

Södertörns högskola
Entreprenörprogrammet

södertörns
högskola

UNIVERSITY COLLEGE

Handledare:
Jan Svanberg

Ekonomistyrningen i Sigtuna kommun

Förbättringsförslag på Gymnasieverksamheten

Naim Abdulahad
Liliane Akdemir

Titel: Ekonomistyrningen i Sigtuna kommun - *Förbättringsförslag på Gymnasieverksamheten*

Ämne/Kurs: Företagsekonomi påbyggnadskurs, kandidatuppsats 10p

Författare: Naim Abdulahad, Liliane Akdemir

Handledare: Jan Svanberg

Nyckelord: Ekonomistyrning, offentligsektor, kommuner, Sigtuna kommun, verksamhetsstyrning, Balanserat styrkort, Budget

Begrepp att förklara:

**Ekonomistyrning/
Verksamhetsstyrning**

Innebär styrning av en organisation mot uppsatta ekonomiska mål. Man vill påverka beteendet i organisationen i en viss riktning för att nå de mål som fastställs.¹

IKE-elever:

Interkommunala ersättningar för elever från kommunen som väljer att läsa på andra skolor än den egna kommunala gymnasieskolan.

Benchmarking:

Benchmarking är en metod att systematiskt lära av goda förebilder oavsett bransch med hjälp av ett ömsesidigt utbyte. Syftet är att få insikt och kunskap som omsätts till effektiva förbättringar i den egna verksamheten.²

Budget:

En budget är en plan över beräknade inkomster och utgifter under en viss tid, ofta ett år. Budgeten medför beslut om fördelning av organisationens resurser på de aktiviteter densamme bedriver.³

Balanserade Styrkort:

En modell där man fokuserar på bl.a. en medvetet vald och överblickbar mängd mått, och använda dessa för att enas om och kommunicera strategisk inriktning. Styrkortet hjälper att skapa ”balans” mellan olika hänsyn.⁴

¹ www.sigtuna.se 2008-10-06, kl.13.10

² www.siq.se 2008-09-18 kl.20.15

³ www.ne.se Budget, 2008-09-17, kl.14.00

⁴ ”Balanced Scorecard i Svensk Praktik”, Olve, Roy, Wetter, (1999) s.20

Sammanfattning

Gymnasieskolan är för eleverna en avgiftsfri och frivillig skolform. Kommunerna är skyldiga att erbjuda folkbokförda elever som avslutat grundskolan en gymnasieutbildning.⁵ Allt fler väljer dock att läsa på andra skolans kommuner. Elever som väljer att läsa på andra skolor har andra ersättningskostnader. Detta gör det svårt att budgetera för hur fördelningen av resurser blir för året. Sigtuna kommun förväntar sig ett underskott i en av nämnderna under kommunfullmäktige under året. Denna prognos baseras på ett delårsbokslut den sista augusti för Arlandagymnasiet där ett underskott på 2.5 miljoner kronor upptäcktes. Underskottet väntas bli 10 miljoner kronor till årsslutet.⁶ Problemet idag börjar när kommunernas övergripande strategier, mål och visioner bryts ned på verksamhetsnivå. En modell för den ekonomiska styrningen inom nämnden är idag avsaknad eller inte fullgod.⁷

Frågan som ställs i denna uppsats är; hur kan den strategiska ekonomistyrningen för gymnasieverksamheten i utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden i Sigtuna kommun förbättras utifrån givna ekonomiska ramar från kommunfullmäktige? KSL (Kommunförbundet Stockholms län) har tagit fram en kalkylmodell för beräkning av programkostnader inom gymnasieskolan. Syftet med modellen är att alla kommuner ska beräkna interkommunala ersättningar på samma sätt. Sigtuna kommunen blandar även den interkommunala ersättningen med anslagen gymnasieledningen får. Dessa ska och bör vara uppdelade då detta inte ger en rättvisande bild, eller något att bygga utifrån enligt gymnasiechefen. Det främsta styrverktyget de använder sig av är budgeten, som man enligt kommunallagen måste upprätta. Ett förslag är att använda sig av riktade resultatkrav i budgetarbetet, detta vilket ger en bättre överblick över vilka enheter som behöver komma i ekonomisk balans. Ett annat förslag är att jobba mer med fler nyckeltal som implementeras och följs upp på verksamhetsnivå.

⁵ Rapport om gymnasieskolan

⁶ Biträdande ekonomichef Stefan Wänglund, sekundär källa från Sigtunabyggnaden sid 6, vecka 42, år 2008

⁷ Martin Halldén i en intervju 2008-10-08 kl. 12.00

Innehållsförteckning

1. Inledning	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Problemdiskussion	6
1.2.1 Problemformulering	8
1.3 Syfte	8
1.4 Målgrupp	8
1.5 Avgränsning.....	9
2. Metod	10
2.1 Val av metod.....	10
2.1.1 Forskningsansats	10
2.2 Val av företag/kommun	10
2.2.1 Våra respondenter/Primärdata	10
2.2.2 Sekundärdata	10
2.3 Källkritik	11
3. Ekonomistyrnings modeller	12
3.1 Budgetering	12
3.2 Ekonomistyrning	12
3.3 Balanserat Styrkort – Balanced Scorecard (BSC).....	13
3.3.1 Processen för balanserade styrkort.....	14
3.4 Benchmarking	15
3.4.1 Intern benchmarking	15
3.4.2 Extern benchmarking	16
3.5 KSL- Modellen gemensam beräkningsgrund för elevsättningar	17
3.6 Kommunallagen (1991:900)	18
3.6.1 Allmänt om kommunens organisations- och verksamhetsform	18
3.6.2 Fullmäktiges uppgifter	18
3.6.3 Nämndernas uppgifter	18
4. Empiri/Resultat	19
4.1 Sigtuna Kommun.....	19
4.1.1 Verksamhetsstyrning för Sigtuna kommun	19
4.1.2 Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden	20
4.1.3 Gymnasieverksamheten i Sigtuna kommun	20
4.1.3.1 Fördelningen av kommunens gymnasieelever	20
4.1.4 Arlandagymnasiet.....	21
4.1.4.1 Verksamhetskostnader	21
4.1.4.2 Ur Arlandagymnasiechefens synvinkel.....	22
4.1.4.3 Ur verksamhetschefens synvinkel.....	22
5. Analys	24
6. Diskussion och förbättringsförslag	28
6.1 Arbetsprocess överblick samt framtida förslag	28
6.2 Ett bredare ekonomistyrningstänkande	29
7. Vidare forskning	32
Bilaga 1	33
Bilaga 2	34
Bilaga 3	35
Bilaga 4	36
Bilaga 5	37
Källförteckning	39

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Staten har ett övergripande ansvar för att den offentliga verksamheten utvecklas på ett sätt som är förenligt med samhällsekonomisk balans. Kommunerna har i uppgift från staten att fokusera på en god ekonomisk hållning. De har även ansvaret att öka långsiktigheten i den ekonomiska och verksamhetsmässiga planeringen.⁸ Decentraliseringsreformen bland Sveriges kommuner har idag medfört att verksamheter styrs med mer frihet än tidigare.⁹

I Sverige finns det 290 kommuner. Kommunerna ansvarar för merparten av samhällsservicen där de verkar, bland dem viktigaste är förskola, skola, socialtjänst och äldreomsorg.¹⁰

Enligt kommunallagen 8 kap 4§ är det lagstiftat om att kommunerna måste upprätta en budget för att visa hur eller vad skattepengarna används till.¹¹ Vissa verksamheter är kommunerna skyldiga att tillhandahålla enligt lag, andra verksamheter är frivilliga och beslutas av lokala politiker.¹² Gymnasieskolan är för eleverna en avgiftsfri och frivillig skolform. Kommunerna är skyldiga att erbjuda folkbokförda elever som avslutat grundskolan en gymnasieutbildning.¹³ Enligt skollagen har elever rätt att välja en fristående gymnasieskola eller en skola i en annan kommun om ett nationellt program eller en nationell inriktning inte finns i den egna kommunen. Andra kommuners och friskolors rätt till ersättning regleras också i skollagen. Grundregeln är att fristående skolor har rätt till en ersättning som är beräknad utifrån samma grunder som resurstilldelningen till det egna kommunala gymnasiet. Andra kommuner har rätt att få ersättning enligt den egna självkostnaden.

Enligt en enkätundersökning som socialdemokraterna har gjort beräknas endast 5 gymnasieskolor klara budgeten helt utan besparingar. 17 gymnasieskolor runt om i landet befarar att de inte klarar sin budget.¹⁴ Inkomsterna till gymnasieverksamheten ökar då elever från andra skolor söker sig till den egna kommunala skolan. Samtidigt ökar utgifterna då elever söker sig till andra kommuners gymnasieskolor (*För beräkningar per elev se bilaga*

⁸ www.regeringen.se 2008-09-27, kl.15.20

⁹ Brorström & Rombach, (1996)

¹⁰ www.skl.se 2008-09-28, kl.16.10

¹¹ Lagboken

¹² Kommunallagen

¹³ Rapport om gymnasieskolan

¹⁴ www.dn.se Ann-Karin Åslund (fp)2008-10-24 kl.19.05

4).¹⁵ Mindre än hälften av gymnasieeleverna från Sigtuna kommun läser på kommunens egen gymnasieskola.¹⁶

Totalt omsluter Sigtuna Kommuns budget ca 1,8 miljarder kronor per år. Varar drygt 70% kommer från kommunernas invånare som betalar skatt. En betydande del av pengarna, närmare sagt 11,2% fördelas till gymnasieskolan¹⁷.

1.2 Problemdiskussion

Kommunerna är politiskt styrda organisationer, där folkvalda politiker skall företräda medborgarna. Det finns lagliga krav om att kommunerna ska upprätthålla en god ekonomisk hållning. Det vill säga att man ska hålla koll på hur invånarnas pengar budgeteras, fördelas, spenderas, följs upp samt vid behov agera och förändra. Felbeslut i lagd budget kan ge stora resultat skillnader och därmed på längre sikt ge ett minskat förtroende för dem förtroendevalda och deras arbetsprocess. Därför är det av stor vikt att hålla ordning på budgeten.¹⁸ Kommuner har inga vinstintressen utan deras utmaning ligger i att med en effektiv bedömd resursallokering förvalta skatteinkomster.¹⁹ Man kan idag se att styrningen fortfarande inom kommuner sker enligt en hierarkisk ordning vilket innebär att ingen tar ett riktigt ansvar för helheten. Problem kan uppstå inom kommunen då det brister i förståelse, kunskap om det administrativa arbetet.²⁰ I Sigtuna kommuns nämnd för utbildning kan man se att det finns en kunskapslucka på verksamhetsnivå angående kostnaderna för verksamheten. Detta leder till att uppföljningsarbetet brister.

Sigtuna kommun förväntar sig ett underskott i nämnden för arbetsmarknad och utbildning under kommunfullmäktige under året. Denna prognos baseras på ett delårsbokslut den sista augusti för Arlandagymnasiet där ett underskott på 2,5 miljoner kronor upptäcktes. Underskottet väntas bli 10 miljoner kronor till årsslutet.²¹ Vad som gick fel i årets lagda budget för utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens gymnasieverksamhet, och hur det ska

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Publikation om Sveriges kommuner

¹⁷ Anders Johansson Sigtunabygden sid 11, vecka 5 2009

¹⁸ Westrup, U 2002. Gränsöverskridande styrning – Om krav på ekonomisk styrning i social verksamhet inriktad mot barn och ungdomar

¹⁹ Brorström, B. Haglund, A. Solli, R. (1999). *Förvaltningsekonomi*.

²⁰ Blom, A. P. 1994. Kommunalt chefskap - en studie om ansvar, ledarskap och demokrati.

²¹ Biträdande ekonomichef Stefan Wänglund, sekundär källa från Sigtunabygden sid 6, vecka 42, år 2008

förbättras i framtiden är av stort intresse. Det finns en acceptansnivå från lagd budget till utfall till på plus minus 2 procent.²²

Kommunfullmäktige samt nämnden för utbildning redovisar de övergripande strategierna, mål och visioner för verksamhetsansvarige (*se bilaga 1 för organisationsschema*). Verksamhetsnivån ansvarar för budgetuppföljning, analysering av lagd budget samt eventuella åtgärdsförslag. Problemet idag börjar när kommunernas övergripande strategier, mål och visioner bryts ned på verksamhetsnivå. Man har idag i Utbildnings- och arbetsmarkandsnämnden endast pengar och en prognos för befolkningsökningen i kommunen som styrmedel. Detta har visat sig inte vara tillräckligt. Verksamhetscheferna får inte reda på kostnader för exempelvis lärarkostnader per elev. Detta leder till att man anställer lärare utan egentligen veta vad kostnadseffekterna per elev blir. Detta i sin tur leder till att man drar på sig högre lärarkostnader som är skäligt för verksamheten²³

Gymnasieverksamheten i Sigtuna kommun består av två delar:

- Egen regi på Arlandagymnasiet.
- IKE (Interkommunala ersättningar), det vill säga elever som har valt att gå på andra skolor än Arlandagymnasiet.

Idag läggs budgeten för gymnasieverksamheten genom ett slags anslagsförfarande, vilket baseras på hur många elever som bedöms gå på Arlandagymnasiet respektive andra skolor. På grundskolenivå är det lätt att beräkna ett belopp per elev och år, då nämnden får klara siffror på hur många det är som ska börja under året.

Problemet ligger på gymnasienivå, där det kan variera stort beroende på vart eleven väljer att studera. Cirka 500 elever i Sigtuna kommun ska göra sina gymnasieval nästa år. Att man inte riktigt vet vad eleverna kommer att välja innan kan leda till att det uppstår stora skillnader i lagd budget. En modell för den ekonomiska styrningen inom nämnden är idag avsaknad eller inte fullgod.²⁴ Att det blir stora skillnader från lagd budget till utfall är inte godtagbart på någon nivå.

Det är idag samma personer som hanterar budget för Arlandagymnasiets elever och de så kallade IKE- eleverna. (elever från kommunen som väljer att läsa på andra skolor än den egna

²² Martin Halldén i en intervju 2008-10-08 kl. 12.00

²³ Ibid.

²⁴ Martin Halldén i en intervju 2008-10-08 kl. 12.00

kommunala gymnasieskolan). Tanken med detta är att om det visar sig att det blir fler elever på IKE, ska budget kunna föras över från Arlandagymnasiets budget till IKE- budgeten, och vice versa, och att det då finns en person som har överblick över detta. Under 2008 har detta system visat sig ha brister, i och med att det förväntas bli budgetunderskott på gymnasieverksamheten.

Gymnasieskolorna står för nya utmaningar, fler vill starta friskolor idag, hälften av dagens gymnasieskolor är friskolor. Antalet elever väntas sjunka med ca 100 000 elever.²⁵ Enligt gymnasiechefen på Arlandagymnasiet måste skolan spara utan att tappa konkurrenskraft.²⁶

1.2.1 Problemformulering

Hur kan den strategiska ekonomistyrningen för gymnasieverksamheten i utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden i Sigtuna kommun förbättras utifrån givna ekonomiska ramar från kommunfullmäktige?

1.3 Syfte

- Genom en presentation av etablerade ekonomistyrningsmodeller redogöra för hur man kan förbättra budgetprocessen samt undvika budget underskott i steg två, det vill säga på verksamhetsnivå/gymnasienivå. (Steg ett i budgetprocessen är kommunfullmäktige)
- Förslag på nytt system för att utifrån givna ekonomiska ramar fördela budgetmedel för gymnasieverksamheten i Sigtuna kommun. Ska som sagt exempelvis IKE- budgeten hanteras separat från Arlandagymnasiets budget.

1.4 Målgrupp

Sigtuna kommun, kommuner, politiker, utbildningsnämnder, gymnasieskolors ledning,

²⁵ www.dn.se 2008-10-24 kl.19.30

²⁶ Gymnasiechefen i en intervju 2008-11-10 kl 13.30

kommunfullmäktige.

1.5 Avgränsning

Vi har valt att inte ta upp fler kommuner än Sigtuna kommun i arbetet. Ytterligare avgränsning sker genom att vi endast tittar på utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens gymnasieverksamhets ekonomistyrningsprocess. Vi kommer inte att titta på eller jämföra på något sätt studieresultatens påverkan av ekonomiska handlingar.

2. Metod

2.1 Val av metod

2.1.1 Forskningsansats

Vi har valt att utföra en fallstudie av Sigtuna Kommun för att vi anser att det är den metod som passade vår forskningsfråga bäst då det handlar om att förstå hur kommunen arbetar idag för att senare komma med eventuella förbättringsförslag.

Vi har valt att genomföra undersökningen med en deduktiv metodansats. Med deduktiv metodansats innebär att studien utgår från befintlig teori för att kunna dra teoretiska och generella slutsatser av det empiriska. Den empiriska undersökningen kommer följaktligen att analyseras mot valda teorier.

Vi har valt en semistrukturerad intervjumetod, vilket betyder att vi hade en färdig lista med ämnen som skall behandlas och frågor som skulle besvaras. Vi har dock varit inställda på att vara flexibla då vi använder oss utav öppna frågor där respondenten kan svara fritt. På detta sätt får man mer information än vad man skulle få vid en strukturerad intervju då respondenten erbjuds en begränsad uppsättning av svarsalternativ. Det semistrukturerade sättet gör även att man kan skapa en bra relation till den intervjuade och vilket i sin tur gör att vi vid ett senare tillfälle kan använda oss av telefon- eller mailkontakt, vid eventuella kompletteringar.²⁷

2.2 Val av företag/kommun

2.2.1 Våra respondenter/Primärdata

Vi har valt Sigtuna Kommun som studieobjekt. Kommunen är Sveriges äldsta med många gamla institutioner. Många av dagens kommuner är bekanta med Sigtuna kommuns svårigheter med gymnasieverksamheten.

2.2.2 Sekundärdata

Sekundärdata är den information som redan finns sammanställd för andra syften och

²⁷ "Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer", Lundahl & Skärvad (1992) s.91-92

undersökningar.²⁸ Sekundärdata användes i form av litteratur, artiklar, rapporter från Sigtuna Kommun och Internet. Vi har dock varit försiktiga med att använda mycket sekundärdata. Detta på grund av att skriftliga källor bygger för det mesta på något som har producerats för andra syften än undersökningens specifika avsikt. Vi har även gjort en bedömning av källans tillförlitlighet för att kunna avgöra dokumentens trovärdighet.²⁹

2.3 Källkritik

Vi har gjort en grundlig granskning av den insamlade primär- och sekundärdatan. Detta vilket är något som krävs för att kunna åstadkomma en så trovärdig utredning som möjligt. Vill man generalisera fallstudien till andra exempel i kategorin beror på i hur hög grad fallstudiens exempel är lik andra av samma sort.³⁰ Det kan vara svårt att generalisera med utgångspunkt av en enda enhet. Den information vi har fått från företaget kan vara missvisande. Detta eftersom vi inte med säkerhet vet om det dem berättar är hur de vill att det ska vara eller om det faktiskt är så.

²⁸ "Forskningshandboken", Denscombe (2000) s.201

²⁹ Ibid. s.201

³⁰ Ibid. s.49

3. Ekonomistyrnings modeller

3.1 Budgetering

Budget är en plan över beräknade inkomster och utgifter under oftast ett år. Staten och kommuner är enligt lag tvungna att fastställa en budget. Inom den offentliga sektorn är budgetering ett mycket viktigt styrinstrument eftersom det är underlaget för finansiering av verksamheten. Den innefattar beslut om hur organisationens resurser skall fördelas.³¹

Budgeten skall omfatta förväntade konsekvenser uttryckta i ekonomiska termer. Den ska vara baserad på angivna antaganden och förutsättningar för en bestämd tidsperiod.³²

I offentlig sektor finns en indelning i driftbudget och kapitalbudget. Driftbudget avser periodens löpande inkomster och utgifter. Kapitalbudget avser investeringsutgifter och deras finansiering. En budget är normalt indelad i delperioder, t.ex. månader, och följs upp genom delperiodrapporter som redovisar verkligt utfall och avvikelse från budgeten.³³

3.2 Ekonomistyrning

Ekonomistyrning innebär att man medvetet påverkar verksamheten i avsikt att uppnå vissa ekonomiska mål. Det kan exempelvis handla om räntabilitet, likviditet, soliditet, begränsning av risker och uppföljning och utvärdering av rapporter och nyckeltal.³⁴

Vilka nyckeltal man väljer beror på vad man är intresserade av att få veta. Nyckeltal handlar om ett intresse och en viktig jämförelse bas. Exempelvis kan intresset vara ”kostnad” och den viktiga jämförelsebasen vara ”per elev”, vilket då ger nyckeltalet: ”kostnad per elev”.³⁵

Styrningen i en organisation beror mycket på ledningsfilosofin, det vill säga hur ledningen vill styra verksamheten.³⁶ Det finns formella och informella styrmedel. Formella styrmedel är då organisationen använder sig av exempelvis budget, resultatmätning och produktkalkylering. Informella styrmedel innebär att man medvetet skapar gemensamma synsätt och värderingar

³¹ www.ne.se Budget, 2008-09-17 kl. 14.21

³² ”Styr bättre med budget”, Bergstrand (1996) s.11

³³ www.ne.se Budget, 2008-09-19 kl.17.30

³⁴ www.ne.se Ekonomistyrning, 2008-09-19 kl.18.10

³⁵ ”boken om nyckeltal” Catasús et. al 2001, s.2

³⁶ ”Controllerhandboken”, Samuelsson et al. (1996) s.42

eller kulturer, vilket används som grund för olika befattningshavares beslut och agerande.³⁷

Sedan finns det mål- och direktstyrning som också är grundläggande ledningsfilosofi. Vid målstyrning ska medarbetare med egna medel uppnå olika mål eller nyckeltal som fastställs. Med målstyrningen vill man helt enkelt minska centralstyrningen och öka decentraliseringen, att anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar. Dock blir det svårt att mäta målpåfyllelsen på ett rättvisande sätt. Med direktstyrningen ger ledningen detaljregler för den framtida verksamheten.³⁸

3.3 Balanserat Styrkort – Balanced Scorecard (BSC)

Balanserat styrkort lanserades av professorerna Kaplan & Norton 1992. Organisationen lägger fokus på ett fåtal nyckeltal som byggs upp runt kritiska framgångsfaktorer som är väsentliga.³⁹

Balanserat styrkort eller ”Balanced Scorecard” är en metod som går ut på att realisera strategi till handling. Man utgår från organisationens vision och strategier. Med balanserat styrkort vill man minska risken för felaktiga tidsmässiga suboptimeringar.⁴⁰ Suboptimering innebär att man optimerar en uppgift ur en aspekt men att denna lösning icke är optimal ur en annan aspekt.⁴¹

Syftet med balanserat styrkort är att skapa ett instrument för ledningen för att bättre styra organisationens utveckling. Styrkortet ska mäta både finansiella och icke finansiella mått som ska ge en bild av organisationens insatser inom nyckelområden som ger organisationen konkurrenskraft. Genom att använda balanserat styrkort får ledningen ett övergripande verktyg för att skapa en heltäckande bild över hur verksamheten ser ut.⁴²

³⁷ ”Styrning - med balans och fokus”, Ewing & Samuelsson (1998) s.89-93

³⁸ ”Controllerhandboken”, Samuelsson et al. (1996) s.42

³⁹ ”The Balanced Scorecard – Från strategi till handling”, Kaplan & Norton (1999) s.24-25

⁴⁰ ”Styrning - med balans och fokus”, Ewing & Samuelsson (1998) s.22

⁴¹ www.wikipedia.se 2008-11-11 kl 13:42

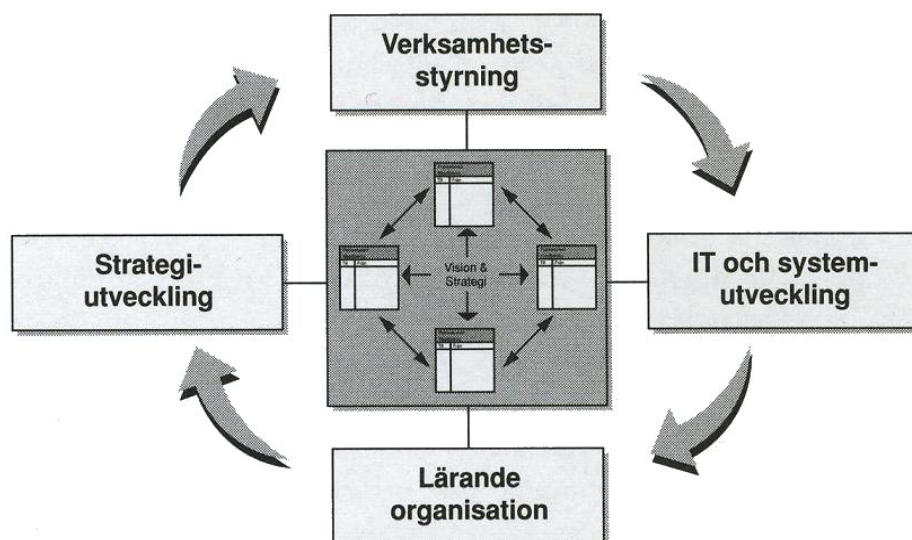
⁴² ”Styrning - med balans och fokus”, Ewing & Samuelsson (1998) s.108

3.3.1 Processen för balanserade styrkort

Balanserat styrkort ger ledningen en summerad bild av verksamheten. Kommunikationen blir bättre vilket även ökar förståelsen av målen och strategierna som önskas i organisationen.

Balanserat styrkort behöver inte innehålla just fyra perspektiv för att fungera utmärkt, det kan lämpas till den enskilda organisationen genom att lägga till eller ta bort ett perspektiv.⁴³

Styrkort passar bra till organisationer som har ett längre tidsperspektiv och där nyttan inte omedelbart går att avläsa i finansiella mått. Exempelvis offentlig verksamhet som inte har vinst som huvudsyfte. *Figur 1* illustrerar processens omfattning och vilka områden som behandlas.



Figur 1. Balanced Scorecard-processen. Källa: Olve et al. (1999), s.51

Strategiutveckling: organisationens vision och strategi är utgångspunkten för styrningen, styrkortet är ett medel att förmedla och utveckla den.⁴⁴

Verksamhetsstyrning: hur företagets strategier översätts till mått och mål för olika ansvariga. Styrkortet ska ge en överskådlig beskrivning av deras uppdrag. Processen ska i regel upprepas för alla nivåer i organisationen, tanken är att alla ska känna sig delaktiga och bidra till

⁴³ "The Balanced Scorecard – från strategi till handling", Kaplan & Norton (1999) s.40

⁴⁴ Ibid. s.51

övergripande strategier.⁴⁵

IT och systemutveckling: för att kunna använda styrkort i hela organisationen måste data registreras, säkerställas och göras tillgängliga. Vid utformningen av styrkort för verksamhetsstyrning är det naturligt att ta praktisk hänsyn till datafångst och tillgängliga systemlösningar.⁴⁶

Lärande organisation: styrkortens huvudroll är att ha inflytande i verksamheten. De skapar ett gemensamt språk för att hantera förväntningar och prestationer.⁴⁷

3.4 Benchmarking

Det finns ett flertal definitioner på benchmarking. Benchmarking har under senaste åren blivit en uppmärksam metod för verksamhetsförbättringar.

Syftet med metoden är att systematiskt jämföra sin effektivitet med den bästa för att på så sätt spöras och förbättra den egna verksamheten så att den blir ledande inom branschen. Benchmarking är inte någon engångsföreteelse, utan något som sker löpande över tiden.⁴⁸

Enligt Camp är benchmarking en aktivitetsfrämjande process för att förändra verksamheter på ett strukturerat sätt för att på så sätt åstadkomma överlägsna prestationer. Den stora fördelen med benchmarking är att avdelningarna tvingas undersöka de bästa externa arbetsmetoderna och implementera dessa i verksamheten. Detta skapar i sin tur lukrativa företag med högt kapacitetsutnyttjande som tillgodoser kundernas behov och ger ett konkurrensförsprång.⁴⁹

3.4.1 Intern benchmarking

I intern benchmarking jämför man olika delar av organisationen med varandra, utan att referera till mått som förekommer utanför företaget. Exempelvis kan det vara dotterbolag, divisioner, olika funktioner och avdelningar. De enheter som presterar dåligt kan ta hjälp av

⁴⁵ "Balanced Scorecard i svensk praktik", Olve, Roy & Wetter (1999), s. 51

⁴⁶ Ibid. s.52

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ "Principles of marketing", Kotler m.fl. (2001) s.423

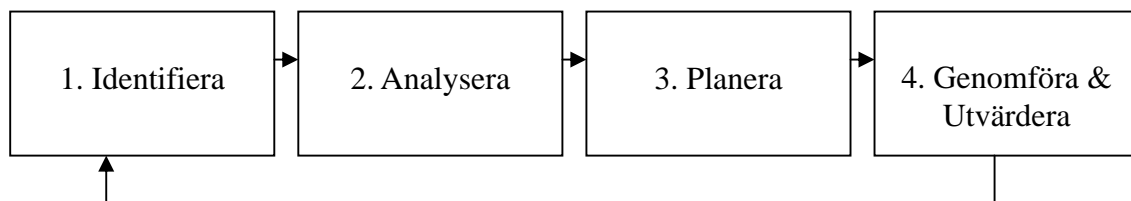
⁴⁹ "Lär av de bästa, benchmarking i tio steg", Robert C Camp (1993) s.13

metoder som används på de enheter som presterar bra.⁵⁰ Fördelarna med intern benchmarking är bättre tillgång till information och de låga kostnaderna.

3.4.2 Extern benchmarking

I extern benchmarking jämför man sin verksamhet med liknande organisationer. Det kan vara konkurrenter som är verksamma inom samma eller liknande bransch. Denna typ av benchmarking anses vara den mest effektiva. Detta eftersom man konkurrerar på samma marknad och om samma kunder, den ger även mest nya infallsvinklar och information. Man måste dock arbeta på ett sådant sätt som gör att båda parterna får något i utbyte, annars finns det risk för att konflikter och fientlighet uppstår.⁵¹

De fyra stegen i benchmarking processen;



Figur2. Benchmarking för bättre kundservice. Glen Peters 1994, s. 23-24

- ❑ **Identifiera:** benchmarking är en kontinuerlig process som måste identifieras och konstrueras in i företagskulturen och ledningsprocessen. Den ska inte vara någon till/från-övning.
- ❑ **Analysera:** här analyserar man vilka områden som man anser måste förbättras.
- ❑ **Planera:** här gäller det att definiera och ange "bäst demonstrerad praktik" för funktioner inom och utanför företagets bransch.
- ❑ **Genomföra och utvärdera:** här implementerar man åtgärdsplanerna som slutligen utvärderas, alltså omvandlar man arbetsmetoderna.

⁵⁰ "Benchmarking för bättre kundservice", Peters Glen (1995) s.27-28

⁵¹ "Den nya ekonomistyrningen", Ax, Johansson & Kulvén (2003) s.713 -714

Trots att benchmarking bör vara en ständig pågående process är det vanligt att arbetet inleds först när en verksamhet förlorar marknadsandelar, när vinstnivån sjunker eller när kunderna blir missnöjda. Orsaken är ofta att när ett företag inte löper någon risk kan det finnas en ovilja att förbättra driftskostnaderna och vinsten.⁵²

3.5 KSL- Modellen gemensam beräkningsgrund för elev ersättningar

Kommunförbundet Stockholms län (vidare kallat KSL) har tagit fram en kalkylmodell för beräkning av programkostnader inom gymnasieskolan. KSL har i avsikt med modellen att alla kommuner ska beräkna interkommunala ersättningar på samma sätt. Modellen ger dock inte kommunerna hjälp att bedöma kostnaden hos andra kommuner. Den interkommunala ersättningen ökar och minskar dels beroende på hur mycket resurser som lägeskommunen satsar på den egna verksamheten och dels på hur kommunerna jämför de specialutformade programmen med de nationella programmen. Genom modellen kan man räkna fram de interkommunala priserna med utgångspunkt från respektive gemensam prissättning. Budget och elevantalet för egenregi, andra kommuner och friskolor per program läggs in i modellen. Modellen är baserad på relativa kostnader. De olika programmens relativa kostnad skapar ett index som utgör grunden till resursfördelningen. I KSL modellen är det fem olika kostnadsområden som analyseras och tilldelats kvoter efter sina relativa kostnader; undervisning, lokaler, läromedel, stadigvarande utrustning och övrigt. Modellen kan både användas för att fastställa elevpengen till sin egen gymnasieverksamhet samt de interkommunala priserna. Samtliga kostnader fördelas efter en faktor per elev och program. I modellen är det möjligt att skilja på central och lokal nivå vilket gör det möjligt att budgetera för hyror och andra typer av fasta kostnader centralt. Modellen räknar ändå ut en kostnad per elev för de centralt budgeterade kostnaderna och räknar samman detta med det som fördelas ut till skolorna och på så sätt erhålls de interkommunala priserna och bidragsnivåerna till fristående skolor. Ur modellen genereras tre prislistor, en som betalas till egna gymnasiet, en som betalas till friskolor och en som används till att fakturera andra kommuner med elever i kommunens gymnasium.⁵³ (Se bilaga 5 hur Solnagymnasiet, med liknande struktur som finns på Arlandagymnasiet, har gjort)

⁵² ”Lär av de bästa, benchmarking i tio steg”, Robert C Camp (1993) s.18-19

⁵³ www.tyreso.yourvoice.se 2008-12-27 kl. 13.15

3.6 Kommunallagen (1991:900)

3.6.1 Allmänt om kommunens organisations- och verksamhetsform

I varje kommun finns det en beslutfattande församling: Högst upp i hierarkin i kommunernas organisation är en kommunfullmäktig.⁵⁴ Kommunfullmäktige skall tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt.⁵⁵ Detta kan göras genom gemensamma nämnder för att fullgöra uppgifter som för vilka det enligt särskilda författningar skall finnas. Det ska finnas en eller flera nämnder i varje kommun.⁵⁶

3.6.2 Fullmäktiges uppgifter

Fullmäktige ansvarar för dem övergripande målen så som; 1) Mål och riktlinjer för verksamheten, 2) Budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor, 3) samt nämndernas organisation och verksamhetsformer etc.⁵⁷ ”I samband med att budgeten fastställs eller anslag annars beviljas får fullmäktige uppdra åt en nämnd att genomföra en viss verksamhet inom ramen för de riktlinjer eller andra generella beslut om verksamheten som fullmäktige har fastställt, om inte något annat följer av lag.”⁵⁸

3.6.3 Nämndernas uppgifter

”Nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning skall handha.”⁵⁹ ”Nämnderna bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs.”⁶⁰ Nämnderna ska därefter redovisa till fullmäktige.⁶¹

⁵⁴ Kommunallagen 1991:900, 3kap 1§

⁵⁵ Kommunallagen 1991:900, 3kap 3§

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid. 3kap 9§

⁵⁸ Kommunallagen 1991:900, 3kap 12§

⁵⁹ Kommunallagen 1991:900, 3kap 13§

⁶⁰ Ibid. 14§

⁶¹ Ibid. 15§

4. Empiri/Resultat

4.1 Sigtuna Kommun

Sigtuna kommun består av 37 793 invånare (enligt 31/12-07 statistik) och centralorten är Märsta. Den ekonomiska situationen i Sigtuna kommun har varierat dem senaste åren. Konjunkturläget har förbättrats under 2006 och 2007 med ökad sysselsättning. Dock finns det fortfarande behov inom äldre- och handikappsomsorg och inom förskolan.⁶²

Sigtuna kommun styrs utav Socialdemokraterna, Miljöpartiet de Gröna och Centerpartiet under mandatperioden 2007-2010.⁶³ Skattesatsen är 32, 20 procent varav 20,10 procent i kommunalskatt. Medelinkomsten är 192 874 kronor.⁶⁴ Sigtuna kommuns finansiella mål är att sträva efter att under en konjunkturcykel i genomsnitt uppnå ett ekonomiskt resultat som motsvarar 2 procent av summan av skatter och statsbidrag.⁶⁵

4.1.1 Verksamhetsstyrning för Sigtuna kommun

”Den av kommunfullmäktige fastställda budgeten utgör det övergripande styrdokumentet för Sigtuna kommun. Beslut om budgeten fattas utifrån vid denna tidpunkt känd information om verksamhetens förutsättningar inför ett budgetår och en planperiod. Styrdokumentet är inte statiska. Om förutsättningarna under budgetåret väsentligen ändras kan kommunfullmäktige förändra dokumentet och därmed sin verksamhetsstyrning. Rutiner/system skall finnas så att sådana förändringar kan ske på ett effektivt sätt, exempelvis i samband med behandlingar av delårsbokslut.”⁶⁶ Budgetprocessen för 2009 samt anvisningar för verksamhetsplanen kan ses i *bilaga 3*. Under steg 2 fastställer man budgeten. Här ligger ansvaret på skolan att eventuellt starta program med andra skolor, detta kan endast ske under den ekonomiska ramen man har fått sig tilldelad av fullmäktige. Detta är baserat på en befolkningsprognos som kommunen tar fram genom ett samarbete med KLK (Konjunkturstatistik, Löner för Kommuner) Man beräknar antalet elever i åldersgruppen 16-18 år, snitt pris per elev samt snitt pris per elev från annan kommun. (*Bilaga 4 visar hur kompensations beräkningar har gjorts för Arlandagymnasiet samt IKE 08/09*)

⁶² www.sigtuna.se 2008-10-22 kl.18.14

⁶³ Ibid. kl.18.28

⁶⁴ Publikation om Sveriges kommuner

⁶⁵ Sigtunakommun bilagan

⁶⁶ ”Sigtuna kommun verksamhetsplan 2008-2010” s.66

4.1.2 Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden

Nämnden ansvarar för verksamheter som; gymnasieskolan, gymnasiärskola, grundläggande och gymnasial vuxenutbildning, svenskundervisning för invandrare (SFI), kvalificerad yrkesutbildning-logistik, vuxenutbildningar för utvecklingsstörda, arbetsmarknadsåtgärder etc. Förvaltningschefen på utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden heter Olle Mattson.

4.1.3 Gymnasieverksamheten i Sigtuna kommun

4.1.3.1 Fördelningen av kommunens gymnasieelever

Folkbokförda elever som går på kommunens egen gymnasieskola är under år 06/07, 47,6 procent. Antalet elever som väljer att läsa på en annan kommun ligger på 28,9 procent.

Av 28,9 procent av eleverna som väljer att läsa utanför Sigtuna kommuns egna gymnasieverksamhet väljer man följande;

- Upplands Väsby: 11,6 %
- Sollentuna: 6,8 %
- Uppsala: 4,8 %

De som väljer Landsting;

- Kommunal gymnasieskola uppgår till 0,4 procent. (Gymnasieskolor som finns i kommunen men som är privata)
- Fristående skolor står för 23,2 procent.

Fördelningen mellan yrkesvägledande- och studievägledandeprogram är;

- 30,2 procent för yrkesvägledandeprogram och
- 67,9 procent studievägledandeprogram.

Antalet elever på IV 06/07 ligger på 9,1 procent.⁶⁷

⁶⁷ Publikation om Sveriges kommuner

4.1.4 Arlandagymnasiet

Arlandagymnasiet är kommunens egen gymnasieskola. Budgeten för Arlandagymnasiets verksamhet är 175,7 miljoner kronor brutto och knappt 153 miljoner kronor netto. 22,8 Miljoner kronor kommer från att elever från andra kommuner läser på ett av Arlandagymnasiets egna program. (Risk och räddning, Security eller elitidrottsprogrammet.)

Arlandagymnasiet har ca 1200 elever, vilket är det högsta antalet elever man har haft på skolan. År 2008 kommer cirka 20 procent av eleverna från andra kommuner än Sigtuna kommun, detta beräknar man att det även kommer att gälla för år 2009.⁶⁸ Man har fått 22 stycken nya lärare under 06/07 jämför med föregående år. Omräknat i heltidstjänster motsvarar detta 87 jämfört med från föregående års 70. Antalet elever ha dock ökat från 956 (05/06) till 1027 (06/07). Det vill säga en ökning med 71 elever. Arlandagymnasiet har idag 8,4 heltidstjänster per 100 elever. Motsvarande siffra 05/06 låg på 7,3. Riksnittet ligger dock på 8,3.⁶⁹

4.1.4.1 Verksamhetskostnader

Kostnaden per elev i gymnasieskola med kommunal huvudman var 230 200 kronor, detta är en ökning med ca 2 procent från 2005 till 2006. Ungefär samma ökning kring 2 procent ser man även för kostnaderna per elev (282 800 kr) i obligatoriska särskolan med kommunalhuvudman.⁷⁰ Investeringar under året på Arlandagymnasiet ser ut på följande vis; 1 500 tkr inventarier, 2 340 tkr IT, och 700 tkr i säkerhet.⁷¹ ”Kommunernas nettokostnader har ökat med nära 18 procent mellan 2002 och 2006 vilket motsvarar 78 miljoner kronor. Av ökningen står löner för ca 44 miljoner kronor. Förklaringen till kostnadsutvecklingen varierar mellan de olika verksamheterna. Demografin påverkade samtliga verksamheter, genom förändringar i antal mottagare av service, och hade under perioden 2002–2006 stor inverkan på barnomsorgen, grundskolan och gymnasieskolan.”⁷² Standard kostnaden för en elev i gymnasieskolan i Sigtuna kommun, under perioden 2004 – 2006, är 63 433 Kronor.⁷³

⁶⁸ Aina Liljefors, Sigtunabygden v.42 2008. s.6

⁶⁹ Sigtunakommun verksamhetsplan s.72-75

⁷⁰ ”Utvecklingen inom den kommunala sektorn”, en sammanfattning av regeringens skrivelse 2007/08:102, s.17

⁷¹ Sigtunakommuns verksamhetsplan s.143

⁷² ”Utvecklingen inom den kommunala sektorn”, en sammanfattning av regeringens skrivelse 2007/08:102, sid 7

⁷³ Rapport om gymnasieskolan

4.1.4.2 Ur Arlandagymnasiechefens synvinkel

Gymnasiechefen har lång erfarenhet med centrala positioner från andra gymnasieverksamheter. Hon har senast arbetet som VD och ekonomiansvarig på Grännaskolans riskinternat. Hon har tidigare även jobbat centralt med ekonomiska frågor i Nacka Kommuns gymnasieskola. Hon har suttit på tjänsten på Arlandagymnasiet i ca 1 år. Hon har inte upplevt samma budgetstyrningsmodell på andra skolor, inte heller hört talats om liknande arbetsmetoder. Idag arbetar tre ekonomer med budgetarbetet. I vanliga fall får man intäkterna för verksamheten presenterad för sig och därefter har man kunnat planera kostnaderna. I Sigtuna kommuns fall får man ett anslag. Detta anslag är ej baserat på antalet elever man har. Exempel är det nya utbildningar som har startats på gymnasiet men som inte har betraktas och diskuterats igenom på ett bra sätt.⁷⁴

Kommunen blandar även den interkommunala ersättningen med anslagen. Dessa ska och bör vara uppdelade. Detta ger inte rättvisande bild, eller något att bygga/utveckla utifrån. Den är styrd genom förordningar och ett avtal mellan alla skolor i stockholmslän. Man har idag ingen styrande funktion över detta. Ingen kommun har riktigt lyckats styra verksamheten gällande den interkommunala ersättningen. Ett förslag är att dela upp den. Gymnasiechefen menar att ju sämre skola, ju fler är det som söker sig till andra skolor. Hon tycker även att det är märkligt att det mesta av pengarna är öronmärkta. I Exempelvis avsättningen för IT Kostnader så har verksamhetschefen inte hunnit rådfråga gymnasiechefen. Hon ser gärna att man rådfrågar henne i stora investeringar rörande skolans verksamhet. Arlanda gymnasiet har idag en ny skolledning med lång erfarenhet från andra gymnasieverksamheter. Gymnasiechefen säger sig sitta på mycket information som skulle kunna styra upp kostnaderna. Hon har jobbat centralt med ekonomiska frågor tidigare.⁷⁵

4.1.4.3 Ur verksamhetschefens synvinkel

Jag tycker budgetprocessen i grunden är bra. Det är dock svårt att förutse "konjunktursvängningar" i en verksamhet som den vi bedriver. Av den anledningen skulle en verksamhet som UANs (utbildning – och arbetsmarknadsnämnd) kanske vara mer betjänt av en mer flexibel process, även om jag kan inse problematiken med en differentierad

⁷⁴ Intervju med gymnasiechefen 2008-11-10 kl 13:30

⁷⁵ Ibid.

budgetprocess i en kommun.

Modellen är till att vi dels skall redovisa demografiska förändringar för förvaltningen och de har tagits fram i samverkan med KLK (Kommunledningskontoret), i övrigt baseras budgetarbetet på den rambudget som fullmäktige beslutar. Utifrån dessa beslut har nämnden ansvar att fastställa en detaljbudget. I UANs fall har alltid det demografiska tillskottet gått till gymnasiet om inte gymnasiechefen ansett att delar kan budgeteras någon annanstans. Så skedde exempelvis 2008 när ledningsgruppen var enig med politiken om att en del kunde disponeras till energikostnader.

Vi hade inte räknat med så stor ökning på de interkommunala ersättningarna och därför inte mött det med kostnadsreduceringar på Arlandagymnasiet. Gymnasieverksamheten i kommunen har ju en sammanhållen budget med både egen verksamhet och IKE. Anledningen till det är att det skall vara angeläget för Arlandagymnasiet att sträva efter fler elever "hemma" och därigenom stärka sin egen del av den totala budgeten.

Vad som borde och skulle gjorts annorlunda är att uppföljningen av gymnasieverksamheten skulle varit mycket mer på detaljnivå eftersom det var en ny gymnasieledning och deras budgetuppföljningserfarenhet och kunskap om vad som uppenbarligen krävs inte var tillräcklig.

5. Analys

Genom en presentation av etablerade ekonomistyrningsmodeller redogöra för hur man kan förbättra budgetprocessen i steg två, det vill säga på verksamhetsnivå/gymnasienivå.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden i Sigtuna kommun använder sig delvis av olika metoder som går att återfinna i litteraturen. Det främsta styrverktyget de använder sig av är budgeten, som man enligt kommunallagen måste upprätta. Det är således stor fokus på budgeten och man strävar efter att uppfylla de finansiella nyckeltal som anges av kommunfullmäktige. Dock misslyckas man i uppföljningsarbetet. Ett exempel på det är hur verksamhetscheferna inte kan använda sig av befintliga nyckeltal.

Utbildningsnämnden arbetar inte uttalat med balanserade styrkort, men det finns inslag i upplägget som är likt. Övergripande mål presenteras och att man fokuserar arbetet på dessa mål. Utbildningsnämnden i Sigtuna kommun använder sig av både finansiella och icke finansiella mått när de mäter verksamheten. I utbildningsnämnden används nyckeltal i form av exempelvis måluppfyllelse, kostnad per elev, heltidstjänst per elev, sjukfrånvaro och framtiden. Analys av ekonomin görs med finansiella nyckeltal så som årets resultat, soliditet, med mera. Dessa mått måste implementeras och användas i större grad på verksamhetsnivå. Viktiga nyckeltal som idag saknas är exempelvis antal lärare/elev, lärarlöner/elev, interkommunala ersättningar/års budget (för att få fram ett beslutsunderlag till om man ska hantera denna enhet separat), lokalkostnader/elev eller skolledning och administration/elev. Det man använder sig av när man lägger budgeten är demografiska förändringar inom kommunen. Det är ett bra och grundläggande mått men i och med större valmöjligheter för eleverna förlorar detta mått en stor del av sitt värde.

På grund av den rådande konkurrensen bland gymnasieskolorna krävs det idag att man är mycket mer anpassad till den ”nya marknaden” där eleverna kan ställa högre krav på skolorna. Äldre traditionella skolmodeller kan få det svårt att stå emot de nya skolorna om man inte är tillräckligt duktig på att förändra sig. Detta gör att man inte kan spara allt för mycket med risk för att förlora elever till andra kommuner, samt bli mindre attraktiv för elever från andra kommuner. Det sjunkande antalet förväntade elever kommer att göra det svårare att göra nysatsningar samtidigt som man kanske är i behov av förändringar inom verksamheten. Det kan leda till att det blir en ond spiral. Denna onda spiral framträder genom

att man behöver förändra verksamheten för att dra in elever, vilket kostar mycket pengar, samtidigt som man måste dra ned på kostnaderna. Att skolorna måste spara har framkommit genom bland annat en enkätundersökning som socialdemokraterna har genomfört.

Arlandagymnasiet har under många år haft stadigt ökade kostnader (se bilaga 2). De ökade personalkostnaderna är det som utmärker sig mest. Man har anställt 17 heltidsanställda lärare. Detta kan jämföras med en ökning på 71 elever. En djupare analys av budgeten borde göras redan då man i bokslutet för 2007 fann ett underskott på tre miljoner kronor för Arlandagymnasiet varav två miljoner stod för personalkostnader.

Arlandagymnasiet sitter idag med en relativt ny ledningsgrupp med erfarenhet från bland annat andra gymnasieverksamheter. Detta bör man kunna utnyttja på ett bättre sätt. Här kan vi se en användning av intern benchmarking. För detta behöver man även kunna veta intäkterna baserat på pålitlig data och inte kommunernas anslag. Intern benchmarking i form av att enheterna lär av varandra används inte tillräckligt idag inom verksamheten. Detta kan dock bero på att budgetupplägget skiljer sig mycket från övriga enheter inom kommunens budgetmodeller.

Tittar man på verksamhetsstyrningen måste man få gymnasieledningen att känna sig mer delaktiga och få bidra till de övergripande strategierna tillsammans med kommunfullmäktige. Genom extern benchmarking kan man titta på vilka områden man behärskar bäst genom att jämföra sig med andra kommuners gymnasieverksamheter. Det finns 25 kommuner som har i stort sett samma förutsättningar för att klara budgeten för gymnasieverksamheten.

Förslag på nytt system för att utifrån givna ekonomiska ramar fördela budgetmedel för gymnasieverksamheten i Sigtuna kommun. Ska exempelvis IKE- budgeten hanteras separat från Arlandagymnasiets budget.

Dagens inom kommunen befintliga kompensationsberäkning (*se bilaga 5*) bygger på att man vet på förhand att man har cirka 250 elever per termin från andra kommuner. Dessa ger en intäkt på ca 22,8 miljoner totalt per termin. $22,8 \text{ Miljoner} / 250 \text{ elever} = 91\,200 \text{ SEK per elev}$. Det man också känner till inom kommunen är dem demografiska förändringar. Detta genom en prognos kommunen låter sig ta fram. Demografiska förändringen har en ökning på ca 3 %. Denna ökning har sett lite olika ut från år till år, de kommande åren kommer den att först vara noll för att sedan vara minus. Man har vissa nyckeltal inom kommunen. Det svåra med nyckeltal är att man ska veta hur dem ska användas inom organisationen. Nyckeltalen måste bearbetas in i någons slags modell eller en kompensationsberäkning. Om man tittar på den idag befintliga modellen/kompensationsberäkningen inom gymnasieverksamheten ser man en avsaknad av viktiga nyckeltal relaterade till kostnaderna.

Försök till standardisering av den interkommunala ersättningen har gjorts. Detta standardiseringsförsök är KSL-modellen som är en gemensam beräkningsgrund för eleversättning. För att uppnå maximal effekt med modellen kräver detta dock en stor uppslutning från kommunernas sida. En viktig fördel med modellen är att antalet elever man prognoserar för inte påverkar budgeten markant.

Gällande nyckeltalen modellen innefattar måste man samarbeta inom kommunen och tydligt redogöra för vad man ska göra med dem nyckeltal man får fram. Anslaget man får från Sigtuna kommun ska vara baserat på antalet elever. Varje år tittar man på den förväntade förändringen av antalet elever och justerar budgeten utifrån detta, dvs. kommande år kommer budgeten att minska för nämnden eftersom antalet elever förväntas minska. Baseras inte detta på antalet elever kan det leda till att personalkostnaderna ökar. Samtidigt är det många som vill starta nya friskolor. Demografin kommer att förändra budgeten.⁷⁶ Man behöver en modell som tar hänsyn till detta. Ett skolpengs- liknande system som KSL-modellen är skulle innebära att man varje termin eller läsår satte en viss peng/elev på olika program, och därefter göra en matematisk beräkning på ”peng x antal barn” per program. Användningen av KSL-modellen skulle ge bättre tillsyn över de interkommunala ersättningarna. Genom KSL-

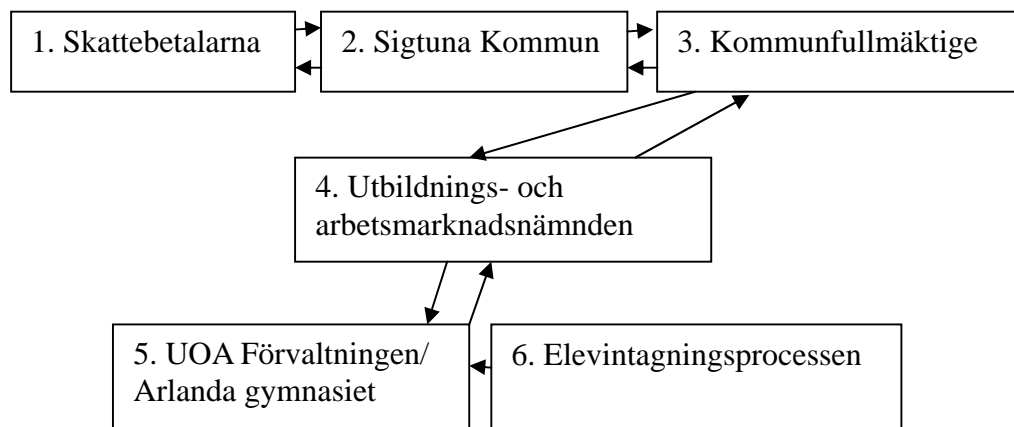
⁷⁶ Martin Halldén i en intervju 2008-10-08 kl. 12.00

modellen kan man lättare undersöka programmens kapacitet genom att titta på kostnader/elev, detta blir ett viktigt nyckeltal. Det blir lättare att få reda på vilka gymnasieprogram som tynger ner verksamheten och då ha beslutsunderlag för dessa. Dock ska man ha i åtanke att vissa program kan ha större kostnader per elev utan att detta ska betyda att man ska avveckla programmet. Programmet kan ge andra fördelar.

Utbildningsnämnden hade inte räknat med en så stor ökning på de interkommunala ersättningarna. Man backade på detta område med 8,1 miljoner kronor. Anledningen till att gymnasieverksamheten i kommunen har en sammanhållen budget med både egen verksamhet och IKE är att Arlandagymnasiet skall stärka sin del av den totala budgeten. Det finns brister med att ha IKE och Arlandagymnasiets budget sammanhållen. Genom att ha dessa enheter åtskilda blir intäktsberäkningarna för gymnasieverksamheten lättare att få fram och därmed ge verksamheterna en större chans att följa upp sitt arbete och ge feedback till kommunfullmäktige.

6. Diskussion och förbättringsförslag

6.1 Arbetsprocess överblick samt framtida förslag



1. Skattebetalarna anförtror Sigtuna Kommun. 2. Sigtuna kommun som i sin tur anförtror övergripande arbetet till Kommunfullmäktige. 3. Kommunfullmäktige ansvarar för dem övergripande målen och riktlinjerna för verksamheten. Vilket dessa överlåter till nämnden för AOU. 4. Nämnden ansvarar för att kommunfullmäktiges beslut verkställs. 5. Nämnderna delegerar arbetet till förvaltningen som senare fördelar det vidare till verksamhets-/gymnasiecheferna nämnderna förväntar sig uppföljning på lagd budget. 6. Elev intagningsprocessen inleds den 16 februari, vilket leder till att mycket av budgetarbetet måste baseras på tidigare års siffror. Dubbelriktade pilarna innebär att föregående enhet som man delegerar till lämnar feedback tillbaka till överordnande

I dem olika stegen i ovan nämnda processerna krävs olika åtgärder;

Enligt verksamhetscheferna har budgetuppföljningsarbetet inte kontrollerats noga av på grund av brister i befintlig modell. Personerna eller enheterna som ansvarar för att följa upp de reella budgetsiffrorna verkar inte ha bra beslutsunderlag på verksamhetsnivå idag. I verksamhetschefernas befattningar ligger ansvaret att förstå dagens budget för kostnaderna och intäkterna för att kunna svara med egna tankar på lagd budget. Kommunikation och uppföljningsarbetet är mycket viktig i en sådan situation.

För att gymnasieverksamheten ska kunna utföra sitt jobb idag. Krävs det att man har större uppsikt på kostnader per elev. Detta kan man få genom att redogöra för kostnaderna per elev.

Detta gör man genom att dela upp kostnaderna som verksamheten har per elev (KSL-Modellen).

Administrationskostnader/ elev
Lokalkostnader/ elev
Lärarkostnader/ elev
Materialkostnader/elev
Skolledningskostnader/elev
<u>Summa Kostnader/elev</u>

Att använda sig av KSL- Modellen eller delar av den kan ge fördelar. Det blir ett bättre beslutsunderlag då man beräknar kostnader per elev eller kostnader per program. (*se bilaga 5 där Solna gymnasiet beskriver sina erfarenheter av modellen*).

Gymnasieverksamheten har svårt att göra ett uppföljningsarbete på lagd budget då slutgiltiga elevantalet inte är fastställt när budgeten ska vara lagd. Detta kan lösas genom att ha en lärarpool under budgetprocessen som kan tänkas jobba på både de interkommunala skolorna samt Arlandagymnasiet. Att hitta ett samarbete däremellan, samt med andra kommuner i närområdet är av stor vikt. Kommunen kan starta en konsultfirma med en vikariepool och använda den till antagningen med elevantalet är slutgiltig. När gymnasieverksamheten känner till kostnaderna per elev vet dem vad dem kan röra sig med. Exempelvis kan man då räkna fram hur många lärare som är rimligt kostnadsmässigt per elev. Detta kan leda till att man kan ta beslut som att antingen öka eller minska personalstyrkan. Eller ta ett beslut om att anlita konsulter under tiden då man inte fått hela kostnadsbilden, det vill säga efter att elevintagningsprocessen är klar.

När man kan reda ut ovanstående företeelser kan man ge feedback till nämnderna. Nämnderna kan senare ta upp det med kommunfullmäktige om det finns utrymme för att eventuellt öka budgeten. Nästa och ”sista” steget är att man presenterar sina invånare siffror där man kan påvisa att man har kontroll över deras skattepengar.

6.2 Ett bredare ekonomistyrningstänkande

Arbetsprocessen inom organisationen kräver mer än bara en modell, utan behöver även

genomsyras av ett brett ekonomistyrningstänk inom hela verksamheten, bland annat kan följande förslag ges;

Att implementera och undervisa fördelarna med styrkortet inom utbildningsnämnden och verksamhetscheferna är viktigt. Detta för att kunna ägna sig åt strategier för framtiden, och låta det genomsyra hela kommunen från kommunfullmäktige till verksamhetsansvariga. Det är viktigt att man inom nämnden utser någon ”projektansvarig” som driver igenom detta och informerar om modellen, samt lära ut den. Den projektansvarige bör se till att styrkortet blir en del av vardagen och att de finns med vid alla beslut som tas. Nyckeltalen som styrkortet bygger på leder till att man kan bygga upp klara mål på varje enhet inom kommunen. Det blir lättare att räkna fram resultat som har uppnåtts av till exempel olika enheter, program eller anställda. Balanserade styrkort skapar den koppling mellan orsak - verkan som krävs för att organisationen ska förstå poängen med att även se över de samtliga mål, inte enbart de finansiella. Det är lämpligt att använda sig av balanserade styrkort i verksamheter som inte har vinst som huvudsyfte, speciellt offentlig verksamhet.

Det är betydelsefullt att lyssna till skolledningen för gymnasieverksamheten för att veta vad som önskas för att kunna hålla reda på kostnaderna. Att få intäkterna presenterade för sig. Genom att veta vad man har att röra sig med är det lättare att se vilka delar av verksamheten som ger ekonomisk vinning. Detta gör att man kan ta beslut som att exempelvis satsa mer på något av de mer speciella programmen som skolan erbjuder. Man kan exempelvis räkna fram vad elever från andra kommuner väljer för program och satsa hårdare på dem för att öka intäkterna.

Riktade resultatkrav i budgetarbetet ger en bättre överblick över vilka enheter som behöver komma i ekonomisk balans. Gymnasieledningen borde ha fått någon slags ekonomisk stöd från kommunen med fördelningen av budgeten, stödet från kommunens ekonomienhet kan ha varit bristande. Åtgärder kunde ha gjorts i tid ifall de budgetansvariga följt upp den ekonomiska utvecklingen på detaljnivå vilket i detta fall är på verksamhetsnivå/gymnasienivå.

Stora investeringar på gymnasiet som inventarier, IT och säkerhetskostnader som budgeteras bör i framtiden granskas ytterligare av gymnasiechefen. Dessa går att ta bort ur budgeten om man kan påvisa underlag för detta enligt ekonomichefen på Sigtuna kommun.

Att avskilja IKE budgeten från Arlandagymnasiets budget har sina fördelar då man kan isolera en stor del av budgetunderskottet och eventuellt styra upp detta. (Underskott 8,1 miljoner kronor stod interkommunala ersättningar för) Med de interkommunala ersättningarna blir det lättare att se vad dem ger för intäkter och vad man själv har för kostnader. Det blir lättare att följa upp på verksamhetsnivå. Idag utgör detta en såpass stor del av omsättningen inom gymnasieverksamheten att det har blivit för stort för att inte hanteras separat.

Kommunen skulle även kunna anställa en controller som ansvarar för dem olika delarna inom verksamheten. Exempelvis kan denna ha bättre översikt över dem olika delarna inom kommunens budgetprocess.

Benchmarking är ingen engångsföreteelse, utan något som sker över tiden. Det är viktigt att hela tiden avsätta tid och resurser för att följa upp vad som finns att tillgå på marknaden. Ett förslag är att följa de fyra stegen i benchmarking processen. Identifiera, analysera, planera, genomföra och utvärdera. Benchmarking avser till att genomföra och inte bara samla in data, därför krävs kontinuerlig rapportering. Benchmarking går ut till stor del på vad någon annan gör bättre än den egna verksamheten. Här kan exempelvis Arlandagymnasium ta lärdom och ha utbyte med andra kommuner. Förslagsvis skulle man kunna inleda ett större samarbete mellan närkommunerna dit ett stort antal elever från Sigtuna kommun väljer att läsa idag, Upplands Väsby (11,6%), Sollentuna (6,8%) samt Uppsala (4,8%). I de områden man inte är bäst kan ett samarbete med en ”starkare” aktör som kompletterar det egna programutbudet vara ett sätt att överleva.

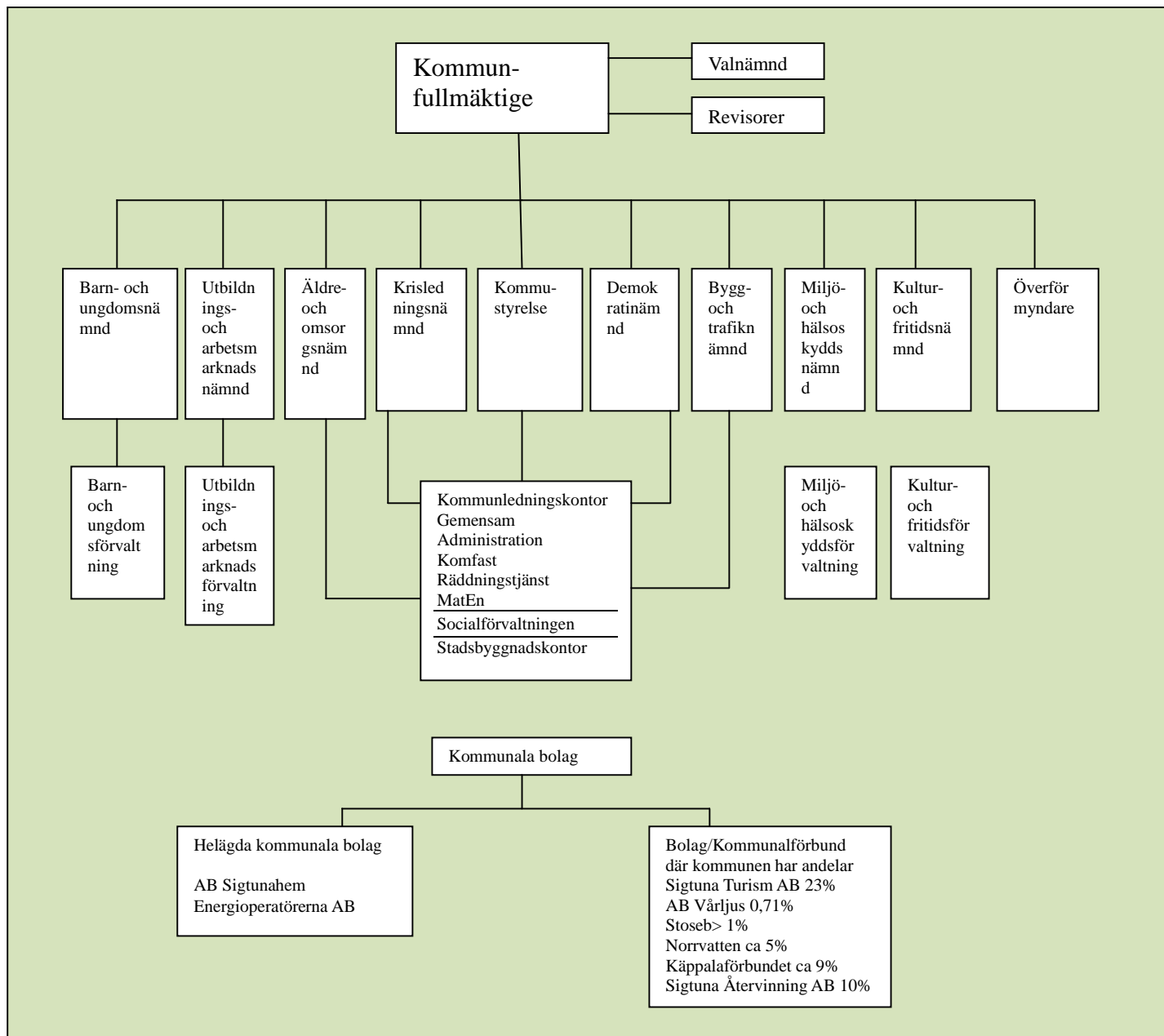
7. Vidare forskning

Liknande undersökning kan göras på andra nämnder inom kommunen. Eller på en annan gymnasieverksamhet eller annan nämnd i en annan kommun som inte håller budgeten. Man kan även jämföra ekonomiska förhållanden med studierelaterade resultat. Varför väljer eleverna att studera på skolorna utanför kommunerna? Detta är intressant att göra en undersökning på.

Bilaga 1

Organisation

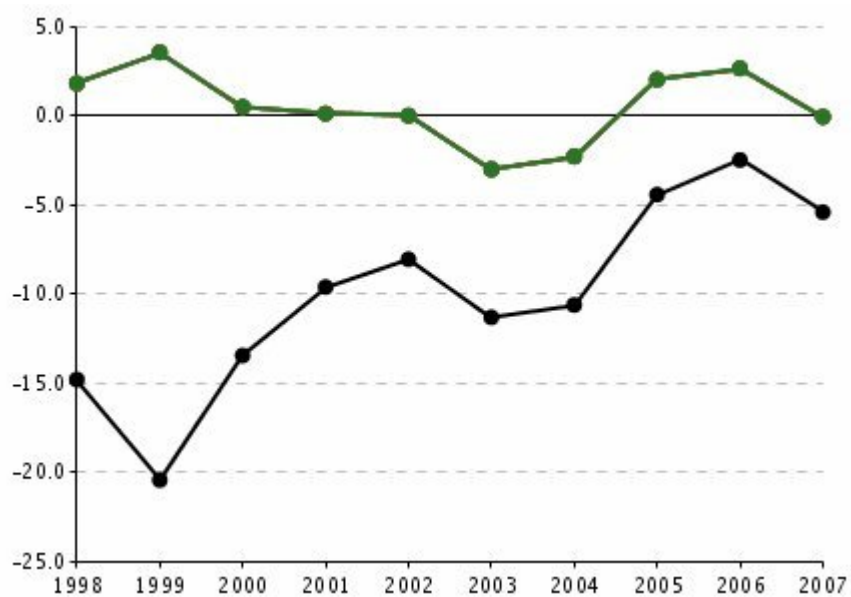
Sigtuna kommun är en politiskt styrd organisation. Det finns ungefär 190 politiker med uppdrag i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och i nämnder.



Figur 4. Så styrs Sigtuna kommun (Årsredovisning 2007)

Bilaga 2

Skillnad redovisad kostnad och standardkostnad



Skillnad redovisad kostnad och standardkostnad, gymnasieskola, index en decimal.

Sigtuna 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007

-15 -20 -13 -10 -8 -11 -11 -4 -3 -5

Bilaga 3

Budget Processen inför 2009

- Budgetprocessen inleds i mars 2008 och avslutas i januari 2009
- Uppföljningsprocessen inleds i januari 2009 och avslutas i mars 2010.
- Anvisningar inför verksamhetsplanering 2009-2011 antas i fullmäktige i juni 2008.
- Verksamhetsplanen 2009-2011 antas i fullmäktige i november 2008.
- Detaljbudget antas i nämnd i januari/februari 2009.

Gymnasieval görs

- 16 februari sista ansökningsdag för gymnasieeleverna.
- 17 april preliminära intagningar.
- 21 april Öppnas för omval.
- 11 majsista dag för omval.
- 29 juni slutligt intagningsresultat.
- 21 juli sista svarsdagen.

Anvisningar för Verksamhetsplanen

– Preliminära ekonomiska ramar

- Demografi (Gymnasieskola; kostnad per elev och år 63 600 /88 400 kr)
- Effekter av tidigare fattade beslut
- Centrala ”måsten” (t.ex. ökade kostnader för pension, löneökningar, räntekostnader etc.)

– Politiska övergripande mål för verksamheten

– Finanspolitiska mål och direktiv.⁷⁷

⁷⁷ Sigtuna kommun bilagan

Bilaga 4

Kompensationsberäkning Gymnasium

Arlandagymnasiet 2009									
	Antal elever HT 2008	Antal elever VT 2009	Komp behov VT 2009	Antal elever HT 2009	Komp behov HT 2009	á pris	Totalt Komp behov År 2009	Erhållen komp År 2009	
Årskurs 1	281	281	-693 558	289	255 943	34 900	-437 615		
Årskurs 2	297	297	-828 708	281	-549 675	34 900	-1 378 383		
Årskurs 3	244	244	413 400	259	523 500	34 900	936 900		
IV	115	115	0	115	0	34 900	0		
Summa:	937	937	-1 108 866	944	229 768		-879 098		
IKE 2009									
	Antal elever HT 2008	Antal elever VT 2009	Komp behov VT 2009	Antal elever HT 2009	Komp behov HT 2009	á pris	Totalt Komp behov År 2009	Erhållen komp År 2009	
Årskurs 1	281	281	-964 002	325	1 890 322	42 800	926 320		
Årskurs 2	297	297	1 455 948	281	-674 100	42 800	781 848		
Årskurs 3	318	318	1 591 200	349	1 326 800	42 800	2 918 000		
Årskurs 4	6	6	0	6	0	42 800	0		
Summa:	902	902	2 083 146	962	2 543 022		4 626 168		
Totalt gymnasium	1 839	1 839	974 280	1 905	2 772 790		3 747 070		

Uppdat:	2008-04-25
# enligt bef stat	596
antagen + %	3%
just bef prog	614
Antagen % hemma	47%
# Arigy	289
# IKE	325

Antalet elever HT08 är lika med kompenserad nivå för budget 2008

Antalet elever VT09 är lika med kompenserad nivå för budget 2008 (helårseffekt)

Antal elever HT09 åk 1 enligt befolkningsprognos + 3%, åk 2 och 3 är beräknat antal elever HT

Fördelningen mellan Arlandagymnasiet och IKE är 47/53 och baseras på senaste intagningen

Start Elitidrottsatsning

Hösten 2008 startar Elitidrottsatsningen i samarbete med Upplands idrottsförbund. Denna satsning kräver ett tillskott till förvaltningens budget för till Upplands idrottsförbund. Dessa avgifter är fasta och har ingen direkt koppling till antalet elever.

Bilaga 5

Solnagymnasiums användning av elevsättningar

Den totala budgeten för Solnagymnasium grundar sig på genomsnittlig kostnad per program (oavsett inriktning) för samtliga andra kommunala gymnasieskolor. Den genomsnittliga kostnaden har därefter räknats upp med 3 procent inför nästkommande år. Den totala kostnadsramen för Solnagymnasium och elevprognos hos samtliga huvudmän inklusive andra kommuners elever i Solnagymnasium är basuppgifter i KSL-modellen. Kostnader för myndighetsutövning, huvudmannauppgifter, nämnd och andra övergripande kostnader ska också ingå. Dessa kostnader ska delas upp på den andel som avser egen regi och den del som avser övriga.

Användandet av KSL:s kalkylmodell leder till omfördelningar mellan programmen jämfört med föregående år. Samtliga nationella program har en fastställd kvot per kostnadsgrupp. Kostnader för övriga program med annan kostnadsbild än nationellt program kan beräknas med hjälp av en särskild faktor. Utgångspunkten är att varje övrigt program har ett nationellt program som bas. Den nationella kvoten höjs sedan med lika många procent som det specialutformade programmet antas vara dyrare. Under förutsättning att elevprognosen som ligger till grund för den totala ramen är rätt, kommer Solna gymnasium att få samma ram oavsett hur kvoterna sätts.

Däremot varierar priserna per program när kvoterna ändras. Därmed ändras kostnaderna för andra kommuner beroende på vilka program deras elever går på. I samband med omarbetningen av internbudgeten har förvaltningen tillsammans med Solna gymnasium ändrat de tidigare beräknade kvoterna för de specialutformade programmen. Priset har sänkts på de specialutformade programmen medan priset på de nationella programmen ökat något. Ändringen har gjorts för att få en säkrare intäktsprognos för Solna gymnasium. Om eleverna inte väljer specialutformade program i samma utsträckning som beräknat utan istället väljer nationella program blir intäktsbortfallet inte lika stort.

Kostnaden för Solnaelever är högre än för andra kommuners elever på grund av att andelen Solnaelever är högre på de specialutformade programmen och att nästan alla elever på det individuella programmet kommer från Solna. Dessa program är dyrare än de nationella

programmen.

Vissa kostnader per elev i Solna gymnasium kommer att sjunka i takt med att antalet elever ökar. Det är framför allt lokalkostnaderna per elev som kan sänkas. I KSL:s modell kan kostnader för överkapacitet i den egna verksamheten specificeras. Dessa medel ingår inte i elevsättningarna till Solna gymnasium eller till friskolor. Däremot ingår de in beräkningen av interkommunala intäkter.

Källförteckning

Litteratur

- Ax, Christian, Johansson, Christer & Kullvén Håkan (2003). *Den nya ekonomistyrningen*.
- Bergstrand, Jan & Olve, Nils-Göran (1996). *Styr bättre med budget*.
- Camp, Robert C (1993). *Lär av de bästa! Benchmarking i tio steg*.
- Catasús et al. (2001). *Boken om nyckeltal*.
- Denscombe, M (2000). *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*.
- Ewing, Per & Samuelsson, Lars A (1998). *Styrning - med balans och fokus*.
- Kaplan & Norton (1999). *The Balanced Scorecard – från strategi till handling*.
- Karlöf, Bengt (1997). *Benchmarking i verkligheten*.
- Kotler m.fl. (2001). *Principles of marketing*.
- Lundahl & Skärvad (1992). *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*.
- Olve, Nils-Göran, Roy, Jan & Wetter, Magnus (1999). *Balanced Scorecard i svensk praktik*.
- Peters, Glen (1995). *Benchmarking för bättre kundservice*.
- Samuelsson et al. (1996). *Controllerhandboken*.

Artiklar

- Lundh & Nilsson (2001) Balanced Scorecard inom kommunal grundskola
- Brorström & Rombach, (1996) Kommunal förändringsbenägenhet
- Lagboken
- Kommunallagen 1991:900
- Publikation om Sveriges kommuner
- Rapport om gymnasieskolan
- Sigtunakommun bilagan
- Sigtuna kommuns verksamhetsplan 2008-2010
- Aina Liljefors, Sigtunabygden v.42 2008. s.6
- Sigtuna kommuns årsredovisning 2007
- ”Utvecklingen inom den kommunala sektorn”, en sammanfattning av regeringens skrivelse 2007/08:102
- Biträdande ekonomichef Stefan Wänglund, sekundär källa från Sigtunabygden sid 6, vecka 42, år 2008

Anders Johansson Sigtunabygden sid 11, vecka 5 2009

Westrup, U 2002. Gränsöverskridande styrning – Om krav på ekonomisk styrning i social verksamhet inriktad mot barn och ungdomar

Brorström, B. Haglund, A. Solli, R. (1999). *Förvaltningsekonomi*.

Blom, A. P. 1994. Kommunalt chefskap - en studie om ansvar, ledarskap och demokrati.

Intervjuer

Martin Halldén i en intervju 2008-10-08 kl. 12.00

Anita Svensson i en intervju 2008-11-10 kl 13.30

Internet

www.sigtuna.se

www.siq.se

www.ne.se

www.regeringen.se

www.skl.se

www.dn.se

www.wikipedia.se

www.tyreso.yourvoice.se