

Budget- och kvalitetsenhet
Mohammed Khoban
Datum 2017-12-20
Dnr 2017/0340

Till Kommunfullmäktige

Uppföljning av effekter av politiska satsningar i förskola och skola

Sammanfattning

Kommunfullmäktige har i budget 2017 gett i uppdraget att Skolnämnden utvärdera effekter av politiska satsningar i förskola och skola de senaste tre åren. PWC har bistått skolförvaltningen i uppdraget. En slutsats i PWCs rapport är att det med tanke på tidsaspekten är osannolikt att ökade resurser under perioden redan haft effekt på resultaten. PWC lyfter även fram utvecklingsområden för att säkerställa effekter av politiska satsningar i framtiden. Utvärdering av skolsatsningar med åtgärdsplan bifogas.

Beslutsförslag

Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår Kommunstyrelsen besluta att

- 1- Kommundirektören får i uppdrag att bilda en arbetsgrupp bestående av Kommundirektören, Skoldirektör, Produktionschef, samt Budget- och kvalitetschef för att följa upp att berörda dokument, bl.a. "Styrmodellprinciper för beställare- och utförarorganisationen" och den av Kommunfullmäktiges antagits modellen för "Mål och resultatstyrning", efterlevs.
- 2- Återrapportering till Kommunstyrelsen ska ske senast tillsammans med månadsuppföljning per juni 2018. Arbetsgruppen ska i första hand fokusera på förskole- och skolverksamheten.

Bakgrund

Österåkers kommun har prioriterat skolverksamheten under de 8 senaste åren. Skolpeng, förskolepeng och medel utanför peng har utvecklats kraftigt under tiden. Kommunfullmäktige har i budget 2017 och plan 2018-2019 gett i uppdrag att skolnämnden effekter av politikiska satsningar. Det är viktigt att resultatet i form av kunskapsnivå ska mätas och det ska finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter.

Bilaga:


Utvärdering av skolsatsningar

Skolnämndens protokoll (SKN §9:9, 2017-12-12)

Skolförvaltningens tjänsteutlåtande

Rådgivningsrapport "Utvärdering av skolsatsningar" PWC 2017


Jan Olof Frimån
Kommundirektör


Mohammed Khoban
Budget- och kvalitetschef

Utvärdering av skolsatsningar

Kommunfullmäktige har i samband med budget 2017, plan 2018-2019 gett i uppdrag att kartlägga, följa upp och analysera effekten av politiska satsningar de senaste tre åren inom både förskole- och skolverksamhet.

Skolförvaltning har valt att ta extern hjälp (PWC) för att genomföra uppdraget

PWC:s bedömning

1. Effekten av de politiska satsningarna är svårbedömda. Samtidigt beskriver PWC att det är osannolikt att de ökade resurserna redan haft effekt på resultaten.
2. Vidare beskriver PWC att genomförda satsningar uppfattats som otydliga inom organisationen. Särskilt gäller det vilken önskad effekt de ska resultera i.
3. Det saknas en styrningskedja och en strategi för att välja de åtgärder som ger mest effekt. Ett exempel på detta är avsaknad av genomförandeplaner för de åtgärder som vidtagits.
- 4- Det finns brister i kommunikationsvägarna mellan nämnd och verksamhet. Här ses problemen ligga i kommunikationen mellan skolförvaltningen och produktionsförvaltningen, samt inom produktionsförvaltningen.

Reflektioner och åtgärder

1. PWC har svårt att se resultat av de politiska satsningarna. PWC beskriver samtidigt att det är osannolikt att politiska åtgärder för tre år sen redan kan ha haft effekt på resultaten. Vår uppfattning är dock att varje politisk åtgärd ska kunna mätas successivt. Därför bör de politiska uppdragen innefatta sådana indikationer på effekt, så att åtgärdens genomslag och successiva resultat effekt kan mätas under samma budgetår. I annat fall riskerar åtgärden att rinna ut i sanden.
2. PWC beskriver att genomförda satsningar av organisationen uppfattats som otydliga. "Spelreglerna" för Österåkers kommun är tydliga via de fastslagna reglementena och andra styrdokument. Kommunfullmäktige beskriver i sina budgetbeslut förväntade effekter av beslutade medel. Ett exempel:

Ökad likvärdighet

Det finns olikheter mellan skolor och inom skolor. Denna olikhet finns bla i resultat mellan pojkar och flickor samt skillnad mellan provbetyg på nationella prov samt betyg. För att öka likvärdigheten anslår kommunfullmäktige medel för detta.

I kommunens budgetmaterial har sedan 2014 KF:s inriktningsmål, SKN:s resultatmål tillsammans med resultatindikatorer redovisats på ett tydligt sätt. Resultatet i form av kunskapsnivå ska mätas. Det ska finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter.

I vår modell för mål- och resultatstyrning som har tagits av KF (april 2017) beskrivs hur enheterna utifrån uppdragen ska ta fram resultatmål med resultatindikatorer och styrtalet som anses viktiga för att styra verksamheten mot ett fullgott resultat. I modellen har både styrning uppifrån (Kommunfullmäktige till enhetsnivå/medarbetarnivå) och uppföljning nedifrån (enhetsnivå/medarbetarnivå till Kommunfullmäktiges nivå) tydliggjorts. Detta är en process för alla nivåer i organisationen som löpande ska

planeras, genomförs och rapporteras. Uppföljning och analys är en viktig del av processen och ska tydligt framgå vid rapportering/redovisning.

I budgetmaterial 2018, som har tagits av Kommunfullmäktige, har både politiska satsningar och förväntningar tydliggjorts ytterligare och fokuserat på effekt/resultat via olika satsningar (sida 37-42 av 55).

I "Styrmodellprinciper för beställare- och utförarorganisationen" som fastställts av Kommunfullmäktige, framgår bl.a. under rubriken "Styrning och uppföljning" på sida 15 av 17 enligt nedan:

- Produktionsstyrelsen ansvarar för att uppföljning av verksamheten sker månatligen på enhetsnivå. Uppföljningen ska omfatta prestationer, kvalitet, personal och ekonomi.
- Vid större avvikelser ansvarar Produktionsstyrelsen för att åtgärder vidtas och handlingsplaner upprättas i syfte att komma till rätta med avvikelserna.
- Produktionsstyrelsen sammanställer och rapporterar månatligen till Kommunstyrelsen om verksamhetens utveckling avseende produktion, kvalitet, personal och ekonomi.

På sida 11 av 17 står följande under rubriken "Fördjupad uppföljning":

Vart tredje år görs en planerad och mer omfattande uppföljning hos utförarna. Uppföljningen görs vid besök i verksamheten. Frågor ställs till ledning och personal. Dessutom ska synpunkter från kunder/brukare och eventuellt anhörig/nätstående inhämtas på lämpligt sätt. Uppföljningen genomförs utifrån en checklista med frågor som rör verksamhetens delområden och redovisas till nämnden. Om verksamheten inte uppfyller krav enligt lag, auktorisationsvillkor och avtal/beställning kräver beställaren återrapportering från verksamheten och åtgärdsplaner.

3. PWC uppfattar som en avgörande orsak till det bristande genomslaget av politiska direktiv, avsaknaden av en styrningskedja som sträcker sig från nämnden ner till den skolverksamhet som ska förbättras. Österåkers kommuns beställar- och utförarorganisation innehåller många nivåer och åtskilda ansvarsområden.

Uppdrag

En arbetsgrupp bestående av Kommundirektören, Skoldirektör, Produktionschef, samt Budget- och kvalitetschef ska bildas för att följa upp att berörda dokument, bl.a. "Styrmodellprinciper för beställare- och utförarorganisationen" och modell för "Mål och resultatstyrning", efterlevs. Återrapportering till Kommunstyrelsen ska ske senast tillsammans med månadsuppföljning per juni 2018.

Arbetsgruppen ska i första hand fokusera på förskole- och skolverksamheten.


Michaela Fletcher
Kommunstyrelsens ordförande


Kenneth Netterström
Skolnämndens ordförande

SKN § 9:9

Dnr SKOLI5 2016/0083

Uppföljning av effekter av politiska satsningar i förskola och skola

Skolnämndens beslut

Skolnämnden antar rapporten Utvärdering av skolsatsningar (PWC 2017) som redovisning av uppdrag i budget 2017 – Kartläggning och analys av effekter av politiska satsningar i förskola och skola – och överlämnar redovisningen till Kommunstyrelsen för vidare behandling och eventuella åtgärder.

Sammanfattning

Skolnämnden har i budget 2017 fått uppdraget att utvärdera effekter av politiska satsningar i förskola och skola de senaste tre åren. PWC har bistått skolförvaltningen i uppdraget. En slutsats i PWCs rapport är att det med tanke på tidsaspekten är osannolikt att ökade resurser under perioden redan haft effekt på resultaten. PWC lyfter även fram utvecklingsområden för att säkerställa effekter av politiska satsningar i framtiden.

Beslutsunderlag

- Skolförvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2017-11-16.

Förslag till beslut

Kenneth Netterström (M) yrkar bifall till Skolförvaltningens beslutsförslag innebärande att Skolnämnden antar rapporten Utvärdering av skolsatsningar (PWC 2017) som redovisning av uppdrag i budget 2017 – Kartläggning och analys av effekter av politiska satsningar i förskola och skola – och överlämnar redovisningen till Kommunstyrelsen för vidare behandling och eventuella åtgärder.

Propositionsordning

Ordföranden frågar om Skolnämnden beslutar enligt Kenneth Netterströms (M) yrkande och finner att så är fallet.

Expedieras

- Kommunstyrelsen
- Budget- och kvalitetsenheten
- Akten



Justerandes signaturer

Utdragsbestyrkande

Tjänsteutlåtande

Skolförvaltningen

Till Skolnämnden

Datum 2017-11-16

Dnr SKOLI5 2016/0083

Uppföljning av effekter av politiska satsningar i förskola och skola

Sammanfattning

Skolnämnden har i budget 2017 fått uppdraget att utvärdera effekter av politiska satsningar i förskola och skola de senaste tre åren. PWC har bistått skolförvaltningen i uppdraget. En slutsats i PWCs rapport är att det med tanke på tidsaspekten är osannolikt att ökade resurser under perioden redan haft effekt på resultaten. PWC lyfter även fram utvecklingsområden för att säkerställa effekter av politiska satsningar i framtiden.

Beslutsförslag

Skolnämndens beslut

Skolnämnden antar rapporten *Utvärdering av skolsatsningar* (PWC 2017) som redovisning av uppdrag i budget 2017 – Kartläggning och analys av effekter av politiska satsningar i förskola och skola – och överlämnar redovisningen till Kommunstyrelsen för vidare behandling och eventuella åtgärder.

Bakgrund

Skolnämnden fick i budget 2017 uppdrag att kartlägga, följa upp och analysera effekterna av politiska satsningar de senaste tre åren. Skolförvaltningen har i uppdraget biståtts av PWC, som har avlämnat rapporten *Utvärdering av skolsatsningar* (2017). De satsningar som ingått i uppföljningen är de generella tillskotten i peng 2014 – 2016 samt socioekonomisk viktning i förskola och skola.

De slutsatser som framkommer i rapporten är

1. Effekten av de politiska satsningarna är svårbedömda. Samtidigt beskriver PWC att det är osannolikt att de ökade resurserna redan haft effekt på resultaten.
2. Genomförda satsningar uppfattats som otydliga inom organisationen. Särskilt gäller det vilken önskad effekt de ska resultera i.
3. Det saknas en styrningskedja och en strategi för att välja de åtgärder som ger mest effekt. Ett exempel på detta är avsaknad av genomförandeplaner för de åtgärder som vidtagits.
4. Det finns brister i kommunikationsvägarna mellan nämnd och verksamhet. Här ses problemen ligga i kommunikationen mellan skolförvaltningen och produktionsförvaltningen samt inom produktionsförvaltningen.

Förvaltningens slutsatser

Förvaltningen kan konstatera att gällande styrdokument, t ex mål - och resultatstyrningsmodell, styrmodell för beställar- utförarorganisationen och nämndernas verksamhetsplaner inte har det genomslag i verksamheterna som krävs för att styrkedjan ska fungera och säkerställa att politiska satsningar får avsedd effekt.

Tjänsteutlåtande

Tidigare beredning och beslutsunderlag

Uppdrag i budget 2017, Kommunfullmäktige § 9:4 2016

Bilagor

Rådgivningsrapport ” Utvärdering av skolsatsningar ”, PWC 2017

Staffan Erlandsson
skoldirektör

Kerstin Johansen
sakkunnig

Rådgivningsrapport

*Utvärdering av
skolsatsningar*

Österåkers kommun
September 2017

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	2
2.	Uppdrag	3
2.1.	Syfte	3
2.2.	Genomförande.....	3
3.	Organisation och satsningar	4
3.1.	Förskole- och skolorganisation	4
3.2.	Höjning av grundbelopp år 2014-2016	4
3.3.	Socioekonomisk viktning	5
4.	Höjning av grundbelopp	8
4.1.	Syfte med satsningen.....	8
4.2.	Direktiv och kommunikation	9
4.3.	Planering och genomförande av satsningen	12
4.4.	Uppföljning.....	14
4.5.	Resultat och effekter.....	15
5.	Socioekonomisk viktning	17
5.1.	Syfte med satsningen.....	17
5.2.	Direktiv och kommunikation	17
5.3.	Planering och genomförande av satsningen	19
5.4.	Uppföljning.....	19
5.5.	Resultat och effekter.....	22
6.	Utveckling av processer	23
6.1.	Styrning	23
6.2.	Uppföljning och analys.....	24
6.3.	Ny uppföljningsmodell	24
6.4.	Grundskolans resultat	24
6.5.	Medskick rörande processer samt generella medskick.....	28
7.	Bilaga - Med målen i sikte	29

1. *Sammanfattning*

PwC har anlåtats av skolförvaltningen i Österåkers kommun för att bistå i genomförandet av det uppdrag som skolnämnden har fått från kommunfullmäktige att kartlägga, följa upp och analysera effekten av politiska satsningar under de tre senaste åren inom skolverksamheten. Skolförvaltningen har beslutat att två satsningar mellan 2014-2016 ska ingå i uppdraget: de generella tillskotten 2014-2016 (grundbelopp), samt satsningen "Socioekonomisk viktning" för ökad likvärdighet. Uppdraget har genomförts i tre steg: kartläggning av de politiska satsningarna, analys av resultat och effekter samt utveckling av processer. I det följande sammanfattas våra slutsatser och medskick.

Effekten av de politiska satsningarna är svårbedömda i detta skede. Med beaktande av tidsaspekten, år 2014-2016, är det utifrån den sammantagna bilden i denna rapport osannolikt att de ökade resurserna redan har haft en effekt på resultaten. Detta är något som behöver utvärderas över tid.

Det är enligt vår bedömning problematiskt att genomförda satsningar uppfattas som otydliga inom organisationen. Ett återkommande resultat i våra intervjuer och i enkäten är att det på olika nivåer i organisationen upplevs som otydligt vad de extra resurserna ska bidra till (önskad effekt). Det upplevs också som oklart om det finns några direktiv för hur de ska användas. Större tydlighet råder dock kring satsningen på den socioekonomiska viktningen än de generella tillskotten. Det råder dock tveksamheter och olika uppfattningar kring genomslaget och resultatet även kring den socioekonomiska viktningen. För att få bra effekt av de satsningar som genomförs är det viktigt med tydliga direktiv samt att det är klarlagt och kommunicerat i alla led vilka förväntningar som finns.

Vår bedömning är att tydligare krav bör ställas på att verksamheten redovisar hur pengarna i framtida satsningar används och att en återrapportering görs huruvida de lokala insatserna har givit resultat och bidragit till de övergripande målsättningarna som finns från nämnden. Den styrningskedjan har såvitt vi kan bedöma inte funnits kring de satsningar vi har utrett inom ramen för detta uppdrag. Det saknas enligt vår bedömning en samlad strategi eller idé om vilka åtgärder som ger störst effekt avseende måluppfyllelse. Det saknas till största delen genomförandeplaner för de åtgärder som vidtagits. Sammantaget ger detta en begränsning i förutsättningarna för att de extra resurser som har fördelats bidrar till ökad måluppfyllelse i önskad utsträckning.

En viktig del i styrningen är kommunikationen mellan nämnd och verksamhet. Kommunikationsvägar, mellan till exempel skolförvaltningen och produktionsförvaltningen samt inom produktionsförvaltningen, behöver tydliggöras, formaliseras och vara kända av alla parter.

Avslutningsvis kan konstateras att skolförvaltningen har identifierat ett behov av att tydliggöra kommunikationen kring och synliggörandet av de politiska satsningarna, och det pågår under år 2017 ett arbete inom skolförvaltningen med att ta fram en ny uppföljningsmodell. Modellen kallas "Med målen i sikte" och omfattar såväl kommunala som fristående grundskolor.

2. Uppdrag

PwC har fått i uppdrag av skolförvaltningen i Österåkers kommun att bistå i genomförandet av det uppdrag som skolnämnden har fått från kommunfullmäktige. Uppdraget gäller att kartlägga, följa upp och analysera effekten av politiska satsningar under de tre senaste åren inom skolverksamheten.

Skolförvaltningen har beslutat att följande två satsningar mellan 2014-2016 ska ingå i uppdraget:

- De generella tillskotten 2014-2016 (grundbelopp)
- Satsning "Socioekonomisk viktning" för ökad likvärdighet

Kommunens samtliga förskolor och grundskolor har omfattats av uppdraget. Totalt har tre grundskolor och tre förskolor varit föremål för djupare studier i form av intervjuer. Berörda förskolor och grundskolor har haft såväl kommunal som fristående huvudman. Kartläggningsuppdraget har bedrivits i nära anslutning till medarbetare inom skolförvaltningen samt uppdragsgivare.

2.1. Syfte

Utifrån kartläggningen har satsningarnas resultat och effekter bedömts och medskick samt rekommendationer lämnats på vad skolnämnden kan utveckla gällande planering och implementering av framtida satsningar för att uppnå önskad effekt.

2.2. Genomförande

Uppdraget har genomförts i tre steg: kartläggning av de politiska satsningarna, analys av resultat och effekter samt utveckling av processer.

Inom ramen för uppdraget har följande genomförts:

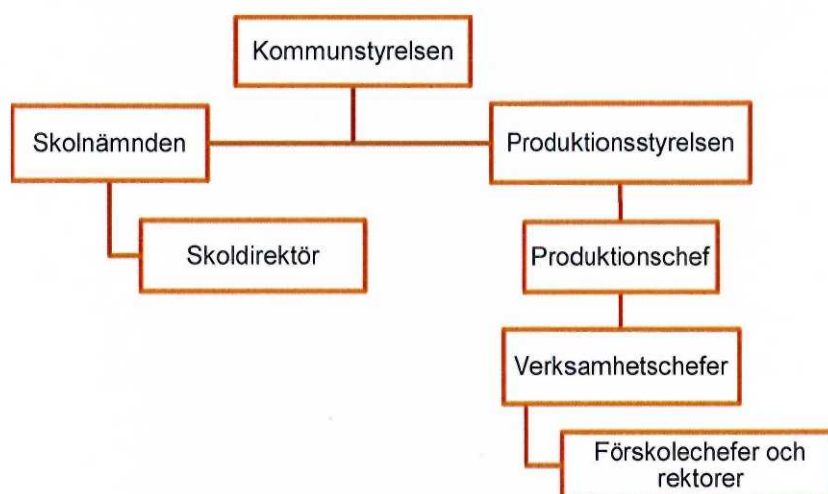
- Analys av relevanta dokument
- Ett flertal intervjuer har genomförts inom ramen för uppdraget. Följande funktioner har intervjuats: skolnämndens ordförande, förvaltningschef, verksamhetsområdeschef förskola och grundskola, sakkunnig förskola och utbildning, controller, fyra förskolechefer, tre rektorer, tre förskollärare och en grundskollärare.
- Enkätundersökning som skickades ut till kommunens samtliga förskolechefer och rektorer (kommunal och fristående verksamhet). 11 av 16 rektorer slutförde enkäten och 25 av 31 förskolechefer slutförde enkäten. Att notera är att en del rektorer och förskolechefer har ansvar för fler än en skola respektive förskola.

Jenny Nordqvist, Tobias Bjöörn, Daniel Brandt och Helena Richardsson har varit PwC:s konsulter i detta uppdrag.

3. Organisation och satsningar

3.1. Förskole- och skolorganisation

Österåkers kommun har en beställar- och utförarorganisation. Skolnämnden är beställarorganisation och produktionsstyrelsen är utförarorganisation. I Österåkers kommun finns 20 grundskolor. Av dessa är 14 i kommunal regi och sex är fristående skolor. I kommunen finns sammanlagt 38 förskolor, varav 18 i kommunal och 20 i fristående regi.



3.2. Höjning av grundbelopp år 2014-2016

Huvuddelen av resurserna för förskola och skola fördelas genom en peng per barn/elev. Höjningen av grundbeloppet åren 2014-2016 var en politisk satsning utöver den generella indexuppräkningsen på två procent för respektive år. Nedan redovisas grundbeloppet per år samt hur stor den politiska satsningen var i procentuella termer och i antal kronor per barn/elev exklusive den generella indexuppräkningsen. Inom parentes i tabellerna framgår ökningen inklusive den generella indexuppräkningsen på 2 procent per år. Noteras ska att grundbeloppet avser peng per barn/elev exklusive lokalpeng. Lokalpeng tillkommer således beloppen i tabellen nedan.

3.2.1. Förskola (ökning inkl. indexuppräkning 2% inom parentes)

Satsningen år 2014	Grundbelopp 2014	Ökning i procent	Ökning i kronor
1-2 år heltid	112 340	0,5 % (2,5 %)	548 (2740)
3-5 år heltid	81 130	3,5 % (5,5 %)	2692 (4230)

Satsningen år 2015	Grundbelopp 2015	Ökning i procent	Ökning i kronor
1-2 år heltid	118 180	3,2 % (5,2 %)	3593 (5840)
3-5 år heltid	85 350	3,2 % (5,2 %)	2597 (4220)

Satsningen år 2016	Grundbelopp 2016	Ökning i procent	Ökning i kronor
1-2 år heltid	120 545	0 % (2 %)	0 (2412)
3-5 år heltid	87 060	0 % (2 %)	0 (1744)

3.2.2. Grundskola (ökning inkl. indexuppräknings 2% inom parentes)

Satsningen år 2014	Grundbelopp 2014	Ökning i procent	Ökning i kronor
F-klass	33 275	4 % (6 %)	1261 (1755)
År 1-3	50 240	5 % (7 %)	1879 (3270)
År 4-5	51 310	2 % (4 %)	1982 (1760)
År 6-9	61 160	4 % (6 %)	2307 (3490)

Satsningen år 2015	Grundbelopp 2015	Ökning i procent	Ökning i kronor
F-klass	35 010	3 % (5 %)	1070 (1735)
År 1-3	52 350	2 % (4 %)	1105 (2110)
År 4-5	53 470	2 % (4 %)	1134 (2160)
År 6-9	63730	2 % (4 %)	1347 (2570)

Satsningen år 2016	Grundbelopp 2016	Ökning i procent	Ökning i kronor
F-klass	35 710	0 % (2 %)	0 (700)
År 1-3	53 400	0 % (2 %)	0 (1050)
År 4-5	58 820	8 % (10 %)	4281 (5350)
År 6-9	70 100	8 % (10 %)	5095 (6370)

3.3. Socioekonomisk viktning

Österåkers kommun har en resursfördelning som har inslag av en socioekonomisk viktning med syfte att öka likvärdigheten i förskola och skola. Detta innebär att en del av verksamhetspengen omfördelas utifrån den socioekonomiska viktningen. Till exempel viktades 0,8 procent av verksamhetspengen för förskolan och 3,2 procent av verksamhetspengen för grundskolan år 2015. Andel resurser som fördelas genom viktning har successivt ökat under åren 2014-2016 både inom förskolan och grundskolan.

3.3.1. Förskola

Budgeten för den socioekonomiska viktningen inom förskolan uppgick till:

- 1,1 mnkr år 2014
- 1,7 mnkr år 2015
- 1,7 mnkr år 2016

År 2014 gjordes den socioekonomiska fördelningen utifrån placerade barn födda utomlands med båda föräldrarna födda utomlands. År 2015 och 2016 ändrades fördelningsmodellen och den socioekonomiska fördelningen gjordes istället utifrån två kategorier:

- Placerade barn födda utomlands med båda föräldrarna födda utomlands
- Total andel placerade barn med utländsk härkomst

I tabellen nedan redovisas fördelningen över tid till de enheter som omfattas av satsningen.

Tabell 1. Socioekonomisk viktning till förskoleenheter år 2014-2016 (kr)

	Fördelning 2014	Fördelning 2015	Fördelning 2016
Förskolan Färglådan	220 000	468 000	468 000
Luna förskola	440 000	542 000	542 000
Förskolan Berga	440 000	690 000	690 000
Totalt	1 100 000	1 700 000	1 700 000

3.3.2. Grundskola

Budgeten för den socioekonomiska viktningen inom grundskolan upp gick till:

- 7,2 mnkr år 2014
- 10,8 mnkr år 2015
- 10,8 mnkr år 2016

Förutom satsningen år 2015 omfördelades medel från peng för studiehandledning på modersmålet till att ingå i den socioekonomiska viktningen med 1 mnkr.

De viktade resurserna fördelades till enheterna utifrån två kategorier som enligt Skolverkets analyser har samband med måluppfyllelse:

- Föräldrarnas utbildningsnivå
- Elevens härkomst (fördelning sker till de skolor där andelen elever inom kategorin överstiger 18 procent)

I tabellen nedan redovisas fördelningen över tid på enhetsnivå. År 2014 och 2015 gjordes fördelningen från skolnämnden direkt till de kommunala och fristående grundskolorna. År 2016 förändrades fördelningen avseende de kommunala grundskolorna. Fördelningen gjordes istället till produktionsförvaltningen som i sin tur genomförde fördelningen till enheterna. Produktionsförvaltningen valde att minska ersättningen till Söraskolan med 585 000 kr och föra över dessa pengar till andra grundskolor. Det innebar att till exempel Bergsättraskolan och Skärgårdsstadsskolan fick en markant högre tilldelning år 2016 jämfört med 2015.

För de fristående grundskolorna genomfördes fördelningen på samma sätt som tidigare, det vill säga direkt från skolnämnden till de berörda skolorna.

Tabell 2. Socioekonomisk viktning till grundskoleenheter år 2014-2016 (kr)

	Fördelning 2014	Fördelning 2015	Fördelning 2016
Akers Friskola	0	91 180	91 180
Bergsättraskolan	259 950	168 435	422 845
Fredsborgskolan	51 850	350 812	350 812
Hackstaskolan ¹	2 028 086	3 080 458	
Ingmarsö skola ²	0	0	
Korallens friskola	207 400	382 976	382 976
Ljusterö skola	414 800	368 192	320 742
Margretelundsskolan	311 100	490 716	493 319

¹ Hackstaskolan lades ned år 2015. Elever och lärare flyttades till Söraskolan HT 2015.

² Sedan år 2016 är inga elever inskrivna på Ingmarsö skola.

Prolympia	259 250	244 808	244 808
Roslagskulla skola	51 850	214 467	384 000
Rydbo Friskola	0	75 972	75 972
Rydbo skola	103 700	137 228	140 948
Sjökarbyskolan	259 250	474 350	422 845
Skärgårdsstadsskolan	466 650	351 468	704 742
Solbackens Montessoriskola ³		0	0
Solskiftesskolan	311 100	720 737	493 319
Söraskolan	1 959 064	2 930 025	5 425 548
Tråsättraskolan	259 250	275 517	422 845
Åkerstorpskolan	207 400	381 910	352 371
Österskärsskolan	0	60750	70 474
Totalt	7 150 000	10 800 000	10 800 000

³ Solbackens Montessoriskola startade i augusti 2013.

4. Höjning av grundbelopp

4.1. Syfte med satsningen

Under samtliga intervjuer beskrivs höjningen av grundbeloppet som ett politiskt initiativ. Den generella bilden som framkommer av enkätsvar och intervjuer är dock att syftet med höjningen av grundbeloppet inte har varit tydligt. Den politiska ambitionen och bakgrunden till beslutet har inte kommunicerats. Av intervjuerna framkommer att höjningen troligtvis genomfördes eftersom Österåkers kommun historiskt sett har haft ett lägre grundbelopp jämfört med andra omkringliggande kommuner samt att det finns ett politiskt mål att Österåkers kommun ska bli länets bästa skolkommun.

Skolnämndens ordförande uppger att det är tveksamt om höjningen av grundbeloppet har kommunicerats som en satsning direkt till verksamheterna, men anger att det har framgått av budgeten. Höjningen av grundbeloppet omnämns inte i skolnämndens budget/verksamhetsplan 2014, men av budget 2015/verksamhetsplan 2015-2017 framgår att resursfördelningen för förskola och grundskola har förändrats. Det står bland annat att det har skett en höjning av grundbeloppet för 2015 vilket ökar förutsättningarna för att anpassa organisationen, tillföra kompetens och ge stöd åt barn och elever som har särskilda behov. I budget 2016/verksamhetsplan 2016-2018 omnämns inte höjningen av grundbeloppet.

4.1.1. Förskola

Enkätresultatet visar att en majoritet av förskolecheferna anser att syftet med höjningen av grundbeloppet inte har varit tydligt. Av enkätresultatet framgår även att höjningen inte kommunicerades som en satsning. Detta resultat styrks av intervjuerna där förskolelärare, förskolechefer samt verksamhetschefer beskriver att de inte har uppfattat höjningen av grundbeloppet som en satsning. Verksamhetscheferna och förskolecheferna uttrycker att de är medvetna om att det har skett en höjning av grundbeloppet, men uppger att det inte kommunicerats något syfte, mål eller motiv i samband med höjningen.

Diagram 1. Förskola – Syfte med satsningen



4.1.2. Grundskola

När det gäller rektorer i grundskolan finns det en spridning i uppfattning kring huruvida satsningens syfte varit tydligt. Ungefär hälften av rektorerna för de kommunala grundskolorna svarade att syftet varit tydligt och bland de fristående svarade en majoritet, cirka 75 procent, att syftet med satsningen varit tydligt. Liknande svar framkommer under intervjuerna där vissa respondenter anser att syftet med satsningen varit tydligt, medan andra uppger att de anser att syftet inte har varit tydligt och även framhåller att höjningen av grundbeloppet inte kommunicerades som en satsning.

Diagram 2. Grundskola – Syfte med satsningen



Av enkätsvaren framgår att höjningen av grundbeloppet inte upplevdes som en satsning för de fristående skolorna eftersom kommunen drog tillbaka lokalersättningen samtidigt som höjningen genomfördes, vilket totalt sett innebar en sänkt ersättning för de fristående skolorna. Att höjningen av grundbeloppet inte innebar någon reell satsning på grund av ökade kostnader framhölls även under ett flertal intervjuer med rektorer på såväl fristående som kommunala grundskolor.

4.2. Direktiv och kommunikation

Av både enkätsvar och intervjuer framkommer att kommunikationen inom kommunen är bristfällig, dels mellan produktionsförvaltningen och skolförvaltningen, dels inom produktionsförvaltningen. Kommunikationen mellan förvaltningarna och verksamheten beskrivs bland annat som sporadisk och det framkommer att det finns både formella och informella kommunikationsvägar. Ett exempel på detta är att enkätresultatet visar en stor spridning i svaren vad gäller vilken funktion som informerade förskolan respektive grundskolan om höjningen av grundpengen. Under intervjuerna uttrycks även en avsaknad av en samordnande funktion som har det övergripande ansvaret för informationsöverföringen mellan förvaltningarna och ut till verksamheterna.

Av skolnämndens verksamhetsplan 2014 och 2015 framgår att skolförvaltningen har till uppgift att årligen arrangera ett antal så kallade utförarmöten där förskolechefer och rektorer för både kommunal och fristående verksamhet bjuds in till information och dialog. Vid dessa möten går skolförvaltningen igenom nämndens verksamhetsplan och andra aktuella frågeställningar. En rektor vid en fristående grundskola upplever att inbjudan till utförarmötena skickas ut med alltför kort varsel, att syftet med mötena är otydligt och att det sakas en tydlig agenda. Detta begränsar möjligheten att delta på mötena, menar rektorn.

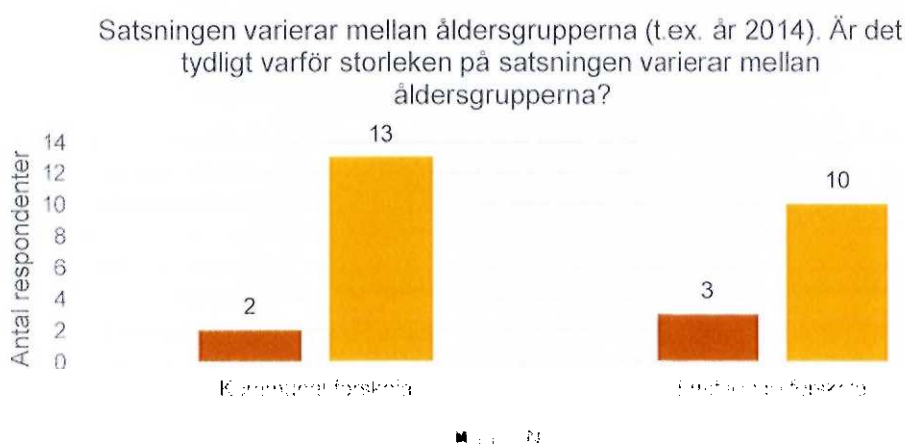
Rektorer vid kommunala grundskolor nämner rektorsmötena som arrangeras av produktionsförvaltningen och lyfter bland annat att det inte är obligatorisk närvaro på dessa möten och att det därmed inte går att säkerställa att information som ges vid dessa möten inte når alla (utförare).

Rörande den interna kommunikationen inom produktionsförvaltningen framhålls under ett flertal intervjuer att de frågor som ställdes i samband med höjningen av grundbeloppet inte fick något svar. Det upplevdes som att frågorna stannade på chefsnivå inom förvaltningen och att förtydligande information inte förmedlades vidare till verksamheterna. En frågeställning som inte besvarades var varför fördelningen av grundbeloppet varierade mellan åren, mellan förskola och grundskola samt mellan åldersgrupperna (se avsnitt 3.2 *Höjning av grundbelopp år 2014-2016*). Av både enkätresultaten och intervjuerna framkommer att det råder en osäkerhet kring vad som ligger till grund för skillnaderna i fördelningen av grundpengen, men att det är vedertaget att fördelningen tas fram av kommunens chefsekonom. Arbetet som ligger till grund för fördelningen har dock inte kommunicerats till verksamheten och skillnaderna har inte förklarats när frågan har förts fram.

4.2.1. Förskola

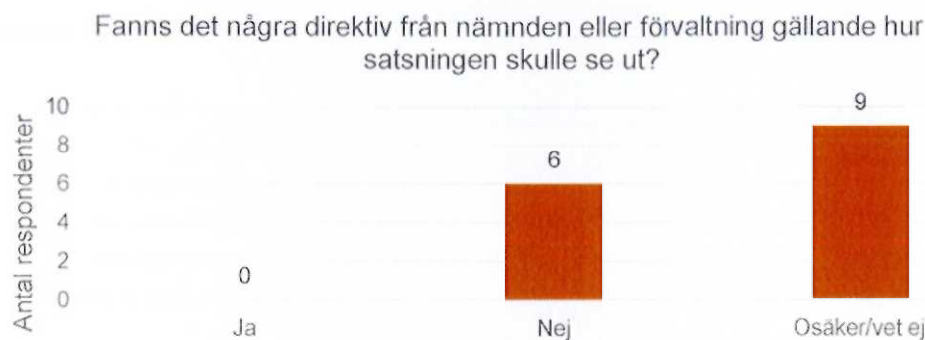
Enkätresultatet visar att majoriteten av förskolecheferna för såväl de kommunala som fristående förskolorna uppfattar att det inte har varit tydligt varför storleken på höjningen av grundbeloppet har skiljt sig åt mellan åldersgrupperna. Liknande svar framkommer under intervjuerna och ett flertal personer ifrågasätter vad som ligger till grund för skillnaderna. Det uppges även att avsaknaden av information har lett till spekulationer kring varför höjningen varierar mellan åldersgrupperna.

Diagram 3. Förskola – Fördelning av grundbelopp



Enligt skolnämndens ordförande formulerade inte nämnden några direktiv i samband med höjningen av grundbeloppet, vilket avspeglas i enkätresultatet, se diagram fyra nedan. Under ett flertal intervjuer uppges att det har gått att läsa i lokaltidningen att politiker refererat till satsningar inom skola och förskola, men att detta inte har kommunicerats direkt till verksamheten.

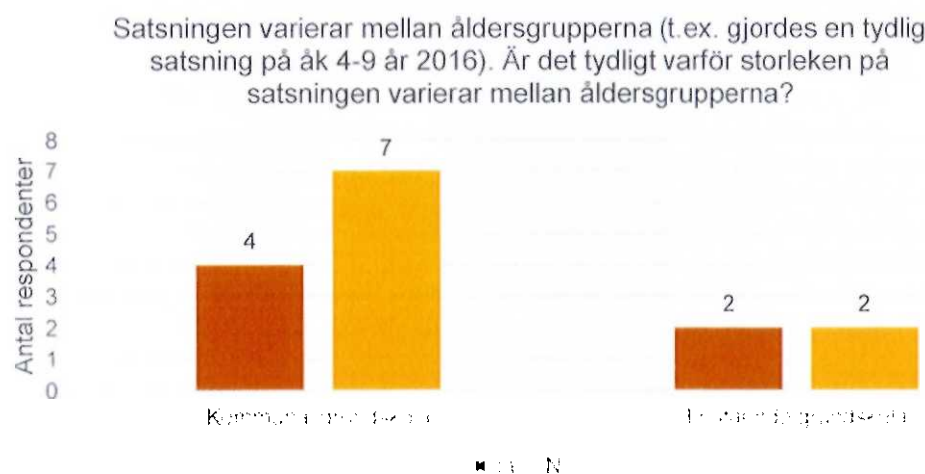
Diagram 4. Höjning av grundpeng: Förskola – Direktiv avseende satsningen



4.2.2. Grundskola

Enkätresultatet visar att cirka 64 procent av rektorerna för de kommunala grundskolorna anser att det inte har varit tydligt varför storleken på höjningen skiljt sig åt mellan åldersgrupperna, medan 50 procent av rektorerna för de fristående grundskolorna anger att det har varit tydligt respektive inte tydligt. Under ett antal intervjuer framkommer att det uppstod upprörda känslor i samband med fördelningen av grundbeloppet för grundskolan 2016 då det fanns två åldersgrupper som inte fick ta del av satsningen utöver den generella indexhöjningen (se avsnitt 3.2 Höjning av grundbelopp år 2014-2016).

Diagram 5. Grundskola – Fördelning av grundbelopp



Under samma period som det beslutades att förskoleklass och årskurs 1-3 inte skulle få ta del av höjningen år 2016 genomfördes den statliga så kallade lågstadiesatsningen. Eftersom det inte var säkert i vilken utsträckning skolorna skulle få ta del av dessa medel eller när dessa medel skulle tillfalla skolorna uppstod en osäkerhet hos verksamheten. Under ett antal intervjuer beskrivs att det upplevdes som att kommunen inte gjorde det möjligt att utveckla förskoleklass samt årskurs 1-3 då osäkerheten bland annat ledde till att vissa rektorer avvaktade med att anställa ny personal.

Av intervjuerna framkommer att kommunikationen av grundbeloppets storlek sker i samband med budgetprocessen inför nästkommande år. Vanligtvis kommuniceras informat-

ionen i november eller december, men för innevarande läsår har rektorerna inte fått någon information. Under intervjuerna uppges att det är en utmaning att den övergripande budgeten läggs enligt kalenderår och att skolorna lägger budget efter läsår, speciellt om informationen dröjer. Det uppges att den bristfälliga kommunikationen bidrar till en osäkerhet inom verksamheten och att vissa rektorer redan lagt sin budget när informationen avseende grundpengen presenteras.

Likt förskolecheferna, svarar majoriteten av rektorerna att de inte vet om det förekom direktiv från nämnd eller förvaltning i samband med höjningen av grundbeloppet. Två respondenter har dock angett att det förekom direktiv kring hur satsningen skulle se ut.

Diagram 6. Grundskola – Direktiv avseende satsningen



4.3. Planering och genomförande av satsningen

Varje år sammanställer verksamhetscheferna ett så kallat pedagogiskt bokslut, vilket motsvarar sammanställning av systematiskt kvalitetsarbete. Bokslutet innehåller huvudmannens sammanfattande analys av förskolornas och grundskolornas resultat och behov. Under ett flertal intervjuer framkommer att det upplevs som att skolförvaltningen och skolnämnden inte använder sig av det pedagogiska bokslutet i sin planering av verksamheten. Det uppges till exempel att budgeten inför nästkommande år har levererats till produktionsförvaltningen innan det pedagogiska bokslutet har sammanställts. En uppfattning som framförs i intervjuerna är att verksamhetens behov därför inte upplevs ligga till grund för de satsningar inom förskola och skola som beslutas. Här finns olika uppfattningar då det har framförts som kommentar till detta att skolnämndens förslag till budget och satsningar för kommande år överlämnas till KS i slutet av augusti och budget fastställs senare under året.

Avseende genomförande av satsningen beskriver utförare inom förskola och grundskola att de inte har upplevt höjningen av grundbeloppet som en satsning och därför inte kan svara för hur genomförandet har gått till. Det betonas dock att samtliga medel har använts för att utveckla verksamheten i enlighet med de lagar, regler och kommunala målsättningar som finns. Det poängteras också att grundbeloppet har fördelats jämnt över verksamheten på en del förskolor och grundskolor, varpå den satsning på särskilda årskurser som beslutats om inte genomfördes.

Skolnämndens ordförande nämner att tanken var att varje enskild förskola och skola skulle få bestämma hur satsningen skulle utformas och genomföras utifrån verksamhetens specifika förutsättningar och behov.

4.3.1. Förskola

Enkätresultatet visar att det inte genomfördes någon behovsanalys för hur satsningen skulle utformas eller en plan för hur satsningen skulle genomföras på en majoritet av förskolorna. Av enkätresultat framgår att förskolecheferna i första hand hade satsat på att öka personaltätheten om de hade upprättat en plan.

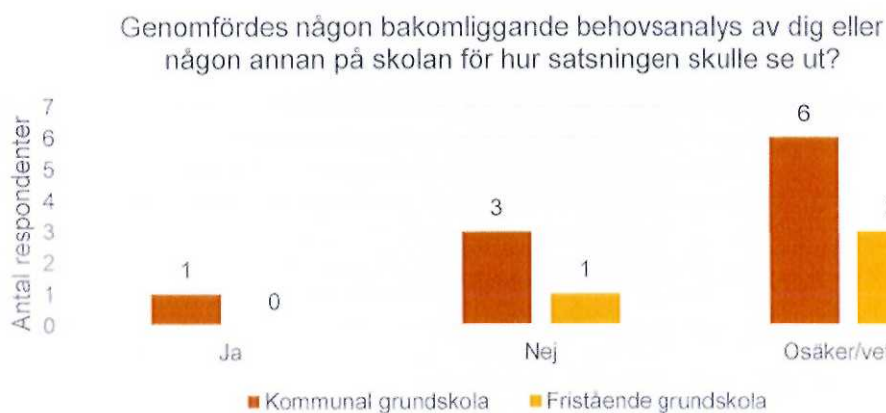
Diagram 7. Förskola – Behovsanalys



4.3.2. Grundskola

Enkätresultatet för grundskolan är snarlikt förskolans; majoriteten svarar att det inte genomfördes en behovsanalys eller att de är osäkra på om en behovsanalys genomfördes. Det framgår även att majoriteten av rektorerna är osäkra på om det upprättades någon plan för hur satsningen skulle genomföras, vilket även styrks av intervjuerna.

Diagram 8. Grundskola – Behovsanalys



4.4. Uppföljning

Den generella bild som framkommer av intervjuerna är att det inte har förekommit några krav eller direktiv på uppföljning från skolnämnden avseende höjningen av grundbeloppet. Verksamhetscheferna uppger dock att de tillsammans med verksamheterna, inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet, följer upp satsningen genom att de undersöker verksamheternas nuläge och resultat. Verksamhetscheferna utgår ifrån en checklista när de utformar uppföljningen och sedan får varje enhet bygga upp det systematiska kvalitetsarbetet utifrån sina egna förutsättningar och mål. Verksamhetscheferna sammanställer uppföljningen och arbetar fram fyra olika rapporter inom ramen för det pedagogiska bokslutet. Det poängteras dock att det inte förekommer någon specifik uppföljning enbart för höjningen av grundbeloppet, varken på enhets- eller huvudmannanivå.

Under intervjuerna betonas att om höjningen av grundpengen hade föregåtts av en behovsanalys, tydligare kommunikation samt direktiv hade det varit möjligt för verksamheterna att upprätta en plan för genomförande varpå uppföljning och analys av resultat och effekter hade varit möjligt.

Skolnämndens ordförande uppger att skolnämnden inte har uttryckt några instruktioner eller krav avseende uppföljning av resultat och effekter av satsningen. Skolnämnden har i sin uppföljning fokuserat på förskolan och skolans aggregerade resultat. Avseende skolan har nämnden främst följt utvecklingen av meritvärdet för elever i årskurs nio. Det uppges att meritvärdet har förbättrats de senaste åren och att det antas vara en positiv effekt av höjningen av grundbeloppet. Skolnämndens ordförande nämner även att skolnämnden har följt utvecklingen av andelen elever som har gymnasiebehörighet när de går ur årskurs nio, vilket också uppges har förbättrats de senaste åren. Det framförs dock att resultaten inte har förbättrats så pass mycket som nämnden har önskat.

4.4.1. Förskola

Enkätresultatet visar en stor spridning kring huruvida det har genomförts någon uppföljning av satsningen eller inte, se diagram nedan. Vid intervjuer framkommer att det förekommer diskussioner kring grundbeloppet bland förskolecheferna. Bland annat diskuteras vad som omfattas av grundbeloppet och vilken påverkan det får på verksamheten. Under intervjuerna efterfrågas tydligare kommunikation och direktiv avseende satsningar rent generellt och flera anser att det bör finnas tydliga krav på uppföljning när det gäller långsiktiga satsningar.

Diagram 9. Förskola – Uppföljning av satsningen



4.4.2. Grundskola

Enkätresultatet visar att cirka 67 procent av rektorerna för de kommunala skolorna är osäkra på om det genomfördes någon uppföljning av satsningen och 33 procent anger att det inte genomfördes någon uppföljning. Av rektorerna för de fristående skolorna anger 50 procent att de är osäkra om det genomfördes någon uppföljning och 25 procent uppgav att det hade respektive inte hade genomförts en uppföljning av satsningen. Under intervjuerna framhålls att även om det inte genomförts någon specifik uppföljning har vissa skolor upplevt höjningen av grundbeloppet som positiv. Alla skolor delar dock inte denna uppfattning då vissa verksamheten anser att höjningen av grundbeloppet har ätits upp av ökade kostnader så som höjda löner, sänkt lokalersättning och så vidare.

Diagram 10. Grundskola – Uppföljning av satsningen



4.5. Resultat och effekter

Som ovan beskrivits har det inte genomförts någon specifik uppföljning avseende höjningen av grundbeloppet varför det blir svårt att identifiera resultat och effekter av satsningen. Under ett flertal intervjuer framhålls att det inte går att säga om satsningen har fått avsedd effekt eftersom det varken funnits syfte, direktiv eller målbild i förhållande till satsningen.

Ett antal respondenter anger att de upplever att de ekonomiska förhållandena har blivit bättre, att resultaten har blivit bättre och så vidare. De framhåller dock att det inte går att

svara på huruvida den positiva resultatutvecklingen beror på höjningen av grundbeloppet, statliga satsningar inom förskola och skola eller av någon annan orsak.

En förskolechef uttrycker att:

Satsningar (...) ska vara tydliga och väl kommunicerade, följas upp och utvärderas för att kunna bidra till utveckling.

Rektorer anger att de inte kan specificera vad det höjda grundbeloppet har använts till mer än att det har gått till att utveckla verksamheten samt att anställa och bibehålla personal. Det poängteras att även om höjningen av grundbeloppet inte har uppfattats som en satsning kan det ses som att alla pengar in i verksamheten kommer att användas för att generera en högre måluppfyllelse.

Det framhålls att de pengar som har tillförts budget inom ramen för satsningen har ätits upp av ökade kostnader i form av till exempel höjda löner, intern drift (dubbla förvaltningar) och ökade lokalkostnader.

Kommunikation lyfts fram som en faktor som har betydelse för satsningens effekt; en rektor beskriver att resultatet ett år innebar ett överskott på 900 tkr och hade kommunikationen kring ekonomi och budget varit bättre och mer systematisk hade pengarna kunnat användas till att utveckla skolan.

Vidare framhålls att den ekonomiska situationen på en enhet hänger tätt ihop med enhetens förskolechef eller rektor; chefens ekonomiska skicklighet upplevs ha lika stor eller större betydelse för den ekonomiska situationen än storleken på den totala budgeten.

5. Socioekonomisk viktning

5.1. Syfte med satsningen

I skolnämndens verksamhetsplan för 2014 beskrivs socioekonomisk viktning som en av flera åtgärder för måluppfyllelse inom förskola och grundskola. Det framgår att syftet är att uppnå ökad likvärdighet. Vidare framkommer (för grundskolan) att ”De extra medlen gör det möjligt för skolor med stor andel elever inom kriterierna att utöka personal, anordna kompetensutveckling och köpa in material och teknik för att stötta elevernas måluppfyllelse” samt att ”Andel resurser som fördelas genom viktning bör successivt ökas för att möta kraven i skollagen och nå en ökad måluppfyllelse”.

I skolnämndens verksamhetsplan för 2015 framkommer att Skolinspektionens tillsyn (våren 2014) visade på brister avseende undervisningens likvärdighet och utökning av budget för socioekonomisk viktning lyfts som en av flera åtgärder för måluppfyllelse. Likt 2014 lyfts att syftet är ökad likvärdighet. Det framkommer också att andelen medel som fördelas genom viktning har ökat de senaste åren och hur stor ökningen är för förskolan respektive grundskolan år 2015. Ökningen benämns dock inte som en politisk satsning.

I skolnämndens verksamhetsplan för 2016 ingår den socioekonomiska viktningen som en av flera åtgärder för måluppfyllelse. Till skillnad från verksamhetsplanerna för 2014 och 2015 så beskrivs inte syftet med satsningen eller hur stor viktningen är.

Produktionsstyrelsens verksamhetsplaner för 2015 och 2016 innehåller ingen skrivning kring socioekonomisk viktning.

Vid intervju med skolnämndens ordförande framkommer att satsningen bottnar i att behoven på de skolor som tar del av viktningen har ökat. Det handlar om att antalet barn och elever har ökat samt att behoven har ökat genom att andelen ensamkommande är högre än tidigare. Representanter för skolförvaltningen lyfter att viktningen är ett viktigt instrument för att skapa likvärdighet.

Ur verksamhetens perspektiv upplevs satsningen på socioekonomisk viktning som en tydligare satsning än satsningen på höjt grundbelopp. Förklaringen till detta kan vara att många som är verksamma inom för- och grundskolan har en grundläggande förståelse för begreppen socioekonomisk viktning och SALSA, menar en av de intervjuade.

5.2. Direktiv och kommunikation

Skolförvaltningen skickar ut beslut om socioekonomisk viktning en gång per år. Besluten för 2014 och 2015 som rör förskolan innehåller kort information om hur mycket pengar som viktas totalt, vad viktningen baseras på samt hur stor fördelningen är till berörda förskolor. Besluten som rör grundskolan innehåller mer information. Till exempel framgår vad viktningen syftar till (ökad likvärdighet och måluppfyllelse). I beslutet för 2014 framgår även att den totala tilldelningen har ökat jämfört med tidigare år. Ökningen benämns dock inte som en politisk satsning.

Utöver de skriftliga besluten, ges information om den socioekonomiska viktningen på de så kallade utförarmötena, se avsnitt 4.2 *Direktiv och kommunikation*.

En övervägande majoritet (cirka 60 procent) av de förskolechefer och rektorer som har besvarat enkäten svarade att det inte fanns några direktiv för hur satsningen skulle implementeras. Vid intervjuer framkommer att detta inte upplevs som en brist då rektorer och förskolechefer uppskattar att de själva har möjlighet att bedöma hur pengarna ska användas utifrån lokala behov.

De flesta rektorer, på såväl fristående som kommunala skolor, svarar att de har fått information om satsningen från nämnd eller förvaltning. När det gäller förskolechefer finns det en spridning bland svaren; förskolechefer på kommunala förskolor svarar i högre grad att satsningen har kommunicerats jämfört med förskolechefer på fristående förskolor.

Enkätresultatet visar att förståelsen för hur den socioekonomiska viktningen går till varierar. Andelen respondenter som upplever att de förstår fördelningsmodellen är högst bland rektorer och förskolechefer på kommunala enheter. Förskolechefer och rektorer för fristående enheter svarar i högre grad att de inte förstår modellen. Detta bekräftas vid intervjuer.

Diagram 11. Förskola – Förståelse av socioekonomisk viktning



Diagram 12. Grundskola – Förståelse av socioekonomisk viktning



Det finns en allmän uppfattning att den socioekonomiska viktningen är motiverad och når rätt enheter, men det finns viss osäkerhet kring vilka kriterier som föranleder tilldelningen av resurser. En rektor beskriver att de medel som skolan har fått har varierat över tid, trots att den strukturella sammansättningen av elever inte har förändrats. Att medlen varierar över tid innebär enligt rektorn att det blir svårt att planera och implementera satsningar som sträcker sig över en längre period. Det påverkar till exempel möjligheten att anställa personal.

5.3. Planering och genomförande av satsningen

Detta avsnitt bygger på enkätsvar och genomförda intervjuer och beskriver hur satsningen har planerats och genomförts på de enheter som har tagit del av satsningen socioekonomisk viktning.

Av avsnitt 3.3. *Socioekonomisk viktning* framkommer att det totalt är tre förskolor (en fristående och två kommunala) samt två kommunala grundskolor som har erhållit medel utifrån den socioekonomiska viktningen som har inneburit ett strukturnetto på över 200 000 kr per år.

Ingen av de förskolechefer som har svarat på enkäten uppger att satsningen planerades utifrån en behovsanalys på den enskilda förskolan. Däremot svarar två förskolechefer att det fanns en plan för hur satsningen skulle genomföras. Inför intervjuer bad PwC berörda förskolechefer (tre förskolechefer) att inkomma med material som gav en bild av hur satsningen hade planerats och implementerats på den enskilda förskolan. Ingen förskolechef inkom dock med material.

Av enkäten framkommer att en behovsanalys för hur satsningen skulle se ut genomfördes på två grundskolor. Tre rektorer uppger att det fanns en plan för hur satsningen skulle genomföras. Inför intervjuer bad PwC berörda rektorer att inkomma med material som gav en bild av hur satsningen hade planerats och implementerats på den enskilda skolan, varpå en rektor inkom med material.

Förskolechefer och rektorer beskriver att de viktade pengarna har riktats till barn och elever i behov av särskilt stöd genom den lokala elevhälsan. De viktade pengarna har även skapat förutsättningar för lokala satsningar och personalförstärkning, till exempel en högre personaltäthet på en avdelning och möjligheten att använda tolk vid ett barns introduktion på förskolan. Vid intervjuer framkommer samtidigt att kraven på inkludering är större idag än tidigare, vilket innebär att en del av pengarna används för att leva upp till lagkraven.

Sammanfattningsvis har satsningen på socioekonomisk viktning omfattat en bredare målgrupp än enbart barn till föräldrar med lägre utbildningsnivå och/eller barn och elever med utländsk härkomst, vilka är urvalskriterierna för de förskolor och skolor som fått ta del av satsningen.

5.4. Uppföljning

Skolnämndens ordförande berättar att en uppföljning av socioekonomisk viktning görs av skolförvaltningen som redovisar resultatet för nämnden. Därtill bjuds rektorer vid fristående skolor in till nämndens sammanträden för att berätta om hur satsningen har genomförts och dess effekter. Protokoll från nämndens sammanträden år 2015, 2016 och

2017 innehåller inte någon uppföljning kring socioekonomisk viktning. Däremot har frågan redovisats muntligt av flera grundskolor i samband med att skolnämnden besöker skolorna. Under innevarande mandatperiod är vartannat nämndsmöte utlagt på en skolenhet.

År 2014 gjorde skolförvaltningen en uppföljning rörande den socioekonomiska viktningen i grundskolan i form av en enkät. Enkäten skickades ut till samtliga rektorer (vid fristående och kommunala enheter) som erhållit medel inom ramen för den socioekonomiska viktningen. Sju av femton rektorer svarade på enkäten, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 47 procent. Av enkätresultatet framgick att målgruppen hade behov av till exempel mer lärarstöd, kompensatoriska hjälpmedel och ökat stöd från elevhälsan. Det framkom att insatser som prioriterats under året (2014) var exempelvis personalförstärkning, läxhjälp och utbildning av personal. Effekter av satsningen uppgavs vara bland annat ökad närvaro, bättre självkänsla och högre måluppfyllelse bland eleverna. Enkätresultatet sammanfattas i nämndens verksamhetsberättelse år 2014. Enligt sakkunnig vid skolförvaltningen har någon uppföljning i form av en enkät inte genomförts efter år 2014.

Av enkäten som genomförts inom ramen för uppdraget framgår att det främst är rektorer vid kommunala skolor som uppfattar att det har gjorts en uppföljning av satsningen. Bland övriga respondenter vid kommunala enheter är spridningen stor.

Diagram 13. Förskola - Uppföljning av satsningen



Diagram 14. Grundskola - Uppföljning av satsningen



När det gäller de fristående enheterna finns det också en spridning i uppfattning gällande uppföljning av satsningen socioekonomisk viktning. Två respondenter svarar att en uppföljning har gjorts, två svarar att det inte har gjorts någon särskild uppföljning och två respondenter svarar att de är osäkra. Den uppföljning som skolförvaltningen gjorde 2014 nämns av en respondent.

Precis som rörande höjningen av grundbeloppet (se avsnitt 4.4 *Uppföljning*) anger de kommunala enheterna att satsningen på ekonomisk socioekonomisk viktning följs upp inom ramen för det ordinarie systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå och inom produktionsförvaltningen. Uppföljningen på enhetsnivå kan göras på eget initiativ av förskolechef/rektor, exempelvis genom enkäter till vårdnadshavare samt tertialuppföljningar som görs av personalen. En formaliserad uppföljning på såväl enhets- som förvaltningsnivå görs årligen genom specifika frågor om den socioekonomiska viktningen i verksamhetssystemet Stratsys. Frågorna är följande:

- Vilka olika behov av stöd och stimulans har eleverna på förskolan/skolan utifrån deras socioekonomiska bakgrund?
- Vilka insatser behöver målgruppen?
- Vilka av de önskvärda insatserna har prioriterats inom givna ekonomiska ramar?
- Hur har insatserna följts upp?
- Vilka effekter har uppnåtts på kort och lång sikt?

Som tidigare nämnts, skriver verksamhetscheferna en sammanfattande analys, ett så kallat pedagogiskt bokslut, utifrån de svar som förskolechefer och rektorer skickar in. Det pedagogiska bokslutet levereras till skolförvaltningen. De pedagogiska boksluten för förskolan för läsåret 2014-2015 respektive 2015-2016 innehåller ett par meningar om satsningens resultat och effekt:

Den enhet som får socioekonomiskt bidrag har använt det till att anställa en pedagogiska vilket har påverkat kvaliteten positivt genom att hon arbetar med pedagogernas/personalens fokus på uppdraget.

Socioekonomisk viktning har påverkat elevernas måluppfyllelse. (...) Endast de centrala förskolorna får ta del av socioekonomisk viktning. De insatser som gjorts har haft god effekt. En större spridning av målgruppen på fler förskolor välkomnas. Viktigt att kunna anlita tolk.

I det pedagogiska bokslutet för grundskolan 2014-2015 står det inget om socioekonomisk viktning. I bokslutet för 2015-2016 står följande:

(Den socioekonomiska) ... viktningen ger möjlighet till ökad måluppfyllelse genom att särskilda insatser kan göras utan omfördelning av skolpengen.

Verksamhetscheferna är tveksamma till om skolnämndens satsningar baseras på uppföljningen eftersom beslut om satsningar tas innan uppföljningen har nått nämnden. Denna

iakttagelse lyfts även när det gäller satsningen på höjt grundbelopp, se avsnitt 4.3 *Planering och genomförande av satsningen*.

Förskolechefer och rektorer bokför aktiviteter som genomförs inom ramen för den socioekonomiska viktningen på en särskild aktivitetskod i ekonomisystemet, vilket gör det möjligt att följa hur medlen fördelas.

5.5. Resultat och effekter

Enligt skolnämndens ordförande och sakkunniga vid skolförvaltningen har satsningen på socioekonomisk viktning inte haft önskvärd effekt, varken på kommunnivå eller på enhetsnivå. Ordförande lyfter att det finns skolor som trots goda förutsättningar inte lyckas uppnå goda resultat.

Enligt verksamhetschefer vid produktionsförvaltningen skulle en förändrad skolstruktur (upptagningsområden med blandade elevgrupper) ha större effekt på likvärdigheten än att fördela pengar till enheterna.

Förskolechefer och rektorer som har tagit del av den socioekonomiska viktningen beskriver att satsningen har haft positiva effekter. Satsningen upplevs ge utökade ekonomiska möjligheter att organisera verksamheten. Vårdnadshavare som till exempel har fått möjlighet att få tolk vid introduktionen på förskolan har enligt uppgift haft lättare att förstå vad svensk förskola är, vilka förväntningarna förskolan har på dem och vad de kan förvänta sig av förskolan. Rektorerers uppfattning är att satsningen har haft effekt på måluppfyllelsen genom att exempelvis fler elever med sämre förutsättningar har nått målen.

6. Utveckling av processer

I detta avslutande kapitel förtydligas de utvecklingsområden som har identifierats avseende styrning, uppföljning och analys.

6.1. Styrning

Det är enligt vår bedömning problematiskt att genomförda satsningar uppfattas som otydliga inom organisationen. Ett återkommande resultat i våra intervjuer och i enkäten är att det på olika nivåer i organisationen upplevs som otydligt vad de extra resurserna ska bidra till (önskad effekt). Det upplevs också som oklart om det finns några direktiv för hur de ska användas.

Även om det från politiskt håll inte bör formuleras exakt hur satsningar ska konkretiseras på respektive skola bör det tydliggöras att satsningar görs och vilka förväntningar som finns från politisk nivå. Vi har sett att detta har brustit, bland annat baserat på redovisade enkätsvar rörande syfte och direktiv kring satsningarna. Exempelvis beskriver verksamheten att den socioekonomiska viktningen har haft positiv effekt, samtidigt som beställaren anser att satsningen inte har haft önskvärd effekt. Detta tyder på att det finns ej uttalade förväntningar kring satsningarna som inte har kommunicerats. Ett annat exempel är att grundbeloppets ökning gör det möjligt för en rektor att behålla personal inom elevhälsan även då lönekostnaderna ökar. Detta skulle kunna betraktas som en satsning från nämndens sida, en satsning som riskerar att gå verksamheten förbi om den inte tydligt uttalas. För att få bra effekt av de satsningar som genomförs är det därmed viktigt med tydliga direktiv samt att det är klarlagt och kommunicerat i alla led vilka förväntningar som finns.

En viktig del i styrningen är kommunikationen mellan nämnd och verksamhet. Kommunikationsvägar, mellan till exempel skolförvaltningen och produktionsförvaltningen samt inom produktionsförvaltningen, behöver tydliggöras, formaliseras och vara kända av alla parter. På så sätt kan det säkerställas att nödvändig information når samtliga berörda. En kommunikationsyta som används idag är utförmötena. Så länge mötena inte är obligatoriska behöver skolförvaltningen säkerställa att information om till exempel satsningar når samtliga utförare på ett mer effektivt sätt.

Därtill behöver transparensen kring satsningarna öka. Idag upplevs det som otydligt vad som har lett fram till satsningen från ett år till ett annat, till exempel varför grundbeloppet ökar för en särskild årskurs och inte för en annan årskurs. Av insamlat underlag framkommer att de ökade resurserna inom ramen för satsningen på grundbeloppet har fördelats jämnt över samtliga årskurser på en förskola/skola, vilket har inneburit att satsningen på särskilda åldrar/årskurser inte har genomförts i praktiken. Kriterierna för vad som genererar resurser inom ramen för den socioekonomiska viktningen upplevs också som otydliga, även om verksamheten inte ifrågasätter satsningen som sådan. Den här otydligheten riskerar att påverka förtroendet för skolförvaltningen. Otydligheten påverkar även förskolechefers och rektorers möjlighet att planera och implementera satsningar över tid, till exempel att rekrytera personal.

6.2. Uppföljning och analys

Om förskolor och skolor ges mer pengar inom ramen för en satsning är det vår bedömning att tydligare krav bör ställas på att verksamheten redovisar hur pengarna har använts och att en åiterrapportering görs huruvida de lokala insatserna har givit resultat och bidragit till de övergripande målsättningarna som finns från nämnden. Den styrningskedjan har såvitt vi kan bedöma inte funnits kring de satsningar vi har utrett inom ramen för detta uppdrag. Att stärka styrningen och uppföljningen av framtida satsningar är medskick som vi bedömer är viktigt. Det bör exempelvis tydliggöras hur ofta uppföljning och åiterrapportering ska ske, vad uppföljningen ska innehålla samt vem som har ansvaret för att genomföra och sammanställa uppföljningen.

För att en ökad satsning avseende resurser ska lyckas med det uttalade målet är det viktigt med legitimitet. Störst chans att lyckas är om de satsningar som görs utgår från de enskilda enheternas dokumenterade behov. Idag finns det, utifrån materialet i det här uppdraget (dokument, enkäter och intervjuer), ingen tydlig koppling mellan de pedagogiska boksluten (det systematiska kvalitetsarbetet) och de politiska satsningarna.

Det saknas enligt vår bedömning en samlad strategi eller idé om vilka åtgärder som ger störst effekt avseende måluppfyllelse. Det saknas till största delen genomförandeplaner för de åtgärder som vidtagits. Sammantaget ger detta små förutsättningar för att de extra resurser som har fördelats att bidra till ökad måluppfyllelse.

I enkäterna framkommer att det upplevs som en brist att förskolechefer inte får tillräckligt stöd avseende hur särskilda områden eller aktiviteter kan utvärderas. Däremot bedömer rektorer inom grundskolan att kunskapen finns inom den egna organisationen. En förutsättning för att bedöma och utvärdera insatser eller aktiviteter som genomförts är att det redan innan arbetet startar är tydligt vilka effekter som är önskvärda. Om det inte finns på plats är det svårt att utvärdera vilka effekter som uppnåtts. Arbete med analys och uppföljning har skett inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet, men skolnämndens satsningar på höjning av grundbelopp och socioekonomisk viktning har dock inte utvärderats separat.

6.3. Ny uppföljningsmodell

Då skolförvaltningen har identifierat ett behov av att tydliggöra kommunikationen kring och synliggörandet av de politiska satsningarna, pågår under år 2017 ett arbete inom skolförvaltningen med att ta fram en ny uppföljningsmodell. Modellen kallas "Med målen i sikte" och omfattar såväl kommunala som fristående grundskolor. Modellen ger en sammanställning på kommunnivå och enhetsnivå utifrån fyra områden: elevresultat, budget, pedagogiskt ledarskap och undervisning/personal, se bilaga 1 *Med målen i sikte*. Förhoppningen är att den nya uppföljningsmodellen kan bidra till en tydligare styrning av de politiska satsningarna, menar förvaltningschefen.

6.4. Grundskolans resultat

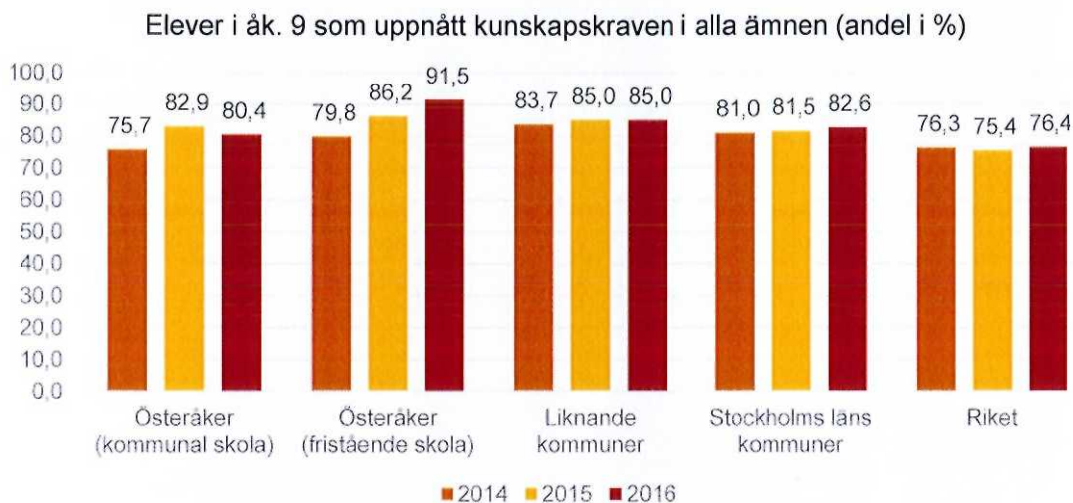
Utifrån de satsningar som uppdraget omfattar är det intressant att titta på hur grundskolans resultat har utvecklats över tid, dels över de tre år som uppdraget specifikt omfattar, dels över en längre period om tio år. I nedanstående avsnitt framgår grundskolans resultat för kommunala respektive fristående skolor i Österåkers kommun samt hur det ser ut i

liknande kommuner, i Stockholms län samt i riket. Underlaget är hämtat från Kommun- och landstingsdatabasen (Kolada).

6.4.1. Grundskolans resultat år 2014-2016

I diagram 15 nedan framgår måluppfyllelsen, mätt som andelen elever i årskurs 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen, under åren 2014–2016.

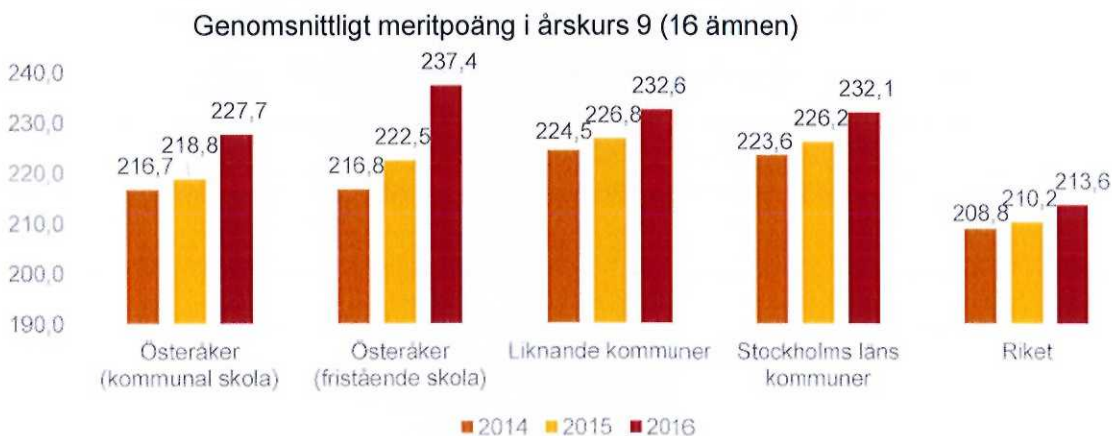
Diagram 15. Andel elever som uppnått kunskapskraven år 2014-2016



Diagrammet visar att måluppfyllelsen har förbättrats från år 2014 till år 2015 i Österåkers kommunala grundskolor, men att det blev en liten försämring år 2016. För de fristående skolorna i Österåkers kommun har måluppfyllelsen förbättrats varje år under perioden 2014–2016. De fristående skolorna har generellt sett något högre måluppfyllelse än de kommunala skolorna i Österåkers kommun.

När det gäller genomsnittligt meritpoäng i årskurs 9, som visas i diagram 16 nedan, kan en tydlig trend ses i en ökad genomsnittligt meritpoäng. Detta gäller även för samtliga jämförelsegrupper.

Diagram 16. Genomsnittligt meritpoäng år 2014-2016



6.4.2. Grundskolans resultat år 2006-2016

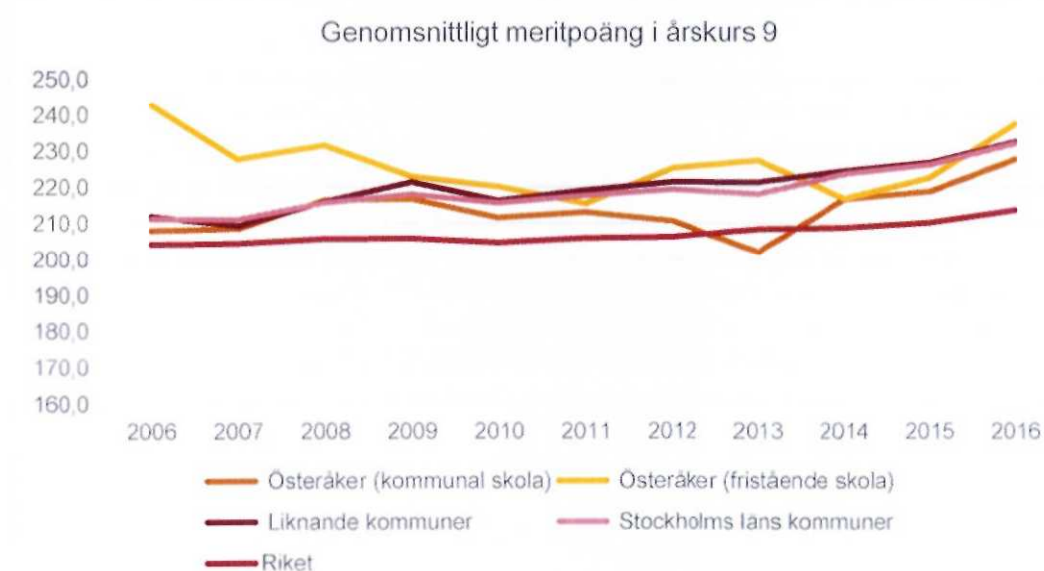
Vid en jämförelse över den senaste tioårsperioden avseende måluppfyllelse blir resultatet enligt nedanstående diagram.

Diagram 17. Andel elever som uppnått kunskapskraven år 2006-2016



Resultaten för Österåkers kommun, både för de fristående som kommunala, visar att den långsiktiga trenden med sjunkande resultat har förändrats från 2014. Samma jämförelse av de genomsnittliga meritvärdet under perioden 2006-2016 visas nedan.

Diagram 18. Genomsnittligt meritpoäng år 2006-2016



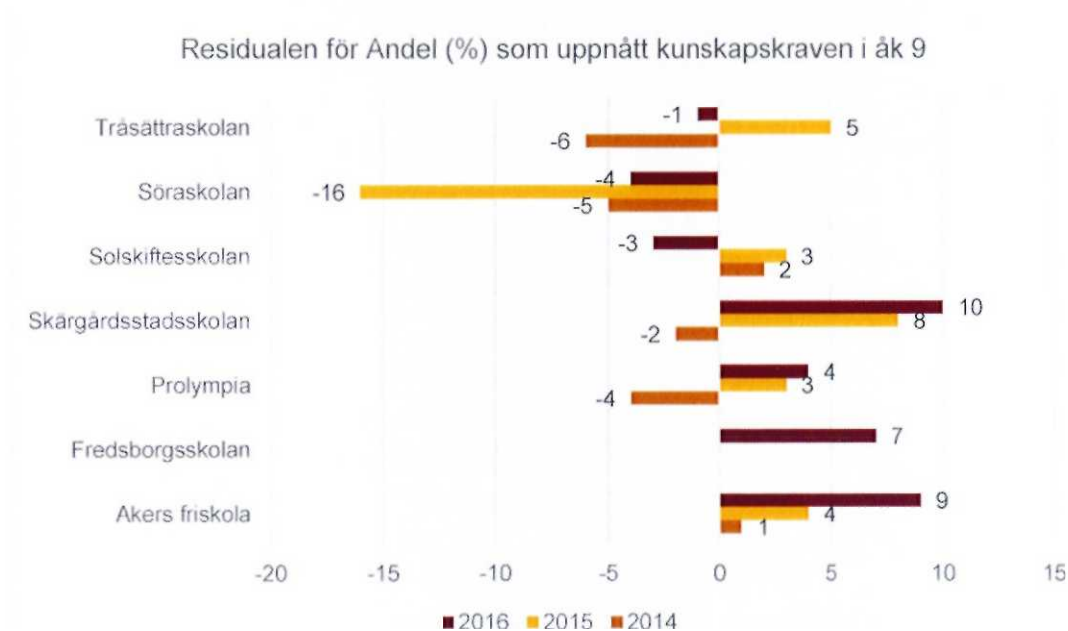
Även här kan vi se att resultaten, efter en nedåtgående trend, vände runt år 2014. Detta gäller för de fristående och de kommunala grundskolorna.

6.4.3. Resultat med hänsyn till elevsammansättning

Skolverket räknar varje år fram ett så kallat modellberäknat värde för varje skolenhet som har elever i årskurs 9. Detta värde jämförs med de faktiska resultaten (det genomsnittliga meritvärdet samt andel elever som uppnått kunskapskraven) i årskurs 9. Skillnaden mellan faktiskt och modellberäknat värde kallas för residual och visar om en skolenhets resultat är högre eller lägre jämfört med om skolenheten påverkats av bakgrundsfaktorerna i samma grad som gäller genomsnittligt för alla skolenheter.

I diagram 19 redovisas residualen för andelen elever i årskurs 9 som har uppnått kunskapskraven. Underlaget är hämtat från Skolverkets databas SIRIS (Kvalitet och resultat i skolan).

Diagram 19. Residualen för Andel (%) som uppnått kunskapskraven i åk 9



Diagrammet visar att tre skolor (Akers friskola, Skärgårdsstads skola och Prolympia) har haft en positiv utveckling under de tre åren; residualen har ökat från år 2014 till år 2016. För två skolor (Solskiftesskolan och Träsättraskolan) har residualen ökat från år 2014 till 2015 för att sedan minska till år 2016. För en skola (Söraskolan) har residualen minskat från år 2014 till 2015 och därefter ökat.

6.5. Medskick rörande processer samt generella medskick

Skolnämnden har inte specificerat några särskilda åtgärder eller områden som satsningarna som uppdraget omfattar var avsatta att stärka. Det saknas också en sammanhållen ansats avseende instruktioner och uppföljning av åtgärder och resultat. Sammantaget gör detta att en utvärdering av satsningarnas effekter blir svår att genomföra.

Vid en jämförelse av grundskolans resultat över tid går det att utläsa en negativ trend fram till år 2013; en trend som år 2014 vände till att bli en positiv utveckling av grundskolans resultat. Utvecklingen av enheternas respektive residual pekar inte entydigt på samma trend; på enhetsnivå har skillnaden mellan modellberäknat värde och faktiskt värde utvecklats i såväl positiv som negativ riktning under år 2014-2016.

Officiella nyckeltal som visar på förskolans resultat på enhetsnivå, på huvudmannanivå samt nationell nivå saknas i nuläget. Detta innebär att det blir än mer viktigt att de satsningar som berör förskolan som skolnämnden önskar genomföra är tydliga avseende satsningarnas syfte, önskad effekt samt att det finns en tydlig plan för uppföljning och analys.

Frågan är om höjningen av resultaten har en koppling till de satsningar som gjorts under åren 2014-2016. Både meritvärden och måluppfyllelse är ett resultat av elevernas samlade utbildningsbakgrund och har påverkats av en rad olika pedagogiska insatser. Det kan därför vara svårt att peka på en enskild faktor som avgörande för ett visst resultat.

Med beaktande av tidsaspekten, år 2014-2016, är det enligt vår bedömning osannolikt att de ökade resurserna redan har haft en effekt på resultaten. Detta är något som behöver utvärderas över tid. Ett sätt att mäta effekter kan vara att följa en specifik elevgrupp över tid. Första steget kan då vara att fastställa vilket nuläge som gäller och vad målsättningen är att dessa elever ska uppnå när de går ut årskurs 9. Insatserna följs sedan upp årsvis och vid behov kan de korrigeras. I en sådan process finns det spårbarhet, dels av vilka typer av aktiviteter som gjorts samtidigt som det går att mäta den samlade effekten. Möjligheten att identifiera vad som är en effekt av en specifik skolas arbetssätt ökar om man jämför olika skolor med varandra. Att följa förändringar över tid är också ett sätt att se om förändrade insatser för eleverna ger någon effekt.

7. Bilaga - Med målen i sikte

