

Möjligheter och konsekvenser av en individriktad strukturpeng



22 januari 2008
Kerstin Alfhagen

Innehållsförteckning

1.	Uppdraget	3
2.	Definitioner	3
2.1.	Skolpeng	3
2.2.	Elevpeng/a-pris	3
2.3.	Strukturmedel	3
2.4.	Skolans upptagningsområde	3
2.5.	SALSA	3
2.6.	Invandrare	4
2.7.	Utvecklingssamtal	4
2.8.	Åtgärdsprogram	4
2.9.	Elev i behov av särskilt stöd	4
3.	Kort historik	4
4.	Andra kommuner	5
5.	Strukturmedel till vad och för vem?	5
6.	Reflektioner och synpunkter	5
6.1.	Socioekonomiska kriterier	5
6.2.	SALSA- kriterier	6
6.3.	Resultat som kriterier	6
7.	Slutsatser	7
7.1	Tidsplan	8
7.2	Implementeringsredskap	8
7.3	Organisationsförslag	9

1. Uppdraget

Barn- och utbildningsnämnden har inför budgetåret 2008 beslutat återinföra skolpeng för grundskolan. Till denna knyts en strukturpeng, som bygger på SALSA och är beräknat på ett geografiskt område/skola.

Frågan har ställts om det går att utveckla strukturmedel så att det kan följa den enskilde eleven och bygga på Haninges mål och strategier för verksamheten. Denna utredning ska belysa möjligheter och konsekvenser av en individriktad strukturpeng som fokuserar på nämndens mål och strategier.

2. Definitioner

2.1. Skolpeng

Kommunens genomsnittliga kostnad per elev som följer elever till friskolor och andra kommuner.

2.2. Elevpeng/a-pris

Den summa pengar per elev, som kommunens grundskolor får när medel för centrala grupper m.m. avräknats.

2.3. Strukturmedel

De pengar man tar från alla skolpengar, som ska till kommunens skolor, för att bilda en pott, som fördelas enligt kriterier som ser olika ut i olika kommuner. Avsikten är att kompensera de skolor som anses ha mindre förutsättningar att lyckas uppnå målen.

Oftast tar man socioekonomiska hänsyn. Storstadssatsningen är ett exempel på detta för riket.

2.4. Skolans upptagningsområde

Alla elever som bor i kommunen grundplaceras på en närliggande skola. Det geografiska området dessa elever bor i utgör en skolas upptagningsområde.

Elever kan välja annan skola om plats finns, men skolan måste ta emot alla som fått sin grundplacering där.

2.5. SALSA

Det är de bakgrundsfaktorer, som Skolverket använder för att beskriva förväntat resultat av elevernas betyg i år 9.

Enligt olika rapporter har man kommit fram till att föräldrarnas utbildningsnivå, andelen pojkar och andelen elever med utländsk bakgrund vägs in som förklaring till att vissa kommuner/skolor, som har dessa bakgrundsfaktorer, har många elever

utan godkända betyg. Skolverket förväntar sig alltså att Haningeelever ska ha lägre betyg och färre godkända än t.ex. Täby.

Skolverket säger att SALSAS är ett grovt mått och får inte användas till att rangordna skolor. Det kan inte heller användas som kvalitetsmått.

2.6. Invandrare

Begreppet används olika i olika sammanhang. Det kan vara en elev som är född i ett annat land och/eller har en förälder eller båda föräldrarna men utländsk bakgrund. För dessa elever kan skolorna söka centrala medel, nyanländspeng.

2.7. Utvecklingssamtal

Planerat samtal mellan elev, lärare och förälder. Samtalet ska leda fram till en individuell utvecklingsplan för eleven. Den ska vara framåtsyftande och beskriva vad elev, lärare och förälder ska göra för att eleven ska nå bra resultat.

2.8. Åtgärdsprogram

När en elev inte uppnår uppställda mål ska enligt lag ett åtgärdsprogram upprättas. Åtgärderna ska leda till att eleven lyckas.

2.9. Elev i behov av särskilt stöd

I förvaltningen finns en stöдавdelning, som utreder om elever anses ha rätt till extra medel på grund av bl. a olika funktionshinder.

Stödet kan vara pengar till skolan eller i form av personell resurs som exempelvis psykolog, talpedagog eller specialpedagog.

3. Kort historik

I början på 1990-talet införde Haninge skolpeng. Medel för social struktur avsattes och fördelades efter ett antal kriterier som t.ex. andel socialbidragstagare, ensamstående föräldrar, medelinkomst, andel invandrare, brottsstatistik m.m. Det gjordes en sammanvägning och bedömning av vilka skolor som utifrån upptagningsområdet var i behov av stöd. Åtta skolor fick del av dessa pengar.

I början av 2000-talet var acceptansen för resursfördelningen låg och ett nytt system togs fram och har fungerat fram till 2008-01-01. Detta system byggde också på att skolorna fick pengar utifrån antal elever. Det nya var att man avsatte buffertar på flera nivåer i den centrala förvaltningen. Syftet med dessa var att lindra effekterna av att många elever samtidigt valde annan skola eller att tillflödet av nya elever var stort under läsåret.

Även i detta system fanns en strukturpott, men den fördelades så att de flesta skolor fick någon del av den.

4. Andra kommuner

Har andra kommuner strukturmedel?
Vilka kriterier gäller i så fall?
Följer strukturmedel eleven?

Dessa frågor ställdes till Sollentuna, Södertälje och Täby.

Täby har inga strukturmedel.
Sollentuna och Södertälje inför 2008-01-01 strukturmedel beräknade på SALSA-kriterier knutna till skolornas upptagningsområde.

Elever som byter skola tar med sin skolpeng plus strukturmedel om skolan har fått sådana. Pengen är inte individuellt beräknad utan är ett snitt för den skolans elever.

5. Strukturmedel till vad och för vem?

Syftet med någon form av behovsfördelning av medel är att se till att alla elever ska uppnå målen.

I Haninges vision och strategi är det tydligt uttalat att det är resultaten som eleverna presterar som är det övergripande målet.

I barn- och utbildningsnämndens Mål- och budget 2008 preciseras dessa mål till

- förbättrade resultat i prov/tester och betyg
- höga förväntningar på alla elevers möjlighet att klara målen
- trygghet och arbetsro i alla skolor

I utredningar och observationer som gjorts på förvaltningen de senaste tre åren har följande synsätt förankrats

- alla elever kan lyckas om man har höga förväntningar på dem,
- det är inte fel på eleverna,
- skolan måste anpassa arbetssätt och metoder till elevernas behov och
- det krävs engagerade lärare och föräldrar

6. Reflektioner och synpunkter

6.1. Socioekonomiska kriterier

Fram till 2005, då förvaltningen efter kartläggningar, observationer och utredningar gjorde en s.k. ”synvända”, har man tänkt i termer av att man inte kan ställa krav på eleverna därför att de lever i en socialt belastad miljö. Detta synsätt har präglat förvaltningens arbete under många år.

Vi har trott på att om bara eleverna är trygga i skolan och trivs kan de inhämta kunskaper sedan.

Vi har nu erfärit att det man gör då är att elever och hela skolor har låga förväntningar på sin egen förmåga. I värsta fall blir det uppfyllande profetior. Om man ändå väljer att tilldela en skola extra medel på kriterier, som är relevanta för ett geografiskt område, ska man inte låta ett sådant bidrag följa med elever som byter skola. De elever som byter har oftast starkt stöd från hemmet och har höga förväntningar ställda på sig.

Skälet till att en strukturpeng till skolan ändå kan vara relevant är den stora mängden elever med samma bakgrund och detta kan kräva extra resurser som stöd för eleverna. Stödet kanske behövs i form av en fritidsgård eller annat som berör andra förvaltningar än Barn och utbildning.

För att uppnå kunskapsmålen är dessa kriterier inte lämpliga.

6.2. SALSA- kriterier

Att tilldela en skola strukturmedel utifrån upptagningsområdets SALSA- kriterier strider mot Skolverkets intentioner om hur SALSA ska användas.

Jag anser det dessutom uteslutet att elever som går till andra skolor tar med sin strukturpeng. Dels kanske eleven som individ inte uppfyller kriterierna och om han/hon gör det är det utpekande och oetiskt. Att peka ut pojkar som särskild målgrupp att satsa extra resurser på låter som ett fall för DO. Om halva befolkningen behöver stöd måste det ske inom ramen för ordinarie undervisningskostnader.

Att identifiera barn till lågutbildade måste upplevas som kränkande. Det är föräldrarnas engagemang och förväntningar, som är avgörande för om eleven ska lyckas.

Nyanlända elever behöver definitivt extra resurser. Språket är en förutsättning för fortsatta studier och extra medel bör följa eleven under lång tid.

6.3. Resultat som kriterier

Att identifiera de elever som inte uppnår de resultat som förväntas måste vara en del av det löpande uppföljningsarbetet.

Det eleverna presterar kommuniceras i utvecklingssamtalet mellan elev, lärare och förälder. En individuell utvecklingsplan skrivs.

I samtalet kan man få svar på de ej mätbara målen d.v.s. får eleven stöd hemifrån och hur kan föräldrar uppmuntras att hjälpa sitt barn samt upplever eleven trygghet och har arbetsro i skolan. I de fall målen inte uppnåtts skriver skolan en åtgärdsplan.

Denna process och dess dokument är redan beslutade i lag och kommunen har dessutom förtydligat den genom att beskriva dem som kvalitetsdeklarerade tjänster.

Alltså finns alla nödvändiga underlag om man väljer att tilldela resurser utifrån resultat.

Denna modell borde kunna tillämpas också för förskolan. Särskolan har liknande resursfördelning, som bygger på elevernas behov i ett system med fem nivåer. För gymnasieskolan gäller andra regler.

7. Slutsatser

Utöver skolpeng finner jag det mest logiskt att tilldela medel för elever med åtgärdsprogram. Dessa skall svara mot nämndens kunskapsmål, mål om förväntningar och en lugn arbetsmiljö.

Man måste se över om det skall vara en schablon med definierade tillägg i flera nivåer vilket kan utredas i centrala stödavdelningen. Mindre åtgärder skall inte ge några medel, det behöver således inte alltid utgå pengar för en åtgärd. Det viktiga är att skolan måste beskriva åtgärder, som sedan måste redovisas ha haft effekt. Åtgärderna kan lika gärna vara kompetensutveckling av lärare, som föräldrautbildning. Centrala stödavdelningen och Mediecenter kan redovisa sina verktygslådor, men det är läraren och skolan som ska bestämma åtgärderna. Den centrala stödavdelningens uppdrag blir då att godkänna att åtgärden är av den arten att ersättning ska utgå och bedöma kostnaden samt tilldela medel eller personal enligt fastställda kriterier.

En språkpeng bör knytas till nyanlända elever och följa eleven under flera år. Skolan skall besluta hur dessa pengar skall användas så att eleven uppnår målen. Det kan vara modersmålundervisning, studiehandledning och svenskundervisning.

Uppföljning måste ske kontinuerligt och i kvalitetsredovisningen ska framgå vad skolan åtgärdat.

Det är önskvärt med något incitament som gör att det lönar sig bättre för skolan att åtgärda elevernas måluppfyllelse så snabbt och tidigt som möjligt i stället för att plocka ut pengar under lång tid för en elev som ständigt upplever ett misslyckande. Lärare kan få en bonus eller det kan läggas in som lönekriterier.

Pengen är i detta förslag individuellt baserad och kan följa eleven vid byte av skola. Detta gäller alla skolbyten även friskolor och till andra kommuner. Skolpengen måste justeras så att man inte betalar en annan anordnare både ogravrad skolpeng och en individriktad strukturpeng. Medel för denna nya ”åtgärdspeng” skall vara nuvarande strukturmedel samt stödenhetens och mediecenters budget för insatser i verksamheten.

Terminologin måste anpassas till lagstiftningen, d.v.s. skolpeng och ersättning för elev i behov av särskilt stöd.

En konsekvens av förslaget ovan är att organisationen behöver anpassas så att Centrala stödavdelningen och Mediecenter utgör en sammanhållen organisation. Det

kan vara en kompetensavdelning som då förfogar över alla centrala resurser för åtgärder av olika slag.

Man kan fundera på om det vore klokt att föra över några personer från stödenheten till kvalitetsenheten inom ekonomiavdelningen eller föra över kvalitetsresurserna till den nya kompetensavdelningen. Alternativ benämning på den avdelningen kan då vara kvalitetsavdelningen.

Nedan följer förslag på implementering och tidsplan.

7.1 Tidsplan

Månad	Åtgärd
Februari	Beslut i ledningsgruppen om principbeslut för åtgärdspeng
Mars	Principbeslut i barn- och utbildningsnämnden med uppdrag att utforma detaljer
April/maj	Arbetsgrupper med chefer, rektorer, stödavdelning och mediecenter för att definiera skarpa åtgärder och vem som ska ha pengar för dem. Se modell nedan.
Juni	Beslut i ledningsgruppen om detaljförslag och rapport/beslut i barn- och utbildningsnämnden
Augusti	Kvalitetsdialoger mellan chef och rektor
September	Bedömning och beslut om åtgärdspeng och fördelning
Oktober	Mål- och budgetbeslut i BUN
November/december	Skolornas budget utformas
Januari 2009	Start för nya budgetar.

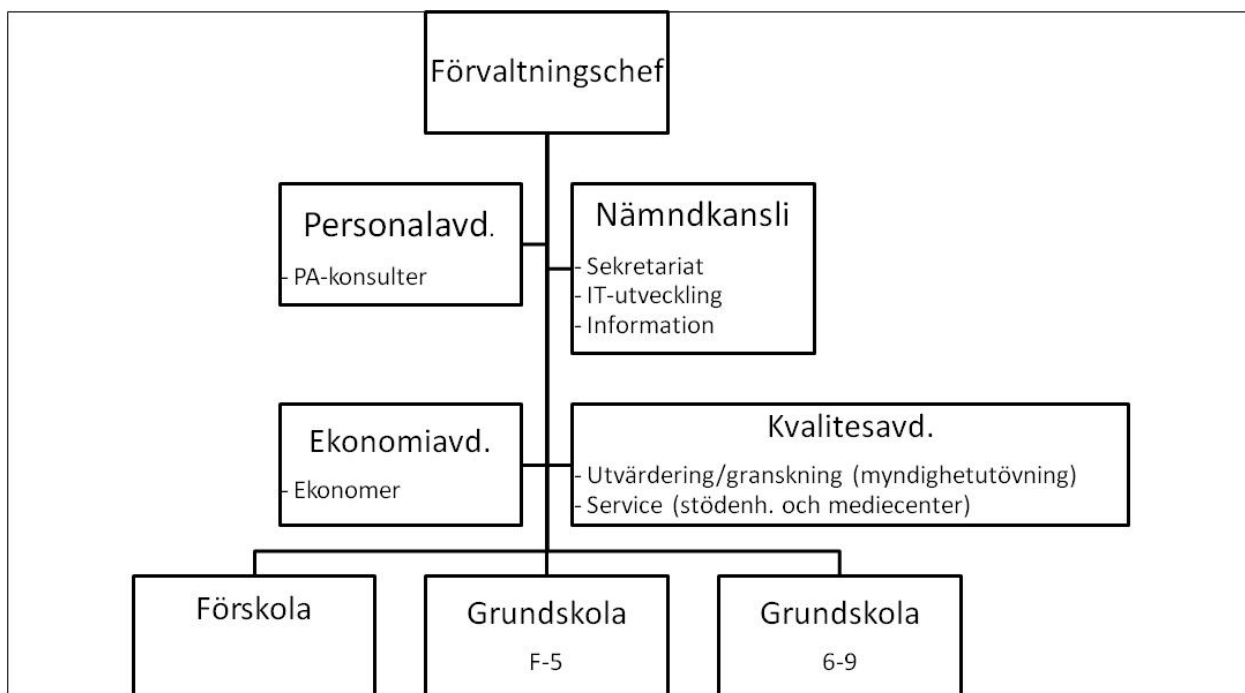
7.2 Implementeringsredskap

Chefer och berörda bildar arbetsgrupper och arbetar konkret med att definiera vad som kan vara skarpa åtgärder och vem som ska bekosta dem. Förslag följer

Exempel på åtgärder	Kostnadsfördelning
Specialkompetens som inte finns i kommunen Språkutbildning	Skolan tilldelas pengar efter behov för inköp av tjänst eller hjälpmedel
Kompetensutveckling för lärare/personal Ämnesfördjupning/breddning Ämnesmetodik Specialpedagogik Utbildning i arbetssätt	Erbjuds efter godkännande av behov från stödavdelningen/mediecenter
Läxläsning Stöd av specialpedagog Uppföljningar Grupperingar Nya metoder	Ingår i skolornas ordinarie budget

7.3 Organisationsförslag

I konsekvens med vad som redovisats ovan skulle en anpassad organisation få följande utseende.



Linje	Stab	Arbetsuppgifter och ansvar
X		Kunskapskontroll, prov, betyg, utvecklingssamtal, individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram.
	X	Uppföljning, utredning, tillsyn och inspektion.
	X	Enhetligregistrering
	X	Statistik för att över tiden följa resultat för elevgrupper och ämnen mm.
X	X	Analysur linje och stabsperspektiv.
X	X	Kvalitetsdialoger i samråd.
	X	Bedömning och resursfördelning i samråd.
	X	Kvalitetsredovisning i samråd.