



Handläggare: Gunilla Schedin

Tfn: 08-508 09 015

Till Norrmalms stadsdelsnämnd

MBL-upplaga

Nytt resursfördelningssystem för förskola, grundskola, barn med behov av särskilt stöd samt verksamhet för barn och ungdom - yttrande till kommunstyrelsen

Förslag till beslut

Remissen besvaras med stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Ylva Tengblad
stadsdelsdirektör

Annette Luengo
avdelningschef

Ann-Charlotte Nilsson
ekonomichef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen fick 2003 i uppdrag att göra en översyn av det s.k. resursfördelningssystemet för förskola och grundskola. Översynen föranleddes av att man konstaterat att det råder betydande skillnader i förutsättningar och skolresultat mellan barn i olika delar av staden. Översynen har resulterat i ett förslag till nytt resursfördelningssystem som föreslås träda i kraft 2005. För Norrmalms stadsdelsnämnd innebär förslaget kraftigt minskade resurser framför allt vad gäller grundskoleverksamheten.

Förvaltningen har inget att invända mot att man genom ändringar i resursfördelningssystemet söker förbättra villkoren för de barn och ungdomar som växer upp i familjer med socioekonomiskt mera knappa resurser. Enligt förvaltningens uppfattning har den socioekonomiska strukturen dock getts en alltför stor betydelse i det nu föreslagna resursfördelningssystemet. Förvaltningen anser också att förslaget rent allmänt är svåröverskådligt vad gäller de budget- och verksamhetsmässiga konsekvenserna.

Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom stadsmiljö- och planeringsavdelningen i samråd med barn- och ungdomsavdelningen och ekonomiavdelningen. Ärendet har behandlats i förvaltningsgruppen den 13 och 19 april 2004.

Bakgrund

Kommunstyrelsen fick 2003 i uppdrag att göra en översyn av och föreslå förändringar i det s.k. resursfördelningssystemet för förskola och grundskola. Uppdraget föranleddes av att man konstaterat att det råder betydande skillnader i förutsättningar och skolresultat mellan barn i olika delar av staden. I uppdraget ingick att samordna översynen med översynen av kostnader och behov för barn med behov av särskilt stöd, översynen av flyktingschablonen samt översynen av stadens politiska organisation (SPO-utredningen).

Stadsledningskontoret har nu tagit fram ett förslag till nytt resursfördelningssystem. Förslaget har remitterats till samtliga stadsdelsnämnder samt till utbildningsnämnden för yttrande.

Remissen i sammanfattning

Nuvarande fördelning av resurser till förskole- och grundskoleverksamhet bygger främst på antalet inskrivna barn i förskolan respektive elever i grundskola. Resurserna fördelas huvudsakligen i form av *schabloner* baserade på barnens respektive elevernas ålder.

Vad gäller grundskolan fördelas resurser i form av *schabloner* även för modersmålsundervisning, svenska som andraspråk och för undervisning av flyktningbarn. För förskolan finns motsvarande tilldelning av resurser för språkstödande verksamhet.

Utöver dessa två typer av schabloner görs även en *behovsbaserad fördelning* av resurser som bygger på socioekonomiska skillnader mellan olika stadsdelsområden.

Vad gäller barn med behov av särskilt stöd samt stadsdelsnämndernas barn- och ungdomsverksamhet fördelas resurser till 50 % utifrån antalet barn och ungdomar och till 50 % utifrån socioekonomiska variabler.

I remissen refereras till en rad olika studier som visar betydelsen av barns bakgrund och familjesituation vad gäller skolresultat och behovet av särskilt stöd. Man har t.ex. kunnat konstatera att bland de elever som vårterminen 2002 gick ut grundskolans år 9 i Stockholm var 94 % av dem som hade svensk bakgrund behöriga att söka till gymnasieskolans nationella program jämfört med endast 73 % av dem som hade utländsk bakgrund.

Även när det gäller behovet av särskilt stöd har man konstaterat att det finns stora skillnader mellan barn med svensk respektive utländsk bakgrund. Den kvalitets-

granskning Skolverket genomförde 1998 visade exempelvis att andelen elever som skolorna själva bedömde ha behov av särskilt stöd var betydligt högre i invandratäta områden. Av den s.k. BUS-utredningen, som 2001 genomfördes i Stockholms läns kommuner och landsting, framgick att barn från invandrarfamiljer hade större problem än svenskfödda barn och också att barn från lägre socialgrupper hade fler avvikelser i beteendet.

Utredningens förslag

Utgångspunkten har varit att ta fram ett enklare och mer tillförlitligt resursfördelnings-system som inte går att påverka genom eget handlande och som tar hänsyn till skilda förutsättningar i staden.

Följande förändringar föreslås:

Schabloner inom förskola och grundskola föreslås ersättas med ett åldersindelade *grundbelopp* per inskrivet barn lika för alla stadsdelsnämnder och ett *tilläggsbelopp olika* för varje stadsdelsnämnd.

Det föreslagna *grundbeloppet* avser grundläggande verksamhet i förskola och grundskola.

Det föreslagna *tilläggsbeloppet* baseras på en social faktor som räknas fram för varje stadsdelsnämnd. Den sociala faktorn ska spegla skillnader i förutsättningar för förskolebarn och elever och de behov som direkt eller indirekt kan bero på sociala och ekonomiska olikheter.

Den sociala faktorn föreslås baseras på tre, mot tidigare fyra, socialekonomiska variabler och föreslås också få ett delvis nytt innehåll.

De föreslagna variablerna är:

- andelen familjer med låg inkomst (för ensamstående föräldrar med årsinkomst upp till 160 tkr och för sammanboende upp till 200 tkr)
- andelen barn till föräldrar där båda har enbart förgymnasial utbildning
- andelen utrikes födda barn eller barn med föräldrar som båda är födda i annat land

Inom **förskolan** föreslås nuvarande deltidsschabloner ersättas med ett *grundbelopp* per inskrivet barn i åldern 1-3 år respektive barn i åldern 4-5 år. Grundbeloppet inkluderar ett basbehov av språkstöd.

Nuvarande resurser för språkstöd, socioekonomisk fördelning och medel för barn med behov av särskilt stöd föreslås sammanföras till ett socioekonomiska *tilläggsbelopp*

baserat på de föreslagna socioekonomiska variablerna. Det socioekonomiska *tilläggsbeloppet* tillförs 30 % av nuvarande tilldelning av resurser för barn med behov av särskilt stöd.

Inom **grundskolan** ersätts nuvarande schabloner med ett *grundbelopp* för skolår f-3, skolår 4-6 respektive skolår 7-9. Grundbeloppet avser att inkludera ett basbehov av insatser för barn med behov av särskilt stöd, modersmålsundervisning och svenska som andraspråk.

Nuvarande schabloner för modersmålsundervisning, svenska som andra språk och undervisning av flyktningbarn samt socioekonomisk fördelning föreslås sammanföras med grundskolans medel för barn med behov av särskilt stöd till ett socioekonomiskt *tilläggsbelopp*, som tillförs 70 % av nuvarande resurser för barn med behov av särskilt stöd. Tilläggsbeloppet inkluderar även statsbidraget för personalförstärkningar, vilket redan idag fördelas efter socioekonomiska variabler.

Utiifrån den översyn av flyktingschablonen som stadsledningskontoret genomfört under 2003 föreslås att flyktingschablonen avskaffas, vilket betyder att stadsdelsnämnder som har flyktungelever får finansiera undervisningen inom ramen för övrig resurstilldelning.

Medel för skolpliktsbevakning föreslås fördelas separat. Avdraget för skolpliktsbevakning föreslås höjas från 3 % till 4 %, vilket betyder att resurser motsvarande 6 mnkr omfördelas från de fristående till de kommunala grundskolorna. Förslaget motiveras av att kommunen har skolpliktsansvar för alla elever som bor i respektive skolas upptagningsområde.

Utbildningsförvaltningen föreslås få i uppdrag att utarbeta riktlinjer för resursfördelning till enskilda förskolor och fristående grundskolor.

Effekter av förslaget

Förslaget till nytt resursfördelningssystem innebär att socioekonomiska förhållanden väger tyngre än i nuvarande resursfördelningssystem vad gäller fördelning av resurser till extra språkstöd, svenska som andraspråk, modersmålsundervisning och insatser för barn med behov av särskilt stöd.

Syftet med förslaget är att kompensera de mycket stora skillnader som finns vad gäller förutsättningar och skolresultat mellan barn och elever i olika delar av staden. Genom omfördelning av resurser anses barn i socialt missgynnade områden få bättre förutsättningar och nå högre resultat i skolan.

Den föreslagna omfördelningen av resurser gör också att stadsdelsområden med inbördes relativt stora socioekonomiska olikheter får mer resurser medan socioekonomiskt

homogena områden får mindre resurser eller procentuellt lägre ökning än med nuvarande system.

Förslaget innebär **totalt sett** att tio stadsdelsnämnder får ökad resurstilldelning och åtta får minskad tilldelning. Stadsdelsnämnder med stadsdelar som ingått i storstadssatsningen (Husby, Rinkeby, Rågsved, Skärholmen och Tensta) får ökad tilldelning, liksom flera socioekonomiskt mindre gynnade stadsdelsnämnder i söderort. Samtliga stadsdelsnämnder i innerstad, utom Maria-Gamla stan, får minskad tilldelning.

Vad gäller **förskolan** innebär förslaget till *grundbelopp* ingen större omfördelning av resurser mellan stadsdelsnämnderna.

Förslaget av *tilläggsresurser* ger störst ökning till stadsdelsnämnderna i Vantör med 25,8 %, Spånga-Tensta med 24,3 % och Kista med 10,5 %. Stadsdelsnämnderna i Bromma, Älvsjö och Kungsholmen får störst minskning, med 44,9 %, 34,5 % respektive 24,2 %. Norrmalms stadsdelsnämnd får en minskning med 20,7 %.

Sammantaget får sju stadsdelsnämnder ökade resurser till förskolan, främst de nämnder som har stadsdelar som ingått i storstadssatsningen.

För **grundskolans** del innebär förslaget till *grundbelopp* för de flesta stadsdelsnämnder en ökning med ca 1,5 % jämfört med nuvarande schablontilldelning.

Förslaget till *tilläggsresurser* ger störst ökning till stadsdelsnämnderna i Farsta med 10,5 %, Liljeholmen med 10,1 % och Skarpnäck med 8,1 %. Störst minskning får stadsdelsnämnderna i Bromma, Norrmalm och Älvsjö med 32,1 %, 28,6 % respektive 25,5 %.

Sammanlagt får nio stadsdelsnämnder ökade resurser till grundskolan, främst stadsdelsnämnderna i de södra förorterna samt i Spånga-Tensta och Maria-Gamla stan.

När det gäller **verksamhet för barn och ungdom** ger förslaget till uppgradering av den sociala faktorn ökade resurser främst till de fem stadsdelsnämnder som har stadsdelar som ingått i storstadssatsningen.

Det nya resursfördelningssystemet föreslås träda i kraft 2005.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har inget att invända mot att man genom ändringar i resursfördelningssystemet söker förbättra villkoren för de barn och ungdomar som växer upp i familjer med socioekonomiskt mera knappa resurser. Resurser för barn och ungdom fördelas dock redan idag till förhållandevis stor del utifrån den socioekonomiska strukturen i de olika stadsdelarna.

Förslaget till nytt resursfördelningssystem är enligt förvaltningens mening svåröverskådligt, både vad gäller de ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenserna och det är tveksamt om syftet att ta fram ett enklare och mera tillförlitligt resursfördelningssystem uppnåtts.

Som framgår av förslaget kommer den socioekonomiska strukturen i respektive stadsdelsnämndsområde att ges en större tyngd än idag vid fördelning av resurser, vilket kan skapa bättre förutsättningar för barn i mindre gynnade områden att nå bättre resultat i skolan. Förvaltningen vill dock framhålla att de resultat eleverna uppnår inte alltid kan kopplas till den socioekonomiska strukturen i det område där skolan ligger.

En skola i ett socioekonomiskt mindre gynnat område kan lyckas lika bra eller bättre än en skola i ett mera gynnat område. Det finns också skolor inom en och samma stadsdelsnämndsområde och med likartad socioekonomisk struktur som uppvisar mycket olika resultat vad gäller exempelvis elevernas medelbetyg. Detta framgår inte minst av Skolverkets s.k. Salsaundersökning som visar att ledarskap, lärarnas professionalism, d.v.s. kompetens och engagemang, arbetssätt och klimatet i skolan är viktiga framgångsfaktorer för hur väl en skola lyckas nå målen.

Vad gäller frågan om modersmålsundervisning framhålls i utredningen att det enligt Språkcentrum finns stora skillnader mellan beviljade modersmålsschabloner och antalet elever som deltar i undervisningen. Förvaltningen vill påpeka att exempelvis flera skolor på Norrmalm har anställda lärare som svarar för viss modersmålsundervisning, vilket gör att man inte har behov av att ”köpa” dessa tjänster från Språkcentrum. Detta kan således förklara den differens som finns mellan beviljade modersmålsschabloner och antalet elever som faktiskt deltar i undervisningen.

Budget- och verksamhetsmässiga konsekvenser

Sammanfattningsvis anser förvaltningen att den sociala faktorn, d.v.s. den socioekonomiska strukturen i de olika stadsdelarna, ges alltför stor betydelse i det nu föreslagna resursfördelningssystemet. Enligt förvaltningen måste även antalet / andelen barn i stadsdelsnämndens verksamheter vara en del i viktningen, på samma sätt som i nuvarande fördelning av resurser vad gäller barn med behov av särskilt stöd och verksamhet för barn och ungdom.

Förvaltningen tycker att det är svårt att se helheten i det föreslagna systemet eftersom tilldelningen till de enskilt drivna förskolorna och fristående grundskolorna exkluderats. I nuvarande system för fördelning av medel till barn med behov av särskilt stöd ingår tilldelningen till enskilt drivna förskolor och fristående grundskolor som en del av helheten. Att fördelningen till dessa verksamheter inte berörs i förslaget, särskilt vad gäller den socioekonomiska faktorn i tilläggsbeloppen, gör förslaget till resursfördelning ofullständig.

Enligt förvaltningens uppfattning borde frågan om fördelning av resurser till enskilt drivna verksamheter ha blivit belyst inom ramen för den nu genomförda översynen, i synnerhet då SPO-utredningen nyligen föreslagit att stadsdelsnämnderna ska överta ansvaret i denna del för barn och elever i enskilt driven verksamhet och fristående grundskolor.

Det faktum att förslaget till tilläggsbelopp för grundskolan grundar sig på den socio-ekonomiska strukturen i de olika stadsdelsnämndsområdena kan för en stadsdel som Norrmalm, där sammanlagt 40 % av eleverna kommer från andra stadsdelar eller andra kommuner, ge en fördelning av resurser som inte är rättvisande. Tilläggsbeloppet borde istället grundas på de elever som rent faktiskt går i skolor inom respektive stadsdelsnämndsområde. (”vi” är inte helt överens om att det här stycket ska vara med – själv tycker jag att det finns ”en poäng” i det)

Frågan om skillnader i hyreskostnader för de olika stadsdelsnämnderna har inte belysts i förslaget till nytt resursfördelningssystem. Förvaltningen anser att nämndernas skilda förutsättningar vad gäller hyreskostnader till följd av geografiskt läge och svårigheter att effektivt utnyttja lokalerna i de s.k. palatsskolorna borde ha beaktats.

För de stadsdelsnämnder som till följd av det föreslagna resursfördelningssystemet kommer att få större budgetmässiga förändringar föreslås att övergångsbestämmelser bör övervägas. I detta fall behövs en närmare precisering av vad som avses med *större förändringar* och också av vilken form av övergångsbestämmelser man tänkt sig.

Grundskola

Vad gäller det föreslagna *grundbeloppet* för grundskola föreslås att detta utgår med tre olika belopp beroende på skolår. Det framgår dock inte av utredningen varför man föreslår tre olika nivåer i stället för som idag, då schablonen endast utgår i två nivåer. Detta kan uppfattas som en återgång till att tänka i termer av tidigare låg-, mellan- och högstadium, vilket knappast överensstämmer med de intentioner som finns i läroplanen för grundskolan. Förvaltningen har dock inget att invända mot att grundbeloppet utgår med tre olika belopp beroende på skolår.

För att tillgodose ett basbehov av svenska som andraspråk, modersmål och barn med behov av särskilt stöd föreslås att medel motsvarande en höjning av grundbeloppet med ca 1,5 % omfördelas från det nya tilläggsbeloppet, motsvarande 55 mnkr för hela staden.

Förslaget till *tilläggsbelopp* inom grundskolan innebär att Norrmalms stadsdelsnämnd får en minskning med närmare 30 % jämfört med de medel som idag utgår för barn med behov av särskilt stöd, svenska som andraspråk, modersmålsundervisning och undervisning av flyktingbarn. För Norrmalms stadsdelsnämnd innebär detta en minskning med 10,3 mnkr, vilket exempelvis motsvarar kostnaden för 26 lärartjänster.

Vad gäller de variabler som föreslås ingå i den nya sociala faktorn förefaller dessa enligt förvaltningens mening vara rimliga. Möjligen kan man ifrågasätta om variabeln "andelen utrikes födda barn eller barn med föräldrar som båda är födda utomlands" inte tillmätts en alltför stor betydelse. Vad den sociala faktorn, till skillnad från idag, däremot inte tar hänsyn till är den s.k. befolkningsfaktorn, d.v.s. antalet / andelen barn i åldern 0 till 17 år inom respektive stadsdelsnämndsområde. Konsekvensen av detta är att stadsdelsnämnder med ungefär samma socioekonomiska struktur erhåller samma tilldelning i kronor vilket medför att tilldelningen per barn i vissa fall skiljer sig kraftigt åt.

Ett exempel är stadsdelsnämnderna Östermalm och Norrmalm, som i förslaget erhåller 27,2 respektive 25,7 mnkr i tilläggsbelopp. De kommunala grundskolorna på Norrmalm har ca 1 000 elever fler än Östermalm. Per elev innebär detta att Norrmalms stadsdelsnämnd, jämfört med Östermalms, erhåller ca 2 500 kr lägre tilldelning per elev, vilket motsvarar 25 %. Även mellan andra stadsdelsnämnder med ungefär samma socioekonomiska struktur men med stora skillnader i elevantal uppstår samma förhållande, t.ex. mellan Rinkeby och Skärholmen.

Från förvaltningens sida är vi oroad över de konsekvenser det föreslagna resursfördelningssystemet kan komma att få för stadsdelsnämndens grundskoleverksamhet. Redan nuvarande system ger Norrmalms stadsdelsnämnd den lägsta medelstillsdelningen per elev. Detta har inneburit att skolorna på Norrmalm redan nu tvingats dra ner på specialundervisning och olika former av resurstjänster.

Om förslaget till nytt resursfördelningssystem genomförs finns det därför stor risk för att ytterligare personalnedskärningar blir nödvändiga. För grundskolorna kan det röra sig om en minskning på upp till fyra lärartjänster per skola, vilket i sin tur leder till större klasser. Det kan också bli fråga om att minska antalet speciallärare och de personalresurser i övrigt som inte är helt nödvändiga för att fullgöra den garanterade timplanen.

Sammantaget kan detta innebära att grundskolorna på Norrmalm inte kommer att kunna upprätthålla samma kvalitet på undervisningen som idag. Detta betyder i sin tur att det finns risk för att förutsättningarna för eleverna att uppnå godkända resultat i grundskolan försämras.

Förskola

Förvaltningen anser att förslaget om att samma *grundbelopp* per barn i förskola ska utgå oberoende av om barnet är s.k. heltids- eller deltidsbarn är bra. Detta underlättar planeringen för enheterna och minskar administrationen. För Norrmalms stadsdelsnämnd innebär förslaget i denna del en obetydlig förändring motsvarande 0,1 %.

Förslaget till *tilläggsbelopp* inom förskola, baserat på socioekonomiska variabler, innebär för Norrmalms stadsdelsnämnd en minskning med 2,3 mnkr motsvarande drygt 20 % jämfört med de medel som idag utgår för barn med behov av särskilt stöd, språkstöd och socioekonomisk fördelning. Vad förvaltningen anført vad gäller den sociala faktorns betydelse för grundskolan gäller även för förskoleverksamheten.

Vad gäller förskoleverksamheten på Norrmalm innebär förslaget till nytt resursfördelningssystem inte lika stora förändringar som inom grundskolan men även här kan det, om förslaget genomförs, bli nödvändigt att göra större barngrupper och / eller dra ner på vissa specialresurser.

Verksamhet för barn och ungdom

Förslaget till resursfördelning för verksamhet för barn och ungdom innebär för Norrmalms stadsdelsnämnd en minskning med ca 8 %, motsvarande 1,7 mnkr jämfört med de medel som idag erhålls.

Den sociala faktorn för Norrmalm minskar från 3,48 % till 2,78 % med de föreslagna variablerna. Till skillnad från de föreslagna tilläggsbeloppen för förskola och grundskola, innebär förslaget att den s.k. befolkningsfaktorn kvarstår och att hänsyn alltså tas till respektive stadsdelsnämnds andel av befolkningen i åldersgruppen 0-17 år.

Förvaltningen anser att stadsdelarnas andel av befolkningen i aktuell åldersgrupp måste beaktas och vad gäller verksamhet för barn och ungdom är att förslaget till resursfördelningssystem är acceptabelt med hänsyn till utredningens uppdrag

Barn med behov av särskilt stöd

Enligt förvaltningens uppfattning tar det föreslagna resursfördelningssystemet för lite hänsyn till de individuella svårigheter barn kan ha oavsett familjens ekonomi och föräldrarnas utbildningsnivå, som exempelvis inlärningssvårigheter och neuropsykiatriska funktionshinder. Inom stadsdelen Norrmalm finns t.ex. ett relativt stort antal barn med neuropsykiatriska diagnoser.

Barn och ungdomar med behov av särskilt stöd måste även i fortsättningen få sina behov tillgodosedda. Detta gör att resurser från den reguljära verksamheten måste tas i anspråk, vilket kan få stora konsekvenser för övriga elever.

För barn som inte går i grundskola i det "egna" stadsdelsområdet föreslås att medel kan sökas hos hemstadsdelen för barn med mycket stora behov av särskilt stöd eller stora behov av språkstöd. Det behövs en närmare precisering av vad som avses med *mycket stora behov* och *stora behov*. Det är också viktigt att klargöra vem som avgör om behov av särskilt stöd eller språkstöd föreligger. Är det den skola där barnet går eller är det "hemstadsdelen" ?

Många elever och föräldrar uppskattar möjligheten att kunna välja skola utifrån de olika pedagogiska inriktningar som erbjuds. I Norrmalms skolor kommer ca 30 % av eleverna från andra stadsdelar och 10 % från andra kommuner, vilket sannolikt beror på att flera skolor på Norrmalm har en speciell inriktning. Det finns exempelvis musikklasser, judiska klasser, tvåspråkiga klasser och MA-NO-klasser. Om en elev inte kan garanteras att få de extra insatser som eventuellt kan komma att behövas finns risk för att det fria valet av skola begränsas.

Bilaga

Förslag till nytt resursfördelningssystem för förskola, grundskola, barn med behov av särskilt stöd och verksamhet för barn och ungdom.