



Utvärdering

En uppföljande utvärdering av kostnadsreduceringarna i samband med budget 2013

Datum: 2014-04-09

Författare: Linn Helmner och Maria Skarin, utredningssamordnare barn- och utbildningskontoret

Innehåll

1. Inledning	3
2. Bakgrund.....	3
2.1 Processen budgetarbetet.....	3
2.2 Beslutade kostnadsreduceringar i samband med budget 2013.....	4
Förslaget på centrala besparingar.....	4
Beslutade centrala besparingar	7
Beslutade strukturförändringar	7
2.3 Tidigare utvärdering	8
2. Utvärderingens användning och frågeställningar	9
3. Teori och tidigare forskning.....	11
3.1 Ramfaktorteori.....	12
3.2 Kopplingar mellan ramar, processer och resultat i skola	12
3.3 Kopplingar mellan ramar, processer och resultat i förskola.....	14
3.4 Applicering av ramfaktorteori och forskning på valt område.....	15
4. Metod	17
4.1 Övergripande upplägg och urval	17
4.3 Gruppintervjuer med pedagoger i förskola och skola.....	18
4.4 Fokusgrupp med det centrala stödteamet.....	19
4.5 Gruppintervju med HR- avdelningen på kommunledningskontoret.....	19
4.6 Enkät till rektorer och förskolechefer.....	20
4.7 Intervju med chefscontroller.....	20
5. Resultat och analys.....	21

5.1 Analys 21

5.2 Ram, process, resultat..... 21

6. Källförteckning 29

Bilaga 1: Resultat

Bilaga 2: Kvalitetskartor

1. Inledning

Inom ramen för budget 2013 genomfördes kostnadsreduceringar avseende barn- och utbildningsnämndens verksamhetsområde för förskola och grundskola i Västerviks kommun. Den här utvärderingens fokus är att titta på vilka konsekvenser kostnadsreduceringarna har fått i barn- och utbildningsförvaltningens verksamheter. Rapporten är uppdelad i olika kapitel och inleds med en bakgrund där dels en beskrivning av den process som föregick beslutet av kostnadsreduceringarna ges dels en överblick av tjänstemannaförslaget och det politiska beslutet samt en kortare redogörelse för den tidigare utvärderingen. Vidare följer ett kapitel där teori och tidigare forskning i ämnet presenteras, som ett underlag för utvärderingens upplägg. Därefter följer ett metodavsnitt där utvärderingens tillvägagångssätt beskrivs. I rapportens resultat presenteras de olika gruppernas upplevelser var för sig. De finns också kompletterande material för fokusgrupperna med vårdnadshavare och centralt stödteam som i sin helhet presenteras i en bilaga. De grupper som deltagit i utvärderingen har varit måna om att deras upplevelser och synpunkter ska nå fram. I analysdelen läggs de olika gruppernas upplevelser ihop till en helhetsbild och ställs i relation till forskning.

2. Bakgrund

Barn- och utbildningsförvaltningen fick inför budgetarbetet 2013 i uppdrag att ta fram en budget i balans där resurseffektiva kostnadsposter på bästa möjliga sätt skulle säkerställa barnen och elevernas optimala utveckling och lärande. Målsättningen var att se över såväl sin egen organisation som att ta ansvar för helheten i området.

Efter att ha genomfört en kraftig anpassning av verksamheten till barn- och utbildningsnämndens ekonomiska ramar för år 2012 behövde kostnaderna för barn- och utbildningsförvaltningen reduceras med ytterligare 45 Mkr inför år 2013. I utmaningen för budgetarbetet låg att skapa en hållbar organisation som skulle kunna anpassas till de rådande ekonomiska förutsättningarna men samtidigt utgå från de nationella styrdokumenterna och de befintliga kraven på en hög måluppfyllelse.

2.1 Processen budgetarbetet

Inför budgetarbetet tillsattes en projektgrupp. Gruppen använde organisationens befintliga arenastruktur för att kommunicera och processa arbetet såväl centralt som inom respektive område. Budgetarbetet bestod av två olika spår. Projektgruppens arbete fokuserade på att hitta möjliga centrala besparingar. Ledarorganisationens uppdrag bestod i att ta fram förslag på strukturförändringar inom sitt respektive område. Samtliga förslag som projektgruppen sedan presenterade hade vid ett flertal tillfällen förankrats hos ledningsorganisationen där samtliga rektorer och förskolechefer fått möjlighet att värdera förslagen.

Förslagen presenterades i rapporten *Kostnadsreduceringar i samband med budgetarbete 2013*. De centrala besparingar som föreslogs i projektgruppens rapport gick ut på att omfördela resurser centralt till lokalt. Flera av förslagen beskrevs inte som en ren besparing utan som en förskjutning av medel för att, i den mån det var möjligt, bibehålla nivån på den dåvarande barn- och elevpengen. Förslaget innebar att de kostnader som tidigare legat utanför elev- och barnpengen skulle decentraliseras till en lokal nivå under mandat av ansvarig rektor och förskolechef. Förslaget var därmed att huvuddelen av resurserna skulle ligga hos närmast ansvarig. I bakgrunden till förslagen beskrevs att ett personalperspektiv, ett kvalitetsperspektiv, ett elevhälsoperspektiv samt ett ekonomiskt perspektiv hade tagits i beaktning i utformningen av förslagen.

I nästa avsnitt följer en beskrivning av de förslag som presenterades i tjänstemannarapporten följt av det beslut som sedan fattades av nämnden. Då nämndens beslut skiljer sig från det tjänstemannaförslag som lämnades är det relevant att presentera både förslag och beslut. För varje förslag följer den konsekvensbeskrivning som fanns med i tjänstemannarapporten.

2.2 Beslutade kostnadsreduceringar i samband med budget 2013

Förslaget på centrala besparingar

1. Reducerat miljonkonto

Konsekvenserna av detta blir framförallt att enheterna inom ramen för den lokala budgeten får ta ställning till, och bekosta, inköp som handlar om att förbättra lokaler/miljö i samband med till- eller ombyggnationer

2. Reducerad budget för IT

Det som dras ner på i förslaget är administrativa kostnader (reducerad tjänst med 30 %), utbildning samt nyinvesteringar. Konsekvensen är att förvaltningens utveckling inom IT riskerar att stagnera.

3. Reducerade personaladministrativa kostnader

De tjänster som 2012 belastar anpassningskontot kan fortsätta göra det under 2013, men rutinerna och liggande ärenden bör ses över. Det finns efter förslaget även kvar ett visst utrymme för nya ärenden, dock inte lika stort utrymme som tidigare. Konsekvensen kan då bli att det blir svårare att anpassa tjänster än tidigare.

4. Reducerad kostnad för central kompetensutveckling

Konsekvensen av detta är att förvaltningen under 2013 har små möjligheter till centrala kompetensutvecklingsinsatser. Viktigt i sammanhanget är dock att påpeka att merparten av resurser för kompetensutveckling ligger hos förskolorna och skolorna

5. Reducerat skoldatatek

Konsekvensen av denna reduktion är att skolans pedagoger kommer att få ett minskat stöd från skoldatateket när det gäller IKT-specialpedagogik. Det finns då ett behov av att se över organisationen för att se till att kunskapen om dessa verktyg når pedagogerna i så stor utsträckning som möjligt.

6. Grupphandledning läggs på is

Konsekvensen av detta är tid för reflektion och utveckling på individ- och gruppnivå minskar med hjälp av handledare. Dock kvarstår möjligheten till handledning via Stegeholmshälsan, vilket framförallt inriktas på den personalvårdande delen som en del i arbetsmiljöansvaret.

7. NTA i grundskolan läggs på is

Konsekvensen blir att de grundskolor som har för avsikt att hyra temalådor från NTA får ordna materialet och stoffet till det undervisningsområdet på annat sätt. Skolor kan inte förlita sig på NTA-lådorna när det gäller material till NO-undervisning, utan måste införskaffa laborationsmaterial själva.

8. Audioteket läggs på is

Konsekvensen av detta blir att skolornas pedagoger och elevhälsoteam får hitta andra stödinsatser för berörda elever.

9. Reducerat antal tal- och språkpedagoger samt logoped

Konsekvensen av detta kan bli att tillgängligheten för barn/elever samt pedagoger blir mindre när det gäller detta område.

När det gäller tal- och språkpedagogen i förskolan så är förslaget att den tjänsten finns kvar pga. vikten av tidiga insatser.

10. Avvecklad utvecklingsfunktion för särskolan

11. TSS (tecken som stöd) läggs på is

Kompetensen finns kvar (hos hörselpedagog) vilket innebär att möjligheten finns att starta kursverksamhet om behovet uppstår.

12. Reducerat förskoleteam

Konsekvensen av detta är att utredning och beslut utifrån skollagen 8 kap. 7§, 9§, 14§ samt 14 kap. 6 § om förskole- och fritidshemsplacering för barn i behov av särskilt stöd läggs på förskolechef eller rektor. Delegationsordningen behöver ändras från handläggare till förskolechef/rector.

Förskoleteamet kommer att kvarstå, dock med reducerad personal.

13. ICDP läggs på is

Konsekvensen av detta är att den fortsatta kompetensutvecklingen inom ICDP läggs på is genom att handledningsfunktionen temporärt läggs på is. ICDP finns nu på många förskolor och skolor, och när det gäller värdegrundsarbete och hälsofrämjande program så arbetas det även på skolor utifrån andra program (exempelvis SET eller Ross Greenes teorier).

14. Startbidrag för nya förskoleavdelningar avvecklas

15. Budget för rekrytering genom tidningar (tjänst) avvecklas

16. Gula Villan avvecklas

17. Reducerad ledningsresurs

Projektgruppens förslag är att reducera denna resurs med motsvarande 4,0 tjänst. En konsekvens av detta är att ledningsresurspengen läggs ut och ökar barn/elevpengen. Då kan förskolechef/ rektor själv avgöra hur resursen ska användas. Föreslagna strukturförändringar skulle också innebära att en ledartjänst blir övertalig.

1. Ledning och administration

I de fall då föreslagna strukturförändringar genomförs, så kommer ledningsorganisationen och administrationen att återigen ses över för att anpassas till den nya strukturen.

2. Reducerad barn- och elevpeng

Omfattningen av reduktionen beror på de beslut som fattas kopplat till tjänstemannaförslaget. Desto fler centrala kostnader som kan reduceras, samt strukturförändringar som kan genomföras, desto mindre minskas barn- och elevpengen.

Förslaget på strukturförändringar

Södra land

1. Blankaholms förskola och pedagogisk omsorg i Blankaholm läggs ner och flyttas till Hjorteds förskola och fritidshem alternativ Gunnebo förskola.
2. Totebo förskola och pedagogisk omsorg i Totebo läggs ner och flyttas till Hjorteds förskola och fritidshem
3. Pedagogisk omsorg i Blackstad läggs ner och flyttas till Blackstads förskola
4. Blackstads skola och fritidshem läggs ner och eleverna flyttar till Ankarsrum alt. Gamleby

Norra land

1. Odensvi förskola och pedagogiska omsorg läggs ner och flyttar till Gamleby
2. Odensvi skola och fritidshem läggs ner och flyttar till Gamleby
3. Ukna förskola läggs ner och flyttar till Överums förskola alternativ Edsbruks förskola

4. Ukna skola och fritidshem läggs ner och flyttar till Överum skola/fritidshem alternativ Edsbruks skola/fritidshem
5. Loftahammars skola åk. 4-6 avvecklas och eleverna flyttar till Gamleby

Övriga strukturförändringar

1. Reducering pedagogisk omsorg- dagbarnvårdare
2. Avveckla poolorganisationen
3. Öppen förskola

Beslutade centrala besparingar

Barn- och utbildningsnämnden beslutade vid mötet 2012-12-11 (Dnr 2012/282-041) att bifalla förslaget gällande de centrala besparingarna i sin helhet.

Beslutade strukturförändringar

Barn- och utbildningsnämnden beslutade vid mötet 2012-12-11 (Dnr 2012/282-041) att föreslå kommunstyrelsen besluta föreslå kommunfullmäktige bifalla barn- och utbildningskontorets förslag till strukturella förändringar med undantag av;

att förskola skall finnas kvar i Totebo, Blankabohm, Odensvi och Ukna,

att skolbarnsorg ska erbjudas för skolbarn i Odensvi och Ukna som alternativ till fritidshem vid respektive skola,

att mellanstadiet blir kvar i Loftahammar,

att mellanstadiet blir kvar i Blackstad,

att eleverna från Odensvi skola flyttar till Gamleby skola och fritidshem alternativt Blackstads skola och fritidshem

att uppdra åt barn- och utbildningskontoret att återkomma i oktober 2013 med en första uppföljning av de genomförda förändringarna,

att uppdra åt barn- och utbildningskontoret att se över olika former av pedagogisk omsorg som alternativ till förskola på landsbygden för att säkerställa en möjlighet till barnomsorg långsiktigt på de orter där efterfrågan finns.

att uppdra åt barn- och utbildningskontoret att göra en översyn av lokalanpassningar för att uppnå ändamålsenliga lokaler, skolskjutsar och kost i syfte att skapa resurseffektivare lösningar

Kommunfullmäktige beslutade sedan 2012-12-17, Kf § 231, Dnr 2011/47/-041;

att i enlighet med barn- och utbildningsnämndens förslag 2012-12-11, § 155 lägga ned skolorna i Odensvi och Ukna från höstterminen 2013.

2.3 Tidigare utvärdering

Under hösten 2013 genomfördes en första utvärdering av kostnadsreduceringarna, *Utvärdering av kostnadsreduceringarna i samband med budget 2013*. Resultatet från den första utvärderingen visade;

Resultaten av intervjuerna ger sammanfattningsvis en övervägande positiv bild av de konsekvenser som kommit ur de genomförda strukturella förändringarna. Elever, pedagoger och målsmän är i stora drag nöjda med resultatet, även om processen att nå dit har upplevts som tuff på flera olika sätt. Främst är man nöjd med att ha fått fler kompisar och fler kollegor att diskutera med. Ur elevernas perspektiv är också nya möjligheter till roliga aktiviteter på raster något som särskilt lyfts fram. Några målsmän gör också bedömningen att kvaliteten på undervisningen har förbättrats med fler lärare i olika ämnen samt att det är positivt att eleverna nu får gå i klasser som är åldershomogena. Även dessa upplevelser känns igen från tidigare intervjuer som gjorts med utgångspunkt i skolnedläggningar. De negativa delarna har beskrivits vara det sätt som nedläggningen av skolorna skedde på, det bemötande man fick och den information som gick ut. Det är aspekter som kan vara viktiga att titta närmare på och dra lärdom ifrån. Det finns också negativa upplevelser från elever och målsmän utifrån att ha hamnat i en stökig klass på den nya skolan, detta är dock specifikt för en klass och har inte kommit upp bland övriga respondenter. Slutsatsen kan dras att resultatet i stor utsträckning bekräftar de förväntade resultaten, detta utifrån tidigare utvärderingar som gjorts.

Vad gäller de centrala besparingarna visar resultaten från ledarenkäten, berättelserna och verksamhetsbesöken skilda upplevelser av konsekvenserna i flera hänseenden, men på några få punkter samstämmer bilderna. Skillnaderna verkar i de flesta fall kunna härledas till de olika förhållanden som råder i verksamheten vilket bidrar till i vilken utsträckning man berörs av besparingen. Det kan också härledas till tidsaspekten, alltså att flera av besparingarna ännu inte har märkts av och att det kan vara svårt att se konsekvenser av vissa besparingar i ett längre tidsperspektiv. Överlag är det besparingsområden som IT och vissa områden inom den centrala elevhälsan som upplevs som mest negativa i dagsläget. Där beskriver både ledare och elevhälsochefen hur beslutet om att lägga ICDP på is och att reducera skoldatateket har inneburit försämringar för verksamheten. En bred samstämmighet finns också i beskrivningar av en gammal datapark och behovet av att satsa på IT. Ytterligare områden som särskilt lyfts fram, om än i ett längre tidsperspektiv, är reduceringen av miljonkontot, där flera ledare beskriver behovet av att kunna rusta upp lokaler i framtiden. Ett exempel på ett område där upplevelserna skiljer sig något åt är beslutet att lägga grupphandledningen på is. Vissa av ledarna uppfattar inte det som negativt då de inte upplevt att tidigare grupphandledning har gett resultat alternativt beskriver de att de är nöjda med den handledning som finns tillgänglig i dagsläget. Andra menar istället att förlusten av grupphandledning kommer leda till negativa konsekvenser för både personal och barn/elever och hur det tidigare har varit ett stort stöd för personalen. Besparingen upplevs alltså på flera olika sätt, vilket också är fallet på de flesta punkter. Några ytterligare slutsatser är svåra att dra i dagsläget, dels utifrån tidsaspekten men också utifrån att materialet inte innehåller några möjligheter till följdfrågor.

Konsekvenserna av den reducerade barn- och elevpengen beskrivs med flera liknande berättelser av flertalet ledare, dock har man drabbats i olika hög utsträckning beroende på de omständigheter som finns i verksamheten. De bilder som presenterades i resultatet beskrev alla hur en minskad personalstyrka lett till negativa konsekvenser. De mest negativa bilderna kommer från ledare och personal inom förskolan där ökad stress för personalen, mer ensamarbete och barn som får gå mellan flera olika avdelningar upplevs som stora bekymmer. I grundskolan har flera ledare påpekat att barn med särskilda behov får hjälp i mindre utsträckning samt att det finns lite utrymme till nytt läromedel och inventarier. Även i grundskolan har personalens arbetsmiljö på flera håll lyfts fram som bekymmersam. Sammanfattningsvis är flera ledare av åsikten att den nuvarande nivån på barn- och elevpengen fungerar under en period men att det känns mycket svårt att tänka sig att detta blir en grundnivå för verksamheterna.

Utvärderingens resultat visade också på behov av ytterligare uppföljning. Detta då den första utvärderingen utförts i ett allt för tidigt skede samt då resultatet också visade på behovet av att bredda urvalet och fördjupa analysen. Barn- och utbildningsnämnden beslutade att gå på barn- och utbildningskontorets förslag om att genomföra en andra utvärdering av kostnadsreduceringarna under våren 2014.

2. Utvärderingens användning och frågeställningar

Syftet med utvärderingen är att utreda vilka konsekvenser kostnadsreduceringarna i samband med budget 2013 har haft. Det är en fortsättning på en tidigare utvärdering där man kan följa utvecklingen i ett något längre tidsperspektiv men också i ett bredare perspektiv, då fler grupper än tidigare inkluderas. Den har ett före och efter perspektiv och kan därför inte sägas ge en fullständig bild av kvaliteten i våra verksamheter utan belyser snarare förändringar som skett. Det finns en variation i hur varje enhet har påverkats, här presenteras en övergripande bild av vilka effekter kostnadsreduceringarna har haft. Ett sätt att använda utvärderingen är att skapa en dialog mellan de olika ansvarsnivåerna, som består av huvudman, rektor/förskolechef och pedagog.

Uppkomsten av utvärdering beskrivs i litteraturen som en utveckling som började ses som allt viktigare för att beslutsfattare i offentliga verksamheter skulle kunna svara på vad som skett med deras beslut. Utvärdering är ingen ersättning för den uppföljning och revisionsverksamhet som redan finns i systemet, behovet kvarstår av andra former för återkoppling, granskning och kontroll. Frågor som; varför sker utvärderingen, vilka frågor ska besvaras och hur ska bedömningen göras, är viktiga för att kunna genomföra en utvärdering (Karlsson 1999: s 11-12).

Utvärderingen utreder vilka konsekvenser kostnadsreduceringarna har haft med fokus på de delar som forskning visar har störst effekt på kvaliteten i skola och förskola. Utvärderingen utgår med bakgrund av syftet utifrån följande frågeställningar:

Hur har besparingarna påverkat pedagogresursen?

Hur har besparingarna påverkat pedagogkompetensen?

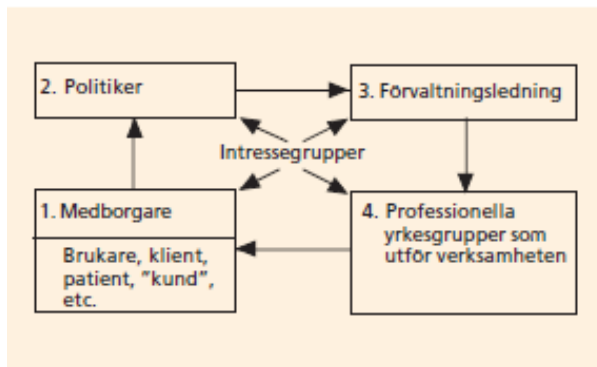
Hur har besparingarna påverkat barn och elever i behov av stöd?

Hur har besparingarna påverkat likvärdigheten?

Frågeställningen om likvärdighet är svår att besvara i ett kortare tidsperspektiv men finns med i utvärderingen för att synliggöra och möjliggöra en diskussion om effekter som kan uppstå på längre sikt. De flesta frågorna kan besvaras på kortare sikt genom att titta på kopplingar mellan ramar, process och resultat vilket förklaras i nästa avsnitt. Bedömningen görs utifrån jämförelsen mellan olika bilder i verksamheten, delad från olika grupper men också utifrån att kunna jämföra vissa svar över tid. Bedömningen i en utvärdering är enligt forskning en tvistefråga, är det utvärderarens uppgift att svara för bedömning eller ska hen svara för att beskriva och överlåta till beslutsfattare och berörda att värdera? Följande citat från litteraturen beskriver spännvidden:

Utvärderarens roll har förändrats från att vara en expert på mätprocedurer för att visa om det finns skillnader till att bli en recensent eller domare som uttalar ett omdöme om en prestation eller ett resultat. Under senare år har även olika intressenter kommit in i bilden som bedömare, vilket ställer utvärderarens roll i en ny dager. En fråga som diskuteras är om utvärderaren ska leverera sin bedömning vid sidan av olika intressenter som ytterligare "en röst i kören". Utvärderarens roll blir i det fallet inte att vara experten som kan avge ett värdeomdöme. Snarare blir hon/han en samordnande resurs som sammanställer vad olika parter anser. En annan linje hävdar att utvärderaren ska svara för att ur ett mer principiellt och övergripande värderingsperspektiv avge ett samlat omdöme. I det senare fallet bildar intressenternas bedömningar snarast ett underlag för utvärderaren vid sidan av andra data som han/hon ser som viktiga för sitt bedömningsarbete. (Karlsson: s 47-48))

Utifrån den här diskussionen kan bedömningen i den här utvärderingen beskrivas som en medelväg mellan två ytterligheter. Olika grupperns bilder framställs och lyfts fram i utvärderingen men avslutas ändå med en samlad analys och reflektion från utvärderaren utifrån en samlad bedömning, bedömningen bygger dock inte på tyckande utifrån utvärderarens egna perspektiv utan ifrån en sammanställning och en jämförelse mellan olika bilder och statistik. Viktigt att vara medveten om är dock att utvärderaren väljer att lyfta fram vissa perspektiv efter övervägande och upplägg, alla resultat lyfts därför inte in i en analys.



Bilden visar vilka intressegrupper som finns i utvärderingen. Ett etiskt dilemma i utvärderingen är att finna sin roll mellan de olika grupperna och kunna balansera mellan olika perspektiv. Det är viktigt att belysa hur utvärderarens roll kan se ut i förhållande till olika grupper, risken finns att någon grupp anser att utvärderaren är i sin bedömning partisk utifrån någon grupp och tar ställning åt något håll. Det är viktigt att vara medveten om den inbyggda problematiken med en intern utvärderare kontra en extern utvärderare.

3. Teori och tidigare forskning

Den forskning som berör kopplingen mellan skolans resurser och resultat poängterar i de allra flesta fall det komplexa i att göra dessa analyser. Förändringar i resultat utifrån förändringar i resurser kan inte förklaras genom att titta på ett begränsat område utan det behöver analyseras utifrån samspelande faktorer på olika nivåer. Utvärderingen utförs i ett skede när det ännu inte går att kontrollera och analysera konsekvenser i form av kunskapsresultat för barnen och eleverna, därför undersöker utvärderingen i första hand kostnadsreduceringarnas konsekvenser för processen som föregår resultaten. Då tidigare forskning på området i flera fall nekat kopplingen mellan ekonomiska resurser och pedagogiska resultat är de flesta forskare numera överrens om att generaliseringen att det inte skulle finnas något samband mellan resurser och resultat är felaktig. Att det finns ett samband innebär dock inte att en ökning av ekonomiska resurser alltid medför förbättrade pedagogiska resultat, däremellan finns det flera processer som påverkar (Skolverket, 2002:168–169). Det finns idag ett flertal forskningsstudier om vad som påverkar elevers studieresultat, så kallade effektstudier, ett exempel är den välkända publikationen *Visible learning* av John Hattie. Sådana studier uppmärksammar dock endast uppmätta elevprestationer inom olika ämnesområden och fokuserar inte på andra delar som kan känneteckna kvalitet i skolan. Det är nödvändigt att lyfta fram och problematisera det fokus som ligger på det kvantifierbara i studier av vad som påverkar resultat i skolan. Svårigheten i att undersöka och utvärdera kvalitativa resultat, som också är delar av skolans viktiga resultat och måluppfyllelse, begränsar till viss del studiernas användbarhet. Även den här utvärderingen vilar på forskning som tittat på vad som påverkar elevers resultat, utifrån kvantitativa indikatorer. En medvetenhet kring detta är nödvändig för användbarheten av utvärderingen. De områden vi har valt att fokusera på i utvärderingen kommer därför från de teman som forskningen

säger har störst betydelse för resultat i skola och förskola. Det är teman som beskrivs påverkas av fördelningen av resurser till skola och förskola. Det kan vara en hjälp i att skapa en ökad användbarhet av resultaten från utvärderingen då vissa områden tydligare lyfts fram.

3.1 Ramfaktorteorin

Utvärderingen tar sitt teoretiska och metodologiska avstamp i en utvecklad variant av *ramfaktorteorin*. Grunden i ramfaktorteorin går ut på att titta på och analysera skolans verksamhet utifrån att verksamheten består av ramar, processer och resultat. Teorin och modellen kan användas för att undersöka konsekvenser av politiska beslut om utbildning och undervisning. Ramfaktorns ursprungliga poäng är att ramarna ger möjligheter eller begränsar möjligheten att utföra en process. Processen blir möjlig om ramarna tillåter det. Detta tidiga perspektiv har dock utvecklats av flera forskare, bland annat till att poängtera vikten av vad som händer i processen. Detta för att försöka förstå variationer av utfall inom likartade uppsättningar av ramar. Forskarna Lindblad/Linde/Näslund menar att teorin inte behöver förkastas utifrån detta faktum utan snarare att den behöver placeras i en annan kontext än den formulerades i och genom att relatera yttre villkor och inre logik till varandra. (Lindblad/Linde/Näslund 1999:101,105)

RAMAR--->PROCESS--->RESULTAT

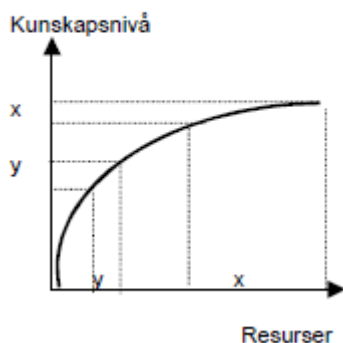
Figur 1: Ramfaktorteorin i dess enklaste form enligt (Lindblad/Linde/Näslund 1999:98).

3.2 Kopplingar mellan ramar, processer och resultat i skola

I flertalet av skolverkets publikationer, bland annat i rapporten *Samband mellan resurser och resultat* analyseras samband mellan ramar, processer och resultat. Rapporten beskriver att det inte endast är skolans resurser som har betydelse för resultaten utan också hur resurserna används. Kopplat till ramfaktorteorin går det att översätta till att ramar påverkar verksamheten men att det också finns avgörande faktorer i processen som har betydelse för resultaten, ett samspel mellan faktorer på olika nivåer. Forskningen som redovisas av Skolverket visar också att resurser är av varierande betydelse för olika skolor.

Flertalet olika förhållanden gör det svårt att fånga effekter av insatta eller borttagna resurser. Enligt ekonomisk teori är den positiva effekten av reusurstillskott störst när man går från noll och tillför nya resurser. Svenska grundskolor har tillgång till relativt mycket lärarresurser per elev. Modellen som visas nedan avser tilldelning av ytterligare resurser när bakgrundsfaktorer som påverkar skolors resultat hålls konstanta. När en viss nivå uppnås så har resurser en avtagande nytta.

Figur 12: Resursernas avtagande marginalnytta för elevernas resultat. Teoretisk modell.



När det gäller lärartäthet och klasstorlek visar både svensk och internationell forskning sammantaget att de generella effekterna är relativt svaga. Dock går det att se att dessa resurser är viktigare för yngre elever samt för elever med sämre studieförutsättningar och svagt stöd hemifrån (Skolverket 2009: s47-48). Skolverket slår också fast att om mer pengar används till att anställa fler lärare och minska gruppstorleken utan att det medför förändringar i arbetssättet förbättras inte självklart resultaten.

På skolor med sämre förutsättningar, vad gäller såväl ekonomi som personalsamarbete, har resurstillgången större betydelse. (Skolverket 2002) Skolinspektionens granskningar visar också att kommunerna fördelar en förhållandevis liten andel av budget av kompensatoriska skäl. I skollagen finns dock beskrivet att alla elever ska ha lika tillgång till utbildning, likvärdig kvalitet på utbildning och att utbildningen ska vara kompenserande.

Vissa bakgrundsfaktorer som berör socioekonomisk bakgrund, kön och etnicitet har enligt skolverket en avgörande betydelse för elevers resultat i skolan. De bakgrundsfaktorer som ligger till grund för analysverktyget *SALSA* (Skolverkets Arbetsverktyg för Lokala Sambands Analyser) beskrivs av skolverket kunna förklara cirka 40 procent av variationen i betygsvärden. Syftet med *SALSA* är att synliggöra faktorer som har betydelse för betygsresultat och som skolan inte själv kan påverka. *SALSA* tar hänsyn till bakgrundsfaktorerna; föräldrars utbildningsnivå, andel elever med utländsk bakgrund och fördelningen pojkar/flickor (Skolverket). Ett mål för skolan är att minska betydelsen av hemmets påverkan och ge alla elever samma möjligheter att nå målen, målet om likvärdighet.

Vidare beskriver skolverket att 60 procent av variationen i resultat i skolan inte kan förklaras av de bakgrundsvariabler som *SALSA* utgår ifrån. Förklaringen till variationen kan istället sökas i exempelvis skolors organisation, arbetssätt, ledarstil, skolklimat, läraregenskaper, attityder etc. Vissa processer beskrivs ha en större påverkan på elevers resultat än andra. Forskningen skiljer också på generella effekter och effekter för vissa elevgrupper. Forskaren Hattie rekommenderar dock att inte fastna i en fixering vid att rangordna ett antal faktorer som är evidensbaserade. Han betonar vikten av att framhålla och synliggöra undervisnings- och lärprocesser mellan lärare och elever (Hattie i SKL

2011: 9). Trots att området är komplext och omdiskuterat i forskningen går det att finna att vissa teman som rör faktorer inom processen framhålls framför andra i analysen av kopplingar mellan ekonomiska resurser och resultat.

Mycket forskning pekar främst på lärarens kompetens och metoder som betydande för elevers resultat i skolan. Den visar också att det är stora skillnader mellan olika lärare när det gäller hur man lyckas med att eleverna uppnår resultat, hur lärare arbetar. Den ämnesdidaktiska kompetensen har större betydelse än enbart ämneskunskaper. Hur undervisning organiseras och genomförs är alltså sammankopplat med lärares kompetens (Skolverket 2009: s47-48). Eftersom erfarenhet, utbildning och kompetensutveckling kostar är sambandet mellan lärarkompetens och resultat samtidigt också ett samband mellan ekonomisk resurs och resultat. Hattie beskriver att de bästa lärarna kännetecknas av en passion för att se utmaningar i sina ämnen, de skapar relationer med sina elever, de hjälper eleverna att använda varierade strategier eller processer för att lära ut och de kan förklara undervisningsmaterial för elever samt engagera sig i elevernas lärprocesser. Att kunna undervisa utifrån formativ bedömning beskrivs innefatta dessa faktorer och beskrivs som en påverkansfaktor som har stora effekter relaterat till undervisningssituationen (SKL/Hattie 201: s28).

Andra faktorer beskrivs vara med och påverka resultat, men i forskningen ges inget stöd för att exempelvis effekter av lokaler, administration och utrustning skulle ha direkta kopplingar till de kunskaper och färdigheter som eleverna uppnår (Skolverket 2002:170).

3.3 Kopplingar mellan rammar, processer och resultat i förskola

Förskolans uppgift är enligt skollagen att stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg. Förskolan ska skapa bästa möjliga förutsättningar för varje barn att utvecklas, i samarbete med hemmen. Verksamheten ska anpassas till alla barn i förskolan i en trygg miljö som främjar leken, kreativiteten och det lustfyllda lärandet samt utmanar och stimulerar barnens utveckling och lärande. Omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet i undervisningen i förskolan.

Ledningen av verksamheten handlar både om huvudmannen och förskolechefernas uppgift. Inför beslut som påverkar barnen i barngrupperna bör huvudmannen och förskolecheferna genomföra barnkonsekvensanalyser. En barnkonsekvensanalys handlar om att bedöma vilka konsekvenser vissa beslut eller åtgärder får för gruppen eller det enskilda barnet och utifrån detta avgöra vad som är bäst för barnet/barnen. Det krävs ett barnperspektiv för att bedöma barnens bästa inför alla beslut som berör dem. Ett exempel på när en barnkonsekvensanalys är viktig är när beslut fattas som påverkar personaltäthet och barngruppernas storlek. Det är centralt att det förs en dialog mellan huvudmannen och förskolechefen när analysen gör och den kan då ligga till grund för beslut om förändringar.

Enligt skollagen ska huvudmannen se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling.

Personalens utbildning och kompetens är den faktor som forskning menar har störst betydelse för kvaliteten i förskolan. När det gäller den pedagogiska kvaliteten är gruppstorlek mer avgörande än personaltäthet. Mindre grupper är bättre än större barngrupper med samma personaltäthet. Det är dock alltid nödvändigt att anpassa både personaltäthet och gruppstorlek till de förutsättningar som varje förskola har. Det finns positiva effekter för barn av att vistas i en grupp. Om en barngrupp blir för stor så finns en risk för att de positiva effekterna byts till negativa. De faktorer som rör personaltäthet och bemanning, samt gruppstorlek, har betydelse för den kvalitet som kan utvecklas i förskoleverksamheten, men gruppstorlek och personaltäthet ska bedömas i förhållande till andra faktorer t.ex. personalens utbildning och kompetens.

Barn med annat modersmål än svenska och barn i behov av särskilt stöd gynnas i mindre barngrupper med hög personaltäthet. Utvärderingar har visat att andelen barn som behöver särskilt stöd ökar i och med att barngruppsstorlekarna blir större. Det som ofta är den bästa insatsen för barn i behov av särskilt stöd är en generellt bra kvalitet i verksamheten. Om barngruppernas storlek anpassas till viktiga faktorer kan det förebygga och förhindra att behov av särskilt stöd uppstår. Barns behov av särskilt stöd kan inte betraktas som en egenskap hos barnet, det står alltid i relation till situationen barnen befinner sig i.

3.4 Applicering av ramfaktorteori och forskning på valt område

I detta avsnitt sker en genomgång av de tre begreppen ram, process och resultat utifrån kopplingen till utvärderingen. De områden som beskrivs som viktiga i forskningen när man ska koppla resurser och resultat är; pedagogresurs, pedagogkompetens, barn och elever i behov av särskilt stöd och likvärdighet.

Ram

Inom ramarna finns flera olika nivåer. Vi fokuserar på förändringarna i budget efter 2013, besparingar på central nivå och en förändrad barn- och elevpeng, samt på de olika förutsättningar i form av barnen och elevernas individuella förutsättningar vilket forskningen pekar på är bakgrundsfaktorer som har effekter på resultaten. Fokus i ramarna är temat pedagogresurs och barn/elever i behov av särskilt stöd.

Process

Även här finns processer på flera nivåer. De teman som fokuseras är hur lärarkompetensen och undervisningssituationen har påverkats samt hur situationen för barn och elever i behov av särskilt stöd har påverkats. Vi fokuserar även på ledarnas roll i uppdraget att styra sina enheter efter ramarna (förutom huvudmannens satta ramar finns styrdokument och elevernas olika förutsättningar och behov).

Resultat

Resultat finns också på olika nivåer. Många resultat visar sig inte förrän i ett längre tidsperspektiv. Här väljer vi att fokusera på om det sker förändringar i likvärdigheten mellan verksamheterna, något vi tittar på över tid. Att isolera dessa förändringar till utförda kostnadsreduceringar under 2013 är inte möjligt men utifrån den tidigare forskning som utvärderingen vilar på, och det resultat som visar sig när vi undersöker processen, kan vi diskutera möjliga paralleller.

4. Metod

4.1 Övergripande upplägg och urval

Upplägget har lagts upp utifrån viljan att få kunskap från olika grupper i verksamheten, på olika nivåer. Det fanns utifrån den tidigare utvärderingen en intention att möjliggöra ett närmare verksamhetsperspektiv, då den tidigare utvärderingen till största del fokuserade på ledarnas och förvaltningsledningens bilder. För att kunna ge en mer övergripande bild av hur verksamheterna har påverkats har metoden handlat om att träffa olika grupper och lägga samman bilderna av deras upplevelser i en gemensam analys. Analysen beskriver förändringar i ramar och påverkan på processer. Ett sätt att öka tillförlitligheten i utvärderingen har varit att använda triangulering som metod. Triangulering handlar om att undersöka ett fenomen ur olika perspektiv och att se i vilken mån bilderna bekräftar varandra. Det går inte att dra slutsatser om orsakssamband i relation till utvärderingens resultat. Det har bland annat att göra med att kostnadsreduceringarna inte förekommer i ett vakuum. Utöver analysen presenteras också var och en av gruppernas upplevelser separat. De grupper som har ingått i utvärderingen är: förskolechefer, rektorer, pedagoger, vårdnadshavare, centralt stödteam, personalvetare och chefscontroller.

Undersökningsgrupp	Metod	Representation
Förskolechefer/rektorer	Enkät	23 st svar/24 möjliga. Representerar 96 % av verksamheterna.
Pedagoger inom förskola	3 st Gruppintervjuer/kompletterande mailsvar	17 av 28 förskolor. Representerar 61% av verksamheterna.
Pedagoger inom grundskola	3 st Gruppintervjuer/kompletterande mailsvar	12 av 21 grundskolor. Representerar 57% av verksamheterna.
Vårdnadshavare	3 st Fokusgruppsintervjuer/kompletterande mailsvar/telefonsamtal	
Centralt stödteam	1 st Fokusgruppsintervju/kompletterande mailsvar	Samtliga medarbetare i centralt stödteam
Personalvetare	1 st gruppintervju/kompletterande samtal	Samtliga personalvetare med inriktning mot barn- och utbildning
Chefscontroller	1 st intervju/kompletterande samtal och dokument	

Varje undersökningsgrupp har getts möjlighet att ta del av sitt eget resultat för att kunna granska om det som uppfattats av utvärderarna speglar deras upplevelser.

Det går att fundera över om det funnits ett etiskt dilemma för de som deltagit i utvärderingen eftersom flera av de grupper som deltagit också en roll i att skapa den verksamhet som de beskriver. Dock är de inte ensamt ansvariga, utan en del i en gemensam ansvarskedja tillsammans med huvudmannen.

4.2 Fokusgrupper med vårdnadshavare i förskola och skola

Det skickades ut en öppen inbjudan till samtliga vårdnadshavare i förskola och skola genom ledarna på respektive enhet. Frågeställningen som formulerades i inbjudan var:

- Har du upplevt att verksamheten som ditt barn deltar i har påverkats av förändrade förutsättningar?

Gruppintervjuerna vid de tre olika tillfällena organiserades som fokusgruppsintervjuer. Fokusgruppsintervjuer delas in i flera moment, här användes ett kartläggningsmoment och ett värderingsmoment. Metoden bygger på att fånga upp alla deltagares upplevelser och eventuella olikheter. Dessa läggs sedan samman så att alla får betrakta helhetsbilden som framkommit. Nästa steg är sedan att värdera vilka delar som deltagarna bedömer har haft störst betydelse. Gruppledarens huvuduppgift är att leda diskussionen, men inte styra den, se till att gruppen håller sig till ämnet och kunna förmå alla i gruppen att vara aktiva.

Vidare, när deltagarna upplever att alla upplevelser har kommit till uttryck är nästa uppgift att värdera vilka delar de ser som absolut viktigast. De får tre siffror där 3 står för det som är absolut viktigast, 2 står för det som är näst viktigast och 1 står för det som är näst, näst viktigast. Med post-it lappar får varje deltagare värdera de olika konsekvenserna.

I avslutningen av fokusgruppen räknas resultatet ihop och en kort sammanfattning av vad deltagarna kommit fram till delges i gruppen. Den första analysen görs alltså direkt i gruppen. Deltagarna får sedan information om att de kan få en sammanställning skickade till sig för att kunna kontrollera att det man sagt har kommit fram på rätt sätt.

4.3 Gruppintervjuer med pedagoger i förskola och skola

Till pedagoger i förskola och skola skickades två inbjudningar ut via skolforum samt rektorer och förskolechefer.

Frågeställningarna som undersöktes i relation till pedagogerna i grundskolan var:

- Har möjligheten att erbjuda den undervisning och stöd som eleverna behöver förändrats under 2013-14?
- Har möjligheten att anpassa undervisningen efter alla elevers olika sätt att lära påverkats?

- Har möjligheten att ge elever särskilt stöd förändrats? I klassen, på skolan, centrala stödinsatser?
- I sådana fall, vad är det som har gjort att detta har förändrats?

Frågeställningarna som undersöktes i relation till pedagogerna i förskolan var:

- Har möjligheterna att stimulera barnens utveckling och erbjuda en trygg omsorg förändrats under 2013-14? I sådana fall, på vilket sätt?
- Har möjligheten att anpassa verksamheten till alla barn i förskolan förändrats under 2013-14? I sådana fall, på vilket sätt?
- Har möjligheten att erbjuda barnen särskilt stöd förändrats under 2013-14? I sådana fall, på vilket sätt?
- I sådana fall, vad är det som gjort att detta förändrats?

Gruppintervjuerna spelades in och transkriberades i efterhand. I resultatet presenteras en sammanställning av alla intervjuerna

4.4 Fokusgrupp med det centrala stödteamet

Frågeställningen som undersöktes ut var:

- Upplever ni att möjligheten att undervisa och stödja alla barn och elever har påverkats av förändrade förutsättningar?

För information om metoden som användes vid intervjun, se avsnitt om fokusgrupp med vårdnadshavare i förskola och skola.

4.5 Gruppintervju med HR- avdelningen på kommunledningskontoret

Frågeställningarna som undersöktes var:

- Har kostnadsreduceringarna påverkat möjligheten att behålla erfaren och kompetent personal inom barn- och utbildningsförvaltningen? I sådana fall, hur?
- Har kostnadsreduceringarna påverkat rekryteringen av erfaren och kompetent personal? Hur isf? På kort/lång sikt? I det systematiska långsiktiga arbetet med rekrytering?
- Har kostnadsreduceringarna påverkat kompetensutvecklingen hos befintlig personal? I sådana fall hur?

- Finns det andra effekter av kostnadsreduceringarna som ni ser har betydelse för förskolläraryrket/läraryrket? I sådana fall, vilka?

4.6 Enkät till rektorer och förskolechefer

En enkät gick ut till samtliga ledare i förskola och grundskola. Enkäten innehöll låsta alternativ liksom öppna svar och kommentarer. Enkäten skapades och skickades ut via programmet Esmaker.

4.7 Intervju med chefscontroller

En intervju följt av uppföljande samtal genomfördes med chefscontrollern på barn- och utbildningskontoret. Intervjun gav förutom svar på frågeställningarna också underlag utifrån exempelvis ekonomiuppföljningssystemet Hypergene.

Frågeställningarna som undersöktes ut var:

Övergripande frågor:

- Hur har kostnadsreduceringarna 2013/14 påverkat 1) läraryrket/pedagogyrket på förskolor och skolor 2) lärarkompetensen/pedagogkompetensen 3) Elever i behov av särskilt stöd

Delfrågor:

- Vad innebär kostnadsreduceringarna för barn och elevpengen?
- Hur har barn och elevpengen förändrats årligen sedan 2010?
- Finns det andra förändringar som gjorts som påverkat läraryrket/pedagogyrket på förskolor och skolor?
- Hur har kostnadsreduceringarna påverkat resurserna för skolor och förskolor med mest respektive minst sals? ?
- Finns det någon skillnad på hur kostnadsreduceringarna påverkat yngre resp. äldre barn/elever?
- Har de centrala besparingarna påverkat enheternas resurser?
- Hur har kostnadsreduceringarna påverkat kompetensutvecklingsbudgeten lokalt? Centralt?
- Hur har kostnadsreduceringarna påverkat resurser till elever i behov av särskilt stöd? Lokalt? Centralt stödteam?

5. Resultat och analys

5.1 Analys

Analysen består av en samlad bild av de olika gruppernas resultat. Analysen utgår från en triangulering av resultatet i förhållande till utvärderingens valda teman. Resultatet från de olika delarna i utvärderingen analyseras utifrån ram, process och resultat och inom respektive tema. De olika delarna presenteras var för sig i utvärderingens bilaga. I analysen tydliggörs resultatet, sätts i perspektiv och en möjlighet till en jämförelse och koppling mellan olika bilder i verksamheten blir möjligt.

RAMAR--->PROCESS--->RESULTAT

5.2 Ram, process, resultat

Ram

Pedagogresursen

Ramarna beskriver vad de olika delarna i verksamheten har att förhålla sig till. Det går att utläsa vad kostnadsreduceringarna som genomfördes under 2013 har inneburit för ramarna genom att titta på förändringen i de siffror som innefattar barn- elevpengen, nettokostnaden per barn/elev, pedagogtätheten i skola och förskola, personaltätheten i förskola och skola, barngrupper i förskolan och centrala stödtjänster tillsammans med budget för kompetensutveckling/IT/lokaler/material etc. De siffror som kan visa hur förändringen har skett mellan 2012 och 2013 pekar på en lägre pedagog- och personaltäthet i förskola och skola samtidigt som den i förskolan också kan visa hur andelen större barngrupper har växt och ligger högre än jämförbara kommuner och riket. Pedagogerna, rektorerna i grundskolan tillsammans med personalvetarna upplever att ”stödfunktioner” som tidigare funnits i verksamheten, exempelvis elevassistenter, specialpedagoger, bibliotikarie, vaktmästare etc. har skurits ned vilket tillsammans med en lägre pedagogtäthet beskrivs skapa stora svårigheter i att se varje barn och elev, både i och utanför klassrummet. I en analys av ramarna framkommer att reduceringarna i barn- och elevpengen påverkar verksamheterna samtidigt som det samvarierar med andra faktorer som i viss mån förstärker effekten. Den effekt som verksamheten upplever är den sammanlagda resursen som helhet och hur den påverkar verksamheten. Bilden av en budget utan någon luft eller möjlighet till flexibilitet framhålls starkt av samtliga grupper som finns representerade i utvärderingen. Andra faktorer som påverkar verksamheterna är exempelvis tidigare minskningar av barn- och elevpeng, stigande kostnader för exempelvis löner, nya läroplaner, utvecklingsmål i förvaltningen, borttagandet av särskilda undervisningsgrupper, ökat mottagande av nyanlända, lokalförändringar, minskat elevantal och en på flera håll uppfattad föråldrad resursfördelningsmodell. I forskningen beskrivs att det inte går att titta på en isolerad del utan hur

det är viktigt att titta på faktorer som samspelar, därför blir det en viktig del att se dessa faktorer i sammanhanget, för att förstå och se vad de olika grupperna i verksamheten upplever.

I förskolan ser man hur den lägre personaltätheten i samband med större barngrupper i flera förskolor skapar svårigheter i att följa skollag och läroplan. Pedagoger, vårdnadshavare och det centrala stödteamet känner en oro för hur framförallt de yngre barnen ska kunna hantera organisatoriska förändringar i form av framförallt storarbetslag och minskad personaltäthet under vissa tider av dagen. Personalen i förskolan menar att de siffror som syns i statistiken blir missvisande då de endast visar hur personaltätheten ser ut under delar av dagen.

Några ledare beskriver svårigheten i samspelet mellan olika ramar genom att lyfta fram de krav som ställs från statlig nivå och de krav som ställs från huvudmannanivå, det kan upplevas som om man hamnar i en ”rävsax” mellan de statliga styrdokumenterna å ena sidan och de snävare ekonomiska ramarna från kommunen å andra sidan.

Forskningen pekar på att större grupper och minskad personaltäthet har speciellt betydelse för yngre barn och barn i särskilt behov av stöd. Svaren har också visat att det framförallt är i förskolan men också i de lägre stadierna i grundskolan som man upplever de mest negativa konsekvenserna av dessa delar. I svaren från det centrala stödteamet finns också tydliga indikationer på att man ser stora förändringar i verksamheterna för barn i behov av särskilt stöd, särskilt på förskolan. Flertalet pedagoger i förskolan lyfte fram frågan om huruvida en barnkonsekvensanalys gjorts i förväg, innan beslut togs om reduceringar. En barnkonsekvensanalys gjordes till viss del utifrån det ursprungliga tjänstemannaförslag som togs fram men utifrån att förslaget förändrades i det politiska beslutet gjordes ingen ny barnkonsekvensanalys av de förändrade förutsättningarna.

Process

Processen speglar vad som sker i verksamheterna utifrån olika ramar, indelat i valda teman. Forskningen visar att pedagogens kompetens och möjlighet att organisera undervisningssituationen har stor betydelse för elevers resultat därför ligger fokus här på undervisningssituationen och pedagogkompetensen i både skola och förskola. I förskolan beskrivs också storleken på barngruppen ha betydelse varför det också är en del att lyfta fram.

Pedagogkompetens och undervisningssituation

Undervisningssituationen beskrivs av alla deltagande parter i utvärderingen. Den samlade bilden visar att undervisningssituationen upplevs ha påverkats i hög grad. Kopplingar görs från flera håll mellan hur minskad personaltäthet och större grupper tillsammans skapat försämrade undervisningsmöjligheter. I början av utvärderingen fanns en intention att titta på hur skolor och förskolor med olika förutsättningar påverkats av kostnadsreduceringarna. I den här delen går det att påvisa att skillnader finns i hur man har påverkats men det är inte möjligt att visa att exempelvis skolor och förskolor på landsbygden eller i staden, eller utifrån vilken SALS-fördelning man har, har påverkats mer eller mindre, bara att det finns påverkan på olika sätt. Resursfördelningssystemet

har påpekats av pedagoger och ledare i förhållande till minskad personaltäthet och större grupper men det går inte att se några tydliga skillnader i hur enheter med högre eller lägre sals- eller strukturbidrag har svarat. Den delen av analysen har därför inte heller fördjupats ytterligare, trots tidigare intentioner.

Ledarenkäten visar att 55 procent av ledarna upplever att undervisningssituationen har påverkats i hög utsträckning, 30 procent upplever att den har påverkats, men i låg utsträckning. Det är endast en ledare som upplever att undervisningssituationen inte alls har påverkats. En tendens till skillnad verkar också finnas mellan olika stadier då F-6 och förskolan i högre grad än ledarna i 7-9 upplever skillnaden. När det sätts i relation till hur pedagoger i grundskolan beskriver undervisningssituationen är det tydligt att pedagogerna ser hur personalbristen påverkar undervisningen genom att det är svårare att anpassa den till individen. De beskriver ett ökat gruppfokus framför individfokus och beskriver också hur de i undervisningssituationen allt oftare tvingas prioritera mellan eleverna. Det kan handla om att behöva prioritera utåtagerande elever framför resten av klassen eller att behöva prioritera den största delen av klassen framför elever i behov av särskilt stöd eller i behov av extra pedagogstöd för att nå längre i sin kunskapsutveckling. Pedagogerna beskriver att de bara lyckas omfatta delar av gruppen. Dessa svar går att koppla till resultaten av ledarenkäten som visar att det är 36 procent av ledarna som upplever svårigheter i att möta varje barn och elev utifrån deras behov och förutsättningar. Vårdnadshavare i grundskolan ser också hur ljudnivån i klassrummet har förändrats tillsammans med ett generellt sett stökigare klassrumsklimat tillsammans med färre möjligheter att arbeta i mindre grupp, att dela upp klassen. Skillnaden mellan svaren från pedagogerna i skola och förskola är att pedagogerna i skolan tydligare påvisar behovet av ökad personaltäthet framför minskade klasser medan pedagogerna i förskolan istället framhåller behovet av minskade barngrupper framför ökad personaltäthet, där finns en tydlig och talande skillnad. Det går att se en tydlig koppling till den forskning som pekar på betydelsen av mindre grupper för barn i yngre åldrar medan effekten för äldre barn och elever inte är lika stor.

Pedagoger i förskolan beskriver en situation där man inte upplever sig kunna följa vad läroplanen säger om att se varje individ. De upplever, precis som pedagogerna i grundskolan, att man måste se till gruppen framför individen. De beskriver att de avstår från mycket som de gjorde tidigare i form av att de inte alltid kan avsluta moment tillsammans med barnen. I förskolan är det också tydligt att språkutvecklingen är något som blir lidande då det inte finns tillräckligt med tid för pedagogerna att arbeta med den så mycket som de skulle vilja. Generellt finns det ett stort sug hos pedagogerna i förskolan att utveckla pedagogiken. De upplever att de har mycket kunskap som de vill förmedla till barnen men känner tydliga begränsningar då det praktiska arbetet som exempelvis att räkna in barn, matlagning, diska och hantera svåra lokaler tar över. En ytterligare konsekvens som man ser av detta är att tillrättavisningarna gentemot barnen ökar och ersätter pedagogiska processer samt hur moment så som påklädning istället för att vara ett pedagogiskt moment blir ett rent praktiskt moment. I en jämförelse med den bild som vårdnadshavare har i förskolan samstämmer deras bilder när de upplever att förskolan blir i allt högre grad ”barnpassning” framför pedagogisk verksamhet.

En känsla som förmedlas av representanter för både skola och förskola är en beskriven ”pedagogisk uppgivenhet”, den uttrycks starkare i förskolan men kan uttydas också i skolan. I förskolan upplever man att uppdraget som pedagog tvingats minska och i skolan ser man hur de ökade kraven som finns i den nya läroplanen är svåra att nå upp till, utifrån förändrade förutsättningar. I skolan tar man också upp svårigheter att jobba formativt då man inte ser att resurserna finns. Gemensamt för vad pedagogerna uttrycker är också viljan av att göra så mycket mer än det man upplever att man gör för barnen och eleverna. De ser att de har pedagogiska metoder i sin verktygslåda som pedagog men otillräckliga förutsättningar för att använda dem i den utsträckning som de skulle vilja. Pedagoger uttrycker att de har en stor erfarenhet och kompetens, vilket de relaterar till vad forskningen säger är viktigast för elevernas resultat, men att de känner hur det inte spelar någon roll då de inte får förutsättningar att använda den.

Pedagogkompetensen och möjligheten till kompetensutveckling beskrivs på flera sätt av HR-funktionen. De framhåller hur flertalet kompetent personal fick sluta i och med kostnadsreduceringarna och hur det nu upplevs som ett kortsiktigt beslut när man ser att rekryteringsbehovet växer framöver. Att kompetent personal fått lämna verksamheten var något som också vårdnadshavare har uppmärksammat och påpekat. Generellt påpekar HR-funktionen att just kortsiktigheten i personalplaneringen är en stor nackdel ur personal- och kompetenssynpunkt. De ser att möjligheterna till en mer långsiktig personalplanering kraftigt försvårats av kostnadsreduceringarna, främst på grund av de små marginaler som finns i verksamheterna. Detta menar de påverkar kontinuiteten i verksamheten och kan skapa en otrygghet för barn och elever. Vad gäller möjligheten att rekrytera kompetent personal ser de också att detta har minskat bland annat som en konsekvens av kostnadsreduceringarna. Detta då många tjänster som nu ska tillsättas är alldeles för små och oftast innebär vikariat. Ledarna har inte påpekat detta i samma utsträckning utan där finns det något olika bilder.

Kompetensutveckling, som är ytterligare en del i processen som handlar om pedagogernas kompetens, beskrivs av ledarna i F-6 som det område som förändrats mest i jämförelse med andra faktorer, efter förändrade ekonomiska förutsättningar. Hela 81,8 procent av ledarna i F-6 anser att det har påverkats i hög utsträckning. Även i förskolan är siffran hög där 72,7 procent anser att det har påverkats i hög utsträckning. Någon ledare beskriver det som att det knappt finns utrymme för någon kompetensutveckling, detta går att koppla till vad pedagogerna i grundskolan säger som menar att de ser att möjligheten att ta del av ny forskning eller delta i kurser eller CKU-dagar kraftigt har minskat. De beskriver hur CKU-dagar kan upplevas som stressande om det inte har fokus på ett område som direkt berör den enhet där man jobbar och de behov som finns där. Pedagoger i förskolan beskriver det utvecklingsarbete som pågår som väldigt viktigt för huruvida man ska orka fortsätta att arbeta som pedagog, något som lyfter dem. Samtidigt vill de trycka på att tillräckliga förutsättningar för att arbeta med utvecklingsarbete inte finns. Exempelvis ser man att det i förskolan inte finns möjligheter för pedagoger att samtala och utvecklas tillsammans i personalgruppen då schemat är för tätt.

Barn i behov av särskilt stöd

Det finns olika bilder av hur situationen i verksamheten är för barn i behov av särskilt stöd vilket verkar bero på vilken sorts särskilt stöd som menas och hur det kommer till uttryck. Det verkar som om olika enheter tvingas göra olika prioriteringar, något som leder till att det alltid blir någon grupp barn som blir förlorarna. Ungefär på liknande sätt som pedagogerna beskriver prioriteringarna i undervisningssituationen. På vissa enheter upplevs det finnas tillräckligt med stöd för de barn och elever som behöver det mest, men på bekostnad av elever med något mindre behov medan det på andra enheter upplevs finnas stöd för att hjälpa barn och elever med något mindre behov snarare än de barn och elever som är i störst behov av stöd. I ledarenkäten kommer detta till uttryck genom att det är många ledare som kommenterar frågan om barn i behov av särskilt stöd med ”nästan alla får stöd”, ”alla får stöd, men inte tillräckligt mycket” eller ”det känns alltid som det går att göra mer”. Dessa kommentarer liknar varandra, vare sig om man svarat att stöd i tillräcklig utsträckning finns, eller inte. Vad gäller de centrala stödinsatserna beskriver 25 procent av ledarna att de inte har påverkats av reduceringar i de centrala stödteamerna och 45 procent beskriver att de har påverkats, men i låg utsträckning. I intervjun med det centrala stödteamet finner man en möjlig annan vinkel på detta då de beskriver att enheterna inte hinner se behovet, efterfråga stödet eller ta emot det, när det inte finns utrymme i verksamheten. De beskriver också hur de ser att situationen kraftigt har försvårats för ledarna när det gäller hanteringen av barn och elever med särskilda behov, då utrymmet för att möta de behov man ser har krymt.

Resultatet från fokusgruppen med det centrala stödteamet beskriver hur barn i behov av särskilt stöd förlorar på att kontinuiteten uteblir. De beskriver det som att relationer mellan barn och vuxna blir lidande och att de organisatoriska förändringarna påverkar stort. En markant skillnad som de beskriver gentemot hur det var tidigare är att det är akutuppdragen och de tyngre problemen som fokus hamnar på och att det förebyggande och hälsofrämjande arbetet på så sätt blir lidande. Det går att koppla till pedagogerna i grundskola och förskolas beskrivning av att hela tiden ”släcka bränder”. Det centrala stödteamet vill också trycka på hur det drabbar de yngsta barnen i förskolan och deras möjligheter till anknytning och trygghet, vilket forskningen menar är centralt för deras utveckling. Detta återkommer även hos pedagoger och ledare. De hänvisar även de till de större barngrupperna i kombination med att det centrala stödet för vissa barn har minskat.

Även vårdnadshavare märker av förändringar i stöd till de barn och elever som behöver extra hjälp. Som tidigare avsnitt beskrev så upplever pedagogerna att fokus hamnar på de barn och elever som befinner sig på mitten, vilket skulle kunna peka på att barn och elever i behov av särskilt stöd inte upplevs kunna ses och stödjas i samma utsträckning.

Övriga delar som tillkommit under utvärderingens gång

Den här utvärderingen har haft ett fokus på vissa teman som valts utifrån vad forskningen menar har störst påverkan på resultaten och kvaliteten i skola och förskola. Under utvärderingen har det dock kommit fram fler områden som vi från början inte valt att fokusera på men som trots det bör

nämnas och lyftas fram då de upplevs som mycket centrala för de grupper som deltagit. De delar som vi har kännetecknat och som rör sig utanför våra teman är arbetsmiljö, styrning och ledning, resursfördelning samt säkerhet i förskolan.

Arbetsmiljö

I intervjuer med pedagoger, vårdnadshavare, HR-funktionen och centralt stödteam lyfts personalen och ledarnas arbetsmiljö fram som bekymmersam. Det är mycket tydligt att man från alla håll ser personal som kämpar och gör allt vad de kan för att skapa en så bra verksamhet som möjligt för barnen och eleverna. I pedagogernas beskrivningar framkommer att man är beredd att göra väldigt mycket för att barnen och eleverna ska må bra men att det på bekostnad tar mycket på den egna energin och hälsan. Oro över att bli sjuk eller för att en kollega ska bli sjuk präglar och beskriver den sårbarhet som personal i verksamheterna upplever, på både mindre och större enheter. Detta kopplas till de stora svårigheterna i att kunna finansiera alternativt hitta vikarier vid frånvaro. HR-funktionen lyfter fram att de ser ett något ökat antal sjukskrivningar år 2013, jämfört med år 2012 och att den andel personal som söker sig till företagshälsan under det senaste året har ökat. Vårdnadshavare ser, trots de brister man lyfter fram i verksamheterna, hur personalen gör sitt yttersta för deras barn och vill påpeka att detta är något som man tydligt märker som vårdnadshavare och något som betyder mycket. Även ledarnas arbetsmiljö lyfts från nästan samtliga håll fram som svår och som något som påverkar verksamheten. Ledarrollen upplevs ha ökat i omfång till att omfatta fler uppgifter vilket bland annat leder till minskade möjlighet att vara pedagogisk ledare och delta i verksamheten. Flera pedagoger lyfter fram hur de ser att deras rektor eller förskolechef kämpar, men att de inte riktigt räcker till. Även om arbetsmiljö inte lyfts fram i forskningen som en avgörande del för resultaten bör dessa signaler från verksamheterna lyftas fram och synliggöras då de tar tid och energi från att utföra uppdraget som pedagog eller ledare. De som deltagit i utvärderingen ger också flera exempel på hur arbetsmiljön är kopplad till pedagogresurs, storlek på barngrupper och liknande faktorer som forskningen beskriver som viktiga.

Styrning och ledning

Styrning och ledning är ett annat område som beskrivs ha påverkats av kostnadsreduceringarna alternativt kan påverka hur man upplever kostnadsreduceringarna. Vissa pedagoger och vårdnadshavare lyfter fram att ledarskapet från rektor eller förskolechef gör stor skillnad och kan vara avgörande för huruvida man orkar hålla lågan och energin uppe. De som upplever att man har en engagerad rektor eller förskolechef beskriver flera positiva effekter av detta i samband med att delar av verksamheten reduceras. Ett annat spår som tydligt lyfts fram vad gäller styrning och ledning är ett upplevt ökat ekonomiskt fokus som man ser tar över från fokus från barn och elever. Detta upplevs påverka flera delar av verksamheten och även den inställning man har till sitt arbete. När det ekonomiska fokuset upplevs ta över skapas en uppgivenhet, både hos ledare och pedagoger. Även vårdnadshavare beskriver det tydliga ekonomiska fokuset som något påtagligt.

Resursfördelning

Resursfördelning är ytterligare ett område som den här utvärderingen inte har för intention att behandla men som tydligt och återkommande lyfts fram från flera håll. Resursfördelningsmodellen upplevs vara föråldrad och utesluta flera viktiga delar så som vistelsetider i förskolan, lokalmöjligheter eller barn i behov av särskilt stöd. Den upplevs också påverka hur konsekvenserna av kostnadsreduceringarna fallit ut och hur olika enheter påverkats, exempelvis för mindre enheter som inte upplever sig kunna klara sig på den kompensation i form av strukturbidrag som ges. Här pågår en parallell utredning och genomlysning av frågan vilken också hänvisats till tidigare i resultatdelen.

Säkerhet i förskolan

Säkerheten i förskolan är slutligen ett sista område som inte fokuserats i utvärderingen men som flera pedagoger och vårdnadshavare signalerar om i intervjuerna som gjorts. Det handlar om svårigheten att se alla barn, främst utomhus, och hur det kan leda till en minskad säkerhet i förskolan. Detta kopplas till storleken på barngrupp och det ökade inslaget av ensamarbete som främst ses på de mindre förskolorna men också under vissa delar av dagen på de övriga förskolorna.

Resultat

Ramar och processer leder i sin förlängning till resultat. Syftet med utvärderingen har varit att lyfta fram de delar i ramar och processer som över tid kan leda till olika påverkan på barns och elevers utveckling och kunskapsresultat. Resultatet i utvärderingen visar att de delar i ramar och process som forskningen pekar på har betydelse för hur resultaten faller ut verkar ha påverkats av kostnadsreduceringarna, men då tillsammans med ytterligare kringliggande faktorer. Det är viktigt att kunskapsresultaten och likvärdigheten i verksamheterna följs upp i framtiden. Detta som en del i det kontinuerliga och systematiska kvalitetsarbetet som görs i förvaltningen, på central och lokal nivå. Det blir viktigt att i högre utsträckning än i dag följa kunskapsutvecklingen inte bara i de högre årskurserna, detta då det tar längre tid innan en eventuell påverkan på kunskapsresultaten blir synliga där. Kunskapsutvecklingen behöver följas även i de lägre årskurserna där påverkan på pedagogresursen och undervisningssituationen har upplevts som starkast.

Slutsatser

Kostnadsreduceringarna har inte förekommit i ett vakuum, vilket är ett påtagligt resultat från utvärderingen. Tillsammans med olika förutsättningar i olika verksamheter och andra förändrade förutsättningar upplevs reducereingarna som svåra att hantera. Hade kostnadsreduceringarna verkat helt på egen hand utan kringliggande kontext och ytterligare förändringar hade de antagligen inte bidragit till lika stora konsekvenser. Det finns en samstämmighet i hur upplevelserna av förändrade resurser har påverkat verksamheterna, vilket skapar en ökad säkerhet för resultatet som helhet. Utvärderingens genomförande har gjort det möjligt att träffa, lyssna på och beskriva hur olika grupper upplevt att de förändrade resurserna har påverkat dem. Deltagarna i utvärderingen beskriver det som viktigt, och att det gör skillnad i en tid av besparingar, att få delge sina bilder över hur

verksamheten förändrats. Utvärderingen skulle kunna bidra till att öka kommunikationen och samstämmigheten mellan olika delar i verksamheten.

I de kostnadsreduceringar som genomfördes i samband med budget 2013 förekom det tre olika delar, strukturella besparingar i form av skolnedläggningar, centrala besparingar inom främst elevhälsa och kompetensutveckling men också för exempelvis IT samt en besparing på barn- och elevpengen. Det är tydligt att det är nivån på barn- och elevpengen i relation till kostnadsutvecklingen i verksamheten som upplevs påverkat mest, framför centrala och strukturella reduktioner. De samlade ekonomiska förutsättningarna beskrivs skapa en verksamhet som upplevs som alltför tätt och utan luft och flexibilitet.

Arbetet i förvaltningen som helhet kan inte sammanfattas utifrån de bilder som lyfts fram här, då fokus har varit på de förändringar som upplevts. Fokus har inte legat på att lyfta fram det som man upplever som positivt i verksamheten. Det sker förändringsarbeten, satsningar och utvecklingsarbeten inom flera områden kontinuerligt i förvaltningen, som inte beskrivits här.

För att komma vidare i det viktiga arbetet som varje dag sker i förvaltningen och kunna se framåt efter tider av reduktioner behöver de erfarenheter som lyfts fram här få plats och tas på allvar.

6. Källförteckning

Karlsson, Ove (1999) *Utvärdering, mer än metod. Tankar och synsätt i utvärderingsforskning*. Svenska kommunförbundet.

Lindblad et al. (1999) *Ramfaktorteori och praktiskt förnuft*. Tidskrift: Pedagogisk forskning i Sverige Årg 4, Nr 1, s93-109.

Sveriges kommuner och landsting (2011) *Synligt lärande* Modintryckoffset

Skolverket (2002) *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat- en kunskapsöversikt*. Liber, Stockholm.

Skolverket (1999) *Samband mellan resurser och resultat*. Liber, Stockholm

Skolverket (2009) *Vad påverkar resultaten i svenska grundskola?* Elanders AB, Stockholm

Bilaga 1: Resultatdel

Chefscontroller på barn- och utbildningsförvaltningen

Pedagogresursen

Utifrån intervju med chefscontroller på barn- och utbildningsförvaltningen visar resultatet att de ekonomiska ramarna har blivit snävare efter kostnadsreduceringarna i budget 2013. Det är flera saker som samverkat. En fördröjning av reduceringar i barn- och elevpeng längre tillbaka i tiden påverkar uppfattningen om hur ramarna ser ut. Det innebär att barn- och elevpengen inte kan ge en fullständig bild av hur förskollära/läraryrsresursen har påverkats av de förändrade ekonomiska förutsättningarna. Då barn- och elevpengen inte omfattar kostnader för löneökningar, elevtalsförändring och ökade lokalkostnader är det exempel på kringliggande faktorer som tillsammans med barn- och elevpengen avgör den samlade reurs som enheterna har. Andra delar som kan ha påverkat är att kostnader och arbetsuppgifter som tidigare funnits centralt har sparats in samtidigt som uppgiften nu blir ett ansvar att hantera på varje enhet.

Elev- och förskolepeng 2010-2014							
Kommunal vht	2010	2011	2012	2013	2013-07-01	2014**)	2014***)
Förskolepeng	77 410	77 656	72 100	70 616	73 960	72 093	74334
Ped omsorg	91 200	82 154	78 650	78 741	82 085	82 101	
Elevpeng F-6	36 828	38 211	36 484	36 420	36 420	37 277	
Elevpeng 7-9	42 132	43 864	42 551	42 550	42 550	43 534	
Fritids	22 771	24 134	22 325	22 279	22 279	22 740	
*)1/7 -2013 höjning per år 3 344 kr (279 kr/mån) i förskolan (5,1 mkr helårseffekt 2014), 2,5 mkr ht -13							
**) Från och med år 2014 utgår hel förskolepeng för samtliga förskolebarn. (Hel peng för plats till föräldralediga och allmän förskola).							
***) Om 2014 hade varit halv peng till föräldralediga i förskolan. Ped omsorg borde varit lite högre.							

Om man betraktar förskolepengens storlek under 2013 så var planen att den skulle sänkas från 72100 kr per barn till 70616 kr per barn. Där beslutades sedan om ett tillskott av barn och utbildningsnämnden vilket gjorde att den hamnade på 73950 kr per barn, en något högre nivå än den som fanns innan nuvarande kostnadsreduceringar genomfördes. Jämförelser längre bakåt i tiden visar dock att förskolepengen över tid minskat mer än elevpengen, om man tittar från 2010 och framåt.

Kostnadsreduceringarna som genomförts har påverkat pedagogresursen på förskolorna och skolorna, genom att den totala summan pengar per barn har minskat. Det har genomförts en neddragning på cirka 70 tjänster 2012 och cirka 90 tjänster år 2013. Detta syns tydligast om man betraktar nyckeltal för förskolan och skolan.

Där går att utläsa att undervisningskostnaden per barn/elev har minskat mellan 2012 och 2013 och fortsätter minska under 2014. Det syns också att antal medarbetare per barn har minskat under 2012-13 för förskola och skola.

Nyckeltal Förskolan				
Förskolan	Bokslut	Bokslut	Bokslut	Budget
kr	2011	2012	2013	2014
Antal fsk barn	1455	1501	1553	1522
Årsarbetare	320,5	310,2	291,1	
Nettokostnad/fsk barn	122 293	122 401	99 298	101 405
varav lokalernas nettokostnad	15 603	16 871	16 850	17 121
varav undervisningskostnad/elev	73 333	73 751	68 268	67 226
Antal medarbetare per 100 förskolebarn	22,03	20,67	19,14	19,00
Antal medarbetare per 100 elever samt antal årsarbetare är hämtat från hypergene nov -13 för år 2013				
Nyckeltal Grundskolan				
Grundskola	Bokslut	Bokslut	Bokslut	Budget
kr	2011	2012	2013	2014
Antal elever	3477	3483	3523	3579
Årsarbetare	519,1	496,7	479,3	
Nettokostnad/elev	90 230	95 601	94 070	94 729
varav lokalernas nettokostnad	17 882	15 487	15 172	16 132
varav undervisningskostnad/elev	45 126	44 718	43 369	40 132
Antal medarbetare per 100 elever	14,93	14,26	13,60	14,00
Antal medarbetare per 100 elever samt antal årsarbetare är hämtat från hypergene nov -13 för år 2013				

För att möjliggöra jämförelser med riket har vi här använt oss av officiell statistik, hämtat från skolverkets statistikdatabas.

Variabler	Västervik [0883]			
	2010	2011	2012	2013
Avdelningar, andel (%) med 26 barn eller fler, kommunal regi	3	7	10	16
Barngrupp, antal barn per avdelning, kommunal regi	15,1	15,7	15,7	17,4
Personaltäthet, antal barn per årsarbetare, kommunal regi	5,1	4,9	5,2	5,6
	Riket totalt			
	2010	2011	2012	2013
Avdelningar, andel (%) med 26 barn eller fler, kommunal regi	3	3	3	3
Barngrupp, antal barn per avdelning, kommunal regi	17	17	17	17
Personaltäthet, antal barn per årsarbetare, kommunal regi	5,4	5,3	5,4	5,4

När det gäller förskolan så visar officiell statistik att personaltätheten har minskat och ligger lägre än riket. Andel avdelningar med 26 barn eller fler har ökat från 10 procent till 16 procent.

Antal elever per lärare har ökat mellan läsåren 2012/13 och 2013/14, det gäller både skolor med och utan salsabidrag. Antal elever per lärare har ökat från 10,2 till 11,3 mellan år 2012 och 2013.

En förändring som också påverkar pedagogresursen är att kravet på att hålla sin budget på enheten och totalt sett i organisationen har förstärkts. Den ekonomiska uppföljningen görs också på ett tydligare sätt. Detta då förvaltningen haft ett ekonomiskt underskott. Så när resurser jämförs mellan 2012 och 2013 så har även den ekonomiska återhållsamheten ökat, vilket troligtvis har påverkat pedagogresursen.

Andra delar som kan inverka på pedagogresursen inom förskolan är vistelsetiden. Det är något som inte påverkats av förändrade ekonomiska förutsättningar i organisationen men som kan påverka antal barn/elever per pedagog.

Pedagogkompetensen

En del i kompetensen hos personal handlar om den kompetensutveckling som genomförs. En förändring i den centrala kompetensutvecklingsbudgeten är att den har minskat från 970 000 kr till 350 000 kr när man jämför 2012 och 2013 års ekonomiska förutsättningar. När det gäller enheternas ekonomiska förutsättningar för kompetensutveckling så är det något som skall ingå i den resurs som barn och elevpengen genererar på varje enhet. Det saknas siffror på om enheterna fördelat sin resurs mellan andra kostnader och kompetensutveckling annorlunda efter förändrade ekonomiska förutsättningar. Det som går att utläsa är i vilken mån ledarna anser att kompetensutvecklingen påverkats, utifrån ledarenkätens svar.

Elever i behov av särskilt stöd

En liten del av stödet till elever utgörs av tilläggsbelopp. Tilläggsbeloppet har varit oförändrat sedan 2012 och är fortfarande under 2014: 7 150 000:- för skola och 4 200 000:- för förskola.

Det centrala stödteamet hanterar ansökningar om tilläggsbelopp. De beskriver att antalet ansökningar har ökat under det senaste året. De ökade antalet ansökningar berör enligt det centrala stödteamet dock till större del kostnader som "naturligt" borde täckas av enheternas

budget och inte av tilläggsbeloppet. De bedömer att det inte har skett en ökning av antal barn/elever i behov av det särskilda stöd som ryms inom ramen för tilläggsbeloppet.

På lokal nivå är resursen till elevhälsa i stort sett oförändrad. Det har tagits bort 4,45 tjänster från den centrala elevhälsan totalt och deras uppdrag har varit att arbeta med tecken som stöd, skoldatatek, kurator, grupphandledning, ICDP, tal och språkpedagog, specialpedagog/handläggare. Utöver det har audiotekets resurser att bekosta insatser utifrån enheters behov tagits bort och enheterna får därmed bekosta det ur egen budget.

Vårdnadshavare i förskola och grundskola

En öppen inbjudan gick ut till vårdnadshavare i förskola och grundskola till en fokusgrupp. Där fick de möjlighet att uttrycka vad de ser i verksamheten/verksamheter som deras barn finns i efter förändrade förutsättningar. De vårdnadshavare som inte hade möjlighet att vara med valde att svara på frågeställningen via mail eller telefonsamtal.

Förskola

Vårdnadshavarna i förskola blev under fokusgruppen ombedda att peka ut de konsekvenser som de ansåg var av störst vikt. De konsekvenser som vårdnadshavare i förskolan lyfte fram som särskilt viktiga i de verksamheter där deras barn deltar beskrivs här. För att se samtliga konsekvenser som lyftes fram, se bilaga.

Övergripande konsekvenser som påverkar samtliga övriga faktorer.

Att personaltätheten har försämrats och större grupper har bildats beskrivs påverka samtliga områden som upplevs ha förändrats.

Säkerhet och trygghet.

En ökad otrygghet för barnen då det finns färre ordinarie personal samt då olika vikarier oftare är på plats. Olycksrisken upplevs öka då möjligheten till uppsikt över barnen försämrats.

Pedagogiken får stå tillbaka.

Upplevelsen är att pedagogiken har fått stå tillbaka till fördel för barnpassning. Fokus blir på negativ uppmärksamhet på vad barnen gör istället för pedagogiska framsteg. Även bemötandet gentemot barnen med mer tillrättavisande inslag upplevs ha förändrats.

Personalens arbetsmiljö.

Vårdnadshavarna ser att pedagogerna "går på knäna" för att göra vad de kan för barnen men är oroade över att deras arbetsmiljö är bristfällig och att det också går ut över barnen.

Grundskola

Vårdnadshavarna i grundskolan blev också ombedda att peka ut de konsekvenser som de ansåg var av störst vikt. De konsekvenser av kostnadsreduceringarna som vårdnadshavare i grundskolan lyfte fram som särskilt viktiga i de verksamheter där deras barn finns beskrivs här. För att se samtliga konsekvenser som lyftes fram, se bilaga.

Ekonomi upplevs vara i större fokus än barnen.

Ekonomi upplevs styra framför barnens behov. Vårdnadshavare upplever att förändringen i och med kostnadsreduceringarna har gått fort och att lösningarna är kortsiktiga. De tror att fler negativa konsekvenser kommer inträffa på längre sikt.

Klasstorlek och miljön i klassrummet.

Möjligheten att anpassa klasserna till mindre grupper om det behövs upplevs ha minskat. Klassrumsmiljön upplevs som stökigare. Vissa vårdnadshavare upplever att lokalerna har försämrats efter omorganisation.

Elevers lärande och hälsa.

Vårdnadshavare ser att deras barns skolglädje har försvunnit, att de känner av pressade pedagoger. Ett större ansvar för att säkerställa att eleven får den utbildning hen har rätt till har hamnat på vårdnadshavaren, de känner oro. Svårt för pedagoger att räcka till när elever behöver extra hjälp. Vissa elever får byta arbetsplats upp till fem gånger per dag.

Personalbrist/pedagogernas situation.

Tidsbrist för pedagoger begränsar kommunikationen mellan pedagog och förälder. Personalbristen märks av genom bland annat att undervisningen inte anpassas efter individen och att man märker av en uppgivenhet hos pedagoger. Kompetent personal upplevs också ha försvunnit från verksamheten.

Elever i behov av särskilt stöd.

Ännu mindre tid upplevs finnas för elever i behov av särskilt stöd. Detta märks också av på hela klasser som påverkas av elever som inte kan få rätt stöd i helklass.

Några vårdnadshavare i förskola och skola upplevde att de inte märkt av förändringar i de verksamheter där deras barn fanns. Några lyfte fram att det är svårt att ha en inblick i barnens vardag i skola och förskola och att det därför inte är självklart att man ser eventuella förändringar på samma sätt som de personer som finns direkt i verksamheterna. I stort sett alla vårdnadshavare lyfter fram att de tycker att pedagogerna och personalen i de verksamheter där deras barn finns gör ett mycket bra arbete och det bästa utifrån de förutsättningar som de har. Flertalet vårdnadshavare som inte hade möjlighet att vara med under gruppintervjuerna valde att dela tankar via mail, några citat från olika vårdnadshavare lyfts därför fram här:

Det handlar inte längre om en verksamhet som binner följa läroplanen för förskolan utan det handlar om förvaring av barn med pedagoger som barnvakt istället för att få använda den utbildning som de har och det måste kännas otroligt frustrerande för pedagogerna.

Vill skicka med att jag inte upplever några direkta skillnader. Tycker att de har löst det bra så här långt. Viktigt förstås att grupperna inte blir för alltför stora.

Jag är kritisk till de besparingar som gjorts i form av nedlagda skolor på landsbygden och indragna lärartjänster (...) Men om besparingarna har lett till större klasser, lägre lärartäthet, indragna pedagogiska stödinsatser, färre sva- lektioner, minskade inköp av läromedel etc. – det märker vi inte av som föräldrar (...) Vad jag som förälder dock har märkt av är att både mina barn ganska ofta har inställda lektioner utan några vikarier och bara får ledigt (...).

Som föräldrar önskar vi mindre gruppstorlekar/högre lärartäthet så att större fokus kan läggas på undervisning istället för att försöka skapa arbetsro (...). Vi är mycket imponerade av personalens arbete överlag men vi är bekymrade över att brister på marginaler i verksamheten på sikt leder till negativ utveckling.

Pedagoger i skola och förskola

Pedagoger i grundskolan

Gruppintervjuer genomfördes vid tre olika tillfällen med pedagoger i grundskolans F-9. Då tillräckligt många anmälningar till en början inte kom in så planerades också att nyttja tillfälle för ett fackligt skyddsombudsmöte för att kunna möta upp pedagoger, då inte heller den inbjudan gav tillräckligt med anmälningar så ställdes det in. De som deltog som skyddsombud valde dock att istället skicka in sina svar via mail vilket gjorde att ett ökat underlag från pedagogerna kom in på så sätt. Att tillfällena för intervju upplevdes ligga för nära i tiden för att hinna planeras in tillsammans med begränsade möjligheter för pedagogerna att komma ifrån arbetsplatsen och ha möjlighet att prioritera en sådan här intervju kan vara förklaringar till den förhållandevis låga närvaron. Pedagoger som deltog i intervjuerna beskrev att ytterligare en anledning kan vara en uppgivenhet hos pedagogerna över att överlag inte känna sig lyssnade på. Vissa pedagoger valde att förmedla sig via mail eller lät hälsa genom andra att man inte hade upplevt några direkta konsekvenser av kostnadsreduceringarna under 2013. En sammanställning av de tre intervjuer som genomfördes tillsammans med svar i mailform beskrivs här.

Lärraresurs och lärarkompetens

Pedagogerna beskriver hur större klasser i kombination med färre vuxna på skolorna blir en svår kombination. De upplever som en konsekvens av detta att de inte har möjlighet att erbjuda den undervisning och stöd som eleverna behöver. Pedagogerna beskriver att möjligheten att tillgodose varje elevs behov minskat när personaltätheten minskat, flexibiliteten har avtagit. Klassen/gruppens behov behöver gå före enskilda elevers.

Ytterligheter binns inte med, vi måste fokusera på mittskiktet.

Pedagogerna beskriver hur de har svårt att hinna med alla elever vilket gör att de tvingas lösa situationen på olika sätt. Vissa pedagoger beskriver att prioriteringar i klassrummet leder till att uppmärksamheten blir fokuserad på de elever som är mest utåtagerande och mest tydligt behöver extra stöd och att de därför upplever att dessa elever tar mycket tid från pedagogerna på bekostnad av den stora delen av klassen.

Det låter hemskt att säga så här men jag kan känna att jag måste ställa elevernas behov mot varandra idag, ska vi hjälpa de här sju eleverna eller den här enda eleven som verkligen behöver mest hjälp, det är så svårt och dumt. Så var det inte tidigare.

De flesta pedagoger beskriver hur alla delar som rör sig utanför den direkta undervisningssituationen egentligen inte kan hinnas med men man upplever att ingen annan kan ta tag i det då bristen på vuxna i och utanför klassrummet är stor. Flera pedagoger upplever sig splittrade då de beskriver att de ensamma står ansvariga för elevernas kunskapsresultat, att eleverna når målen, samtidigt som det inte går att blunda för allt som pågår runt omkring.

Det märks att det är alltför lite personal. Våldigt mycket just nu handlar om att släcka bränder.

Skolbekymmer går att hantera i högre grad men när det kommer till elevhälsan, man stänger sig blodig och sedan går det ändå inte. Man känner sig så fruktansvärt otillräcklig (...) Det finns exempelvis inte tillräckligt med vuxna för att prata med Olle i korridoren, då brakar det ihop inne i klassrummet. Det finns ju egentligen inte tid för att prata om något annat än det som har fokus på kunskapsresultaten.

Oftast är det inte så mycket vi kräver, mer än två stycken pedagoger kan man inte vara i ett klassrum. Vi har metoderna och kunskaperna men det behövs ett huvud till i klassrummet.

Vissa pedagoger upplever att det är svårt att veta vilka konsekvenser som beror på vad. De ser en kombination av flera olika förändringar som samspelar och förändringar som skett under flera års tid. Några nämner nedläggningen av särskilda undervisningsgrupper och inkludering av elever i behov av särskilt stöd som faktorer som påverkar deras försvårade möjligheter att ge undervisning och stöd till alla elever. Några beskriver att grundtilldelningen har varit låg under en längre tid och att det inte har märkts av mer det senaste året även om situationen nu upplevs som värre än tidigare. De beskriver också att den nya läroplanen ställer högre krav på både pedagoger och elever, krav som man inte upplever att det ges förutsättningar för utifrån neddragningar i personal och material. De ökade kraven upplevs i sig inte som något negativt utan det som upplevs som svårt är att man inte får förutsättningar för att leva upp till dem.

LGR-11. När ska vi hinna arbeta med alla elever i enlighet med den?

Det finns en frustration med den nya kursplanen. Ta den formativa bedömningen, den fungerar inte när vi är 30 elever i ett klassrum med en pedagog (...) Det är inte bara 30 elever, det är individer som har olika behov och kräver olika saker. De elever som har kunskapsmässigt eller socialt svårt, de exkluderas på detta sätt. Det finns höga krav på oss och på eleverna men inte tillräckligt med förutsättningar, det var en olycklig tid för att skära ned.

Att kompetensen och metoderna finns, och att viljan att utföra sitt uppdrag för att exempelvis arbeta mer formativt är stor, uttrycks tydligt av nästan alla pedagoger. Att inte kunna köpa in material till undervisningen eller lokaler som inte är anpassade upplevs ytterligare spä på känslan av otillräcklighet när mycket tid får läggas på praktiskt arbete och logistik. När det gäller möjligheten att ta del ny forskning eller delta i kurser och CKU-dagar ser man att det har begränsats rejält. CKU-dagar kan nu istället upplevas som stressande om det inte utgår från precis det som enheten just nu behöver. Frustrationen över att inte kunna göra det som man upplever är sitt uppdrag tar energi och skapar en försämrad arbetsmiljö.

Vi borde väl ha rätt till en arbetssituation där man inte behöver stå och gråta när man berättar för sina kollegor att man måste vabba imorgon. Eller gå till skolan med hög feber, för man vet vad man utsätter sina kollegor för. Skulle vi välja att ha en vikariepool på skolan så skulle det innebära en kostnad som en heltidstjänst, så det fungerar ju inte. Så blir det rent konkret. Vårt arbete rullar alltid på och många föräldrar har nog inte märkt av kostnadsreduceringarna, vi döljer väldigt mycket och biter ihop och tar allt, för barnen och varandras skull. Sedan syns det ju inte utåt när vi gör så.

Man står själv med skammen om man inte får eleverna att nå kunskapsmålen. Ansvaret ligger på oss. Skolinspektionen undrar varför elever inte når målen? Jag svarar att jag arbetar så mycket jag bara kan men att det inte räcker.

Det påverkar en själv också, att inte kunna göra det man vet att man behöver göra. Får dåligt samvete. Kan inte ge dem den näring som de behöver.

Samtidigt yttrar många pedagoger att man inte känner sig lyssnad på och att det som sägs av dem aldrig tas på allvar utanför den egna skolan. Det finns också en osäkerhet kring om den information och de tankar som de exempelvis förmedlar till den egna rektorn sedan går vidare.

Det känns alltid som om man måste försvara sig som lärare, vi påtalar de här behoven hos rektor, men går det verkligen vidare uppåt? Hur går det vidare? Det stannar väl inte hos vår chef? Jag skulle vilja veta hur det görs.

Vad säger det att det kommer så få pedagoger hit? Vi sitter i våra personalrum och klagar men det blir så uppgivet. Vi känner att det finns ingen som lyssnar, det känns faktiskt verkligen så.

Tänk om man nyttjade oss pedagoger som en hjälp i frågor som rör den verksamhet som vi finns i varje dag. Jag tror vi skulle växa av att få känna att den kunskap vi har, den tas på allvar, och används. Skulle man inte kunna skicka ut mer förslag på remiss innan de gick på beslut, exempelvis. Ta det mobila teamet, läs oss tycka till, engagera oss och vara med. Det skulle skapa så mycket mervärde

Vissa beskriver upplevelsen av en rektor som tydligt tar ställning för elever och pedagoger på skolan gentemot huvudmannen och hur det är en mycket viktig faktor för hur man orkar hantera neddragningarna i verksamheten. Om man vet att rektor förmedlar det som man ser i verksamheten vidare uppåt och samtidigt ger stöd inåt i verksamheten gentemot elever och pedagoger så känner man en trygghet och inspiration i att kämpa vidare, en sorts lagkänsla. Vissa pedagoger beskriver att frånvaro från rektor upplevs som tung.

Vi har det trots allt bra hos oss, en riktigt bra rektor, en tigt arbetsgrupp där vi försöker hitta lösningar. Trots allt har vi världens bästa yrke, Vi blir starka ihop när besparingarna pressar oss.

När rektorn har möjlighet att vara hos oss känner vi en stor skillnad. Tyvärr kan det inte hända så ofta med den organisation som är, då har vi ingen pedagogisk ledare.

Hur styrningen sker centralt påpekas av flera pedagoger, att för mycket ansvar för besparingar har lämnats på rektor och den enskilda skolan. Pedagogerna efterfrågar ett större samarbete mellan skolor, där resurser och kompetenser på olika skolor kan användas på fler sätt över kommunens skolor. De beskriver att överlag är känslan att likvärdigheten mellan skolor påverkats av besparingarna.

(...) Här lägger man ut så mycket på rektorerna och tar inte det ansvar som man borde centralt när det sparas. Det är så fel. En övergripande kontroll över saker saknas, nu blir det skola mot

skola. Varje skola ska slåss för sig istället för att vi är en kommun där alla har rätt att lyckas. Det har blivit en osund konkurrens mellan skolorna.

Elever i behov av särskilt stöd

Utöver ovan beskrivna svårigheter i att möta varje elev i och utanför klassrummet lyfter pedagogerna upp vissa delar som har påverkats utifrån förändrade centrala eller lokala förutsättningar för elever i behov av särskilt stöd. Generellt finns det hos pedagogerna en uppfattning om att de elever som är i störst behov av stöd får stöd men att det är de elever som ”kommer därefter på skalan” som får lida mest av neddragna resurser.

Centrala tal- och språkresursen neddragen. Det binner vi inte med. Har man fått hjälp i tidigare ålder blir det bättre sen men alla som har rätt till ett sådant stöd kan nu inte få det.

Vi skulle behöva vara fler för att kunna hjälpa elever som behöver ett visst extra stöd.

Det går inte att få till det schematekniskt när 75 % specialpedagogtjänst har försvunnit på vår skola.

Detta har kanske inte förändrats just under detta läsår, men jag anser att det finns behov av stöd som nu inte kan tillgodoses. Några barn skulle behöva en speciallärare i klassen dagligen som kan hjälpa dem med inlärningssvårigheter, till exempel arbetsminnesträning. Vi kan just nu inte tillgodose dessa behov utan att plocka bort de halvklasstimmar som vi har några gånger i veckan. De behövs också. Speciallärare finns inte. I några av skolans klasser finns behov av insatser för arbetsro, då några barn uppträder störande. Fler tillfällen att dela klassen i mindre grupper skulle behövas.

Att Audioteket nu måste ta ut kostnader för att täcka verksamheten märks då skolor inte har ekonomiska förutsättningar att använda Audioteket. Föräldrar med ökade ekonomiska resurser har fortfarande möjlighet men det skapar ett likvärdighetsproblem, anser pedagogerna. ICDP- utbildningarna saknas, även om konsekvenser av dess uteblivnad inte kan ses i verksamheterna ännu. Några pedagoger beskriver att det var en kostnadseffektiv utbildning som kunde slutas med förmånliga avtal tack vare en god kontakt med ICDP.s ordförande. De ser nu att många står i kö för att ta del av utbildningen som var uppskattad.

Några pedagoger beskriver nedläggningen av de särskilda undervisningsgrupperna som svårt att hantera i samband med mindre resurser och nuvarande resurstilldelningssystem. En mindre enhet som tidigare upplevde sig kunna inkludera elever i behov av särskilt stöd upplever nu att de minskade resurserna i och med ett minskat elevunderlag gör att tidigare hjälp av exempelvis elevassistenter har fått tas bort vilket skapat en situation där de ser stora svårigheter i att klara av inkluderingen för eleverna på ett bra sätt. Det finns även en upplevelse av att möjligheten att söka tilläggsbelopp har minskat, detta då det finns en uppfattning om att allt fler söker tilläggsbelopp för att täcka upp för nedskärningar i verksamheterna. Detta ser man drabbar elever i behov av särskilt stöd.

De särskilda undervisningsgrupperna är nedlagda men vi har inte sett att vi har fått så mycket resurser till verksamheten för att själva kunna ta hand om de eleverna.

Förändringar i övrigt

Flera pedagoger upplever att de ser orättvisor i resursfördelningssystemet som gjort att nedskärningarna har drabbat vissa enheter extra mycket, detta då de inte får tillräckligt med kompensation för de behov som finns. SALSAs fördelningen upplevs som en ”gammal modell” som inte är anpassad efter förändrade förutsättningar. Mindre enheter upplever att elevminskningar inte tillgodoses i tillräcklig utsträckning. Den här utvärderingen för inte någon vidare diskussion om resursfördelningssystemet i förvaltningen utan hänvisar till den pågående utredning som just nu görs i frågan.

Personal från fritidshemsverksamhet har mailat in en konsekvensbeskrivning utifrån vad de ser i sin verksamhet. De beskriver att även om de inte drabbats direkt av nedskärningarna under 2013 så spiller det över på dem när skolverksamheten har stramats åt. De märker av fler barn med behov av särskilt stöd som inte täcks av särskilda anslag och därför inte får tillräckligt med stöd. De ser också att de som fritidspersonal ofta får gå in när vikariebehov uppstår, vilket påverkar deras eftermiddagsverksamhet. De märker också av köpstopp vilket begränsar verksamhetens material och särskilda utflykter. De största konsekvenserna ser de dock från när fritidsverksamheten drabbades av besparingar tidigare år.

Pedagoger i förskola

Intervjuer med pedagogerna i förskolan har genomförts med tre olika grupper. Det har också kommit in beskrivningar via mail. Här är en sammanfattning av vad de beskrivit, kategoriserat under rubriker som framträtt vid genomläsningar av materialet.

Pedagogik och barns inflytande

Tiden som finns till det pedagogiska arbetet upplever pedagogerna som alltför begränsad. De beskriver att de praktiska uppgifterna tar mycket tid från det pedagogiska. Den pedagogiska planeringen är svårare att få tid till, likaså att föra pedagogiska samtal. Vissa aktiviteter som barnen gör kan de inte utföra på ett pedagogiskt sätt längre. Det blir mer ett moment som ska genomföras, till exempel med påklädning.

”Pedagoger gör så mycket praktiska uppgifter som pedagoger inte ska göra egentligen. Någon måste ta hand om disk och sådant. Hur mycket tid hade jag egentligen med barnen idag undrar man när man går hem.”

”Det praktiska tar så mycket tid och energi nu. En sådan sak som maten och disken tar väldigt mycket tid. Det är något som också skiljer mellan olika förskolor. Ska man verkligen som pedagog lägga så mycket tid på dessa delar? Det fanns inte med i vår utbildning.”

Flera av pedagogerna uttrycker att det är svårt nu att leva upp till det läroplanen i förskolan säger.

”Vi läser mycket forskning om anknytning, barns inflytande och samtal. Vi kan inte nå upp till de mål som finns i läroplaner och skollag som det ser ut nu. Exempelvis gjordes heller ingen barnkonsekvensanalys när besparingarna skulle göras, vilket ska göras.”

”Vi har läst mycket om mindre barn och hur sköra de är. Vi har läst mycket pedagogik, forskning och läroplan och har därför kunskap. Det gör det hela ännu värre att se på när det inte går att tillämpa det i praktiken. Vi upplever faktiskt också att vi bryter mot skollagen på flera områden”

Det finns en önskan om och ett engagemang hos pedagogerna som gör att de vill leva upp till att skapa en bättre verksamhet än de ser att de kan göra idag:

”Vi vill ju framåt, vi vill ju vara framåtsträvande, vi vill jobba mot läroplanen men det har vi inte förutsättningar för och vi har inte möjlighet att samarbeta kring detta i personalen, att prata i arbetslaget. Hur arrangerar vi läromiljön, inte utifrån säkerhetsaspekten utan utifrån ett arbete med utveckling hos barnen.”

De har svårt att se och ta hänsyn till olikheter hos alla barn i verksamheten. En pedagog uttrycker det så här:

”En sammanfattning på läget... kan vara att säga att från att vi tidigare har kunnat utgå från individen, titta på individen, måste vi nu se till gruppen. Tidigare kunde man rikta in sig på ett barn, nu måste man titta på så många som möjligt som kan ingå i den gruppen. Förut kunde man tillgodose fler barn, nu måste fokus vara på ”mittenfåran”, inte åt det ena eller andra hållet.”

Pedagogerna beskriver också att barnens möjlighet till inflytande har påverkats av de förändrade förutsättningarna.

”Barnen har mindre att säga till om nu. Allt flyter bara iväg, de små tillfällena som tidigare fanns som små guldskor finns det inte möjlighet att ta itu med. Det finns inte chans att ta emot önskemål från föräldrar.”

”Barnens inflytande ryms nu inom små styrda ramar, annars fungerar det inte. Barnen kan i praktiken inte vara med och bestämma, vi måste ju följa det tigha schemat till pricka.”

Barn i behov av särskilt stöd

Pedagogerna upplever att det är svårare att ge stöd till barn som behöver det i och med att det blivit mer tätt i verksamheten och mindre möjligheter till att dela upp barnen i mindre grupper. Språkstimulering är en sak som lyfts fram som svårt att hinna med. Likaså är det svårt att se till att alla barn i gruppen får det de behöver, om något barn behöver mer stöd finns det andra de inte hinner uppmärksamma.

”Hur man kan hinna med att stimulera språk exempelvis? Vi har barn som kommer som nyanlända, man vill lära dem så mycket men det finns inte tid. De får ju bara gå, det finns inte möjlighet att stimulera så som man skulle vilja. Man vet vad man skulle behöva göra men det finns inte tid. Det är frustrerande. Språkutvecklingen överlag, det känns som om den blir senare i åldrarna.”

”Eftersom barngrupperna är större och personalen färre då blir det ju svårare för de barnen (som har behov av särskilt stöd). Det går inte att tillgodose de här barnens behov som man skulle behöva, det finns inga stunder under dagen då det är lite lugnare eller mindre grupper.”

Personaltätthet och bemanning

Minskning av tjänsterna i verksamheten, ökad storlek på barngrupper eller mer ensamarbete i kombination med längre vistelsetider för barnen är något som pedagogerna upplever. De ser svårigheter i att få verksamheten att gå ihop och beskriver att det påverkar deras möjligheter till pedagogiskt arbete. Många uttrycker att det är väldigt tigt i verksamheten och att det är svårare att vara flexibel i och med det.

”Det finns ingen luft i systemet, alla måste veta precis vad de gör. Vi har ett schema nu över vad vi ska göra hela dagen. Det är svårare att följa upp barnen, om man påbörjar en aktivitet på förmiddagen så finns det oftast ingen möjlighet att fortsätta på eftermiddagen. Det är en förlust att inte kunna fortsätta och slutföra det man har påbörjat för att det står något annat på schemat. Vi är så styrda och har mindre flexibilitet.”

”Många barn har lång vistelsetid men det lämnas inga extra resurser för det, som salsa. Det är hög belastning på xxx förskola men det utgår ingen extra ersättning för det. Statistiken för andel barn per personal beräknas mellan 11.30-14.00 på dagen, då det är mest personal. Helt annat antal på morgon/förmiddag och eftermiddag/ kväll. Dessa tider kräver mer personal. Vi försöker få ihop det för att täcka dagen på bästa sätt, men det är omöjligt att få ihop det med den bemanning som vi har nu.”

De beskriver en stor sårbarhet i organisationen, både i och med att ensamarbetet har ökat, det finns stunder när man är ensam med många barn. Eller så består sårbarheten i om någon skulle bli sjuk eller behöva gå iväg och göra ett blöjbyte eller något annat praktiskt. Barnen påverkas genom att de får byta lokaler och personal flera gånger under en dag.

”Schemat är tigt, om något blir försenat rasar hela dagen. Det kan inte hända något oförutsett. Vi är väldigt beroende av varandra, av att vi kan hjälpa varandra över avdelningarna. Men det är ju inte bra för barnen att behöva byta lokaler och personal flera gånger på en dag. Så vi försöker vara ute så mycket som möjligt. Vi försöker hitta smarta lösningar, vilket vi är bra på, men det går ju bara en viss period.”

Barngrupper

Barngrupperna har enligt pedagogerna ökat i storlek och det påverkar både barnen och pedagogerna. Det finns en oro för hur barnen påverkas av så många kontakter som det blir när det bildas stora barngrupper och sammanslagningar av grupper vid flera tillfällen under dagen. Pedagogerna tycker det är stressande att inte kunna lära känna alla barnen eller kunna ”se” alla barn. Barngruppernas storlek påverkar också anknytningen.

”Förut såg jag alla barn varje dag, nu kan jag inte ha koll på alla 35 barn under en dag. Det måste jag vara ärlig med nu när föräldrarna frågar, att jag har faktiskt inte sett ditt barn idag, men då får man lita på att någon annan har gjort det och kan rapportera till dem. Det var en stor stress i början innan man accepterade det, men de tar helt nödvändigt. Innan hade jag koll, nu måste jag släppa det.”

”De stora arbetslagen som blivit en konsekvens av besparingarna, det är inte bra. Barnen träffar så många olika vuxna och barn under en dag. Det blir aldrig lugnare, inte ens på eftermiddagen. Det påverkar ju verkligen de barn som går långa dagar, de får hålla samma tempo hela dagen. Barn kan

redan ha fått 30 nya kontakter, den första veckan när de börjar förskolan. Det är inte bra och framförallt inte för mindre barn. Man försöker skapa den kontinuitet som är möjlig för barnen i dessa stora grupper.”

”De mindre barnen blir otrygga i de stora grupperna och med så många att anknyta till. Det förbindrar utvecklingsprocessen och lärandet. ”

”Att små barn behöver mindre grupper – det vet väl alla politiker och tjänstemän. Det känns konstigt att vi har gjort storarbetslag. Det ska man väl inte behöva påpeka igen. Man har vetat detta så länge. Man behöver inte uppfinna hjulet...”

Säkerhet, miljö och lokaler

Pedagogerna upplever att det händer fler tillbud och att det är svårare att ha koll på barnen. Säkerheten har påverkats. För vissa är det både inne och utemiljön det berör, andra upplever det framförallt ute. Förändrade ekonomiska förutsättningar har för en verksamhet också inneburit att det inte blivit byggt lokaler till verksamheten som utlovats.

”Säkerheten känns inte bra, det går inte att ha samma säkerhet nu som tidigare. Det går att vakna upp mitt i natten med ångest, ”såg jag det barnet gå hem?!”. Vi kan inte längre hålla samma koll. Barn kan faktiskt försvinna som det är nu. Hela dagarna består av ett enda långt inräknande.

”Ohyckor kan ske utan att vi ser det eller vet om det. Det är inte alltid som vi efteråt kan redogöra för vad som har hänt för exempelvis föräldrar. Det finns inte samma möjlighet att följa upp konflikter heller.”

Lokalerna och utemiljön som förskolan har spelar roll för hur effekterna upplevs.

”Vi har en fin gård, vi har aldrig behövt stänga gården innan, nu har vi tvingats göra det med grind för att behålla säkerhet. Vi har bra lokaler vilket självklart är en hjälp för oss.”

Övriga synpunkter

Det finns delar som påverkar verksamheterna som inte har direkt koppling till de förändrade ekonomiska förutsättningar som är i huvudsakligt fokus i denna utvärdering. En sådan sak är resursfördelningssystemet som flera pedagoger nämner. Barns vistelsetider har också stor betydelse. Personalen beskriver att de gör det de kan för att upprätthålla en bra verksamhet samtidigt som det är svårt att arbeta med vetskap om att de inte kan göra allt det de ser behov av.

”Svårt att sänka ambitionsnivån i sitt arbete. Det är mycket otillfredsställande och samtidigt förväntas vi uppnå målen. Hur ska det gå ihop?”

De upplever också att föräldrar kanske inte alltid har hela bilden om hur det faktiskt är på förskolan idag samt att det är svårare att ge en bra service till föräldrarna.

Personalen beskriver vissa skillnader i hur de påverkats i staden och på landet. Förskolorna har påverkats oavsett, men förändringen har hanterats på olika sätt. På en förskola på landet kan det

handla om att ensamarbetet har ökat, på en förskola i staden kan det handla om större barngrupper i kombination med mindre personal.

Trots att många lyfter fram en oro och ett allvar kring hur situationen ser ut på förskolorna idag så finns det ett par exempel på positiva effekter. På en förskola har man hittat nya sätt att ta ut raster på, så att personalen ska kunna ta ut sin rast under dagen även när personaltätheten i verksamheten har förändrats. En annan pedagog beskriver följande:

”Jag ser ju en liten positiv sak i detta. Eftersom vi träffar alla barn så fungerar ju överskolningen för de mindre barnen bättre, eftersom de känner igen pedagogen som har hand om de äldre barnen. Förut jobbade man ju i en grupp med de små barnen, nu träffar de personalen från alla avdelningar från början.”

En förskolechef beskriver det engagemang och de ambitioner som personalen har trots svårigheter att få ekonomin att gå ihop. Det är något som vi också mött hos de pedagoger som deltagit i intervjuerna:

”Jag klarar inte ekonomin för XX förskolan med sådana vistelsetider. Jag behöver ytterligare personal. Ändå omger jag mig med pedagoger som kan och vill mycket, som är glada, positiva och driftiga, men otillräckligheten tar ändå kraft.”

Centrala stödteamet

En fokusgrupp genomfördes med det centrala stödteamet. Där fick de möjlighet att uttrycka om de, utifrån sitt uppdrag, ser förändringar i verksamheten utifrån förändrade förutsättningar. Deltagarna i fokusgruppen blev ombudda att peka ut de konsekvenser som de ansåg var av störst vikt, av det som kom upp i gruppen. De konsekvenser som det centrala stödteamet lyfte fram som särskilt viktiga beskrivs här. För att se samtliga konsekvenser som lyftes fram, se bilaga.

Direkta konsekvenser för barn och elever.

Fler och fler ”symptombarn” som får bära organisationens brister. Större grupper i förskolan skapar otrygghet hos de minsta barnen vilket påverkar anknytning och inläring. Barn och elever i behov av särskilt stöd blir de största förlorarna då kontinuitet uteblir, både i relationen mellan barn och vuxna samt de organisatoriska förutsättningarna.

Pedagogernas uppdrag och ansvar.

Pedagogerna upplevs inte må bra, de hamnar i kris. De har en situation med tidsbrist som gör att de bara hinner här och nu (lektioner). De ser att inkluderingstanken faller då möjligheten att genomföra sitt uppdrag som pedagog har försämrats. Möjligheten för CST att träffa hela arbetslag för t.ex. handledning har försvunnit.

Enheternas budget och prioriteringar.

Organisationsförändringarna sker utifrån ekonomiska aspekter, inte barnen och eleverna. Det finns ingen luft i systemet längre, det är för tigt, vilket omöjliggör flexibilitet när det behövs. De ser också att enheterna inte har ekonomiska möjligheter till att göra anpassningar eller köpa in olika lärverktyg till elever i behov av särskilt stöd.

Centrala stödteamets uppdrag och ansvar.

Akutuppdrag och tunga problem upplevs hamna i fokus framför förebyggande och hälsofrämjande arbete. De upplever sig vara bra på att utreda och mäta behov och kunskaper men saknar utförare vilket blir frustrerande när man inte kan ge insatser som behövs.

Det centrala stödteamet märker av kombinationen av att delar av deras verksamhet har skurits ned i samband med att resurserna ute på enheterna också har skurits ned vilket skapat ett ökat behov av det centrala stödteamet och de resurser som finns att söka genom tilläggsbelopp. De svar som skickats i mailform bekräftar i delar vad fokusgruppen lyft fram och poängterar också den nedskärning som skett i resurs till förskolebarn med grav språkstörning och beskriver svårigheterna i att inte kunna ge de barn som behöver tillräckligt teckenstöd. Mailen lyfter också fram de starka föräldrareaktioner som personal på centralt stödteam nu oftare möter.

5.5 HR- funktionen

En gruppintervju genomfördes med den del av HR-funktionen på kommunledningskontoret som är kopplad till barn- och utbildningsförvaltningen. Intervjun berörde två teman, pedagogresursen och pedagogkompetensen, och hur de har påverkats i förskola och grundskola efter kostnadsreduceringarna. Rubrikerna i resultatet är satta utifrån de frågeställningar som ställdes vid intervjun.

Möjligheten att behålla erfaren och kompetent personal inom barn- och utbildningsförvaltningen

HR-personalen beskriver hur den förflyttnings- och uppsägningsprocess som ägde rum under våren 2013 påverkat möjligheten att behålla erfaren och kompetent personal, framförallt i förskolan. De påpekar att flera omplacerades till lägre sysselsättningsgrad och några erbjöds avgångslösningar. Nu ett år efter förflyttnings- och uppsägningsprocessen ser man ett ökat rekryteringsbehov i förskolan vilket innebär att man kommer behöva nyanställa igen. De beskriver;

Och idag står vi istället med ett behov och kommer behöva annonsera istället, så det känns ju jättedumt att vi släppte iväg när vi hade kompetent personal som vi inte fick behålla.

Samtidigt beskriver de att en förflyttning kan komma att innebära något positivt, en kick, för personalen men att processen dit kan vara jobbig. Att det inte är tydligt att man är anställd av hela förvaltningen, istället för enbart den enhet där man befinner sig just nu, beskriver de som ett bekymmer inför en förflyttningsprocess.

Vidare beskriver de att det finns flertalet utbildad personal inom t.ex. specialpedagogik som i dagsläget är svåra att erbjuda en tjänst som matchar deras kompetens. De beskriver en frustration hos personal som upplever sig sitta på mycket kompetens och erfarenhet utan möjligheten att använda den i sitt arbete. Flera av dessa har förvaltningen tappat eller riskerar att tappa till andra arbetsgivare och andra kommuner.

En högre arbetsbelastning gör att fler väljer bort yrket, detta på grund av låg lön tillsammans med en för hög arbetsbörda. Samtidigt bär pedagogerna på upplevelsen av att det de brinner för i sitt yrke får mindre plats då ett ekonomiskt fokus tar över. De lyfter fram hur exempelvis rektorer, lärare och skolsköterskor har lämnat arbete i kommunen för annat jobb eller jobb i annan kommun.

Det kanske inte är bättre i andra kommuner men i Västervik har det verkligen varit en väldigt hög arbetsbelastning så man tänker kanske att det är bättre i exempelvis Vimmerby och testar där.

Rekrytering av erfaren och kompetent personal

Vår långsiktiga rekrytering tror jag påverkas mycket. Det tar tid att bygga upp ett gott rykte och tyvärr har vi inget gott rykte just nu (...) Förtroendet för kommunen som arbetsgivare är nog mycket lågt, och inte bara för vår förvaltning men framförallt för vår förvaltning.

Att det nu finns så många deltid gör det svårare att rekrytera, det ser de som en direkt konsekvens av kostnadsreduceringarna. Flera tjänster kan vara på 40/50 procent vilket gör det svårt att skapa en dräglig försörjning. De beskriver också att de som ändå söker dessa tjänster snabbt flyttar på sig när de hittar något annat vilket skapar en kortsiktighet och otrygghet för barn och elever samtidigt som det skapar mycket jobb för den som ska rekrytera.

Vi har inga marginaler, det är en tydlig effekt av kostnadsreduceringarna. Vissa skolor vet exempelvis att i år har jag bara råd med 80 procent men vet redan nu att nästa år kommer elevantalet öka och då behöver jag 100 procent igen. Ändå har man inte råd att behålla pedagogen på 100 procent eftersom det är så tätt, så man har inga marginaler att lösa det på, det blir verkligen inte bra för skolan (...) Det går ju inte att ha någon strategisk personalplanering så här, det behövs utrymme för en vettig personalplanering. Vi vet att stora pensionsavgångar väntar och då kommer vi behöva rekrytera, ändå släpper vi ifrån oss så många nu. Vi jobbar med så olika spår, vi försöker hitta omplaceringar och pussla ihop tjänster för personal samtidigt som vi har andra projekt om hur vi löser den långsiktiga personalplaneringen.

De beskriver personal som tar ut partiell ledighet på vissa enheter för att behålla bemanningen och personal som inte vill gå i pension men får känna att de behöver lämna plats åt någon som blivit övertalig, av dåligt samvete.

Det blir en väldigt konstig personalpolitik överallt när det är så här pressat. Folk mår inte bra av detta. Resursfördelningen ut mot de små skolorna täcker inte heltidstjänster. Behörighetsfrågan har inte slagit till än men när den gör det så blir det väldigt tufft.

Övriga effekter med betydelse för pedagog-resurs/kompetens

Ökade sjukskrivningstal och en ökad belastning på företagshälsovården beskrivs som en konsekvens av en högre arbetsbelastning. Att yrkesstoltheten blir mindre tror de också är en konsekvens. De beskriver hur det nu är ännu viktigare att försöka visa uppskattning gentemot personalen.

Stödorganisationerna har ju bantats väldigt mycket, allt förutom undervisningstiden måste bantas (...) Kringresurser som avlastar mycket, exempelvis cafeteria, bibliotek, elevassistenter, sådant bantas ju ned. Kuratorer också. Det kan ju sluta i sjukskrivning istället för pedagogerna. Det tror vi att vi kommer att få se mer av på sikt, effekter över tid. Man orkar mer om man har en inställning som säger att det här fixar sig men när det blir en uppgivenhet så orkar man tillslut inte mer.

Ledarenkät- Rektorer och förskolechefer

Samtliga ledare fick möjlighet att besvara en enkät. Samma frågeställningar har besvarats av ledare i förskola och skola. Det finns ett fåtal ledare som är nya i att leda sina verksamheter och som därför har haft svårare att beskriva eventuella effekter som kostnadsreduceringarna haft.

Resultatet kommer att presenteras både övergripande och uppdelat mellan förskola och skola, i syfte att se om effekterna av kostnadsreduceringarna har påverkat yngre respektive äldre barn på olika sätt.

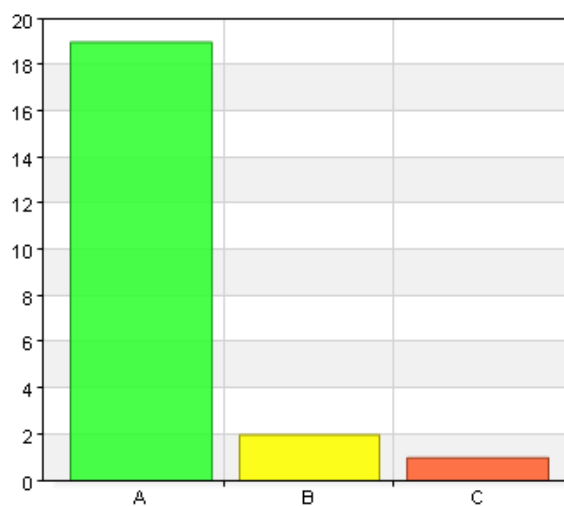
Ledarna har både fått svara på om de genomfört några förändringar i sin verksamhet med anledning av förändrade ekonomiska förutsättningar i samband med budget 2013, samt ange i vilken utsträckning olika områden har påverkats. Frågan som ställdes var: *Har något/några av följande områden påverkats i din verksamhet på grund av förändrade ekonomiska förutsättningar?* Alternativen som fanns var lärartäthet/förskollärartäthet, kompetensutveckling, storlek på barn/elevgrupp, undervisningssituationen, möjligheten att behålla erfaren och kompetent personal, rekrytering av kompetent personal, insatser från centralt stödteam, IT, läromedel, lokaler, arbetsmiljö, ledningsresurs, möjlighet att anpassa tjänster med centrala medel, startbidrag till nya förskoleavdelningar, planeringstid/barnfri tid, möjlighet att sätta in vikarier och ett öppet svarsalternativ där ledarna själva fått ange om det finns något ytterligare som förändrats.

Ett resultat som visat sig är att i stort sett alla verksamheter har påverkats på något sätt av de förändrade ekonomiska förutsättningarna.

Har du genomfört några förändringar i din verksamhet med anledning av förändrade ekonomiska förutsättningar 2013/14?

Namn	Antal	%
A. Ja	19	86,4
B. Nej	2	9,1
C. Vet ej	1	4,5
Total	22	100

Svarsfrekvens
84,6% (22/26)



Verksamheterna kan ha påverkats på olika sätt, bland annat eftersom de inledningsvis har olika förutsättningar. Här kommer övergripande tendenser att beskrivas samt de områden som påverkats i högst utsträckning. Det utesluter inte att även andra områden har påverkats även om det är i mindre grad eller endast i vissa verksamheter. Vissa ledare ansvarar för flera olika verksamheter och upplever då att det har varit en svårighet i att besvara frågorna, då situationen ser väldigt olika ut i deras organisation.

Pedagogresurs

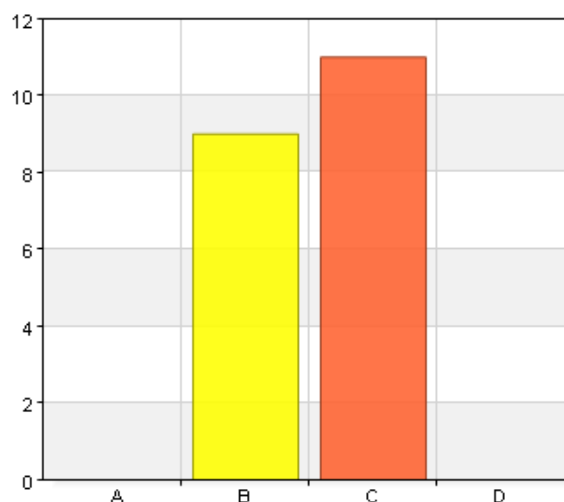
Pedagogresursen berör både förskolläraryrket och storlek på barn-/elevgrupp. Förskolläraryrket har påverkats i samtliga verksamheter i någon mån, men i vissa verksamheter har det påverkats i högre utsträckning.

Lärartäthet/Förskolläraryrket

Namn	Antal	%
A. Inte alls	0	0
B. I liten utsträckning	9	45
C. I hög utsträckning	11	55
D. Vet ej	0	0
Total	20	100

Svarsfrekvens

76,9% (20/26)

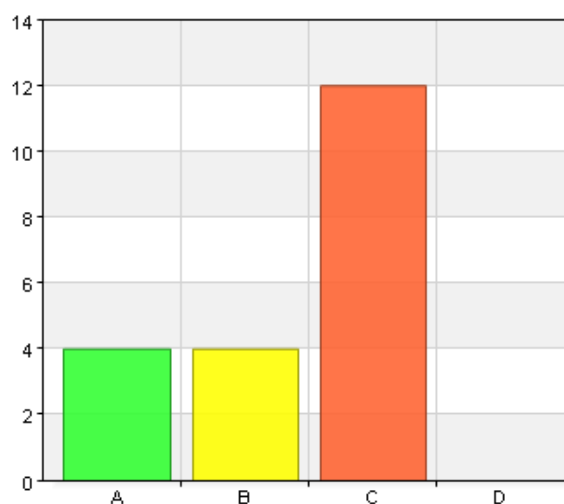


Storlek på barn/elevgrupp

Namn	Antal	%
A. Inte alls	4	20
B. I liten utsträckning	4	20
C. I hög utsträckning	12	60
D. Vet ej	0	0
Total	20	100

Svarsfrekvens

76,9% (20/26)



Både förskola och skola har påverkats när det gäller pedagogresursen. Vissa skillnader finns, som handlar om att det är en större andel ledare inom förskolan som anger att förskolläraryrket har påverkats jämfört med skolan. Dock har samma påverkan funnits när det gäller storlek på barn/elevgrupper. Påverkan på verksamheten beskrivs som att det blivit tajtare.

"Personalbemanningen på skolan har minskat med 3 tjänster det senaste året. Minskar ytterligare med 3,5 tjänster nästa läsår."

”På förskolorna xxx har vi gjort förhållandevis stora nedskärningar. Alla område påverkas därför både indirekt och direkt. Minskade resurser påverkar både den pedagogiska verksamheten som helhet och alla funktioner runt detta.”

I skolan finns det några enheter som påverkats vad gäller pedagogresurs men som valt att inte förändra storlek på barn/elevgrupp. Citatet visar också på att användningen av vikarier påverkar verksamheten.

”Vi har något minskad personaltäthet med fler elever. Vilket ger en för stor personaltäthetsminskning, vi hade inte för stor innan. Det innebär att lärarna har mer helklassundervisning och kan inte vara inne hos varandra i samma utsträckning som tidigare. Det blir svårare att gå in och tälka för varandra när någon är sjuk och vi försöker ändå vara återhållsamma med vikarier (en olöslik ekvation). Vi har inte ökat storleken på klasserna eftersom vi tycker att vi ser ett sån't positivt utfall av att inte ha större grupper än 24 elever. ”

Det tycks vara så att samvariationen mellan olika faktorer som rör pedagogresursen påverkar vilka effekter man upplever i verksamheten. Särskilt tydligt beskrivs detta av ledare inom förskola. Förändringar av pedagogtäthet i samband med större barn/elevgrupper samtidigt som barn/elevgrupper slås ihop under vissa delar av dagen i förskolan gör att påverkan på verksamheten blir större:

”Storleken på barngruppen var planerad att öka (och minska) pga. omorganisation från åldersblandat till mer åldershomogena grupper. Personalitetens minskning påverkade därför verksamheten dubbelt med fler barn och färre personal”

”Större barngrupper... mer hopslagningar av avdelningar, vilket gör att barnen får vara på fler avdelningar”

Ledarna beskriver också att de kan se en påverkan på verksamhetens innehåll:

”Att det inte finns personal på förskolan som täcker upp den vanliga vardagliga driften... Att hitta tid till planering, utvärdering och uppföljning. Det är annars ett tecken på kvalitet”

”Betydligt tajtare i verksamheten, inte samma förutsättningar att uppmärksamma varje enskilt barn”

Förskolläraryrket/lärarkompetensen

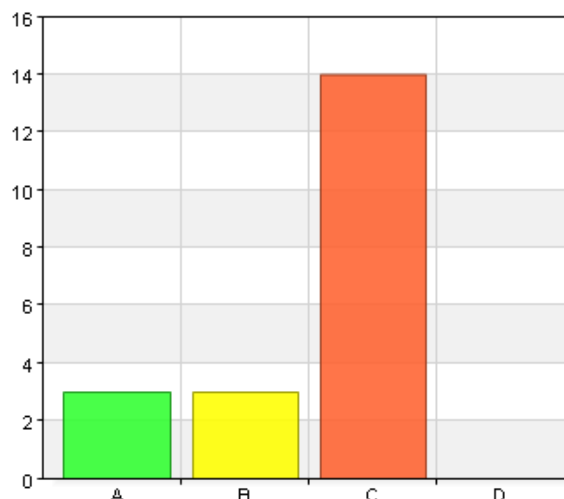
När man betraktar den samlade förskolläraryrket/lärarkompetensen i organisationen så består den av flera delar. Det handlar om kompetensutveckling men också om den erfarenhet och kunskap som kan behållas eller tillföras i samband med att personal blir kvar, förflyttas eller rekryteras. Enligt ledarenkäten så har kompetensutvecklingen påverkats mer än möjligheten att behålla eller rekrytera personal.

Kompetensutveckling

Namn	Antal	%
A. Inte alls	3	15
B. I liten utsträckning	3	15
C. I hög utsträckning	14	70
D. Vet ej	0	0
Total	20	100

Svarsfrekvens

76,9% (20/26)



Både förskolan och skolans kompetensutveckling har påverkats. När det gäller F-6 så är möjligheten till kompetensutveckling det område som enligt ledarna har påverkats i högst utsträckning av de förändrade ekonomiska förutsättningarna. I fritextsvaren uttrycker de följande:

"...nästan ingen kompetensutveckling"

"Kombinationen hög förväntad utveckling, sparuppdrag utan förberedelse för att hantera undervisningssituationer annorlunda (låg grad av kompetensutveckling) gör att jag upplever att arbetsbelastningen bland medarbetare och kollegor är oroväckande hög."

Möjligheten att behålla erfaren och kompetent personal samt rekrytering har enligt en majoritet av ledarna påverkats i liten utsträckning eller inte alls.

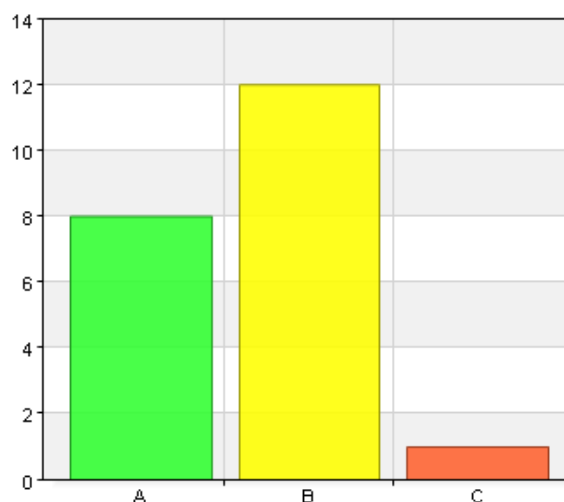
Barn och elever i behov av särskilt stöd

Den bild som ledarna ger inom detta område är att det till viss del finns stöd för elever som behöver det. Några exempel på stödinsatser som finns idag är i form av vuxenstöd/extra personal, samarbete med andra yrkeskategorier både inom lokala och centrala elevhälsan, tekniska hjälpmedel, anpassad undervisning eller studiemiljö, tal och språkstöd, handledning. Men stödet som finns och som ges är inte tillräckligt. Det finns ett behov av att göra mer. När samtliga ledare får besvara frågan om elever i behov av särskilt stöd får det stöd de behöver anser 57 % av dem att de inte får det.

Får dessa elever idag det stöd de behöver?

Namn	Antal	%
A. Ja	8	38,1
B. Nej	12	57,1
C. Vet ej	1	4,8
Total	21	100

Svarsfrekvens
80,8% (21/26)



De som har svarat nej på frågan ovan beskriver det bland annat på följande sätt:

"Alla barn som behöver får stöd, men inte i den mängd de behöver. Efter nedskärningarna är det svårt att hitta tillräckligt många möjligheter i organisationen på skolan. På förskolan är det ännu svårare då dagens barnpeng inte räcker för den verksamhet vi är satta att bedriva p.g.a. barns långa vistelsetider."

"Det ges mycket stöd men det finns alltid mer att göra. Särskilt när det kommer nya elever som har stora stödbehov (vilket händer i stort sett varje år), så måste vi prioritera om. Det gör att stödet som vi tidigare bedömt behövas hos andra minskar. Det kan också innebära att vi är tvungna att utöka personalresursen och ekonomin inte håller (vilket inte är tillåtet)."

"Tidigare har jag ansett det, men nu ser jag att det finns risk att eleverna inte får tillräckligt stöd"

När man betraktar fritextsvaren från de ledare som svarat ja på frågan så tyder deras beskrivningar på att de delvis ser samma situation som de ledare som svarat nej. Det vill säga att de ser att det ges stöd men att det inte alltid är tillräckligt.

"Ja, men det kan alltid bli bättre..."

"Känslan är dock att mer kan göras"

"Ja, elever som har behov av stöd får det. Men det är en omöjlig fråga att besvara – vi har ju alltid känslan av att vi skulle kunna göra mer, särskilt i de fall där eleven trots stöd ej lyckas nå målen i alla ämnen"

I det stöd som ledarna upplever saknas beskrivs både delar som har med grundorganisationens förutsättningar och resurser att göra och den möjlighet till flexibilitet som det ger utrymme för. Samt stödsatser av annan karaktär t.ex. i form av speciallärare/specialpedagog, samverkan med andra yrkeskategorier, teknisk utrustning m.m. (en fullständig beskrivning görs inte här). Flera ledare beskriver att ge stöd till barn och elever som har grunda kunskaper i svenska språket är något som skulle behöva göras men som man har svårt att leva upp till idag.

I slutet av enkäten har ledarna fått uttrycka med egna ord om det finns något som verksamheten inte kan leva upp till idag trots att det finns stort behov av det. Stöd till barnen/eleverna finns där beskrivet:

”Tillräckliga stödinsatser”

”Att ge det lilla extra till varje barn, framförallt de barn som vi ser och vet har behov av extra stöd från de vuxna”

”Det kan vara så att vi inte ger alla elever och barn det stöd de har rätt till”

Situationen för barn och elever i behov av särskilt stöd beskrivs också i relation till hur undervisningssituationen fungerar i verksamheten som helhet. En ledare beskriver det så här:

”Det största stödet ges av lärarpersonalen inom deras arbete – det ska vi aldrig glömma.”

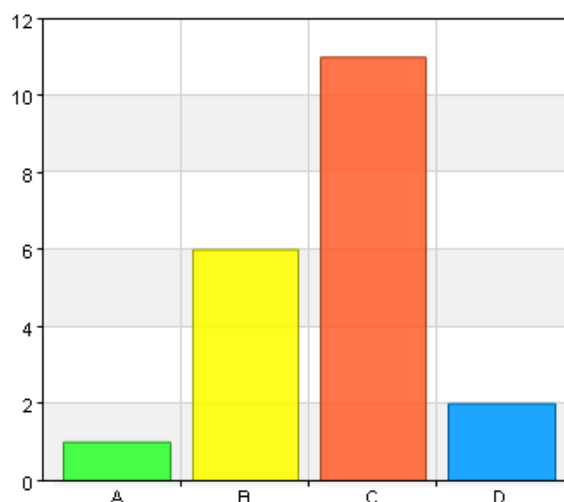
Det tyder på att om undervisningssituationen har påverkats kan det i sin tur även påverka elever i behov av särskilt stöd. 85 % av ledarna anser att undervisningssituationen har påverkats i någon mån, men det skiljer sig åt i vilken utsträckning.

Undervisningssituationen

Namn	Antal	%
A. Inte alls	1	5
B. I liten utsträckning	6	30
C. I hög utsträckning	11	55
D. Vet ej	2	10
Total	20	100

Svarsfrekvens

76,9% (20/26)



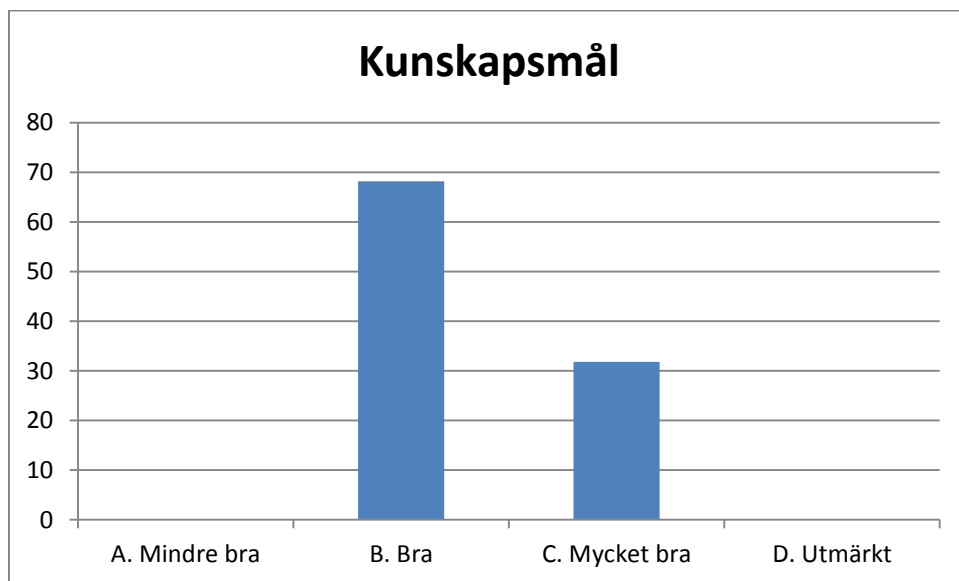
Frågan är då hur undervisningssituationen har förändrats. Undervisningen syftar till att leva upp till det läroplanen och skollagen beskriver att eleverna har rätt till. Det handlar om kunskapsmål och värdegrundsmål, men också om att anpassa undervisningen efter alla elever. När det gäller läroplansuppdraget beskriver några ledare följande:

”Verksamheten kan inte leva upp till det som läroplanen i förskolan säger”

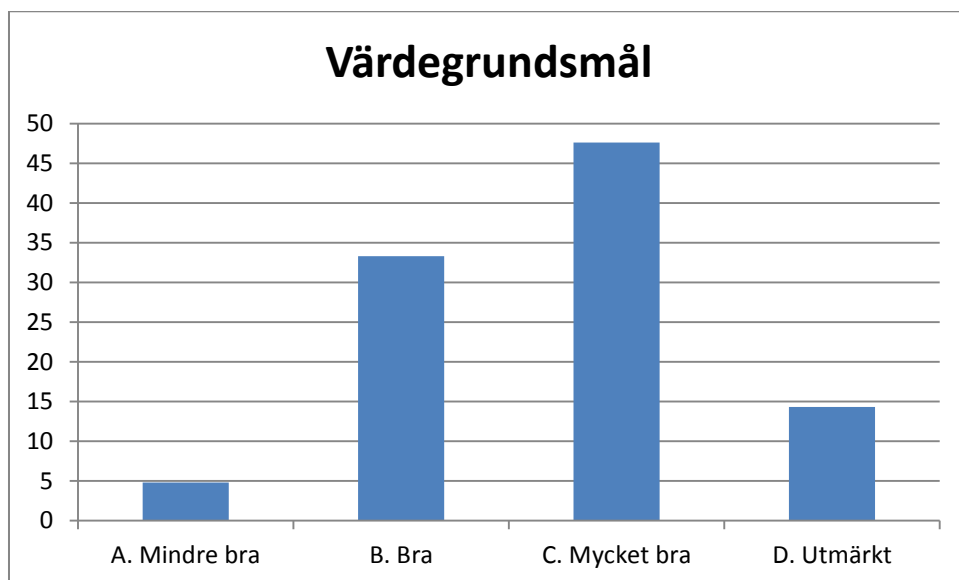
”Det finns också mindre ork och tid för att följa läroplansuppdraget”

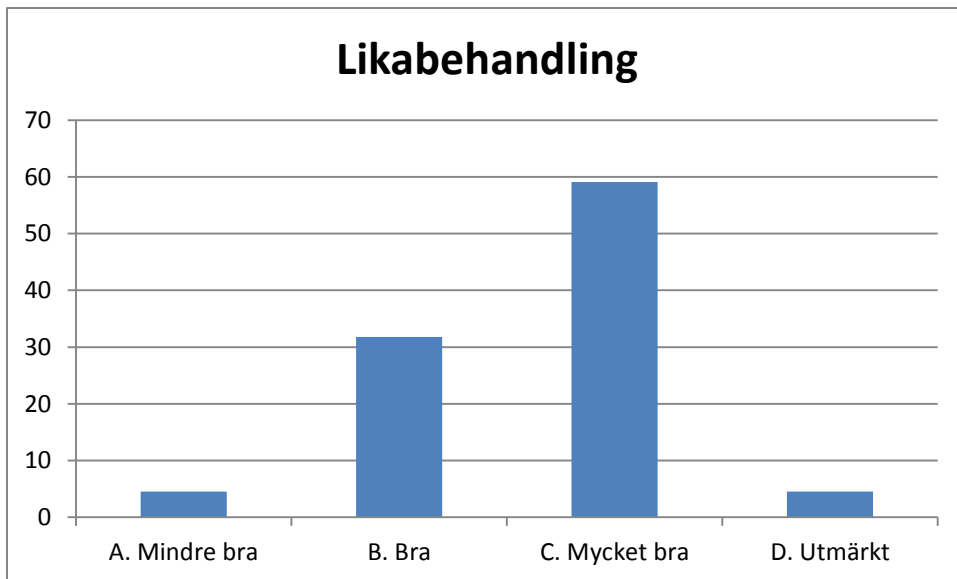
Ledarna har i enkäten fått svara på med vilken kvalitet de anser att verksamheten kan leva upp till kunskapsmål, värdegrundsmål, likabehandling, och att möta varje elev efter deras behov och förutsättningar. Svartalternativen har varit: Mindre bra, bra, mycket bra och utmärkt.

Verksamhetens förmåga att leva upp till god kvalitet när det gäller kunskapsmålen anser 68,2 % är bra och 31,8 % mycket bra.

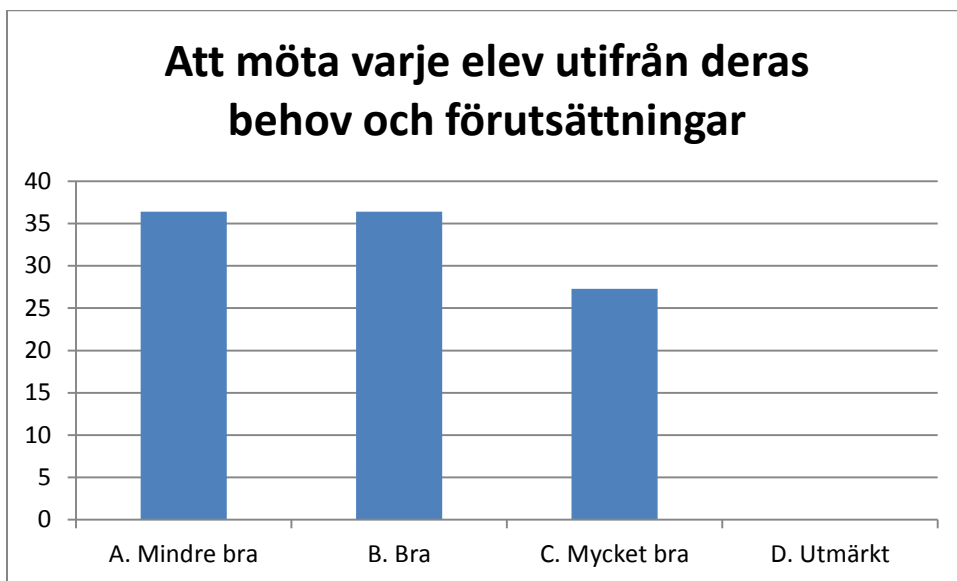


När det gäller värdegrundsmålen är det 33,3 % som anser att verksamheten gör det med bra kvalitet, 47,6 % mycket bra och 14,3 % utmärkt.





Kvaliteten på likabehandlingsarbetet upplevs något bättre än kunskaps- och värdegrundsmålen.



Andelen som anser att verksamheten är mindre bra på att möta varje elev utifrån deras behov och förutsättningar är 36,4%. Det har också tagits upp av några av ledarna som något som verksamheten inte kan leva upp till idag även om det finns ett stort behov av det:

”Att kunna möta och se alla barn. Att skapa trygga och harmoniska barn som det är idag så är personalen stressade och känner att de inte hinner med. Detta påverkar barnen negativt.”

”Att se barns lärprocesser, ge barn inflytande, följa barns upptäckter och ge dem möjlighet till reflektioner, se små barns intentioner för att kunna skapa bra lärmiljöer och inte minst det viktiga anknytningen till alla barn men framförallt till de minsta. Med minskade resurser behövs mer struktur i personalscheman vilket inte alltid främjar ovanstående.”

"...se och möta varje enskilt barn, påtagligt mycket mer "stordrift". Möjligheten att genomföra aktiviteter med enskilda/några få barn har försvunnit."

Det finns också en ledare som ger uttryck för följande:

"Tycker att vi lever upp till det vi ska men vissa delar behöver vi utveckla vidare vilket är en naturlig process på en skola/ förskola."

Arbetsmiljö

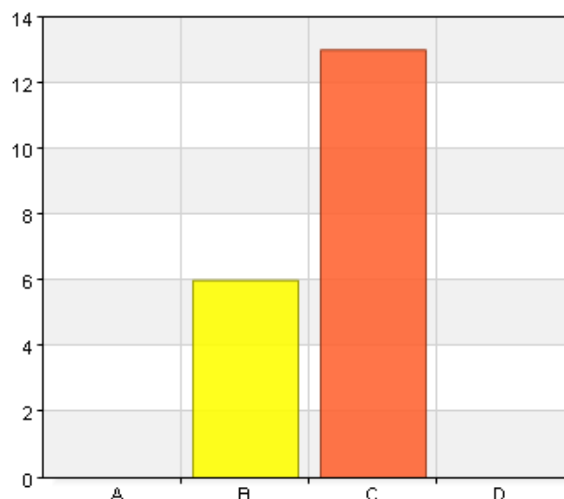
Arbetsmiljön är det område som enligt ledarna påverkats mest av de förändrade ekonomiska förutsättningarna. Alla ledare anger att den har påverkats i någon utsträckning.

Arbetsmiljön

Namn	Antal	%
A. Inte alls	0	0
B. I liten utsträckning	6	31,6
C. I hög utsträckning	13	68,4
D. Vet ej	0	0
Total	19	100

Svarsfrekvens

73,1% (19/26)



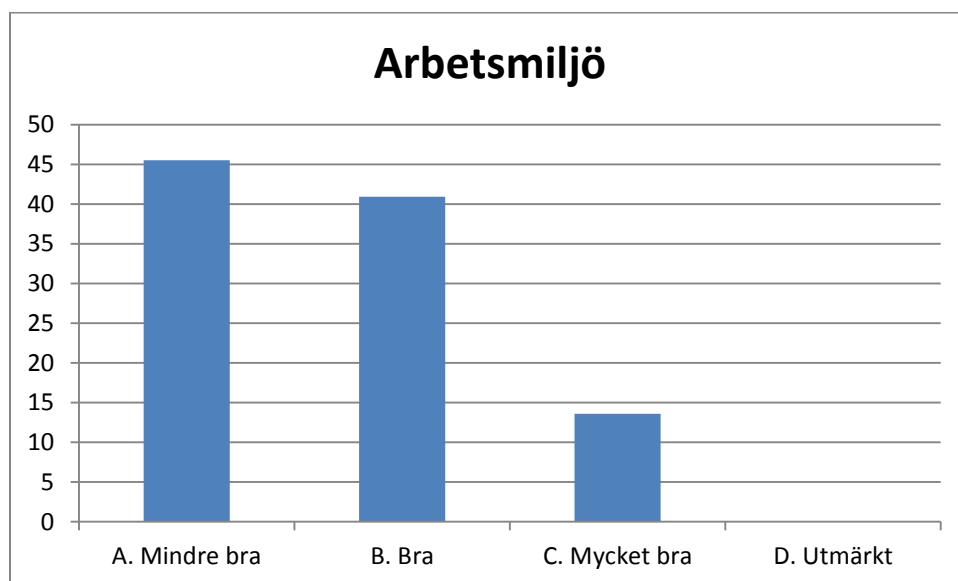
Störst påverkan på arbetsmiljön finns i förskolan där 91 % av ledarna anger att arbetsmiljön påverkats i hög utsträckning. När ledarna med egna ord beskriver vilken förändring som skett i arbetsmiljön så kopplar de samman pedagogresurs, storlek på barngrupper, undervisningssituation och dess påverkan på arbetsmiljön:

"Större barngrupper, ger sämre arbetsmiljö, mer stressad personal, mer hopslagningar av avdelningar, vilket gör att barnen får vara på fler avdelningar. Allt upplevs som stressigt och att man inte hinner med sitt uppdrag som pedagog. Stressade pedagoger ger stökigare barngrupper. Vilket ger mer missnöjda föräldrar. Mer sårbart vid någons frånvaro. Jag upplever att det varit mer frånvaro än normalt"

"I arbetsmiljön ökar stressen hos pedagogerna när tid, ambitioner och svårigheter att följa uppdraget blir tydligt"

"Det går åt mycket tid att göra de åtaganden man får, att "släcka bränder" ... Tänka och planera får jag göra på helgen. Det är en stor skillnad på min egen arbetsbelastning och min känsla av tillräcklighet och jag ser det även hos min personal. Dom är trötta- men fantastiska!"

Ledarnas upplevelser av med vilken kvalitet verksamheten kan leva upp till en god arbetsmiljö efter de förändrade ekonomiska förutsättningarna kan utläsas i diagrammet nedan.



Pedagogiskt ledarskap

Ledarna har fått beskriva i vilken utsträckning de kan leva upp till att vara pedagogisk ledare för verksamheterna. De har fått använda en skala från 1 – inte alls till 10 – helt och hållet. Medianen, dvs. det som flest svarar (33 %), hamnar på 6. Det näst vanligaste svaret är 3 – vilket 19 % av ledarna svarat.

Två olika ledare beskriver sin situation kopplat till de förändrade ekonomiska förutsättningarna så här:

”Den största förändringen anser jag dock vara att vår paroll idag är ”budget i balans” och att det uttalats från ledningshåll att om man inte klarar av att hålla sin budget så kanske man inte är rätt man på rätt plats (ej från vår egen chef). Men här ser jag en förändring mot tidigare år, där fokus ÄVEN var på elevers stödbehov och att huvudmannen faktiskt fortfarande har ett ansvar i detta. Nu är känslan att var och en (enhet) blir lämnade åt sig själva och ta eget ansvar – och givetvis med kravet att tagandet av detta ansvar resulterar i ett resultat i balans. Vi rektorer blir lämnade ganska ensamma i den berömda ränsaxen som det innebär att ha dubbla styrningar (den kommunala som kräver budget/resultat i balans, och den statliga som kräver att alla barn SKA få det stöd de behöver oavsett kostnader).”

”När det gäller ledningsresursen har inte sparuppdraget påverkat tjänstgöringsgraden. Fler arbetsuppgifter läggs ut som i sin tur har påverkats av sparuppdraget i hela organisationen.”

Ledarna beskriver också att de inte har möjlighet att vara så nära verksamheten som de skulle önska, det är en svårighet i det pedagogiska ledarskapet.

”Hinner ej med att delta så mycket i verksamheten som jag skulle önska. För mycket adm. arbete. Ekonomi har tagit mycket tid.”

”När jag prioriterar det pedagogiska uppdraget blir annat lidande. Jag både vill och försöker prioritera detta. Det som händer är att jag arbetar övertid med administration då jag gör detta.”

”Jag försöker att ta den tid som behövs för detta. Jag misslyckas då med att kunna utföra administrativa uppgifter som är utlagda på mej. Jag vill vara en ped. ledare men jag måste få mer stöd för att inte drunkna i alla andra uppgifter. Jag anser att detta måste ses över och att man tar våra signaler på allvar !”

Övriga synpunkter från ledare

Det har funnits möjlighet att uttrycka sig fritt kring enkäten eller det enkäten berör. Några av dem har där uttryckt att det varit en svår enkät att svara på.

”Svår enkät att svara på. Alla ledare vill ändå vara stolta över sin verksamhet, men kämpar för att få det att fungera. Många ledare balanserar på gränsen...”

Barns vistelsetider på förskolan är en viktig faktor och har nämnts i flera kommentarer i enkäten.:

”Barn har idag långa placeringstider. Små barn 1-2år kan ha tider på förskolan 6-16.00 de är med om sammanslagning både morgon och kväll. Det blir alltför många vuxen och barnkontakter. De små barnen bör vara på sin avdelning hela dagen. Känner oro för dessa barn. Vi har inte kunnat byta ut lekmaterial på 4 år. Går något sönder finns inte pengar att ersätta med...”

Det finns en oro för vad förändringarna i verksamheterna kan komma att leda till. Det uttrycks bland annat såhär:

”Ska vi motverka det vi ser i samhället med elever som inte kvalar in på gymnasiet och där 25% lämnar gymnasiet utan behörighet, där ungdomsarbetslösheten blir ett samhällsproblem. Då ska vi satsa allt krut på barn i förskola och grundskola, så att de har med sig tillräckliga kunskaper, lust, nyfikenhet och energi för att bli kompetenta, kreativa vuxna som världen behöver. Vill vi inte lösa det problemet åt framtiden ska vi göra precis som vi gör nu. Barnen betalar notan för en ekonomi i fritt fall. Det är inte böcker och leksaker vi sparat på det är kompetenta vuxna vi sparat bort.



Bilaga 2: Kvalitetskartor, vårdnadshavare och Centralt stödteam

Hur har du upplevt att skolan ditt barn finns på har påverkats av förändringar i förutsättningar?			
Fokusgruppintervju med vårdnadshavare i skola 20140303			
Kvalitetsfaktor/Rubrik	Kännetecken	Betydelse 1,2,3	
Klasstorlek och miljö i klassrummet - Sammanlagd betydelse 4	Möjlighet till mindre grupper i klasserna har försämrats		
	Klassens storlek har inte anpassats vilket behövs	2,2	
	Stimmigt, mycket ljud i klassrummet		
	Förutsättningarna de har med sig från nu större grupper i förskolan skapar oro som följer med upp i skolan		
	För stora klasser ger oetiska lösningar tex. många skärmar och hörselskydd		
		2+2=4	
	Elever i behov av särskilt stöd-sammanlagd betydelse 2	Ännu mindre tid för barn i behov av stöd, märks mer på klassen	2
		Obefintlig hjälp att hantera sina svårigheter för barn med diagnoser	
		Brister i kompetens hos de som ska stödja	
Elevens lärande och hälsa-sammanlagd betydelse 10		2=2	
	Markant ökad psykisk ohälsa bland barnen, mer behov av sjukvård.	2	
	Skoglädje har försvunnit	3	
	Som förälder får man kämpa för barnens rättigheter, behov och lärande. Ansvaret hamnar på föräldrarna och inte på skolan, ex. hjälpmedel, säkerhet, resurser	2	
	Får inte den utbildning de har rätt till	2,1	
	Friktionen mellan eleverna har ökat, relationer påverkas negativt av skolbyte		

	Mobbing	
	Uppgivenhet hos eleverna	
	Obehörig personal undervisar när klasser delas i grupper	2+3+2+2+1=10
	Uppgivenhet hos pedagoger	1
	Tidsbrist begränsar kommunikation mellan pedagoger/föräldrar	1,1
	Undervisningen anpassas inte efter individen	1,3
	Sätts inte alltid in vikarier, slår ihop grupper	
	Utbränd personal -->vikarier-->otrygghet och bristande stabilitet	
	Ingen läxhjälp längre	
	Personalbrist	2,1
	Säkerheten, tex. vid simning	
		1+1+1+1+3+2+1=10
	Mindre utrymme, trångt i lokaler	
	Klimatet i skolan, mer rivalitet än samarbete (pga lokalförändringar)	
	Läromedel har man inte råd med	
	Datorer gamla, trasiga och ej uppdaterade	
		0=0
	Längre resväg till skolan, större risker	
		0=0
	Kortsiktiga, mindre bra lösningar	
	Förändringen gick för fort, konsekvensbeskrivningar i efterhand	3,1
Lärarresurs/Lärares situation-sammanlagd betydelse 10		
Lokaler och läromedel- sammanlagd betydelse 0		
Skolskjuts- sammanlagd betydelse 0		
Ekonomi i större fokus än eleverna-sammanlagd betydelse: 22		

	Ekonomin styr mer än barnens behov, exempelvis i sammansättning av klasser räknar man antal barn ej gruppptrygghet	3,3,2,1,3,3,3
		3+1+3+3+2+1+3+3+3=22
Övrigt- sammanlagd betydelse: 0	Ser inga förändringar	
		0=0

Hur upplever ni att verksamheten som ert barn deltar i har påverkats av förändrade förutsättningar?

Fokusgruppintervju med föräldrar i grundskolan 2014-03-12			
Kvalitetsfaktor/Rubrik	Kännetecken	Betydelse 1,2,3	
Personalbrist/Personalens situation. Samlad betydelse: 14	Erfaren personal har slutet	1	
	Arbetslag har förändrats	1	
	Sätts inte alltid in vikarie vid sjukdom		
	Utebliven lektion när lärare vidarutbildar sig		
	Läraren hinner inte hjälpa eleverna i tid, skapar oro		
	Får ställa in aktiviteter utanför skolbyggnaden. Ex. simning, skridskor		
	Lärarna mer stressade		
	Större klasser	3	
	Ämneskompetens hos vikarier?		
	Svårt för pedagoger att räkna till när elever behöver extra hjälp	5	
	Lärartäthet	4	
		1+1+3+5+4=14	
	Elevernas förändrade vardag. Samlad betydelse: 12	Mer ansvar på barnen tex. med ytterkläder	
		Barnen får byta arbetsplats upp till 5 ggr/dag	5
Barnen känner av pressade lärare		3,4	
Barnen får inte i sig tillräckligt med mat vid mellanmål			
Löss har ökat- tätt bland kläder?			
		5+3+4=12	
Föräldrars ökade ansvar. Samlad betydelse: 4	Föräldrar ändrar sina/barnens scheman för att barnen ska slippa så många byten under skoldagen- jobbar mindre		
	Föräldrar (och barn) får kompensera mer		
	Oro för om barnen har det bra	2,2	
		2+2=4	

Kommunikation skola-hem. Samlad betydelse: 0	Svårare att få veta hur dagen har varit, personalen har svårt att stämma av mellan sig	
Läromedel. Samlad betydelse: 0	Gamla böcker och mer läsblad	0
Fritidsverksamheten. Samlad betydelse: 0	Fritidsverksamheten fungerar inte lika bra Saknade möjligheter till fritidsklubb? Mer förvaring än pedagogisk verksamhet	0
Rektors roll. Samlad betydelse: 0	Rektorn har löst det så bra det går- vill det bästa för barnen	
		0

Sammanställning fokusgrupp föräldrar förskola

2014-03-06

Frågeställning: Hur har du upplevt att förskolan ditt barn finns på har påverkats av förändrade förutsättningar?

Kvalitetsfaktor/Rubrik	Kännetecken	Betydelse 1,2,3
Övergripande konsekvenser som påverkar samtliga kvalitetsfaktorer. Samlad betydelse: 17	Personaltätheten har försämrats	3,3,3,3,2,3
	Större grupper- grupper slås ihop	
		Totalt: 3+3+3+3+2+3=17
Pedagogiken får stå tillbaka. Samlad betydelse: 11	Språkpedagogik sämre för nysvenska barn och föräldrar	
	Mindre pedagogik- mer barnpassning	2,2,2
	Annat bemötande, mer tillrättavisande	1
	Negativ uppmärksamhet mer än pedagogiska framsteg	2,2
		Totalt: 2+2+2+1+2+2=11
Personalens arbetsmiljö. Samlad betydelse: 4	Svårt för pedagoger att hinna lära sig och använda pedagogiska hjälpmedel, ex. ipads	
	Personalen blir utbrända- omsättning av personal	
	Större behov av personalvård- de kan inte göra ett bra jobb	
	Mer stress	
	Kaos vid frukost och mellanmål skapar ännu mer stress	
	Personalen går på knäna för att göra vad de kan för barnen	1,1,1,1
		Totalt: 1+1+1+1=4

Kommunikation. Samlad betydelse: 0	Brist på personalkommunikation	
Fler vikarier. Samlad betydelse: 0	Feedback i vardagen försämrad	Totalt: 0
Säkerhet och trygghet. Samlad betydelse: 16	Oftare och fler vikarier- ibland utan ordinarie- kvalitetsförsämring	1
	Dåligt stöd till vikarier i deras roll	Totalt: 0
	Risker med att slå ihop grupper ex. sjukdom	
	Mer otrygghet för barnen med färre ordinarie personal och fler vikarier på plats	2,2,3,2,3
	Olycksrisk- minskad uppsikt ger sämre säkerhet	1,3
	Saknas uppbackning vid sjukdom (dagbarnvårdare)	
	Mer incidenter, det händer fler negativa saker tex. ute	
	Samhällskostnad när barnen är oftare sjuka	Totalt: 2+2+3+2+3+1+3=16
Material och läromedel. Samlad betydelse: 0	Inköpsstopp	Totalt: 0
Barnens lek och stimulans. Samlad betydelse: 0	Barnens lek utan vuxennärvaro (ute) (för mycket)	
	Barnens lek är inte åldersanpassad pga åldersspridning i gruppen	
	Sociala samspelet i gruppen frångår demokratiska principer	
	Det som händer bland barnen avhjälpas inte	
	Mindre tid för kärlek och mys	

Lokaler och utemiljö. Samlad betydelse: 0	<p data-bbox="252 1240 280 1529">Gymnastik mer sällan</p> <p data-bbox="309 1252 338 1529">Barnen är ute mindre</p> <p data-bbox="367 730 395 1529">Mer uppfinningsrikedom i praktiska- inte pedagogiska- frågor</p> <p data-bbox="424 898 453 1529">Utevistelsen blir sämre- kan ej bekosta belysning</p> <p data-bbox="481 1160 510 1529">Mindre organiserad skogstid</p> <p data-bbox="539 1218 568 1529">Att Arabia inte byggdes</p>	Totalt: 0
		Totalt: 0

Hur upplever ni att möjligheten att undervisa och stödja alla barn och elever har påverkats av förändrade förutsättningar?	
Fokusgruppintervju med Centralt stödteam 2014-03-17	
Kvalitetsfaktor/Rubrik	Betydelse 1,2,3
Direkta konsekvenser för barn och elever. Samlad betydelse: 13	3,1,1
Kännetecken	
Fler och fler symptombarn som får bära organisationens brister	
Synen på barnen/eleverna förändras, fokus på problem	
Barnens självkänsla har förändrats då de blir "problem"	
Större grupper i förskolan skapar otrygghet hos de minsta barnen vilket påverkar anknytning och inläring	3,1
Elever uteblir från skolan då föräldrar-skola kontakten kraftigt försämrats	
Barn/elever i behov av särskilt stöd blir de största förlorarna då kontinuitet uteblir både i relationen mellan barn och vuxna samt de organisatoriska förutsättningar	2,2
Mer konflikter mellan barnen, saknas vuxna på raster, i omklädningsrum m.m. då pedagoger vikarierar för varandra	
	Totalt: 3+1+1+3+1+2+2=13
Pedagogernas uppdrag och ansvar. Samlad betydelse: 9	2
Tidsbrist hos pedagoger- hinner bara här och nu (lektioner)	
Möjligheten att träffa hela arbetslag för tex. handledning har försvunnit	2
Inkluderingsstanken faller då möjligheten att genomföra sitt uppdrag har försämrats	2
Pedagogerna hinner inte göra det de själva ser behövs eller får rådgivning till	
Lärarna mår inte bra, hamnar i kris	3
Uppgivenhet hos pedagogerna	
Bemötandet är sämre; inåt bland kollegor och utåt gentemot föräldrar och barn	
Normaliteten snävas in, pedagogen blir hjälplös och tror sig inte kunna göra något	
Pedagogerna hinner inte bygga relationer till barnen/eleverna	
Mer splittrade arbetsuppgifter, minutscheman	
Pedagoger blir slutkörda av att täcka upp för varandra	

<p>Enheternas budget och prioriteringar. Samlad betydelse: 12</p>	<p>Har inte ekonomisk möjlighet att göra anpassningar, köpa in olika lärvärktyg både digitala och annat material mm till elever i behov av särskilt stöd dvs skollagen följs inte</p> <p>Organisationsförändringarna sker utifrån ekonomiska aspekter, inte barnen/eleverna</p> <p>Söker mer tilläggsbelopp, söks för att ersätta håll i organisationen</p> <p>Finns ingen luft i systemet, för tight, omöjliggör flexibilitet när det behövs</p> <p>Totalt: 2+2+2+3=9</p>
<p>Ledarens uppdrag och ansvar. Samlad betydelse: 1</p>	<p>Ledare blir uppgivna pga. alltför små möjligheter att göra det som behövs. De tappar i ledarskap och ropar på hjälp.</p> <p>Totalt: 3+3+3+1+2=12</p>
<p>Centralt stödteams uppdrag och ansvar. Samlad betydelse: 7</p>	<p>Akutuppdrag och tunga problem i fokus mer än förebyggande och hälsofrämjande</p> <p>Tilläggsbelopp används för att få tillräckliga resurser</p> <p>Grundnivån har sjunkit därför efterfrågas stöd till det "vanliga" arbetet</p> <p>Möjlighet att handleda i IKT och specialpedagogik försämrade - mindre resurser gör att det inte hinns med att åka ut, pedagoger har pga. tidsbrist inte kunna komma in</p> <p>Frågor ställs inte till psykologer pga. färre vuxna i verksamheterna, de hinner inte fundera kring och stödja barnen/eleverna</p> <p>Stöd till föräldrar från förskoleteamet har minskat</p> <p>Vi är bra på att utreda och mäta behov och kunskaper men utförare av stöd saknas, frustration när man inte kan ge insatser som behövs</p> <p>Uppdraget som IKT- pedagog blir utsuddat och en del av det "vanliga"</p> <p>Stöd från förskoleteamet till personal i förskolan, förskolechefer och föräldrar har minskat</p> <p>Totalt: 1+1+3+2=7</p>
<p>Tidsperspektiv. Samlad betydelse: 0</p>	<p>Stor förändring på kort tid</p> <p>Totalt: 0</p>

Likvärdighet. Samlad betydelse: 0	Likvärdigheten har försämrats- får olika beroende på vart jag hamnar som barn/elev	
	Mer ansvar läggs på föräldrarna- skapar ojämlika förutsättningar	
		Totalt:0
Skolskjuts. Samlad betydelse: 0	Skolskjutsen har inte påverkats av förändrade förutsättningar	Totalt: 0