målskrivningar i budgeten.

Att jämföra med Statskontorets utredning om standardkostnaden för utbildningsverksamheten kan vara ett alternativ. Statskontoret redogör för vilka förutsättningar som innebär låga eller höga kostnader. Ljusnarsbergs kommun bör ha en relativt sett låg kostnad för utbildning eftersom andelen barn är låg i förhållande till befolkningen i övrigt. Kommunens fördelning av resurserna i jämförelse med andra kommuner i länet ger en indikation om att kommunen är generös med medel till utbildningsverksamheten. Däremot säger det ingenting om måluppfyllelsen.

Eftersom författaren anser att det inte ger tillräckligt med vägledning för att kunna dra några slutsatser relaterat syftet med denna utredning att jämföra kostnaderna mellan olika kommuner, återkommer författaren till vikten av en röd tråd mellan resurser, prestationer, resultat och effekter för kommunens invånare.

Den första delen av syftet är fullföljt och den delen handlar om att kartlägga förskolans och grundskolans budget utifrån tidigare budgetbeslut och resursfördelningsmodell. Författaren valde att gå tillbaka så långt som till verksamhetsår 2012.

För att kunna bedöma den andra delen av syftet, om vad som påverkar skolresultaten och om resursfördelning utifrån barns och elevers behov, krävs en systematisk målskrivning och uppföljning. För förskolan finns inga mål i budgeten. Förskolans kvalitet återrapporteras dock i den årliga kvalitetsredovisningen.

Det anges i skollagen att kommunen ska ha övergripande mål för verksamheterna på huvudmannanivå. Oavsett om resursfördelningen och målen i förskolan återrapporteras i kvalitetsredovisningen eller i årsredovisningen, är det av vikt att det finns en tydlig systematik år från år så att effekterna av budgetbesluten kan följas upp.

Budgeten ger betydelsefulla förutsättningar för den verksamhet som ska bedrivas men det finns mycket som inte kan åstadkommas genom att prioritera anslag i en budget. För att kunna följa upp och analysera verksamheten utifrån de förutsättningar som huvudmannen ger enligt p. 7) och 8) är det viktigt att intäkter och kostnader redovisas på ett rättvisande sätt och att det finns en systematik i budgetarbetet. Budgetarbetet handlar om att prioritera resurser och att formulera relevanta målskrivningar för verksamheten. När målen följs upp är det viktigt att föreslå konkreta åtgärder som på ett tydligt sätt konstateras få särskild effekt.