

Kvalitetsgranskning
Rapport 2014:01

Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet

Skolinspektionens rapport 2014:1
Diarienummer 400-2011:6497
Stockholm 2014
Foto: Ryno Quantz

Innehåll

Sammanfattning	6
<hr/>	
1. Inledning	10
<hr/>	
2. Granskningens resultat	12
2.1 System för resursfördelning	12
2.2 Åtgärder för att motverka segregationens negativa konsekvenser	17
2.3 Uppföljning, utvärdering och utveckling av resursfördelning och andra åtgärder	22
<hr/>	
3. Avslutande diskussion	25
<hr/>	
4. Bakgrund, syfte och frågeställningar	29
<hr/>	
5. Metod och genomförande	33
<hr/>	
6. Referenser	36
<hr/>	
7. Bilagor	38



V

S

R

D

S

T

X

X

Y

A

O

Förord

Skolinspektionen har i uppdrag att granska kvaliteten i sådan utbildning och pedagogisk verksamhet som står under myndighetens tillsyn. Granskningen innebär en detaljerad och systematisk undersökning av verksamhetens kvalitet inom ett avgränsat område, i förhållande till mål och riktlinjer. Utgångspunkten är alla barns och elevers lika rätt till en god utbildning i en trygg och stimulerande miljö.

Huvudsyftet med kvalitetsgranskningen är att bidra till utveckling. Granskningen gör tydligt vad som behöver förbättras för att i högre grad nå målen för verksamheten inom det aktuella området. Syftet är även att beskriva väl fungerande inslag och att visa på framgångsfaktorer.

Skolinspektionens iakttagelser, analyser och bedömningar redovisas dels i form av enskilda beslut till de granskade kommunerna, dels i denna övergripande och sammanfattande rapport. Genom beskrivningar av viktiga kvalitetsaspekter inom granskningsområdet, avser rapporten att ge ett utvecklingsstöd även för kommuner som inte har granskats.

Rapporten redovisar resultatet av Skolinspektionens kvalitetsgranskning med inriktning mot kommunala skolhuvudmäns resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter inom förskola, grundskola och fritidshem. Iakttagelserna och slutsatserna gäller de 30 kommuner som granskats och avser därmed inte att ge en nationell bild av förhållandena. Vilka kommuner som granskats framgår i bilaga 7.

Resultaten visar att det är få kommuner som tydligt styr resurser till de enheter som har störst behov utifrån barns och elevers måluppfyllelse och den socioekonomiska strukturen. Flertalet granskade kommuner behöver förbättra uppföljningen och utvärderingen av resursfördelningen.

Skolinspektionens avdelning i Lund har ansvaret för denna granskning, med Maria Kärrman som ansvarig enhetschef. Projektledare för kvalitetsgranskningen har varit Elisabeth Porath Sjöo. Roger Niklewski har sammanställt rapporten.

Stockholm 2014

Ann-Marie Begler
Generaldirektör

Björn Persson
Avdelningschef

Sammanfattning

Skolinspektionen har granskat hur kommunerna arbetar med att fördela sina resurser så att segregationens negativa effekter för resultaten i skolan kan motverkas.

Granskningen har också berört om resursfördelningen följs upp och utvärderas samt om resursfördelningen justeras och insatser ändras eller nya vidtas till följd av skolresultaten. Rapporten innehåller också en kartläggning av andra insatser som kommuner gör för att förebygga och minska skolsegregationens effekter i utsatta förskolor och skolor.

I granskningen har Skolinspektionen funnit att en övervägande majoritet av de granskade kommunerna kan utveckla sitt arbete för att motverka segregationens negativa effekter inom förskola, grundskola och fritidshem. I 25 av 30 granskade kommuner har Skolinspektionen riktat kritik mot kommunernas arbete med uppföljning och utvärdering av det resursfördelningssystem som man tillämpar.

”... lika tillgång till utbildning ...”

Skolinspektionens granskning bekräftar tidigare studier av Skolverket¹ som visat att den omfördelning av resurser som kommunerna gör utifrån behov är förhållandevis försiktig och att fritidshem och förskolor mera sällan omfattas av någon omfördelning.

Utbildningen ska enligt skollagen vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshem oavsett var i landet den anordnas. Tre krav som skollagen ställer är lika tillgång till utbildning, likvärdig kvalitet på utbildningen och att utbildningen ska vara kompenserande.

Granskningen har genomförts i 30 kommuner över hela landet, av varierande storlek. De är valda bland de 50 kommuner i landet som har störst socioekonomiska skillnader mellan bostadsområden, enligt ett urval som Skolverket gjorde 2009.

¹ Skolverket (2009) Rapport 330. Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?

”... likvärdig kvalitet på utbildningen ...”

Resultatet från granskningen visar att intervjuade skolpolitiker, förvaltningsföreträdare, rektorer och föräldrar med få undantag bekräftar att de är medvetna om en skolsegregation, i den meningen att det mellan skolor i kommunen råder stora skillnader i elevsammansättning med avseende på socioekonomisk och utländsk bakgrund. Denna segregation anser de undantagslöst har sitt upphov i bostadssegregation. Ofta beskriver de en tendens till förstärkning genom att det fria skolvalet sker selektivt, så att elever med svensk bakgrund och med föräldrar som har högre egen utbildning i större utsträckning utnyttjar det fria skolvalet.

Här följer Skolinspektionens viktigaste iakttagelser:

Endast en liten del av de ekonomiska resurserna omfördelas för att uppväga skillnader i barns och elevers förutsättningar.

I tolv av de granskade kommunerna har Skolinspektionen identifierat utvecklingsområden som är direkt förknippade med resursfördelningssystemet. I ett mindre antal kommuner är omfördelningen så liten, till exempel 1–2 procent av grundskolans budget, att det framstår som osannolikt att omfördelade medel kunnat få någon påtaglig effekt.

I de fall omfördelning alls sker inom förskolan liknar den grundskolans. Omfördelning mellan fritidshem enligt socioekonomiska kriterier förekommer sällan.

Resultatet visar dock att det finns kommuner som åstadkommer kraftfull omfördelning. Exempel finns där skolor fått upp till 50 procent högre skolpeng än genomsnittet som resultat av socioekonomisk omfördelning, vilket skapat förutsättningar för att utveckla verksamheten.

Det finns inte ett resursfördelningssystem som passar alla kommuner.

I granskningen framkommer att det finns olika modeller för resursfördelning. Kommunernas inbördes förhållanden skiljer sig åt, varför ingen modell kan sägas vara idealisk i alla kommuner. Detta bekräftar vad Skolverket har redovisat i sin undersökning från 2009.

En tendens som kunnat iakttas i granskningen är att den socioekonomiska faktorn **vårdnadshavarens utbildningsbakgrund** används av allt fler kommuner. **Migrationsbakgrund** används av 24 av 30 granskade kommuner. Migrationsbakgrund definieras dock i ökande utsträckning som **elever födda utomlands** istället för som tidigare med det vidare begreppet **utländsk härkomst**, som innefattar att vårdnadshavarna är födda utomlands. Faktorn utländsk härkomst anses av allt färre av de granskade kommunerna meningsfull att använda, eftersom elever födda i Sverige av föräldrar som är födda utomlands har i det närmaste samma betygsresultat som elever med föräldrar födda i Sverige.² Detta förhållande har dock ännu inte fått fullt genomslag i kommunernas resursfördelningssystem.

² Skolverket (2012) Rapport 374 , Likvärdig utbildning i svensk grundskola? Sid 56

Uppföljning, utvärdering och utveckling av resursfördelningssystemet och andra insatser sker alltför sällan.

Granskningen visar att 25 av 30 kommuner behöver utveckla och förbättra uppföljningen och utvärderingen av sitt resursfördelningssystem och även vilka effekter de får. Detsamma gäller uppföljningen av andra insatser för att motverka segregationens negativa effekter. Detta innebär att många kommuner saknar ett underlag för den politiska diskussionen om hur resurser ska fördelas, trots att resursfördelningen och hur dessa resurser sedan används har en avgörande betydelse för skolornas möjligheter att tillgodose elevens rätt till utbildning i enlighet med författningarnas krav.

Granskningen har sett exempel på framgångsrik förbättring av måluppfyllelsen där ett kraftfullt resursfördelningssystem kombinerats med ett långsiktigt utvecklingsarbete.

Granskningen visar att det finns enstaka exempel på hur skolor fått kraftigt förbättrad måluppfyllelse i kommuner som givit dem betydande resurstillskott. Resurstillskottet har på dessa skolor omsatts i ett långsiktigt och medvetet utvecklingsarbete, baserat på ett fungerande kvalitetsarbete, och skolan har i sitt inre arbete införlivat arbetsmetoder som forskning visar vara effektiva. Ett exempel på detta är Gottsundaskolan i Uppsala kommun.³

Det finns i granskningen också exempel på kommuner där det bedrivs ett medvetet och långsiktigt utvecklingsarbete på huvudmannanivå, vilket resulterat i förbättrad måluppfyllelse för kommunen totalt. I ett sådant framgångsrikt exempel kombineras insatser av vitt skilda slag, som till exempel fysiska förändringar av skolor och upptagningsområden, metodutveckling av undervisningen med forskarstöd, program för elever från missgynnade hemförhållanden, satsningar på föräldrar, lönesatsningar på skickliga lärare och utnyttjande av arbetstidsavtal för organisationsutveckling.

”... ett långsiktigt och medvetet utvecklingsarbete ...”

Minskad skolsegregation kan åstadkommas genom fysiska insatser i form av skolbyggen och ändrade områdesgränser.

I granskningen beskrivs ett antal exempel på kommuner där man har eller planerar att genomföra olika typer av insatser för att minska skolsegregation genom strategiska skolbyggen med ändrade upptagningsområden. I två kommuner har kommunpolitiker menat att sådana insatser hålls tillbaka då de befarar att tillstånd till nyetableringar av fristående skolor skulle kunna omintetgöra effekten av sådana satsningar och innebära att elevunderlaget minskade så att en nybyggd skola inte kan utnyttjas för sitt ändamål.

Språkinriktad undervisning är ett av få exempel på insatser som gagnar alla elever med bristande stöd i hemmet.

I granskningen beskrivs ett stort antal insatser vilka kommunerna i intervjuerna framhåller som framgångsrika när det gäller att minska segregationen i skolresultat. Många insatser riktar sig till nyanlända elever och handlar om kartläggning av kunskaper i alla ämnen och starkt språkstöd under de

3 Se Bilaga 4

första åren i Sverige. Det är däremot ovanligt med insatser som är ägnade att motverka segregation och bristande måluppfyllelse hos elever med svensk bakgrund vars föräldrar har svag utbildningsbakgrund. Ett exempel på sådana insatser är språkinriktad undervisning, vilket några av de granskade kommunerna har valt att satsa på. Denna innebär att pedagoger i alla ämnen vinnlägger sig om att parallellt bygga upp såväl ämnets fackmässiga innehåll som det ämnesspecifika språket.

1 | Inledning

Internationella komparativa mätningar har visat att kunskapsresultaten i vissa ämnen har sjunkit i den svenska skolan under de senaste decennierna. Parallellt med den generella sänkningen av kunskapsresultaten har spridningen i resultat ökat. Skillnaderna mellan de högst och lägst presterande eleverna har blivit större såväl mellan skolor som mellan grupper av elever⁴, ibland på en och samma skola. I den senaste PISA-rapporten bedömer dock Skolverket att spridningen mellan skolor med avseende på elevers socialekonomiska bakgrund (skolsegregationen) är liten i Sverige, vid en internationell jämförelse.⁵

I en av skollagens inledande bestämmelser (1 kap. 8 §) fastslås att tillgången till utbildning inom skolväsendet ska vara lika för alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden. Vidare slås fast att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet, oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 §). Hänsyn "ska tas till barns och elevers olika behov" och skolan ska "uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen" (1 kap. 4 §).

Segregation⁶ är enligt Skolverkets kunskapsöversikt "Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? (2009)" en viktig orsak till att skillnaderna i kunskapsresultat mellan olika skolor ökar. Skolan har blivit mindre framgångsrik i sitt uppdrag att "uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen" och därmed mindre likvärdig. Ökad sortering av elever mellan skolor utifrån dolda egenskaper som studiemotivation och föräldraengagemang, kamrateffekter och lärarförväntningar, kvalitetskillnader mellan skolor och förändrade undervisnings-sätt kan vara tänkbara förklaringar, menar Skolverket. Att gå på en skola där många kamrater har föräldrar med eftergymnasiala utbildningar ger en större

4 Skolverket (2012) Rapport 374. Likvärdig utbildning i svensk grundskola. s 6.

5 Skolverket (2013) Rapport nr 398. PISA 2012 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap. s 151.

6 En skola betraktas som segregerad då elevgruppen på skolor är homogen med avseende på etnicitet och socioekonomisk bakgrund.

positiv effekt på skolresultaten för en elev idag än i slutet på 90-talet, enligt Skolverkets kunskapsöversikt.⁷

Denna kvalitetsgranskning undersöker i 30 av landets 50 mest segregerade kommuner, dels om och i så fall hur resursfördelningen används i syfte att minska segregationens negativa effekter⁸, dels vilka andra insatser som görs i kommunerna och om kvalitetsarbetet är sådant att underlag skapas för fortsatt förbättring.

Diskussionen om det fria skolvalets möjliga effekter när det gäller segregation har inte berörts i denna rapport.

7 Skolverket (2009) Vad påverkar resultatet i svensk grundskola – kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer

8 Se ordförklaringar

2 | Granskningens resultat

Skolinspektionen har i granskningen funnit att en övervägande majoritet av de granskade kommunerna kan förbättra sina strategier för att motverka segregationens negativa effekter inom förskola, grundskola och fritidshem.

Två kommuner i granskningen, Kalmar kommun och Landskrona kommun, är de enda där Skolinspektionen inte funnit skäl att peka ut några särskilda utvecklingsområden.

Samtliga i granskningen intervjuade grupper av föräldrar, rektorer, förvaltningsledningar och politiker ombads inledningsvis vid intervjuerna att ge sin bild av kommunens situation, om de uppfattar att det finns segregation i kommunen och vilka effekter för verksamheten i förskola, grundskola och fritidshem de uppfattar att detta i så fall medför. De fick också ange vilka faktorer de anser har bidragit till segregation. Intervjupersonerna bekräftar med några undantag att det förekommer segregation i kommunen. Genomgående är att intervjupersonernas bild är att segregation i förskola, skola och fritidshem är kopplad till bostadssegregation.

2.1 System för resursfördelning

I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. (1 kap. 4 § skollagen).

Enligt propositionen (2009/10:165 sid 221) är ett syfte med paragrafen att uppmärksamma professionens och huvudmännens ansvar att vid resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt anpassa verksamheten utifrån elevernas skilda behov och förutsättningar.

Forskning⁹ talar för att förbättrade resultat förutsätter att ekonomiska resurser omsätts i aktiva insatser i form av metodutveckling och organisation,

⁹ Vad påverkar resultaten i svensk grundskola (Skolverket 2009): s 176

så som förarbetena beskriver. Resurstillskott kan i många fall betraktas som ett nödvändigt, men inte tillräckligt, villkor för resultatförbättring. Ekonomiska resurser inverkar inte på resultatet direkt, de inverkar bara genom de inlärningsprocesser som de möjliggör.¹⁰ Om mer pengar används till att anställa fler lärare och minska gruppstorleken, utan att det medför förändringar i arbetssättet, förbättras inte självklart resultaten. Resultaten från studier av lärarkompetensens betydelse för elevernas resultat visar entydigt att lärares kompetens, förvärvad genom yrkeserfarenhet, pedagogisk utbildning, ämnesutbildning eller kompetensutveckling, har positiva effekter på elevers resultat. Eftersom erfarenhet, utbildning och kompetensutveckling kostar, är sambandet mellan lärarkompetens och resultat samtidigt också ett samband mellan ekonomiska resurser och resultat.¹¹ Ett tydligt exempel på detta redovisas i denna rapport, Gottsundaskolan i Uppsala.

Vilken grad av omfördelning enligt socioekonomiska kriterier som kommunen genomför mellan skolor kan därför ha avgörande betydelse för skolans möjligheter minska skillnaderna och förbättra resultaten.

Granskningen av kommunernas insända dokument visar att de pengar skolorna får ska täcka kostnader för mycket olika insatser i olika kommunerna. Vid granskning och jämförelser måste man vara medveten om dessa skillnader. Kommuners sinsemellan helt olika organisation och finansiering av

”Resurstillskott ...
ett nödvändigt,
men inte tillräckligt
villkor ...”

insatser för barn och elever i behov av särskilt stöd har till exempel stor betydelse. Om en plats på en resursskola eller modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet är en fri nyttighet för skolan, eller om den helt eller delvis ska betalas ur skolans budget, påverkar starkt skolans ekonomiska förutsättningar. Enligt företrädare för förvaltningarna och rektorer kan en skola vid sidan av

generella fördelningssystem också få pengar för särskilda projekt eller satsningar. Det kan ske på olika sätt, till exempel efter beslut om tilläggsanslag i kommunfullmäktige, genom nämndbeslut eller genom att förvaltningschefen disponerar särskilda medel för utvecklingsinsatser. Det har ibland också redovisats betydande skillnader i skolors budgeterade kostnader och faktiska utfall. Skolor kan ha betydande budgetöverskridande under något eller några år. Detta visar på vikten av att kommunerna har kontroll över hur resurserna fördelas och vilka effekter detta får.

Med få undantag fördelar de granskade kommunerna i första hand pengar till förskola, grundskola och fritidshem i form av ett volymbaserat grundbelopp, lika för alla barn och elever i en viss åldersgrupp. I förskolan är beloppet högst för de yngsta barnen, i skolan ökar beloppen med elevernas ålder proportionellt mot undervisningstiden i olika årskurser. Så gott som alla kommuner fördelar därefter till grundskolorna ett belopp som bestäms av olika kriterier i form av socioekonomiska faktorer eller migrationshistorik hos barn/elev och/eller deras föräldrar. Utrymmet för denna omfördelning av resurser, mätt som andel av budget, varierar stort i de granskade kommunerna. Skolinspektionen har i dokument och intervjuer fått uppgifter som varierar från 1,17 procent till 40 procent av grundskolebudgeten för undervisning.

De kriterier som används för resursfördelning till förskolor är i 14 kommuner föräldrarnas utbildningsbakgrund och utländsk bakgrund, med vilket kan avses att barnen och/eller föräldrarna är födda utomlands. Varianter på

10 Skolverket (2009) Rapport nr 330. Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov. Sid 21
11 A a sid 20

särskild fördelning förekommer. I en kommun får förskolorna i några områden en extra elevpeng utifrån områdets socioekonomiska förhållanden. Skolinspektionen konstaterar att omfördelningen i vissa fall är så ringa att förutsättningar för kraftfullt utvecklingsarbete saknas.

Några av de granskade kommunerna framhåller att förskolor som har många barn med kortare vistelsetid, på grund av att föräldrarna är arbetslösa eller föräldralediga, ändå får full ersättning och därigenom ett inbyggt "strukturestöd". Detta betyder att förskolegrupper i vilka ingår barn med arbetslösa föräldrar får en större resurstilldelning än barnens vistelsetid normalt motiverar.

Olika bakgrundsfaktorer vid resursfördelning

I 26 av de 30 granskade kommunerna används ett resursfördelningssystem till grundskolan som bygger på en volymbaserad grundresurs för varje elev, åldersrelaterad i förhållande till antalet undervisningstimmar i olika årskurser. Till detta kommer en tilläggsresurs som är framräknad på grundval av olika socioekonomiska bakgrundsdata för elever och vårdnadshavare. Även om ett antal olika modeller används i kommunerna är de variabler som används i Skolverkets SALSA¹²-modell vanligast. Uppgiven andel av budget som omfördelas varierar mellan 1,17 procent och 40 procent. Tio kommuner ligger i intervallet 9–15 procent.

Nedan presenteras olika faktorer som förekommer i de granskade kommunernas beräkningsmodeller. En mera utförlig beskrivning finns i bilaga 3.

- **Vårdnadshavarnas utbildningsbakgrund.** Utbildningsnivån beräknas på en skala där värdet 1 motsvarar högst folkskola/grundskola, värdet 2 gymnasieutbildning och värdet 3 eftergymnasial utbildning med minst 20 högskolepoäng.
- **Migrationsbakgrund.** 24 av 30 granskade kommuner använder på ett systematiskt sätt denna faktor. De granskade kommunerna använder dock i ökande utsträckning faktorn elever födda utomlands istället för det vidare begreppet utländsk härkomst. Ibland finns bägge faktorerna med, men utlandsfödda får större tyngd i modellen. Det förekommer också att kommuner i modellen skiljer på elever som kommit till Sverige inom 3 år och inom 4-6 år.
- **Andel pojkar.** Fem kommuner har denna faktor i modellen. Skälet till detta är att pojkars genomsnittliga meritvärde är lägre än flickors på nationell nivå.
- **Ekonomiskt bistånd.** Fem kommuner använder i sin modell förekomst av försörjningsstöd.
- **Familjesammansättning.** Tre kommuner använder familjesammansättning, det vill säga om eleven bor med en, två eller ingen av sina vårdnadshavare.
- **Tillägg för små skolor.** Ett separat bidrag till små byskolor förekommer i fyra granskade kommuner, i syfte att åstadkomma tillräckligt bred kompetens i lärarlaget trots få elever.

Ett intressant exempel på en jämförelsevis komplex modell, som på ett ambitiöst sätt söker anpassa resurserna till elevernas förutsättningar och

12 Skolverkets Arbetsverktyg för Lokala Sambandsanalyser (Andel elever med utländsk bakgrund födda utomlands, elever med utländsk bakgrund födda i Sverige men föräldrarna är födda utomlands, andel pojkar, föräldrarnas sammanvägda utbildningsnivå)

”...volymbaserad grundresurs för varje elev ...”

dessutom systematiskt följs upp och anpassas till förändringar, är den som Uppsala kommun vid granskningstillfället 2012¹³ använder för alla skolor i kommunen. Den grundar sig på sambanden mellan variabler (vårdnadshavarens utbildningsbakgrund, förekomst av ekonomiskt bistånd, invandrad för 3-6 år sedan och familjesituation) och målpuppfyllelse för fem på varandra följande kullar avgångselever i årskurs 9 i Uppsala kommun. År 2012 utgjorde strukturersättningen tolv procent av Barn- och utbildningsförvaltningens budget. Högsta ersättning till en skola var 30 000 kronor per elev och lägsta 3 591 kronor per elev. Detta kan jämföras med grundbeloppen per elev som var 55 000 kronor för årskurserna 1-3, 60 000 kronor för årskurserna 4-6 och 70 000 kronor för årskurserna 7-9. Kommunen satsar dessutom extra ekonomiska resurser på de yngsta barnen i förskoleklass till och med årskurs 2.

Ofta låter kommuner skolorna disponera sin samlade budget för grundskola och fritidshem gemensamt. Genom att använda tilläggsresurserna för grundskolan för att förstärka fritidshemmet, vilket i vissa fall sker, får den omfördelning som skolan tilldelas genomslag också i fritidshemmen. I ett mindre antal kommuner sker omfördelning av resurser till fritidshemmen utifrån centralt insamlad statistik på individnivå. Sammantaget konstaterar Skolinspektionen att omfördelning av resurser till fritidshemmen sker i en minoritet av de granskade kommunerna.

Kommunernas resursfördelningssystem behöver utvecklas

Spridningen i kostnad för undervisning per elev är stor i de granskade kommunerna. År 2011 var, som exempel, undervisningskostnaden i Nackas grundskolor i genomsnitt 56 300 kronor per elev, i jämförelse med Borlänge 39 200 kronor per elev.¹⁴ Förutsättningarna för omfördelning blir mycket olika utifrån en sådan spridning. Den mest gynnade skolan i en kommun får kanske inte mer resurser till undervisning än den minst gynnade i en annan, oavsett behoven. Kommuner med låg resurstilldelning till förskola, grundskola och fritidshem kan därmed ha frånhänt sig möjligheten att åstadkomma en resursfördelning som står i överensstämmelse med barnens och elevernas olika förutsättningar och behov, vilket författningarna förutsätter. För en redovisning av hur utbildningskostnaden per elev varierar i de granskade kommunerna, jämfört med genomsnittet i respektive kommungrupp, se bilaga 7 figur 3. Samma problematik gäller också fritidshem och förskola.

I tolv av de granskade kommunerna har Skolinspektionen formulerat utvecklingsområden som är direkt kopplade till kommunens system för resursfördelning. I ett mindre antal kommuner är den faktiska omfördelningen så liten, till exempel 1-2 procent av grundskolans budget, att det framstår som osannolikt att omfördelade medel kunnat få någon påtaglig effekt när det gäller att motverka segregationens negativa effekter.

Skolinspektionen har också pekat på behov av utveckling när systemet för resursfördelning varit så otydligt och svårt att följa att kommunens egna förskolechefer och rektorer uppgett att de inte förstått systemet.

¹³ Från och med 2014 tillämpar Uppsala kommun ett nytt resursfördelningssystem för grundskolan där hänsyn tas till nyanlända elever under deras tre första år i Sverige samt föräldrars utbildningsbakgrund.

För nyanlända elever differentieras ersättningen med hänsyn till ursprungslandets Human Development Index, ett mått som beskriver ett lands levnadsförhållanden samt ekonomiska och sociala utveckling. Det används sedan 1990 av United Nations Development Program.

¹⁴ Skolverkets statistik, SIRIS från 2011

Även om kommunerna har ett system för resursfördelning framkommer i granskningen att en vanlig uppfattning hos huvudmannen är att resursfördelningen inte ger önskade effekter. Någon systematisk uppföljning eller utvärdering av resursfördelningen ligger dock sällan till grund för denna uppfattning. Endast ett fåtal rektorer och förskolechefer uppger att kommunernas omfördelning av resurser skapat tillräckliga möjligheter att anpassa utbildningen till elevernas förutsättningar och behov. Granskningen bekräftar Skolverkets bedömning¹⁵ från 2009 att "helhetsintrycket är att kommunerna är försiktiga med att differentiera resurserna mellan enheter som utifrån socioekonomisk struktur har väldigt olika utgångsläge för att bedriva sin verksamhet."

”... resursfördelningen ger inte önskade effekter.”

Kommunernas resursfördelningssystem modifieras på områdes- eller kommunalnivå

I granskningen framkommer exempel där det råder stora skillnader mellan den differentiering i resursfördelningssystemet som dokument på central nivå i en kommun beskriver och den faktiska omfördelning som slutligen kommer varje skola och enhet till del. Detta är kommunens politiker och företrädarna för förvaltningen inte alltid medvetna om. Mot denna bakgrund är det viktigt att kommunerna genom noggrann uppföljning och utvärdering förvissas sig om att det utrymme som finns i delegationsordningen är ändamålsenligt så att den avsedda kommunala styrningen också kommer till stånd.

Vanligen fördelas resurser av kommunfullmäktige till en ansvarig nämnd, som sedan i sin tur fördelar resurserna vidare. Detta kan ske direkt till förskolor, skolor och fritidshem, som i 19 av de granskade kommunerna, eller via en kommunalnämnd eller områdesansvarig tjänsteman, som i 11 av de granskade kommunerna.

I en av de granskade kommunerna, Lund, går undervisningsresursen inte via någon av de två barn- och utbildningsnämnder som finns i kommunen, utan från kommunfullmäktige direkt till varje förskola, skola och fritidshem. Detta sker enligt samma kriterier till såväl den kommunala verksamheten som till de fristående förskolorna och skolorna.

I såväl Lunds direkta som i övriga kommuners indirekta fördelning finns ofta kompletterande lokala undersystem som påverkar utfallet av de ursprungligen formulerade fördelningskriterierna. Det kan till exempel förekomma att skolenheterna måste lämna tillbaka pengar för att på områdesnivå säkra gemensamma resurser för barn i behov av särskilt stöd. Så sker bland annat i Uppsala där en nämnd fördelar resurserna men en utförarorganisation kan omfördela mellan enheter. Även i Lunds direkta system förekommer en viss omfördelning på områdesnivå mellan skolor på tjänstemannanivå, inom respektive område.

Denna områdesvisa omfördelning gör att de generella principer för socioekonomisk eller annan omfördelning som kommunerna beskriver i centrala dokument, i stor utsträckning kan ha blivit ändrade genom beslut på lägre nivå när rektorn eller förskolechefen får sitt budgetbelopp. De principer huvudmannen beslutat kan därigenom vara satta ur spel. Exempel på detta är resursfördelning till modersmål och studiehundledning. Vid intervjuer med förvaltningschefer i några kommuner beskrivs en problematik som Skolinspektionen bedömer som allvarlig. Om kostnaden för modersmåls-

¹⁵ Skolverket (2009) Rapport 330 Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov

undervisning och studiehandledning ska betalas ur skolenhetens budget, med anledning av att alla medel för denna verksamhet fördelats ut i resursfördelningssystemet, har det inträffat att eleverna inte fått den undervisning och handledning de har rätt till. Några kommuner har sett sig nödsakade att återföra pengar till central hantering för att säkerställa en miniminivå av modersmålsundervisning och studiehandledning.

Skolinspektionens analys visar att huvudmannen systematiskt behöver försäkra sig om att beslutad omfördelning också får avsett genomslag i respektive verksamhet.

Resursfördelningen till fristående verksamhet är inte alltid författningenlig

I några av de granskade kommunerna bedömer Skolinspektionen att kommunen behöver se över och bättre anpassa resursfördelningen till fristående förskolor, skolor och fritidshem så att lagens krav på lika villkor uppfylls. Bakgrunden till detta är till exempel en dom¹⁶ där det fastställts att kommuner ska fördela resurser till fristående skolor på samma grunder som till den egna verksamheten. Det har bland annat gällt kommuner

”... lagens krav på lika villkor ska uppfyllas.”

som har ett differentierat system för sina egna skolor, baserat på statistik från Statiska Centralbyrån, men sedan tilldelar de fristående skolorna ett genomsnittsbelopp. Sedan Högsta förvaltningsrätten beslutat att inte meddela prövningstillstånd i sådant ärende står det nu klart att detta förfarande inte är tillåtet. Detta innebär att kommunerna inte kan fördela resurser enligt socioekonomiska kriterier till sin egen verksamhet och ge fristående skolor ett genomsnittsbelopp. Detta har påpekats i kommunbesluten.

2.2 Åtgärder för att motverka segregationens negativa konsekvenser som genomförs utöver den generella resursfördelningen

Huvudfokus i detta avsnitt är att redogöra för vad kommunerna gjort för att förbättra likvärdigheten utöver det generella resursfördelningssystemet. Det gäller bland annat organisation, val av metoder och arbetssätt. De exempel som ges har i granskade dokument och/eller intervjuer beskrivits som positiva. Samtliga granskade kommuner bedriver någon form av arbete med angivet syfte. Skolinspektionen har i granskningen dock funnit att uppföljning och utvärdering av gjorda insatser ofta saknas.

En stor del av det arbete som bedrivs i kommunerna genomförs utifrån generella önskemål om att förbättra skolornas betygsresultat, vilket i sin tur också kan bidra till att minska skillnad i kunskapsresultat som har med exempelvis social bakgrund att göra. De flesta åtgärder kommunerna beskriver är relaterade till barn och elever med migrationsbakgrund, trots att betygsstatistiken visar att andra faktorer, främst föräldrarnas utbildningsbakgrund, har större inverkan.

16 Kammarrätten i Göteborg den 7 juni 2012 i mål 1656-11

En majoritet av kommunerna lyfter fram de inledande insatserna för nyanlända barn och elever som viktiga för att förebygga låg måluppfyllelse.

Åtgärder i form av förberedelseklasser, modersmål och studiehandledning

I flertalet granskade kommuner med stor andel utlandsfödda återfinns särskilda undervisningsgrupper för nyanlända elever. Några kommuner har medvetet förlagt förberedelseklasser/introduktionsklasser till skolor med övervägande andel elever födda i Sverige. Där erbjuds eleverna sedan att gå kvar. Detta bidrar till att skolor blir mindre homogena än tidigare, då motsvarande verksamhet var förlagd till områden med stor andel utlandsfödda elever.

I flera av de granskade kommunerna har mottagandet av nyanlända barn och ungdomar utvecklats i samarbete mellan olika kommunala instanser. I Västerås sker sedan 2007 ett samarbete mellan Västerås stads skolverksamheter, Centrum för tvåspråkighet och Familj-Integrationsenheten, under namnet ORIGO. Den vänder sig till nyanlända barn och ungdomar. Ett annat exempel är Slussen som bedrivs i Kristianstad kommun, där barn mellan 0-18 år deltar tillsammans med sina föräldrar i introduktionen. Syftet med Slussen är att få en gedigen bild av det enskilda nyanlända barnets/elevens förutsättningar och behov. De metoder som används är exempelvis att ta fram kunskap om det enskilda barnets kompetenser, kunskapsutveckling och språkutveckling, kartlägga om det finns eventuellt behov av särskilt stöd och om barnet har behov av bearbetning av svåra eller traumatiska upplevelser.

”... särskilda undervisningsgrupper för nyanlända elever.”

En arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet¹⁷ har i februari 2013 lämnat ett antal förslag som ska förbättra mottagandet av nyanlända¹⁸ elever. Där behandlas bland annat kartläggning av kunskaper, förbättrade insatser för att eleven ska tillägna sig svenska språket och möjligheten att erbjuda en begränsad tid i förberedelseklass som introduktion till den svenska skolan.

Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet organiseras vanligen som en kungemensam verksamhet, där undervisningen tillhandahålls som fri nyttighet eller köps av respektive skolenhet.¹⁹

Ett försök att effektivisera modersmålsundervisningen finns i Landskrona kommun. Där sker all modersmålsundervisning efter skoltid från och med höstterminen 2012. Företrädare för kommunen beskriver att detta arbetssätt leder till att modersmålslärarna i ökad utsträckning finns tillgängliga under skoldagen för att ge studiehandledning. Modersmålslärarna kan på detta sätt ingå mer i skolans arbetslag och finnas på plats i klassrummet, vilket underlättar deras planering och samarbete med ämneslärare och klasslärare, vilket i sin tur ger förbättringar för eleverna. Företrädarna för kommunen berättar även att modersmålsläraren sparar tid genom att inte behöver förflytta sig så ofta mellan olika skolor.

I denna granskning har det i ett antal fall uppmärksammats att studiehandledning saknas eller inte erbjuds i en utsträckning som motsvarar elevernas behov under de första åren i Sverige. Samma fenomen har under

17 "Utbildning av nyanlända elever" Ds 2013:6 Utbildningsdepartementet

18 Nyanlända elever definieras som elever som anlänt till Sverige och påbörjat sin utbildning i Sverige efter den tidpunkt då skolplikt normalt inträder, dvs. efter sju, eller om det finns särskilda skäl, åtta års ålder. En elev ska dock inte längre anses som nyanländ efter fyra års skolgång.

19 Skollagen 8 kap. 10 §, Skollagen 10 kap. 7 § första stycket, Skolförordningen 5 kap. 4 §. Enligt skollagen och skolförordningen ska eleverna få undervisning i modersmål, studiehandledning och modersmålsstöd i förskolan.

en följd av år också konstaterats inom Skolinspektionens regelbundna tillsyn. Rektorer anger inte sällan att pengarna inte räcker eller att det finns rutiner och restriktioner som begränsar volymen.

Åtgärder i samarbete mellan olika aktörer

En insats som Helsingborgs kommun och Landskrona kommun båda beskriver som framgångsrikt är samarbetsprojektet Part (Preventivt arbete tillsammans). Part driver flera utvecklingsarbeten för att ta fram effektiva arbetsmodeller som främjar barns skolgång och hälsa. Parts utvecklingsarbete utgår från barn i tre riskgrupper, som har generellt lägre skolresultat än andra barn och i väsentligt högre grad riskerar att drabbas av fysisk och psykisk ohälsa, arbetslöshet och bidragsberoende i vuxen ålder.

Ett exempel som kommunerna berättar om som sker inom Part är samverkan i tvärprofessionella team. Ett exempel är "Skolfam" där en psykolog, en specialpedagog och en socialsekreterare utför tester och ger stöd till skola och familjehem på ett strukturerat sätt över minst 24 månader. En utvärdering har visat att av de "Skolfam"-barn från Helsingborg som gått ut årskurs 9 de senaste fyra åren har samtliga varit behöriga till gymnasiets nationella program.²⁰

I så kallade "Modellklasser" får eleverna modersmålsundervisning, studiehundledning på modersmålet, svenska som andraspråk och undervisning i en sociokulturellt stödjande miljö. Likaså har man i modellklasserna lagt stor vikt vid föräldrasamverkan. En viktig utgångspunkt är kartläggningar av elevernas hälsa, språk- och kunskapsutveckling. Utvärderingen av projektet visar att elevernas resultat har förbättrats i de tester som mäter läsförståelse, grammatisk utveckling, ordförråd och ordavkodning.

I Helsingborgs kommuns finns satsningen Familjemobilisering. Satsningen är en samverkan mellan skol- och fritidsförvaltningen, socialförvaltningen och ABF. Målgruppen är föräldrar med barn i grundskolan. Verksamheten är förebyggande och innebär att lärare på skolor och tolkar tillsammans leder arbetet i familjemobiliseringsgrupperna i studiecirkelform. Metoden går ut på att öka föräldrars delaktighet i barnens utbildning genom att ge dem verktyg för att i hemmet aktivt arbeta med mål ur barnets individuella utvecklingsplan. De får ökad kunskap om det svenska skolsystemet, bland annat genom att träffa och diskutera med personal från skolan, specialpedagog, bibliotekarie eller studie- och yrkesvägledare. Satsningen beskrivs som mycket framgångsrik av kommunens företrädare.

"... i modellklasserna har man lagt stor vikt vid föräldrasamverkan."

Fysiska förändringar - Riva skolor, bygga nya och/eller ändra upptagningsområden

Flera av de granskade kommunerna försöker motverka segregation genom olika fysiska åtgärder i samband med nybyggnad av förskolor och skolor.

Ibland kan ändrade upptagningsområden i samband med att en ny enhet byggs medföra att tidigare homogena skolor får mer blandade elevgrupper. Som exempel kan nämnas Kristianstads kommun, där ombyggnad av en skola i kombination med en ny skolområdesindelning medförde att två skolor

²⁰ www.partinfo.se/skolfam/resultat-hitills/ Hämtat 14 mars 2013.

som tidigare hade haft starkt homogena elevgrupper kom att ersättas av två skolor där elevgrupperna fick en jämn fördelning med hänsyn till socioekonomiska bakgrundsfaktorer.

Ett annat exempel är Nyköpings kommun som planerar en omfattande investering som innebär både nedläggning av skolenheter och bygge av en ny. Resultatet förväntas bli en avsevärt mer heterogen sammansättning av elever.

Läxor

Flera av de intervjuade föräldragrupperna påtalar den risk som finns med att föräldrar har olika stora möjligheter och förmåga att hjälpa sina barn hemma.

Som ett led att minska segregationens negativa effekter anordnar flera av de granskade kommunerna läxhjälp av olika slag. Läxhjälpen erbjuds inom skolan eller inom fritidshemmet och sker i vissa fall i samarbete med frivilligorganisationer.

I Norge har en utvärdering gjorts av en läxhjälpsreform (gratis och för eleverna frivillig läxhjälp för elever i årskurserna 1-4) som infördes läsåret 2010/11.²¹ Studien har inte kunnat dokumentera effekter på individnivå. Utvärderingen visar att läxhjälp fyller flera funktioner för elever och föräldrar på ett bra sätt. Mer läxarbete blir gjort och föräldrar med ont om tid får avlastning. Skolor som före reformen inte hade läxhjälp, men som införde ett erbjudande och fick hög andel deltagande elever, hade en mer positiv utveckling i nationella provresultat över tid än skolor med lågt deltagande. Ett annat huvudsakligt fynd i studien var att läxhjälpen i liten grad har påverkat de systematiska skillnader i elevers studieresultat som sammanhänger med kön och migrationsbakgrund. Sambandet mellan föräldrarnas socioekonomiska status (mätt genom utbildningsbakgrund och inkomst) och elevernas skolresultat har däremot ökat över tid på skolor som har infört läxhjälp i samband med reformen – och ökningen är större än på skolor som hade läxhjälp före reformen. De positiva sambanden tycks bero på att det är de mest framgångsrika eleverna som deltar. För att också de svagaste eleverna ska få utbyte krävs en diskussion om läxhjälpens organisation och innehåll. I studien påtalas att tolkningar om orsakssamband kräver djupare analys och andra typer av data än de använda.

”... språkinriktat arbetssätt inom grundskolan och i vissa fall förskolan.”

Språkinriktad undervisning

Malmö, Vetlanda, Örebro och Uppsala är exempel på kommuner som ingår i granskningen och som satsar på ett språkinriktat arbetssätt²² inom grundskolan och i vissa fall förskolan. Detta innebär att pedagoger i alla ämnen vinnlägger sig om att parallellt bygga upp såväl ämnets fackmässiga innehåll som det ämnesspecifika språket. Detta är en av få åtgärder som kan gagna alla barns och elevers måluppfyllelse.

Lärarsatsningar

Granskningen visar få exempel på att lärarsatsningar används som medel att främja rekrytering av lärare till utsatta skolor eller för att underlätta organi-

21 NOVA – Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. 2013. Evaluering av leksehjelptilbudet 1.-4. Trinn. Sid 112-115, 128-130.

22 Se ordförklaringar

”... mer tid för planering och utvecklingsarbete ...”

sationsförändringar. I Landskrona kommun bedrivs sedan hösten 2011 ett arbetstidsprojekt där tre av grundskolorna ingår. Syftet med projektet är att lärarna genom en ökning i reglerad arbetstid ska förbättra elevernas måluppfyllelse och sin arbetsmiljö. Den förbättrade måluppfyllelsen ska komma till stånd genom att arbetslagen får mer tid för planering och utvecklingsarbete tillsammans i skolan, inte genom att undervisningstiden ökas. Projektet utvärderas i samarbete med Högskolan i Kristianstad

Exempel på sammanhållna strategier

Kommunernas resursfördelning till förskolor, grundskolor och fritidshem är i de granskade kommunerna sällan en tydlig del av en sammanhållen strategi som innefattar ett brett utvecklingsarbete med ett flertal insatser som genomförs, följs upp och utvärderas. I granskningen finns dock exempel på kommuner som visar på en sammanhållen strategi.

Exemplet Landskrona kommun illustrerar hur en kommun genom en bred och långsiktig satsning för att utveckla verksamheten tycks kunna vända en negativ trend och öka måluppfyllelsen. Det genomsnittliga meritvärdet har från år 2007 till 2012 ökat från 190 till 214. Där sker en utveckling och anpassning av verksamheten till elevernas skilda behov och förutsättningar inom alla de områden som beskrivs i propositionen inför den nya skollagen²³, **resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt**. Några exempel på komponenter i Landskrona kommuns strategi är följande:

- Resursfördelningssystem som tar hänsyn till elevernas förutsättningar
- Genomtänkt mottagande av nyanlända barn och elever med noggrann kartläggning och uppföljning av kunskapsutvecklingen
- Mobilisering av flera olika kommunala förvaltningar till stöd för skolan
- Samverkan med andra kommuner, region Skåne, universitet och högskola
- Metodutveckling med forskarstöd i skolornas inre arbete
- Program för elever från missgynnade hemförhållanden
- Satsningar på att informera och stärka föräldrar
- Lönesatsningar på skickliga lärare
- Nya arbetstidsavtal för organisationsutveckling
- Fysiska förändringar av skolor och upptagningsområden
- Satsning på extern utvärdering av program och metoder med hjälp av forskare

I en kommun, Helsingborg, har man från innevarande år politiskt fastställt riktlinjer för hur de extra medel som skolor tilldelas av resursfördelningssystemet ska användas på skolorna. Språkutveckling, metodutveckling för att uppnå högre måluppfyllelse och stöd till barn/elever anges här som ändamål. I övriga granskade kommuner kan rektorer och förskolechefer själva disponera extra resurser. Intervjuade rektorsgrupper beskriver, i flertalet kommuner, att extra medel används till att öka personaltätheten och därigenom skapa mindre undervisningsgrupper. Få uppger dock vad som möjliggörs genom mindre undervisningsgrupper, eller om dessa främst riktats mot yngre elever och "svaga" elever, eller använts mer generellt. Andra exempel som framkom-

²³ Proposition 2009/10:165 sid 221

mer i granskningen är förstärkt studiehandledning, undervisning i svenska som andraspråk och ämnesundervisning på modersmål.

Gottsundaskolan i Uppsala kommun är ett exempel på hur en grundskola i en kommun med ett starkt omfördelade resursfördelningssystem kan omsätta extra resurser i ett långsiktigt utvecklingsarbete av organisation och metoder, och kraftigt förbättra måluppfyllelsen. Mer än hälften av eleverna på Gottsundaskolan var läsåret 2011/2012 berättigade att delta i modersmålsundervisning vilket sju av tio också gjorde. Gottsundaskolan får utöver grundbidraget ett så kallat strukturbidrag med upp till 30 000 kronor per elev och har en påtagligt högre lärartäthet än snittet för Uppsalas kommunala skolor. Skolans resultat har kraftigt förbättrats över tid, till exempel har resultaten i årskurs 9 sedan år 2008 förbättrats från meritvärdet 198,6 till 222,7 år 2012.

Av skolans dokumentation och samtal med rektor framgår att skolan sedan flera år systematiskt arbetat utifrån en gemensam vision. Kontinuitet har rått i ledning och personalgrupp. På skolans hemsida presenteras flera olika pedagogiska metoder som implementerats under ett antal år, till exempel genrep pedagogik och portfolios. Av den verksamhetsredogörelse för skolan som Skolinspektionen tagit del av, framgår att en kontinuerlig och livlig pedagogisk läroprocess aktivt drivs av skolledningen, där pedagogerna deltar i ett flertal forum. Skolledningen bedriver en aktiv omvärldsbevakning och håller sig informerad om pedagogisk utveckling, också internationell sådan. Uppföljningen är noggrann på såväl elevnivå som skolvivå. Fortbildning i formativ bedömning har genomförts. Nås inte målen prövas nya metoder. Skolan har aktivt arbetat med flera av de utvecklingsområden som Skolinspektionen i sin inspektion 2005 pekade på.

”Nås inte målen prövas nya metoder.”

Skolinspektionen bedömer att skolans förbättrade resultat inte på något enkelt sätt kopplas till resurser som tilldelas. Det resurstillskott skolan får har fungerat som förstärkning och stöd för det medvetna och långsiktiga pedagogiska utvecklingsarbetet. Detta tycks nu ha gett ett mycket gott resultat i form av ökad måluppfyllelse. ”Men utan pengarna går det inte” sammanfattar rektorn i intervjun. En detaljerad beskrivning av skolans förutsättningar, utveckling och nuvarande resultat finns i bilaga 4.

Även förskolorna i området Gottsunda-Valsätra i Uppsala kommun har under en följd av år fått extra resurser per barn genom strukturtillägg. Tillägget är individuellt för varje förskola men det finns exempel på förskolor som får upp till 30 000 kronor per barn och år. Bakgrunden är bland annat att det i området bor en hög andel barn med annat modersmål än svenska. Spridningen på olika språk är hög.

Förskolorna har bland annat satsat på en högre personaltäthet. Istället för sex till sju barn per anställd kan det nu vara fyra eller fem, vilket enligt förskolechefen kan betyda mycket för att skapa trygghet och bra kontakt med föräldrarna. Förskolorna har under lång tid genomfört kompetensutveckling och satsning på ett språkutvecklande arbetssätt.

2.3 | Uppföljning, utvärdering och utveckling av resursfördelning och andra åtgärder

Av skollagen framgår att varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannnivå systematiskt och kontinuerligt ska planera, följa upp och utveckla ut-

bildningen. Kvalitetsarbetet ska spegla arbetet i förhållande till de nationella mål som finns i skollagen, läroplaner och kursplaner.²⁴

”Kvalitetsarbetet ska spegla arbetet ...”

Som framgått tidigare är ett av målen att utbildningen ska vara likvärdig.²⁵ Likvärdig utbildning innebär inte att den ska vara likformig eller att alla barn och elever ska få lika mycket resurser. De nationella målen kan nås på olika sätt beroende på lokala behov och förutsättningar.²⁶ Att kommunerna följer upp och analyserar resursfördelningen och andra insatser som görs med hänsyn till varje förskole- eller skolenhets förutsättningar och behov är nödvändigt för att kommunerna ska kunna veta om deras insatser motsvarar skolförordningarnas krav.

Av Skollagen 4 kap. 6 § framgår att det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras. Det finns däremot ingen detaljerad reglering av dokumentationens innehåll eller struktur. Enligt Skolverkets Allmänna råd²⁷ behöver kvalitetsarbetet innehålla en analys av orsakerna till eventuella brister i måluppfyllelse och vilka åtgärder som ska genomföras på kort och lång sikt för att de nationella målen ska kunna uppfyllas.

I 25 av 30 granskade kommuner har Skolinspektionen riktat kritik mot kommunernas arbete med uppföljning och utvärdering av sitt resursfördelningssystem och dess effekter. Resultatet från granskningen visar också att det förekommer stora variationer mellan kommunerna vad gäller uppföljning och utvärdering av resursfördelningen. Det finns kommuner där det inte förekommer någon uppföljning alls och andra som har kvalificerade system. Lika så varierar formerna för uppföljning. I ett antal kommuner gör förvaltningsföreträdare och politiker besök i verksamheten, varvid resursfrågor diskuteras. Mera vanligt är att någon form av rapport begärs in som dokumentation av det löpande kvalitetsarbetet. Det förekommer också att förvaltningsföreträdare och politiker frågar om olika insatser och resultaten av dessa. Hur ofta kommunen gör någon form av uppföljning av resursfördelningen varierar från aldrig till årligen.

Inte heller de åtgärder som kommuner i övrigt vidtar för att motverka segregationens negativa konsekvenser blir systematiskt föremål för uppföljning och utvärdering, vilket föranlett utvecklingsområden i nio av 30 granskade kommuner. Specifika krav på uppföljning, utvärdering eller att säkerställa verksamhet när det gäller modersmålsstöd, modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet har föranlett utvecklingsområden i tio kommuner.

Granskningen visar att kommuner gör uppföljningar och utvärderingar av resursfördelningssystemet på olika sätt. Ett sätt är att studera systemets relevans över tid. Som exempel genomför man i Uppsala kommun nya

”... nya analyser vartannat år ...”

analyser vartannat år för att hålla bakgrundsfaktorerna aktuella i förhållande till kommunens egna elever och deras resultat. En annan ansats i uppföljningen är att, som i Helsingborgs kommuns utvärdering, ta reda på vad de extra resurser som fördelats med hjälp av resursfördelningssystemet, den så kallade strukturersättningen, har använts till i verksamheten och vilka effekter detta har haft. Resultatet från denna nya modell förelåg ännu inte när granskningen genomfördes.

24 Skolinspektionen (Promemoria 2012-03-07). Kvalitetsarbete 4 kap, 2-8 §§

25 Se Ord och begreppslista

26 1 kap. 4, 8 och 9 §§ skollagen

27 Skolverket (2012) Systematiskt kvalitetsarbete- för skolväsendet. Allmänna råd.

Förskola och fritidshem är ofta osynliga i det dokumenterade kvalitetsarbetet. I den mån kvalitetsarbetet innefattar överväganden kring resursfördelningen i relation till olika bakgrundsfaktorer behandlas i första hand grundskolan. Förskolan, och i ännu högre grad fritidshemmen, lämnas utanför eller behandlas mindre utförligt.

Nya tekniska system för ledningsinformation kan bli ett stöd i uppföljning och utvärdering. Flera kommuner, till exempel Kristianstad och Ängelholm beskriver att de tagit i drift nya system för ledningsinformation. Dessa kopplar samman kommunens databaser, vilket ger helt nya möjligheter till snabba resultatsammanställningar och underlag för verksamhetsanalys.

I Kristianstad kan man nu få snabbare sammanställningar av elevernas resultat på nationella prov och betyg än vad SCB tidigare kunnat leverera. Här blir alla kommunens databaser sammankopplade så att till exempel rektorerna på grundskolan kan följa sina elevers resultat på individnivå, ämnesvis och på klassnivå. De kan därefter följa de egna elevernas framtida resultat på gymnasiet, såväl i ämnen som i kurser. Betygssammanställningar blir tillgängliga för omfattande analys dagen efter att betygen rapporterats in.

”Nya tekniska system för ledningsinformation kan bli ett stöd ...”

3 | Avslutande diskussion

Granskningens resultat kan sammanfattas i tre punkter:

1. Den andel av de ekonomiska resurserna som omfördelas för att uppväga skillnader i barns och elevers förutsättningar är i många kommuner liten.
2. De flesta av de granskade kommunerna vidtar olika åtgärder för att motverka segregationens negativa konsekvenser, men dessa åtgärder är i många fall alltför ensidigt inriktade mot elever med migrationsbakgrund och mera sällan av systematisk och strategisk karaktär.
3. Flertalet av de granskade kommunerna behöver utveckla uppföljning, utvärdering och utveckling av resursfördelningssystemet och andra insatser för att motverka segregationens negativa konsekvenser.

Resursfördelningen

En slutsats av granskningen är att kommunerna i olika stor omfattning omfördelar resurser utifrån de behov som finns. Det finns enstaka kommuner där både förskola och grundskola får strukturbidrag i storleksordningen 30 000 kronor per barn eller elev och år som ett sätt att styra resurser till de barn och elever som behöver dem bäst. Granskingen visar

”... ökade ekonomiska resurser leder inte med automatik till förbättrade resultat.”

dock att det i de flesta kommuner omfördelas en så liten andel av budgeten att mer kostnadskrävande insatser på enhetsnivå inte kan genomföras. I vissa kommuner är den ekonomiska tilldelningen per elev i grundskolan så låg att utrymmet för att göra omfördelningar utifrån socioekonomiska skillnader blir i det närmaste obefintligt. I några av de

granskade kommunerna är omfördelningen enligt socioekonomiska och andra kriterier visserligen liten, men kompenseras delvis genom exempelvis stora riktade insatser till skolor som anordnar introduktionsklasser för nyanlända. I sådana kommuner kunde omfattande punktinsatser redovisas på några skolor.

Skolinspektionens utgångspunkt är att ökade ekonomiska resurser inte med automatik leder till förbättrade resultat. De kan dock skapa förutsätt-

ningar för konkreta förändringar som skulle kunna gynna barns och elevers kunskapsresultat.²⁸ Det är när resurserna på skolor, förskolor och kommunnivå omsätts i en anpassad organisation och förändrade arbetsmetoder, som vilar på vetenskaplig grund eller beprövad erfarenhet, som man når ökad måluppfyllelse. Det kan exempelvis gälla kompetensutveckling av lärare i samband med förändrade arbetssätt. En annan insats kan vara att främja nyanlända elevers möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen genom adekvat studiehandledning på modersmålet.

På kort sikt skulle en mer kraftfull omfördelning innebära att skolor med en stor grupp föräldrar som har låg utbildning får ökade resurser, medan skolor vars elever har välutbildade föräldrar och elever med goda studieresultat skulle få mindre resurser. Skolorna med ökade resurser får därigenom förutsättningar att bedriva ett utvecklingsarbete som kan höja elevernas kunskapsresultat. Att detta är möjligt visar exemplet från Gottsundaskolan i Uppsala kommun.

”... adekvat studiehandledning på modersmålet.”

Det finns forskare som förespråkar så kallad ”framgångsrik” resursfördelning²⁹, som till exempel innebär att yngre barn får mer strukturmedel än äldre och att särskilda satsningar riktas till förskolan, i synnerhet till verksamhet med barn och elever från socioekonomiskt missgynnade hemförhållanden. Det som enligt forskning³⁰ visat sig framgångsrikt är personalens relationer med barnen i samband med dialogiska lärandemöten, det vill säga möten som bygger på aktivt lyssnande och uppmärksamhet i samspel, något som påverkas av barngruppernas storlek. Uppsala kommun är den enda av granskade kommunerna som vid granskningstillfället tillämpar en modell för resursfördelning som tydligt prioriterar barn och elever i förskolan och de tidiga årskurserna.

Av granskningen framgår att kommunerna har olika resursfördelningssystem och att dessa på olika sätt anpassats till kommunernas skiftande förutsättningar. Det finns inte en modell som passar i alla kommuner. Det framkommer i granskningen att det är angeläget att den modell som tillämpas upplevs som rättvis och framförallt begriplig av såväl medarbetare i verksamheterna som av allmänheten (i granskningen representerad av de intervjuade föräldrarna), så att acceptans kan skapas för de beslut som fattas.

Kommunernas övriga arbete för att motverka segregationens negativa konsekvenser

Så gott som samtliga kommuner beskriver att de genomför olika åtgärder för att motverka segregationens negativa effekter och öka måluppfyllelsen. Av de åtgärder som kommunerna beskriver har många det generella syftet att öka måluppfyllelsen för alla elever, men de skapar samtidigt bättre förutsättning för de elever som har låg måluppfyllelse att tillgodogöra sig utbildningen. En klart dominerande andel av de insatser som kommunerna beskriver har samband med barn och elevers migrationsbakgrund. Det finns färre förslag och idéer om hur bristande stöd i hemmet, relaterad till vårdnadshavarnas utbildningsbakgrund oavsett etnisk bakgrund, ska kompenseras, trots

28 Exempel kan hämtas ur Jan Håkansson och Daniel Sundberg (2012) Utmärkt undervisning- framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning. Natur och Kultur

29 von Greiff, C. Lika skola med olika resurser? Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:5. s 103

30 Utmärkt undervisning, sidan 122

att utbildningsbakgrund enligt tidigare refererad statistik är den generellt mest utslagsgivande faktorn.

Språkinriktad undervisning kan ha en viktig kompensatorisk funktion för alla elever som kommer från hem med svag utbildningstradition, liksom för elever med svenska som andraspråk. Det är därför angeläget att sådana insatser med språkinriktad undervisning, som nu startar i flera kommuner, till exempel Malmö, blir föremål för kvalificerad uppföljning och utvärdering.

"Program som riktar sig till barn från missgynnade hemförhållanden ger mycket starka effekter i termer av förbättrade studieprestationer, högre framtida lön, mindre brottslighet med mera. Kostnadsintäktanalys från dessa program visar i regel att de betalar sig mångdubbelt, trots att programmen ofta är mycket kostsamma. Sådana riktade program har inte funnits i Sverige" skriver von Greiff³¹. Skolinspektionen har i denna granskning funnit exempel på att program som riktar sig till elever från socioekonomiskt missgynnade hem nu prövas i några svenska kommuner, med ökad målfyllelse som resultat. Satsningen på familjehemsplacerade och nyanlända barn i Landskrona och Helsingborg är sådana exempel. Familjehemsplacerade barn har under en tvåårsperiod fått stöd av ett tvärprofessionellt team av psykolog, specialpedagog och socialsekreterare. Kartläggningar och analyser av barnets resurser och begåvningsprofil ligger till grund för en utbildningsplan. Stöd och handledning ges sedan till arbetslaget i skolan. Resultatet för de familjehemsplacerade barnen har blivit att samtliga som lämnat årskurs 9 åren 2009–2012 har varit behöriga till gymnasiets nationella program.

Otillräcklig uppföljning och utvärdering

Flertalet granskade kommuner behöver utveckla sitt kvalitetsarbete så att det även omfattar resursfördelningen och andra åtgärder som görs för att minska segregationens negativa konsekvenser. Det har i granskningen framkommit att kommunerna sällan vet vad resursfördelningen och andra åtgärder fått för effekter i verksamheterna. Får åtgärderna effekt och skapar de en likvärdig utbildning i enlighet med barnens och elevernas behov? De kommuner som inte har system för att följa upp och analysera sin resursfördelning och sina övriga åtgärder har därmed inte heller något underlag för förändringar av resursfördelningsmodellen eller framtida utvecklingsinsatser av annat slag.

Denna granskning bekräftar den bild som Skolverket redovisat³², där det konstateras att nämnden och förvaltningen i kommunen sällan gör den uppföljning och utvärdering av hur resursfördelningen används som krävs när medel fördelas ut till verksamheterna efter deras skilda förutsättningar.

”Flertalet granskade kommuner behöver utveckla sitt kvalitetsarbete ...”

Avsaknaden av uppföljning och utvärdering av åtgärder bidrar också till att missriktade åtgärder och brister kan fortsätta år efter år. Detta kan illustreras med exemplet studiehandledning på modersmålet, där det finns ett direkt samband mellan resurser och elevens rätt. Det finns kommuner där helt nyanlända elever inte får mer än någon timmes studiehandledning per vecka på modersmålet, trots att detta enligt skolförordningen ska ges i den omfattning som eleven har behov av.

31 von Greiff, C. Lika skola med olika resurser. Rapport till expertgruppen i offentlig ekonomi 2009:5. s 53
32 Skolverkets rapport (2009) nr 330, sidan 12

I denna granskning, liksom inom Skolinspektionens regelbundna tillsyn, har det i ett stort antal kommuner och under en följd av år uppmärksammats att studiehandledning på modersmålet saknas eller inte ges i en utsträckning som motsvarar elevernas behov under de första åren i Sverige. Rektorer anger inte sällan att orsaken är att pengarna inte räcker eller att det finns rutiner och restriktioner från kommunen centralt som begränsar volymen.

4 | Bakgrund, syfte och frågeställningar

De sjunkande kunskapsresultaten, den ökade spridningen i resultat mellan grupper av elever och skolor och den minskande likvärdigheten som beskrivits i inledningen, är viktiga skäl att genomföra denna kvalitetsgranskning.

Skolverket presenterade 2009 en kartläggning av kommunernas system för resursfördelning till förskola, grundskola och fritidshem. Skolverket konstaterar att forskning pekar på att 1) resurser har betydelse för resultaten och att betydelsen är störst för yngre barn och elever och för barn och elever med mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund, 2) det viktigaste är hur resurserna används, allra viktigast är lärarnas kompetens, och 3) principerna för resursfördelning har konsekvenser för hur resurserna används. Sammantaget ger forskning enligt Skolverket³³ ett visst stöd för att en kompensatorisk resursfördelning gynnar likvärdigheten i utbildningen.

Skolverket har vidare konstaterat att endast en blygsam del av skolbudgeten används som riktat stöd för att uppväga de skillnader som olika socioekonomiska bakgrundsfaktorer innebär. Man har också

”... endast en blygsam del av skolbudgeten används som riktat stöd ...”

konstaterat att uppföljningar av resursfördelningen på kommunnivå brister.³⁴ Lärartätheten varierar stort mellan olika skolor men förklaras endast till liten del av skillnader i socioekonomiska bakgrundsfaktorer.

I en rapport från OECD³⁵ redovisas bland annat en fyrfältstabell över olika nationers förändring när det gäller läsförmåga, jämfört med ett mått för likvärdighet (equity level).³⁶ Enligt denna har såväl läsförmågan som likvärdigheten minskat i Sverige mellan år 2000 och 2009. Förändringen är statistiskt säkerställd. Ett antal länder har dock enligt samma index ökat såväl läsförmågan som skolsystemets likvärdighet.

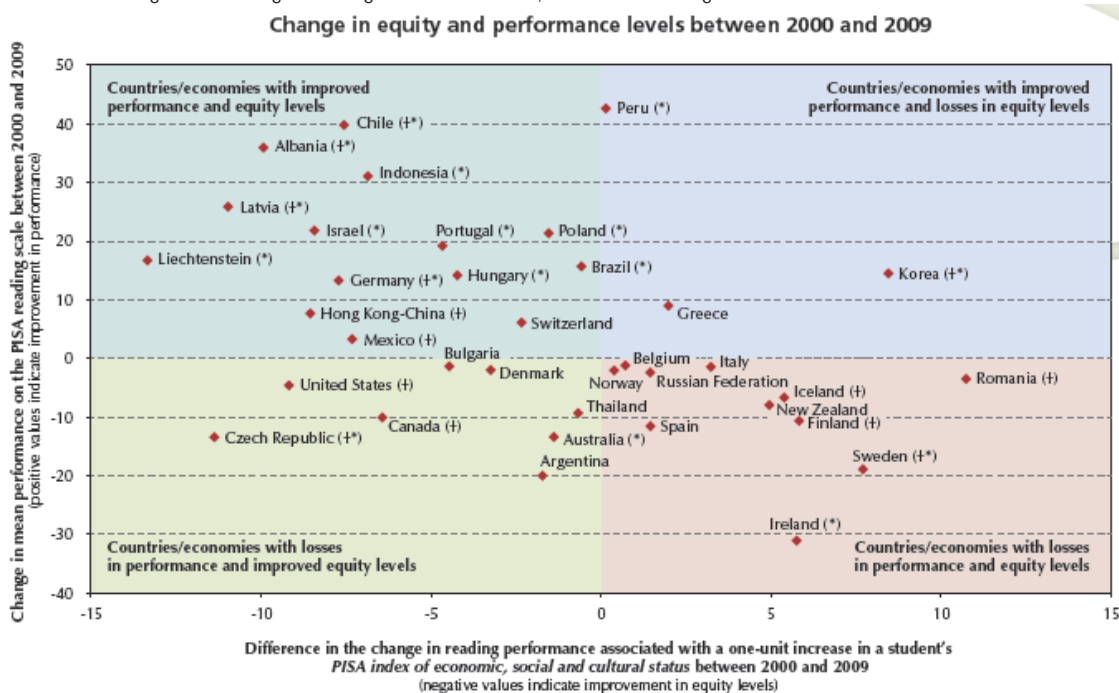
33 Skolverket (2009) Rapport 330. Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov. s 21

34 Skolverket (2009) Rapport 330. Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov. s 11-12

35 PISA IN FOCUS 2013/02 (February) – OECD 2013. Are countries moving towards more equitable education systems? Hämtat 5 mars 2013.

36 Definition se bilaga 1

Figur 1 Förändring av likvärdighet och läsförståelse, för definition se bilaga 1



Note: The change in reading performance associated with a one-unit increase in a student's PISA index of economic, social and cultural status is usually referred to as the slope of the socio-economic gradient and is the slope of a regression of socio-economic status on student reading performance. The difference in this change between 2009 and 2000 is presented in the horizontal axis.

+ Change in equity is statistically significant * Change in performance is statistically significant

Source: OECD (2010), PISA 2009 Results: Learning Trends, Volume V, OECD Publishing, Tables V2.1 and V4.3.

Rapporten konstaterar att elever från socioekonomiskt missgynnade familjer har dubbelt så hög risk att prestera dåliga resultat i läsning som elever från socioekonomiskt gynnade familjer, i genomsnitt 88 poäng i PISA:s lästest, vilket motsvarar två års skolgång. Ett antal länder har förbättrat sina resultat samtidigt som likvärdigheten ökat. Detta har inte skett på bekostnad av de bäst presterande, utan snarare genom att elevgrupper med lägst resultat förbättrats. Som exempel nämns Tyskland där skillnaden mellan de gynnade och missgynnade grupper i prestation minskade med 25 poäng samtidigt som den genomsnittliga nivån höjdes med 13 poäng.

Rapporten från OECD beskriver att insatser kan göras för att bättre stödja elever från socioekonomiskt missgynnade familjer, liksom skolor med stora grupper av sådana elever. Rapportens slutsats är att det inte är ödesbestämt att elever med socioekonomiskt missgynnad bakgrund ska prestera dåligt i skolan, och att alla elever bör ges samma möjligheter att lyckas i skolan, oavsett bakgrund.

I en rapport från Ernest och Young³⁷ hävdas att resursfördelningen i ökande utsträckning sker utifrån den statistiska sannolikheten att eleverna ska lyckas nå kunskapsmålen, och inte utifrån faktiska konstaterade behov hos aktuella elever. Detta problematiseras i rapporten, som bland annat drar slutsatsen att uppmärksamheten i för hög grad riktas mot input-sidan i resursfördelningssystemet, snarare än vad som händer i skolan och på dess output. Eleven, snarare än skolan, ses som bärare av problemet. Det saknas en koppling mellan resultat och resurser. Det finns därmed en risk att resursfördelningssystemet bidrar till status quo istället för utveckling, enligt rapporten.

37 Hur styr vi bort från dyrt och dåligt? (2013) Ernest och Young

Skolverket bedömer i en rapport våren 2012³⁸ att likvärdigheten i den svenska grundskolan har försämrats under den undersökta tidsperioden, 1998 till och med 2011. Bedömningen bygger på att variationen i skolors genomsnittliga resultat har ökat kraftigt och att elevsammansättningen på skolorna betyder allt mer för skolornas resultat. Som tänkbara förklaringar bakom skillnaderna i skolornas resultat för Skolverket fram att det sker en ökad sortering av elever utifrån egenskaper som studiemotivation och föräldraengagemang. Vidare anføres att det inte går att utesluta att även ökande kvalitetsskillnader mellan skolor och förändrade undervisningsätt också spelat en roll för ökningen av skillnader mellan skolor. Kamrateffekter och lärarförväntningar är andra tänkbara faktorer. Skolverket bedömer att valfrihets- och decentraliseringsreformerna i början av 1990-talet med stor sannolikhet har bidragit till denna utveckling.

I den senaste PISA-rapporten³⁹ gör Skolverket bedömningen att skolsegregationen är låg i Sverige, att den inte ökat över tid (PISA 2003-PISA 2012) och att den totala variationen mellan skolor beroende på skolans socioekonomiska sammansättning blir liten. De delvis motstridiga resultaten i PISA 2009 och PISA 2012 kan eventuellt förklaras med att det finns skillnader som är hänförliga till att olika kunskapsområden ligger till grund för resultaten, läsförståelse respektive matematik.

Skolinspektionens erfarenheter

Den regelbundna tillsynen som Skolinspektionen genomför av olika skol- och verksamhetsformer omfattar en mängd bedömningspunkter, som var och en är av vikt för likvärdighet i verksamheten. Drygt sju av tio grundskolor uppvisade i Skolinspektionens regelbundna tillsyn för år 2010 brister på minst ett av tre viktiga områden som rör elevens möjlighet att nå målen för utbildningen – systematiskt kvalitetsarbete, särskilt stöd (inklusive studiehandledning på modersmål) samt anpassning av undervisningen efter elevens förutsättningar och behov (Skolinspektionen 2011a). Bland gymnasieskolorna uppvisade 65 procent brister på motsvarande områden.

”Det systematiska kvalitetsarbetet brister ...”

Det systematiska kvalitetsarbetet brister också inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, vilket tre respektive fyra av tio kommuner kritiserades för år 2010. Var fjärde respektive var tredje kommun kritiserades för att inte utvärdera barngruppernas sammansättning inom förskoleverksamhet respektive skolbarnsomsorg. I fyra av tio kommuner bedömdes att förskolorna inte medverkar till att barn med annat modersmål än svenska får tillräcklig möjlighet att utveckla såväl sitt modersmål som det svenska språket.

På huvudmannanivå noterades brister i nio av tio kommuner när det gällde att följa upp och utvärdera verksamheternas resultat och skapa förutsättningar för kvalitetshöjning.

Flera av Skolinspektionens tidigare kvalitetsgranskningar har på olika sätt berört faktorer som är relevanta för tillgången till en likvärdig utbildning. Kvalitetsgranskningen ”Rätten till kunskap” (Skolinspektionen 2010) pekade på utvecklingsområden när det gäller lärares förväntningar på elever, personalen kan till exempel utgå från att elever från studieovana hem inte är intresserade av att fortsätta studera. Kvalitetsgranskningen ”Utbildning för nyan-

38 Skolverket. (2012) Rapport 374. Likvärdig utbildning i svensk grundskola? s 8

39 Skolverket (2013) Rapport nr 398. PISA 2012 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap

lända elever” (Skolinspektionen 2009) visade att nyanlända elever vanligen placeras i introduktionsklasser med enhetlig undervisning utan hänsyn till individuella förutsättningar. Kartläggningen av elevernas tidigare kunskaper och skolgång är ofta bristfällig och förväntningarna på eleverna låga. Nyanlända elever får inte studiehandledning på sitt modersmål i den utsträckning de behöver, och därmed inte möjlighet att tillgodogöra sig undervisning i alla ämnen.

Syfte

Kvalitetsgranskningens syfte är att på kommunal huvudmannanivå granska 30 kommuners strategier för att utjämna de skillnader i förutsättningar som är relaterade till elevernas bakgrundsfaktorer för att därigenom skapa en likvärdig utbildning. Syftet är också att granska kommunernas systematiska kvalitetsarbete inom detta område.

Frågeställningar

Kvalitetsgranskningen utgår från en övergripande frågeställning:

”Har kommunen strategier för att motverka segregationens negativa effekter inom förskola, grundskola och fritidshem?”

Inom ramen för denna huvudfrågeställning har tre mer specifika frågeställningar formulerats:

1. Fördelar kommunen resurserna till förskola, grundskola och fritidshem utifrån principer som tar hänsyn till socioekonomiska faktorer? Baseras resursfördelningen på kunskap om verksamheternas förutsättningar och behov och i förhållande till segregationens effekter?
2. Har kommunen vidtagit eller planerar att vidta åtgärder för att på annat sätt förebygga och minska skolsegregationens effekter i utsatta förskolor och grundskolor? Åtgärderna kan exempelvis vara inriktade på att aktivt stärka skolor och verksamheter i deras inre arbete eller attrahera engagerad och kompetent personal.
3. Följer kommunen upp resursfördelningen mot de mål som finns för utbildningen på såväl skol- och verksamhetsnivå som på kommunnivå?

Avgränsningar

Kvalitetsgranskningen avgränsas till den kommunala huvudmannans ansvar för skolformerna förskola och grundskola samt fritidshem. Avgränsningen motiveras med att skolsegregationen är särskilt tydlig i dessa skolformer.

Fritidshemmen inkluderas i granskningen på grund av sin nära koppling till grundskolan och uppdraget att komplettera utbildningen i förskoleklass, grundskola och andra obligatoriska skolformer.

5 | Metod och genomförande

De granskade kommunerna

Granskningen har omfattat 30 kommuner i hela landet och har genomförts under augusti till december 2013. Urvalet på 30 kommuner är gjort bland de 50 kommuner som Skolverket studerade inför en rapport 2011.⁴⁰ Utgångspunkten för Skolverkets urval var kommuner som kan räknas till de mest segerade i landet med hänsyn till utbildningsbakgrund mellan bostadsområden inom respektive kommun. Skolinspektionens urval avgränsades så att de kommuner som under granskningsperioden var föremål för regelbunden tillsyn eller annat kvalitetsgranskningsprojekt exkluderades.

I de kommuner där det fanns en stadsdelsorganisation granskades endast en stadsdel som valdes ut efter samråd mellan kommunen och granskningens projektledning.

Kommunerna varierar i storlek och har sinsemellan olika förutsättningar.

Storleken varierar mellan 11 500 invånare (Åtvidaberg) till 200 000 (Uppsala) och de har sammanlagt ungefär 2,2 miljoner invånare.

”Kommunerna har olika förutsättningar.”

Andelen elever som är berättigade till modersmål varierar från 5,4 procent till 58 procent. Även när det gäller andel barn och elever i fristående verksamhet skiljer sig kommunerna sinsemellan starkt. I en kommun finns hälften av förskolebarnen

och en fjärdedel av grundskolans elever i fristående verksamhet, medan det i andra helt saknas sådana.

I de granskade kommunerna varierar det genomsnittliga meritvärde för eleverna i årskurs 9 år 2012 från 192 till 243. Elever med svensk bakgrund hade i genomsnitt 37 meritpoäng högre än elever födda utomlands i de granskade kommunerna. Skillnaden mellan elever där någon vårdnadshavare har eftergymnasial bakgrund och elever där vårdnadshavarna har högst förgymnasial bakgrund är större, 71 meritpoäng.

40 Skolverket (2011) Rapport 365 Resursfördelning till grundskolan - rektorers perspektiv

I granskningen förekommer några kommuner som år 2011 visade ett högre genomsnittligt meritvärde för elever födda i Sverige med föräldrar födda utomlands, än för elever med svensk bakgrund. För elever som är födda utomlands är bilden annorlunda. Den negativa effekten har åren 2009-2011 legat mellan -35 och -45 meritpoäng. Även om bakgrundsfaktorer som kön och föräldrarnas utbildningsbakgrund hålls konstant kvarstår en kraftig skillnad i storleksordningen -35 meritpoäng.

De granskade kommunerna har avsatt mycket olika belopp till undervisning per elev. Hur dessa belopp förhåller sig till respektive kommungrupps genomsnitt framgår av bilaga 6.

Granskningens genomförande

I granskningen användes olika kvalitativa metoder som dokumentanalys och gruppintervjuer för att samla in uppgifter om kommunernas arbete för att motverka segregationens negativa effekter. Detta har sedan sammanställts och analyserats med utgångspunkt i granskningens syfte och frågeställningar.

Dokumentanalys

Som underlag för granskningens resultat har Skolinspektionen analyserat olika dokument. Dels en verksamhetsredogörelse som företrädare för barn- och utbildningsförvaltningen (eller motsvarande) fick fylla i, med frågor om kommunens resursfördelningssystem och arbete med att förebygga segregationens negativa effekter (se bilagan Verksamhetsredogörelse). Uppgifterna som kommunen lämnat i verksamhetsredogörelsen användes först som underlag för de intervjuer som Skolinspektionen genomförde i samband med granskningen, men sammanställdes även som underlag för resultatet i denna granskningsrapport. Kommunerna fick också sända in dokument där det skulle framgå hur kommunerna arbetar för att på olika sätt motverka segregationens negativa effekter. Det var exempelvis kommunernas ekonomi- och verksamhetsplan 2012 (kommunen), förvaltningens senaste årsredovisning, aktuell skolplan i den mån sådan är upprättad, aktuell dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet avseende förskola, grundskola och skolbarnsomsorg. Dokumenten analyserades inför kommunbesöken och det gjordes en analys av materialet i samband med underlaget för denna rapport. Rapporten grundar sig även på Skolverkets statistik kring elevernas resultat i kommunerna och studerades inför besöken och har tillförts rapporterna.

Gruppintervjuer

Vid tvådagarsbesöken i de 30 kommunerna genomfördes fyra gruppintervjuer. Syftet med gruppintervjuerna var att intervjupersonerna med egna ord och resonemang fick beskriva hur och på vilket sätt kommunen arbetar med frågor som handlar om att förebygga segregationens negativa effekter genom resursfördelning och andra åtgärder som kommunen vidtagit. Styrkan med denna metod är att få en djupare och mer nyanserad bild av kommunernas arbete.

Till gruppintervjuerna med rektorer och förskolechefer fick kommunen göra urvalet enligt instruktion från Skolinspektionen. Vid rektorsintervju skulle någon av rektorerna representera skolor med årskurs 9, som var representativa med hänsyn till elevernas betygsresultat. Det påtalades även att det

i rektorsgruppen borde ingå någon/några rektorer från skolor där vårdnadshavarnas genomsnittliga utbildningsbakgrund var låg respektive rektorer från skolor där vårdnadshavarnas genomsnittliga utbildningsbakgrund var hög.

Till gruppintervjun med vårdnadshavarna var instruktionen till kommunen att dessa skulle komma från skolor enligt samma kriterier som rektorerna. Det skulle också finnas vårdnadshavare med erfarenhet av att ha barn i olika skolåldrar och med erfarenheter från förskola och fritidshem.

Det genomfördes även en gruppintervju med förvaltningsledning och eventuella ytterligare sakkunniga i berörd förvaltning. I de fall det fanns områdeschefer eller motsvarande ingick dessa i samma intervjugrupp som förvaltningsledningen. Kommunerna gjorde även här urvalet, vilket innebar att antalet medverkande vid intervjuerna kom att skifta. Även politiker intervjuades. I instruktionen till kommunerna om urval av personer angavs att det var angeläget att det förutom politiker från berörd facknämnd även fanns representation från kommunstyrelsenivå. Intervjugrupperna bestod av sex till åtta personer. Intervjuerna genomfördes av tolv inspektörer från Skolinspektionen som använde semistrukturerade intervjuguider för att skapa en gemensam ram för att besvara frågorna. Det fanns möjlighet för intervjupersonerna att utifrån sina förutsättningar fritt beskriva kommunernas arbete med att förebygga segregationens negativa effekter. Alla intervjuer inleddes med en utförlig presentation av projektet och ett material där förutsättningarna i varje kommun presenterades. Materialet, som hade sammanställts av Skolinspektionen utifrån Skolverkets tillgängliga data visade bland annat det grafiska sambandet mellan elevresultat, lärartäthet, andel utlandsfödda elever och genomsnittlig utbildningsbakgrund hos vårdnadshavarna, relativt kommunegenomsnittet, i de av kommunens skolor som bedrev undervisning för årskurs 9 för att skapa en gemensam förståelse kring granskningens inriktning. Den inledande presentationen av granskningen och statistik om kommunen var främst till för att skapa medvetenhet om och att rikta fokus mot granskningens frågeställningar. För att främja likvärdighet användes vid intervjuerna en intervjuguide som också innehöll författningshänvisningar och forskningsreferenser inom området.

6 | Referenser

Bönar, N. & Kallstenius, J. (2006)	I min gamla skola lärde jag mig fel svenska- en studie om skolvalfriheten i det polariserade urbana rummet. Integrationsverket. Norrköping
Burenstam m fl. Stockholms stad (2008)	Socioekonomiskt tilläggsanslag till stadens grundskolor – Ett planeringsunderlag. Arbetsmaterial.
Greiff, C.	Lika skola med olika resurser? Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:5.
Hajer, M. & Meestringa, T.(2010)	Språkinriktad undervisning. En handbok. Hallgren & Fallgren.
Håkansson, J. och Sundberg, D. (2012)	Utmärkt undervisning- framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning. Natur och Kultur.
Kallstenius, J. (2010)	De mångkulturella innerstadsskolorna. Om skolval, segregation och utbildningsstrategier i Stockholm. Stockholms universitet
Karlsson, O. (1999)	Utvärdering - mer än metod. Kunskapsöversikt nr 3. Svenska kommunförbundet
Lindgren, L. (2012)	Terminologihandbok för utvärdering. Studentlitteratur.
Westlund, I. (2007)	Forskning i fokus, nr. 33. Myndigheten för skolutveckling.
Proposition 2009/10:165	Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.
SKL. Sveriges kommuner och landsting (2011)	Synligt lärande.
Skolinspektionen 2012-03-07	Promemoria. Kvalitetsarbete 4 kap, 2-8 §§
Skolverket (1999)	Rapport nr 170. Samband mellan resurser och resultat.

Skolverket (2009)	Rapport 330. Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov.
Skolverket (2011)	Rapport 365. Resursfördelning till grundskolan - rektorers perspektiv.
Skolverket (2012)	Rapport 374. Likvärdig utbildning i svensk grundskola?
Skolverket (2012)	Systematiskt kvalitetsarbete - för skolväsendet. Allmänna råd.
Stockholms stad (2011)	Tjänsteutlåtande dnr 11 400/4664
Trumberg, A. (2011)	Den delade skolan – Segregationsprocesser i det svenska skolsystemet. Örebro universitet.
Åhlander, L.	Malmö stad. Tjänsteutlåtande 2011-11-07.
Österlind (2001)	Elevers förhållningssätt till läxor. En uppföljningsstudie.
OECD (2013) PISA IN FOCUS 2013/02	www.oecd.org/pisa/pisainfocus/pisa%20in%20focus%20n25%20(eng)--FINAL.pdf Hämtat 5 mars 2013.
Malmös väg mot en hållbar framtid.	www.malmokommissionen.se Hämtat 13 mars 2013.
Skolprojekt inom familjehems- vården	www.partinfo.se/skolfam/resultat-hittills Hämtat 14 mars 2013.

7 | Bilagor

1. Ord- och begreppslista
2. En modell för resursfördelning (Uppsala)
3. Faktorer i kommunernas resursfördelning
4. Exempel på användning av extra resurser, skola
5. Exempel på användning av extra resurser, förskola
6. Referensgruppen
7. Tabellbilaga

Bilaga 1

Ord och begreppslista

Elever med migrationsbakgrund	Begreppet används av Bunar (2011) med motiveringen att det vare sig är stigmatiserande, som "invandrarbakgrund" eller "nationalromantiskt eufemiserande" som "nysvenskar."
Grundbeloppet	Grundbeloppet ska enligt skollagstiftningen ¹ avse ersättning för: <ul style="list-style-type: none">▪ Undervisning (omsorg och pedagogisk verksamhet för förskola och fritidshem)▪ Läromedel och utrustning (pedagogiskt material och utrustning för förskola och fritidshem)▪ Elevvård och hälsovård▪ Måltider▪ Lokalkostnader (baserat på kommunens genomsnittskostnad eller i undantagsfall den fristående skolans faktiska kostnad)▪ Administration (en schablon på tre procent, pedagogisk omsorg en procent)▪ Moms (en schablon på sex procent)▪ Utöver grundbeloppet ska kommunen enligt skollagen lämna bidrag (tilläggsbelopp) för barn/elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning
Kvalitet	Kvalitet definieras ur ett nationellt styrsystemperspektiv, där hög kvalitet betyder att de nationella målen uppfylls. Skolverket (2008) definierar begreppet kvalitet dels utifrån hur väl verksamheten uppfyller mål och riktlinjer, dels huruvida verksamheten "kännetecknas av en strävan till förnyelse och ständiga förbättringar utifrån de förutsättningar man har".
Likvärdig utbildning	I skollagen fastslås att tillgången till utbildning inom skolväsendet ska vara lika för alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden. Utbildningen ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. ² Detta innebär inte att undervisningen ska utformas likadant överallt eller att resurser ska fördelas lika mellan skolor. Alla elever har olika förutsättningar, intressen och behov och undervisningen kan av den anledningen aldrig utformas lika för alla utan det finns olika tillvägagångssätt att nå målen. ³
Likvärdighetsindikatorer	Skolverket har delat upp likvärdighetsindikatorer i tre kategorier. <p>Den första kategorin består av indikatorer som mäter variation i resultat på olika nivåer i skolsystemet som klass, kommun, eller nationell nivå. Exempel på mått är spridning i resultat mellan alla elever i landet, mellan klasser inom skolor, mellan skolor och mellan kommuner och hur spridningen utvecklats över tid.</p> <p>Den andra kategorin består av indikatorer som beskriver hur skillnader i elevers resultat samvarierar med deras socioekonomiska bakgrund och utländska bakgrund.</p> <p>Den tredje kategorin indikatorer avser variation i skolors elevsammansättning med avseende på olika elevens egenskaper såsom socioekonomisk och utländsk bakgrund och består av två mått. Den ena utgörs av själva skolsegregationen oavsett resultat, och den andra av hur elevsammansättningen på skolor kan påverka resultaten för enskilda elever, så kallad skolinivåeffekt, beroende på vilken skola de går i.</p>

1 Skollagen (2010:800) 10 kap. 37,38 och 39 §§

2 Utbildningsdepartementet 2010b. Rustad att möta framtiden? PISA 2009 om 15-åringars läsförståelse och kunskaper i matematik och naturvetenskap.

3 Utbildningsdepartementet 2010a. Morgondagens medborgare – Svenska 14-åringars kunskaper, värderingar och deltagande i internationell belysning.

Pisa index of economic, social and cultural status (ESCS)	Definition: The Programme for International Student Assessment (PISA) index of economic, social and cultural status was created on the basis of the following variables: the International Socio-Economic Index of Occupational Status (ISEI); the highest level of education of the student's parents, converted into years of schooling; the PISA index of family wealth; the PISA index of home educational resources; and the PISA index of possessions related to "classical" culture in the family home. Source Publication: Education at a Glance, OECD, Paris, 2002, Glossary.
Resurser	Resurser avser tillgångar som krävs för att en kommun ska kunna realisera sitt uppdrag inom skolväsendet. Exempel på sådana resurser är personal med rätt kompetens, tid, pengar, lokaler, och kompetensutvecklingsinsatser.
Segregation eller segregering	Segregation eller segregering (av latinets segregare) definieras i Nationalencyklopedin som det rumsliga åtskiljandet av befolkningsgrupper. Segregationen kan vara mer eller mindre frivillig och kan baseras på flera olika faktorer.[1] Motsatsen är integration. Segregationen kan ha olika grund. Ras och etniskt ursprung, kön, social härkomst, ålder, religion, språk, yrke, ekonomisk position, hälsa och kanske flera andra uppdelningsgrunder kan vara bestämmande för en sådan kategoriuppdelning.
Segregerad skola	Segregerad skola: En skola betraktas som segregerad (och i riskzonen för att vara socialt exkluderande) då elevgruppen på skolor är homogena med tanke på etnicitet och socioekonomisk bakgrund. Skolverkets rapport nr 374 från 2012 visar att skolorna också blir mer och mer segregerade efter statistiskt mer dolda egenskaper som inte visar sig i den vanliga statistiken, exempelvis studiemotiverade elever eller föräldrars engagemang.
Segregationens negativa effekter	Segregationens negativa effekter: Avser för det första de negativa effekter som synlig segregation (ex socioekonomisk och/eller utländsk bakgrund) och dold segregation (kamrateffekt och/eller lärares förväntningar) har för elevernas betygsresultat. Det avser också de effekter som den får för skolans arbete när det gäller arbetet för att öka toleransen mellan olika samhällsgrupper och skolans mål att förmedla en gemensam värdegrund. (Skolverkets rapport nr 374 (2012) s 7)
Mångkulturella skolor	Skolor i socialt utsatta och mångkulturella områden förkortat Mångkulturella skolor. Begreppet används av Bunar (2011) och pekar på den lokala befolkningens sociala livsvillkor och den kulturella mångfald som objektivt sett råder i dessa områden.
Socioekonomiska faktorer	Socioekonomiska faktorer avser elevernas familjebakgrund och sociala situation. Vanliga indikatorer för dessa är till exempel föräldrars utbildningsnivå, föräldrars arbetsmarknadsanknytning, försörjningsstöd, familjesammansättning. Socioekonomiska faktorer brukar vara den faktor utanför skolan som tillskrivs störst betydelse för variationen i skolresultat.
Språkinriktad undervisning	Språkinriktad undervisning definieras av Maaïke Hajer & Theun Meestringa som "Undervisning i andra ämnen än språk, där det fackmässiga innehållet och den språkfärdighet som hör till byggs upp parallellt genom en systematisk utveckling av det ämnesspecifika språket, med särskild uppmärksamhet på elevernas aktiva användning av det ämnesordförråd som krävs." (Språkinriktad undervisning. En handbok. Sid 24)
Uppföljning	Uppföljning innebär att fortlöpande samla in saklig information om verksamhetens förutsättningar, genomförande och resultat. Den kan innehålla både kvantitativ och kvalitativ information för att skapa underlag för analys och utvecklingsarbete.
Utvärdering	Utvärdering utgår från den kontinuerliga uppföljningen och analysen, men innehåller till skillnad från uppföljningen värderande moment. Utvärdering sker vanligtvis vid särskilda tillfällen och har karaktären av en samlad bedömning utifrån det underlag som framkommit i uppföljningen
Utländsk bakgrund	Utländsk bakgrund syftar i viss statistik på såväl elever som är födda utomlands som elever som är födda i Sverige men vars båda föräldrar är födda utomlands. Annan statistik särredovisar elever som är födda utomlands.

Bilaga 2

En modell för resursfördelning (Uppsala)

Som exempel på hur en jämförelsevis komplex modell kan se ut redovisas här nedan den som Uppsala kommun vid granskningstillfället använder. I Uppsala får de kommunala och de fristående skolorna pengar enligt en och samma modell.

Modellen för fördelningen av strukturersättningen uttrycks i oddskvoter:

Bakgrundsvariabler	Oddskvot
Familjen har ekonomiskt bistånd	3,12
Familjen har inte ekonomiskt bistånd (referensgrupp)	1,0
Vårdnadshavare med högst förgymnasial utbildning	6,45
Vårdnadshavare med högst gymnasial utbildning	3,52
Vårdnadshavare med eftergymnasial utbildning (ref. grupp)	1,0
Invandrad för 3-6 år sedan	4,86
Invandrad sedan mer än 6 år eller ej invandrad (ref. grupp)	1,0
Eleven bor med en eller ingen vårdnadshavare	1,82
Eleven bor med båda vårdnadshavarna (ref. grupp.)	1,0

Differentieringen av ersättningens storlek per elev och skola bygger på sambandet mellan elevernas socioekonomiska bakgrund och om eleven uppnår kunskapsmålen i årskurs 9. Strukturersättningen grundar sig således på oddskvoter som exempelvis anger hur mycket oftare elever inte uppnått målen om de har föräldrar med kort utbildning jämfört med elever vars föräldrar har lång utbildning. Oddskvoterna uppdateras vartannat år, och bygger på sambanden mellan variabler och måluppfyllelse för fem på varandra följande kullar avgångselever i årskurs 9 inom kommunen. Om den genomsnittliga elevsammansättningen avseende relevanta bakgrundsvariabler ges indexet 100, varierar grundskolornas index, i september 2011, mellan 48 och 289. Detta ger en klar bild av att det finns en socioekonomisk segregation i kommunens grundskoleverksamhet, till stor del betingad av boendesegregation. År 2012 utgör strukturersättningen drygt tolv procent av barn- och ungdomsnämndens budget. Högsta ersättning är 30 000 kr och lägsta ersättning är 3 591 kr. Ingen skola får således mindre än 3 591 kr per elev i strukturersättning. Bortser man från den lägsta ersättningen, som tillfaller samtliga, utgör strukturersättningen cirka 8,4 procent av nämndens kostnadsbudget. Kommunen har valt att satsa extra strukturmedel på de yngsta barnen i förskoleklass till med årkurs 2. På en skola får dessa elever närmare 30 000 kronor per elev i strukturbidrag, medan eleverna i årskurserna 3-9 på samma skola får knappt 24 000 kronor. För att möjliggöra även mer inkluderande lösningar än förberedelseklasser för nyanlända elever ges ett extra elevbidrag på 70 000 kronor per elev under de två första åren efter ankomsten, tredje året 21 000.

Utöver ovanstående får skolorna 6 300 kronor i tilläggsbelopp för varje elev som får modersmålsundervisning. Både kommunala och fristående sko-

lor köper verksamheten av den så kallade Språkskolan. Det finns dock några skolor som bedriver modersmålsundervisning i egen regi.

Tilläggsbelopp kan även sökas för elever som har omfattande behov av särskilt stöd.

Viss omfördelning äger också rum mellan de kommunala skolorna, inom varje resursteams geografiska område. Man omfördelar där solidariskt till skolor med särskilt stor andel elever i behov av särskilt stöd.

Bilaga 3

Faktorer i kommunernas resursfördelningssystem

Vårdnadshavarnas utbildningsbakgrund

Faktorn utbildningsnivå beräknas bland elever där minst en av vårdnadshavarna har en känd utbildningsnivå. I standardmodellen fördelas eleverna efter föräldrarnas högsta utbildning. Har eleven två vårdnadshavare kan deras sammanvägda utbildningsnivå beräknas. Utbildningsnivån beräknas på en skala där värdet 1 motsvarar högst folkskola/grundskola, 2 gymnasieutbildning och 3 eftergymnasial utbildning med minst 20 högskolepoäng¹.

Elever med minst en högutbildad förälder hade 2011 ett genomsnittligt meritvärde som var 42 enheter högre än elever som inte hade någon högutbildad förälder. Sambandet mellan studieresultat och föräldrarnas utbildningsbakgrund är oomtvistat. Forskning finns beskriven i Skolverkets rapport 374.²

I en kommunal utredning³ anges att risken att inte uppnå gymnasiebehörighet är fem gånger större för elever vars föräldrar har högst grundskoleutbildning och tre gånger större för elever vars föräldrar har högst gymnasieutbildning, jämfört med elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning.

Samtliga kommuner med ett socioekonomiskt resursfördelningssystem använder vårdnadshavarnas utbildningsbakgrund i modellen. Av granskningen framgår att denna faktor är på väg att få ökad betydelse, flera kommuner har ökat den relativa vikten av denna faktor, upp till 80 procent av fördelningen förekommer, 50 procent eller däröver har runt hälften av kommunerna.

Migrationsbakgrund

Den vidare definitionen syftar på såväl elever som är födda utomlands som elever födda i Sverige, men vars föräldrar är födda utomlands.

Elever som är födda i Sverige med utländsk bakgrund presterar i genomsnitt något lägre än elever med svensk bakgrund. Som framgår av Skolverkets rapport 374 är skillnaden signifikant, men visar en avtagande trend. 2011 var skillnaden 5 meritpoäng. I granskningen förekommer några kommuner som år 2011 visade ett högre genomsnittligt meritvärde för elever födda i Sverige med föräldrar födda utomlands, än för elever med svensk bakgrund. För elever som är födda utomlands är bilden annorlunda. Den negativa effekten har åren 2009-2011 legat mellan -35 och -45 meritpoäng. Även om bakgrundsfaktorer som kön och föräldrarnas utbildningsbakgrund hålls konstant kvarstår en kraftig skillnad i storleksordningen -35 meritpoäng.

Även om faktorn utbildningsbakgrund i de granskade kommunerna dominerar som faktor i resursmodellerna, kvarstår i de flesta kommuner utländsk härkomst som bakgrundsfaktor. De granskade kommunerna använder dock i ökande utsträckning faktorn elever födda utomlands istället för det vidare begreppet utländsk härkomst, vilket framgått av dokument och intervjuer. Ibland finns båda faktorerna med, men utlandsfödda får större tyngd i modellen. Det

1 Beskrivning i Skolverkets rapport Dnr 2000:637, sid 7

2 Skolverket (2012) Likvärdig utbildning i Svensk grundskola s 50

3 Stockholms stad (2011) Tjänsteutlåtande dnr 11 400/4664 sidan 11

förekommer också att kommuner i modellen skiljer på elever som kommit till Sverige inom 3 år och inom 4-6 år.

Ekonomiskt bistånd

Fem kommuner använder i sin modell förekomst av försörjningsstöd. Enligt studien i Stockholms stad⁴ var risken ungefär tre gånger större att inte uppnå behörighet om någon förälder hade försörjningsstöd

Andel pojkar

Andel pojkar av avgångseleverna. Pojkarnas genomsnittliga meritvärde är lägre än flickors på nationell nivå.

Familjesammansättning

Tre kommuner använder familjesammansättning, det vill säga om eleven bor med en, två eller ingen av sina vårdnadshavare. Risken att inte nå behörighet är ungefär dubbelt så stor för elever som inte bor med någon av sina vårdnadshavare, och 1,5 gånger för den som bor med en, enligt Stockholmsmaterialet⁵.

Tillägg för små skolor

Ett separat bidrag till små byskolor förekom i fyra granskade kommuner, för att tillräckligt bred kompetens i lärolaget ska kunna åstadkommas, trots få elever.

Övriga faktorer som beaktats i de granskade kommunerna

Extra tillskott med fasta belopp per elev förekommer för studiehandledning på modersmålet och svenska som andraspråk. Skolor som anordnar särskilda undervisningsgrupper, som kan gå under namn som förberedelseklasser eller introduktionsklasser, kan få bidrag med upp till 475 000 kronor per grupp. För att skapa mer flexibla lösningar för nyanlända elever och främja inkludering utgår i vissa kommuner i stället särskilda belopp, utöver grundbeloppet, för nyanlända elever under de tre eller fyra första åren i Sverige. Sådana belopp kan vara försedda med restriktioner för att säkerställa att de också används till avsett ändamål. För särskilt stöd kan utgå särskilda belopp, detta kan i vissa kommuner också för de kommunala skolorna motsvara sådant tilläggsbelopp som enligt skollagen ska utgå till fristående skolor för modersmål och elever med särskilt stora stödbehov.

Uppgifter från Statistiska Centralbyrån

Flertalet kommuner som använder socioekonomiska bakgrundsfaktorer köper statistikunderlag från Statistiska Centralbyrån. Vid telefonintervju⁶ framgick att cirka 60 kommuner köper sådan statistik för att utnyttja i resursfördelning. Ytterligare ett tiotal kommuner köper statistik i filer för att kunna be-

4 Stockholms stad (2011) Tjänsteutlåtande dnr 11 400/4664

5 Stockholms stad (2011) Tjänsteutlåtande dnr 11 400/4664

6 Peter Hedberg, SCB i Örebro, 2013-02-20

arbeta vidare, till exempel för att göra egna regressionsanalyser. Tidpunkten för beställning kan variera, från vårterminen före läsårsstarten till september/oktober i början på ett läsår. Några kommuner aktualiserar statistiken två gånger per år, några vartannat år eller mera sällan. Statistik enligt SALSA-modellen är vanligast, en sådan standardtabell som vanligen används kostar 12 000 kronor. Statistik med försörjningsstöd, familjesammansättning, sammanvägd utbildningsbakgrund och föräldrarnas sysselsättning kan också tillhandahållas. Den senare statistiken har en eftersläpning på ett år, vilket gör den mindre lämplig för resursfördelning.

Bilaga 4

Vad kan åstadkommas på skolor som får del av strukturersättning?

Gottsundaskolan hade läsåret 2011/2012 totalt 509 elever. Mer än 50 procent var berättigade att delta i modersmålsundervisning (i riket 20 procent) vilket 70 procent av dessa också gjorde (i riket drygt 50 procent). Andelen föräldrar med eftergymnasial utbildning var 53 procent (jämfört med 60 procent i de kommunala skolorna i Uppsala kommun). Lärartätheten var samma läsår 9,7 lärare per 100 elever (8,1 i de kommunala skolorna) Av statistiken framgår att resultaten i årskurs 9 sedan år 2008 förbättrats från meritvärdet 198,6 till 222,7 år 2012. 90,6 procent nådde målen i alla ämnen (78,8 procent i de kommunala skolorna i Uppsala kommun). Behöriga till naturvetenskapligt och tekniskt program var 91,7 procent av eleverna (83,5 i de kommunala skolorna i Uppsala kommun). SALSA-värdet för andel elever som nådde målen ändrades från -26 år 2006 till +18 år 2012, motsvarande för meritvärdet från -33 år 2006 till +9 år 2012. Alla dessa siffror beskriver en kraftig förbättring över tid. Gottsundaskolan får av strukturmedel närmare 30 000 kronor per elev för förskoleklassen till och med årskurs 2 och närmare 24 000 kronor per elev för årskurserna 3–9. Cirka 20 procent av de strukturfördelade medlen lämnas dock till den gemensamma potten som elevhälsan sedan disponerar för särskilda stödinsatser på individnivå. Denna inomkommunala omfördelning syftar inte på tilläggsbeloppen, i lagens mening. Det finns i Uppsala en särskild organisation för fördelning av sådana, lika för kommunala och fristående skolor.

Av skolans dokumentation och samtal med rektor framgår att skolan sedan flera år systematiskt arbetat utifrån en gemensam vision. Kontinuitet har rätt i ledning och personalgrupp. På skolans hemsida presenteras flera olika pedagogiska metoder som implementerats under ett antal år, till exempel genrepedagogik och portfolios. Av den verksamhetsredogörelse för skolan som Skolinspektionen tagit del av framgår att en kontinuerlig och livlig pedagogisk lärprocess aktivt drivs av skolledningen, där pedagogerna deltar i ett flertal forum. Skolledningen bedriver en aktiv omvärldsbevakning och håller sig informerad om pedagogisk utveckling, också internationell sådan. Uppföljningen är noggrann på såväl elevnivå som skolnivå. Fortbildning i formativ bedömning har genomförts. Nås inte målen prövas nya metoder. Elevinflytandet förefaller stort såväl över det egna lärandet som genom dialog med lärarna om undervisningens upplägg och genomförande.

Rektor uppger att det elevtapp som inträffade när en av friskolorna etablerade sig nu har vänts i en positiv utveckling, där elever med svensk bakgrund från villaområden söker sig till skolan, sannolikt på grund av den verksamhet som där bedrivs. Skolan informerar numera aktivt om sin verksamhet. Inflödet av elever har i sin tur varit värdefullt för skolans värdegrunds- och demokratiarbete.

Skolans förbättrade resultat kan inte på något enkelt sätt kopplas till resurser som tilldelas. Den högre lärartätheten har dock möjliggjort en ökad flexibilitet i gruppindelningen. De äldre eleverna kan på lektioner i matematik, engelska och svenska ha till exempel fyra pedagoger som tar hand om tre grupper. Detta ger bättre förutsättningar för individualiserad undervisning. Skolan har inte underlag att anställa egna modersmålslärare, men det finns ett antal pedagoger på skolan med annat modersmål än svenska som ibland

kan stödja nyanlända elever, bland annat i de två förberedelseklasser som finns på skolan. Det resurstillskott skolan får har fungerat som förstärkning och stöd för det medvetna och långsiktiga pedagogiska utvecklingsarbetet. Detta tycks nu gett ett mycket gott resultat i form av ökad måluppfyllelse. "Men utan pengarna går det inte" sammanfattar rektorn.

Bilaga 5

Hur kan extra resurser omsättas i insatser på förskolan?

Förskolorna i området Gottsunda-Valsätra i Uppsala kommun har under en följd av år fått extra resurser per barn genom strukturersättning. Tillägget är individuellt för varje förskola men det finns exempel på förskolor som får upp till 30 000 kronor per barn. Bakgrunden är bland annat att det i området bor en hög andel barn med annat modersmål än svenska. Spridningen på olika språk är hög.

Förskolorna har bland annat satsat på en högre personaltäthet. Istället för sex till sju barn per anställd kan det nu vara fyra eller fem, vilket enligt förskolechefen kan betyda mycket för att skapa trygghet och bra kontakt med föräldrarna. Såväl för nyanlända familjer som för familjer som bott längre tid i Sverige kan förskolan bidra med kunskap om hur verksamheten i svensk förskola och skola bedrivs och varför. Förskolorna har under lång tid genomfört kompetensutveckling och satsning på ett språkutvecklande arbetssätt. Detta började år 2001 till 2006 genom att språkforskaren Veli Tuomela höll föreläsningar och fanns med på förskolorna, därefter har kompetensutvecklingen på olika sätt fortsatt. Nyanställd personal introduceras i ett språkutvecklande arbetssätt, två förskollärare har som uppgift att inom sina tjänster samla olika nätverk av personal. Språkutvecklande arbetssätt skall skiljas från det Tuomela kallar språkrelaterade insatser, som till exempel samlingar, språkpåsar, språklig medvetenhet, talutveckling och läs- och skrivutveckling. Med språkutvecklande arbetssätt förstås här att all personal, i alla vardagliga situationer som förekommer eller skapas, bemödar sig om att bidra till bredd och djup i barnens språkutveckling genom att benämna föremål och företeelser, också med synonymer. Barnen kan därigenom öka sitt basförråd av ord. Också grammatik, uttal och språklig anpassning i olika situationer kan tränas genom rik kommunikation mellan de vuxna och barnen. Den något högre personaltätheten ger större förutsättningar för en sådan.

Eftersom det finns många olika språk företrädna på förskolorna finns det inte underlag att placera någon modersmålspedagog permanent på skolan. De kommer från den centrala resursenheten till de enskilda barnen. Däremot har förskolorna medarbetare som både har yrkeskompetens och annat modersmål än svenska. Dessa ingår också i ett nätverk för flerspråkiga pedagoger, för att utveckla hur man som pedagog kan använda sig av barnens modersmål i det dagliga arbetet.

Det finns inom området en specialpedagog som arbetar nära pedagogerna.

Kostnaden för tolkar är hög på förskolorna inom området.

Bilaga 6

Referensgrupp

Arefäll, Eva-Lena.

Utredare, Sveriges Kommuner och Landsting

Bengtsson, Henrik.

Undervisningsråd, Skolverket, Utvärderingsavdelningen

Lindahl, Mikael.

Professor i nationalekonomi, Uppsala universitet

Wickenberg, Per.

Professor i rättssociologi, Lunds universitet

Bilaga 7 Tabellbilaga

Figur 1 Granskade kommuner, i kommungrupper, med några jämförelser av meritvärde.

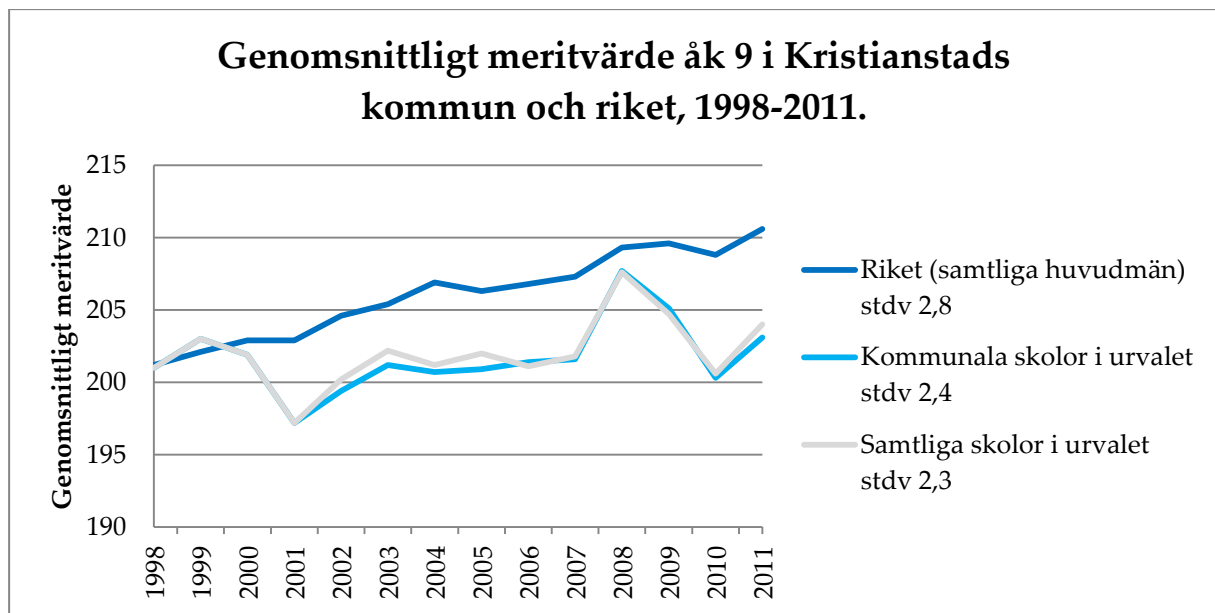
Kommun	Befolkning	Differens meritvärde ¹	Differens utlandsfödda elever ²	Differens Utbildnings bakgrund ³	Kommungrupp
Nacka	92000	+35	-39	-57	Förortskommun till storstad
Solna	70000	+7	-40	-66	Förortskommun till storstad
Härnösand	25000	-4	-43	-90	Kommun i glesbefolkad region
Karlshamn	31000	-1	-15	-82	Kommun i tätbefolkad region
Borlänge	50000	-10	-56	-79	Kommun i tätbefolkad region
Kristinehamn	24000	-1	-20	-71	Kommun i tätbefolkad region
Landskrona	42000	0	-37	-90	Kommun i tätbefolkad region
Surahammar	9800	-9	+1	-44	Pendlingskommun
Ängelholm	39000	+6	-55	-58	Pendlingskommun
Åtvidaberg	11500	-16	-1	-37	Pendlingskommun
Malmö Södra Innerstaden	34000	-10	-52	-75	Storstad
Eskilstuna	100000	-16	-33	-67	Större städer
Jönköping	128000	-1	-37	-87	Större städer
Kalmar	63000	-7	-45	-65	Större städer
Karlstad	86000	+4	-37	-78	Större städer
Luleå	75000	+9	-46	-75	Större städer
Nyköping	52000	+6	-37	-64	Större städer
Södertälje	85000	-10	-51	-66	Större städer
Örnskölds-vik	55000	-2	-22	-80	Större städer
Kristianstad	80000	-8	-51	-78	Större städer
Trollhättan	55000	-1	-72	-92	Större städer
Västerås	139000	-1	-38	-61	Större städer
Varberg	58000	-1	-51	-80	Större städer
Helsingborg	130000	+1	-27	-82	Större städer
Borås	104000	+1	-52	-67	Större städer
Uppsala	200000	+5	-34	-66	Större städer
Örebro	137000	0	-48	-69	Större städer
Lund	112000	+24	-23	-59	Större städer
Gotland region	57000	+10	+12	-62	Turism och besöksnäring
Vetlanda	26000	-7	-34	-71	Varuproducerande
Summa:	2170300	Genomsnit:	-37	-71	

¹ Differensen mellan kommunens meritvärde och genomsnitt för samtliga kommuner 2012

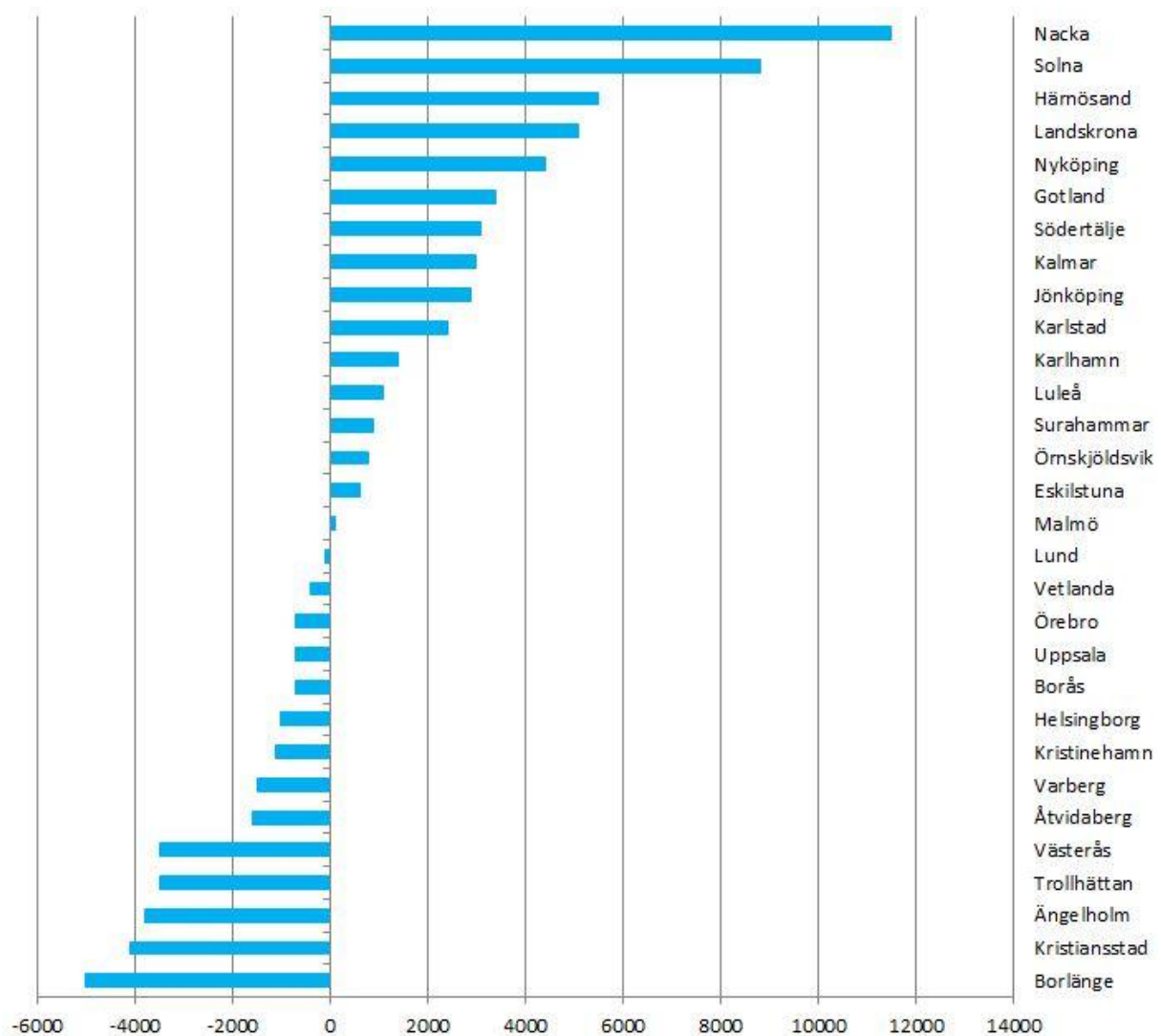
² Differensen mellan genomsnittligt meritvärde för utlandsfödda elever och elever födda i Sverige 2011

³ Differensen mellan genomsnittligt meritvärde för elever vars föräldrar har högst förgymnasial utbildning jämfört med elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning 2011

Figur 2 Exempel på spridningsmått för genomsnittligt meritvärde i kommunen skolor



Figur 3. Differens mellan kostnad/elev för undervisning i grundskolan i respektive kommun och genomsnittet för den kommungrupp kommunen tillhör





Regelbunden tillsyn av alla skolor

SKOLINSPEKTIONEN granskar skolverksamhet, förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet. Utgångspunkten är de lagar och regler som finns för verksamheten.



Kvalitetsgranskning inom avgränsade områden

SKOLINSPEKTIONEN granskar kvaliteten i skolor och andra verksamheter inom avgränsade områden. Granskningen ska leda till utveckling.



Anmälningar som gäller förhållandet för enskilda elever

ELEVER, FÖRÄLDRAR och andra kan anmäla missförhållanden i en skola till Skolinspektionen, till exempel kränkande behandling eller uteblivet stöd till en elev



Fristående skolor

– kontroll av grundläggande förutsättningar

SKOLINSPEKTIONEN bedömer ansökningar om att starta fristående skolor. Bedömningen innebär en grundläggande genomgång av skolans förutsättningar inför start.