

Sammanfattning
Rapport 2014:01

Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet

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 iaktas 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 segregering 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.



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.