



Kommunernas arbete mot segregationens negativa effekter

Kvalitetsgranskningsprojekt 2012-2013

Avgränsningar

Kommunala huvudmän med ansvar för förskola och grundskola samt fritidshem.

Genomförande

- 30 kommunala huvudmän i hela landet ingår. Urval från de 50 kommuner som ingick Skolverkets rapport nr 365, 2011 "Resursfördelning till grundskolan – rektorers perspektiv". Besök 2012.
- Efter besöken fick kommunerna en verksamhetsrapport och ett beslut med beskrivning av granskningens resultat och vilka utvecklingsinsatser som behövs för att bidra till en mer likvärdig utbildning och därmed en ökad måluppfyllelse.
- Övergripande rapport i januari 2014.

Varför granskning?

Syfte och förväntade effekter

Identifiera **utvecklingsområden** och **framgångsfaktorer** som kan

- motverka segregationens negativa effekter inom skolväsendet
- bidra till en mer likvärdig utbildning som kan kompensera för barns och elevers olika förutsättningar och behov.

- Skolverkets rapport nr 374 (maj 2012)

Sammanfattning:

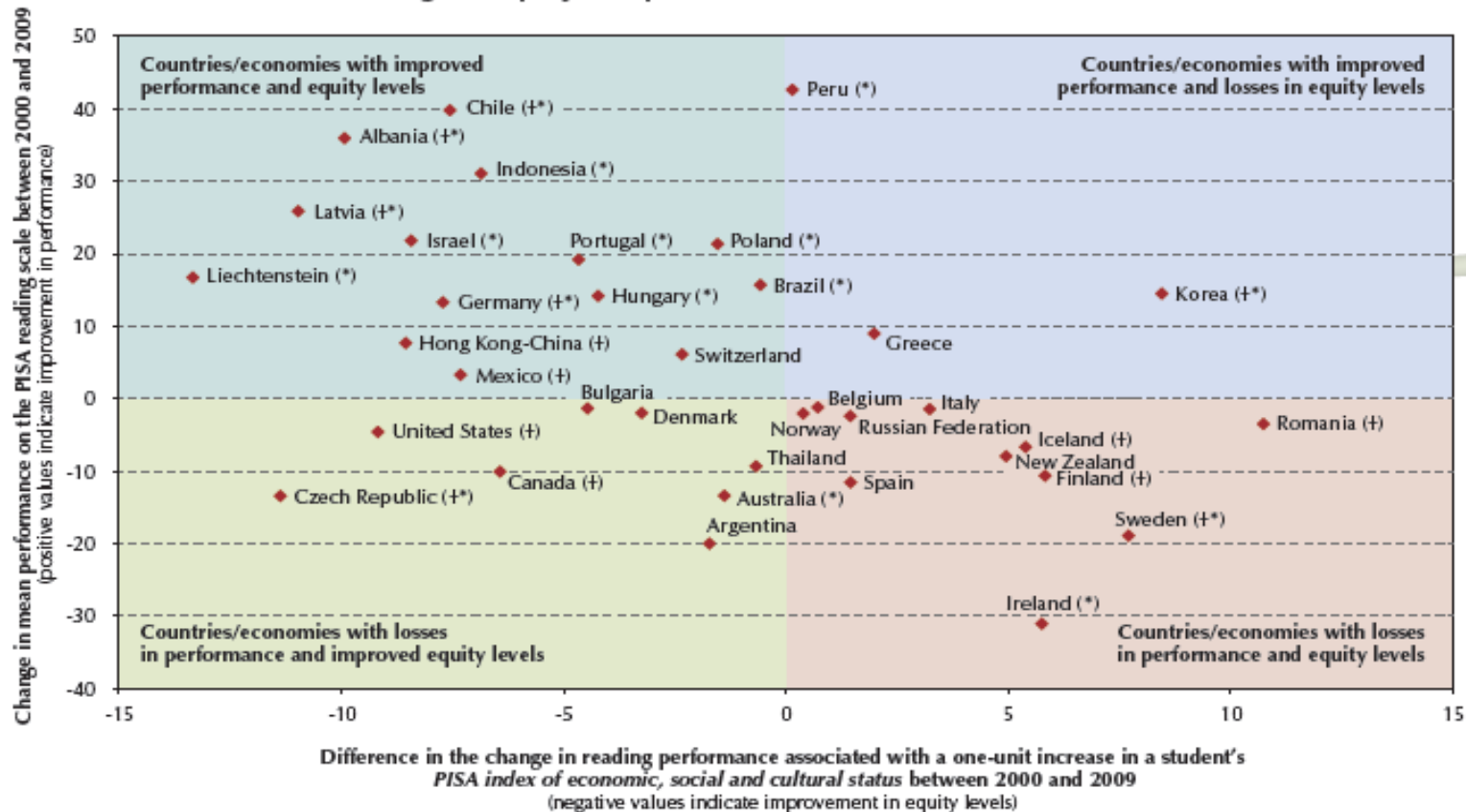
1. **Ökande resultatskillnader mellan skolor och mellan elever**
2. **Socioekonomisk och utländsk bakgrund har stor betydelse för resultaten**
3. **Skolorna verkar bli mer och mer segregerade efter egenskaper som inte visar sig i den vanliga statistiken, t ex studiemotivation (oavsett socioekonomisk bakgrund) och föräldraengagemang**
4. **Betydelsen av vilken skola en elev går i har ökat (skolnivåeffekter)**
5. **Likvärdigheten har försämrats** (variationen i skolors genomsnittliga resultat har ökat kraftigt och elevsammansättningen på skolorna betyder allt mer för elevernas resultat)

En aspekt utöver kunskapsresultaten.

Det kan även finnas problem med ökad skolegregation som inte direkt har att göra med kunskapsresultaten. I ett samhälle där elever från olika bakgrund i större utsträckning går i olika skolor finns risk för att toleransen mellan olika samhällsgrupper minskar och att skolans mål att förmedla en gemensam värdegrund försvåras. **Att blanda elever med olika social och kulturell bakgrund på samma skolor och i samma klassrum kan således ha ett samhälleligt värde utöver hur kunskapsresultaten eventuellt påverkas.** Därmed är dessa mått på skolegregation i sig själva relevanta likvärdighetsindikatorer (Skolverkets rapport 374, sid 17)

Pisa in focus (www.pisa.oecd.org/pisa/infocus)

Change in equity and performance levels between 2000 and 2009



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.

Vad menas med likvärdighet?

Likvärdighetsbegreppet kan delas upp i tre grundläggande aspekter

1. **lika tillgång** till utbildning,
2. **lika kvalitet** på utbildningen
3. Utbildningen ska vara **kompenserande**

Utbildningen ska kompensera

*”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).*

I propositionen nämns att syftet med paragrafen är att uppmärksamma professionens och huvudmännens ansvar att vid **resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt** anpassa verksamheten utifrån elevernas skilda behov och förutsättningar.

I läroplanen för grundskolan (Lgr 11, formuleringen är inte ändrad sedan Lpo 94), finns motsvarande formuleringar om krav på lika tillgång, kvalitet och behovsanpassning och compensation under rubriken *En likvärdig utbildning*:

Frågeställningar

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

- 1 Arbetar kommunen utifrån en resursfördelningsmodell som tar hänsyn till socioekonomiska bakgrundsfaktorer? Är resursfördelningen baserad på kunskap om verksamheternas förutsättningar och behov?
- 2 Följer kommunen upp resursanvändningen och resultaten på såväl skol- och verksamhetsnivå som kommunnivå?
- 3 Har kommunen vidtagit eller planerar att vidta någon form av åtgärder för att stärka utsatta förskolor och grundskolor?

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

Bekräftar den bild Skolverket gav 2009: ” 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”. Undantag finns där 30 - 40 kkr/barn eller elev kan tillföras.

Uppgiven andel av budget varierar mellan 1,17 % och 40 %. 10 kommuner 9 - 15%.

Gäller både **förskolan** och **grundskolan**. **Fritidshem** får sällan resurser baserat på socioekonomiska kriterier men där kan ofta rektorn internt fördela sin budget

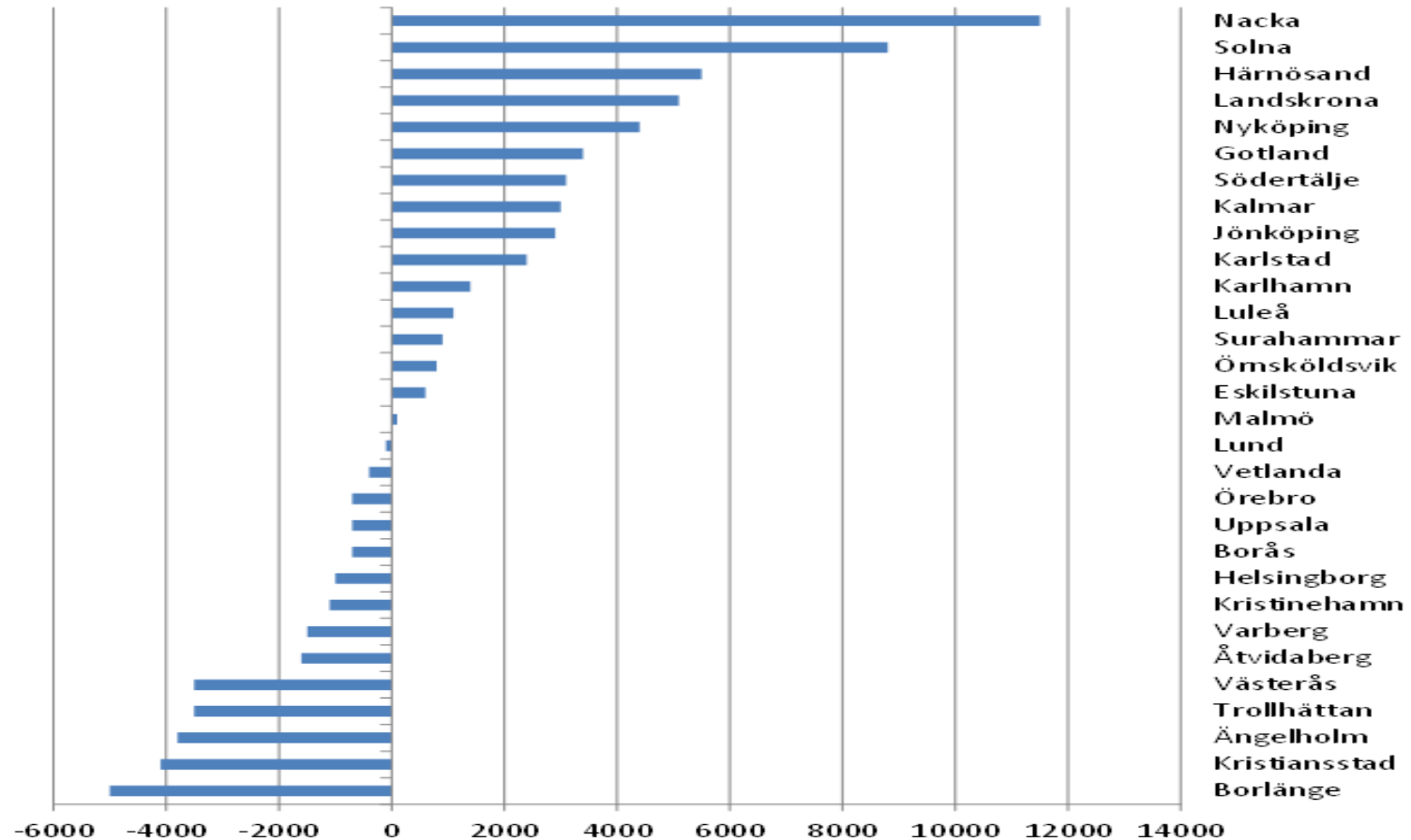
Resursfördelning på olika sätt

(omfattande empiri från dokumentstudier och intervjuer med politiker, förvaltning, rektorer och föräldrar)

- .
- 1 Resursfördelade medel är avsedda för mycket olika ändamål i olika kommuner. **Fria nyttigheter** som t ex modersmål, studiehandledning, särskilt stöd, liksom riktade bidrag till nyanlända och förberedelseklasser kan också ha stor betydelse. Jämförelser mellan kommuner är därför vanskliga. (Jfr modersmål och studiehandledning, risk)
- 2 Fördelningen från ansvarig nämnd passerar ibland en mellannivå där t ex en områdesansvarig kraftigt modifierar den modell som använts. Det innebär att en planerad och beslutad omfördelning kan sättas ur spel

Det finns inte ett resursfördelningssystem som passar alla kommuner (ex resurser, geografisk struktur)

Figur 5. Differens mellan kostnad/elev för undervisning i grundskolan i respektive kommun och genomsnittet för den kommungrupp kommunen tillhör



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

- 25 av 30 kommuner behöver utveckla och förbättra uppföljningen och utvärderingen av sitt resursfördelningssystem och dess effekter
- Detsamma gäller andra insatser kommunen gör för att motverka segregationens negativa effekter
- Detta innebära att många kommuner saknar underlag för den politiska diskussionen om hur resurser ska fördelas, trots att resurser och hur dessa sedan används har avgörande betydelse för att tillgodose elevernas rätt till utbildning
- Det finns möjligheter också i modellen: Har kommunen en modell som t ex Uppsalas tidigare eller den som Stockholm använder ingår prognoser som är säkrare än SALSA och som ger underlag för uppföljning t ex på skolor som påtagligt underpresterar gentemot prognosen.
- Helsingborg har en aktiv uppföljning av resursanvändningen. Styr denna aktivt.

Ett medvetet och långsiktigt utvecklingsarbete som stöds av en tillräckligt kraftfull resursomfördelning kan framgångsrikt förbättra måluppfyllelsen på **skolnivå**.

Ökade resurser måste omsättas i förändrade metoder i skolans inre arbete, baserade på forskning och beprövad erfarenhet.

Ökade resurser kan ses som ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för förbättring

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

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 också gjorde (i riket drygt 50 procent). Andelen föräldrar med eftergymnasial utbildning var 53 procent (60 procent i de kommunala skolorna). 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). Behöriga till naturvetenskapligt och tekniskt program var 91,7 procent av eleverna (83,5 i de kommunala skolorna). 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 t o m årskurs 2 och närmare 24 000 kronor per elev för årskurserna 3 – 9. (obs mer för de yngre, ovanligt)

Resursfördelning och resultat. Exemplet Gottsunda, Uppsala kommun Utveckling av metoder och skolans inre arbete.

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 genrepedagogik och portfolios. Av den verksamhetsredogörelse för skolan som Skolinspektionen tagit del av framgår att en **kontinuerlig och livlig pedagogisk läroprocess aktivt drivs av skollädaingen**, där pedagogerna deltar i ett flertal forum. Skollädaingen bedriver en **aktiv omvärldsbevakning** och håller sig informerad om pedagogisk utveckling, också internationell sådan. **Uppföljningen är noggrann på såväl elevnivå som skollnivå**. 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.

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 modersmåls lärare, 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.**

Ett medvetet och långsiktigt utvecklingsarbete på bred front kan framgångsrikt förbättra måluppfyllelsen på **kommunnivå.**

Landskrona

Genomtänkt mottagande av nyanlända och noggrann kartläggning och uppföljning av kunskapsutvecklingen

Metodutveckling med forskarstöd i nätverk

Program för elever från missgynnade hemförhållanden

Satsningar på att informera och stärka föräldrar med lärares hjälp

Lönesatsningar på skickliga lärare

Nya arbetstidsavtal för organisationsutveckling

Fysiska förändringar av skolor och upptagningsområden

Fungerande resursfördelningssystem

Exempel på åtgärder som i intervjuer framhållits som framgångsrika 1

Fysiska insatser

Strategisk nybyggnation och ändrade gränser för
upptagningsområden

Exempel : Genomförd i Kristianstad, planerade i Nyköping

Exempel på åtgärder som i intervjuer framhållits som framgångsrika 2

Språkutvecklande undervisning och arbetssätt

Språkutvecklande arbetssätt i förskola och grundskola, hjälper **alla** elever, särskilt elever med svagt stöd i hemmet (Stor satsning i Malmö)

En definition på språkinriktad undervisning är: 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 fokuserar alltså både på ämnesinnehållet och på språkfärdigheten som krävs. Hajer & Meestringa rekommenderar att skolan antar en språkpolicy som beskriver en skolas framtagna strategi för hur undervisningen av den heterogena gruppen elever ska gå till. Där finns riktlinjerna för språkundervisningen, språkets roll i undervisningen och lärarnas samverkan kring elevernas språk- och kunskapsutveckling. Den kan också innehålla en kartläggning av elevernas språkutveckling. En språkpolicy bör innehålla en plan för kompetensutveckling av alla lärare, så att de erövrar en kunskapsbas i att arbeta språkinriktat.

Malmö, Vetlanda, Örebro och Uppsala är exempel på kommuner som inom grundskolan, i något fall också förskolan, börjat bygga upp ett språkinriktat arbetssätt.

Exempel på andra åtgärder som i intervjuer framhållits som framgångsrika 3

Åtgärder för att främja rörlighet och möjlighet att välja skola

Förstärkt information, aktiva val och fria bussresor är exempel på insatser som har som syfte att underlätta informerade val och val av annan skola än den geografiskt närmaste.. Ex Nacka , Helsingborg.

Förberedelseklasser förläggs inte till skolor som redan har hög andel utlandsfödda barn (Helsingborg m fl)

Läxor

Fel sorts läxor kan öka segregationens negativa effekter

Aktiv läxhjälp organiseras i många kommuner på olika sätt

Norska erfarenheter är att det kan bli de mest studiemotiverade som utnyttjar läxhjälp.

Krav på modeller (Enligt intervjusvar)

1. Modellen måste baseras på fakta, dvs uppgifter som är mätbara och finns tillgängliga i register, möjliga att uppdatera
2. Variablerna som ingår i modellen måste vara objektiva och opåverkbara.
3. En modell måste ge rätt incitament och ska inte vara kostnadsdrivande
4. En modell bör vara så pass begriplig att den kan bli accepterad
5. Undvika alltför abrupta övergångseffekter på skolor mellan verksamhetsår

Annat att beakta

- Lika villkor för alla skolor, kommunala och fristående
- Val av resultat ger olika utfall och incitament (jfr betygsresultat)
- Övergångsregler mellan system behövs vanligen för att mildra övergångseffekter
- Fria nyttigheter? Ex: Modersmål och studiehandledning som tillägg till modellen

Faktorer i kommunernas resursfördelningssystem (s43)

- Vårdnadshavarnas utbildningsbakgrund
- Migrationsbakgrund
- Ekonomiskt bistånd
- Andel pojkar
- Familjesammansättning
- Tillägg för små skolor
- Extra tillägg för modersmål och studiehandledning, förberedelseklasser

Resurser kan fördelas på olika sätt, inte bara genom modeller som bygger på statistik från SCB vilket dock är vanligast. 40 kommuner i landet köper färdig statistik från SCB (typiskt sett SALSA –faktorer) ytterligare 20 bearbetar själva vidare.(enligt SCB) 12 000 kr/[statistikpaket](#).

Exempel på faktorer i socioekonomisk fördelningsmodell, Uppsala kommuns modell (OBS! ändrad fr o m 2014)

Modellen för fördelningen av strukturerna uttrycks i oddskvoter: Obs bearbetas lokalt årligen utifrån de egna elevernas faktiska resultat. (Obs. Tillägg för elever de tre första åren i Sverige, 70tkr, 70tkr, 20tkr) Tilläggsbelopp 6300 kr/elev som får modersmålsundervisning)

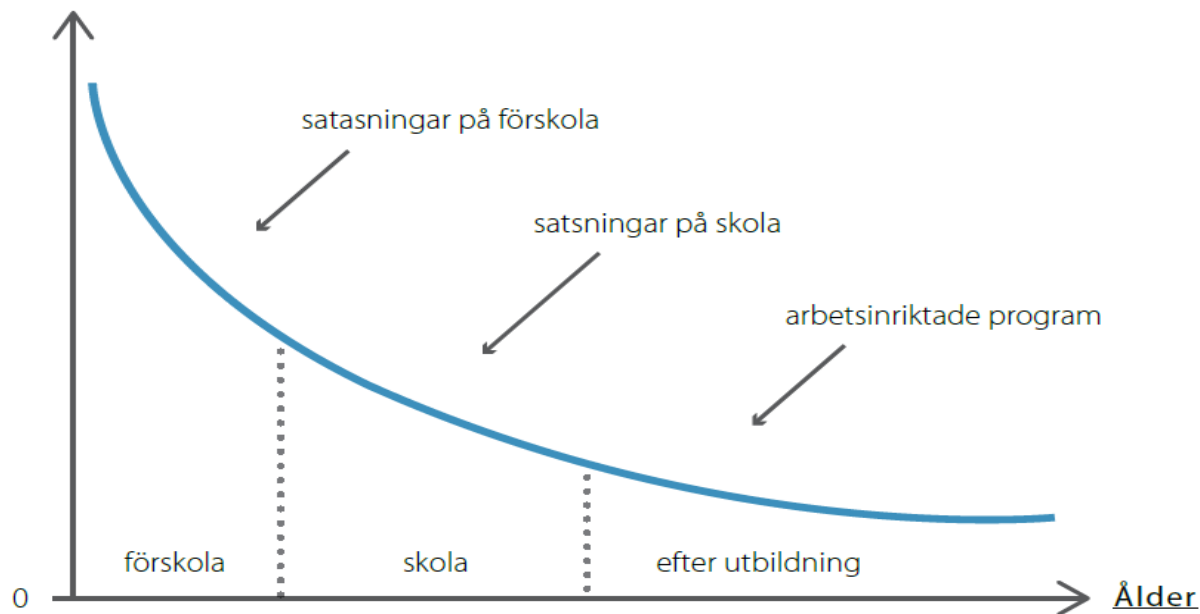
<u>Bakgrundsvariabler</u>	<u>Oddskvot (risk att inte nå kunskapskraven i åk9)</u>
Familjen har ekonomiskt bistånd	3,12
Familjen har inte ekonomiskt bistånd (referensgrupp)	1,0
Vårdnadshavare med högst förgymnasial utbildning	6,45
Vårdnadshavare med högst gymnasial utbildning	3,52
Vårdnadshavare med eftergymnasial 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

Mer resurser för de tidiga åren?

(Kommission för ett socialt hållbart Malmö (2012) Persson S. Förskolans betydelse för barns utveckling, lärande och hälsa) (jfr Star-proj. Undervisning i mindre grupper i de tidigare skolåren har en långsiktigt gynnsam effekt för barn från socialt utsatta områden)

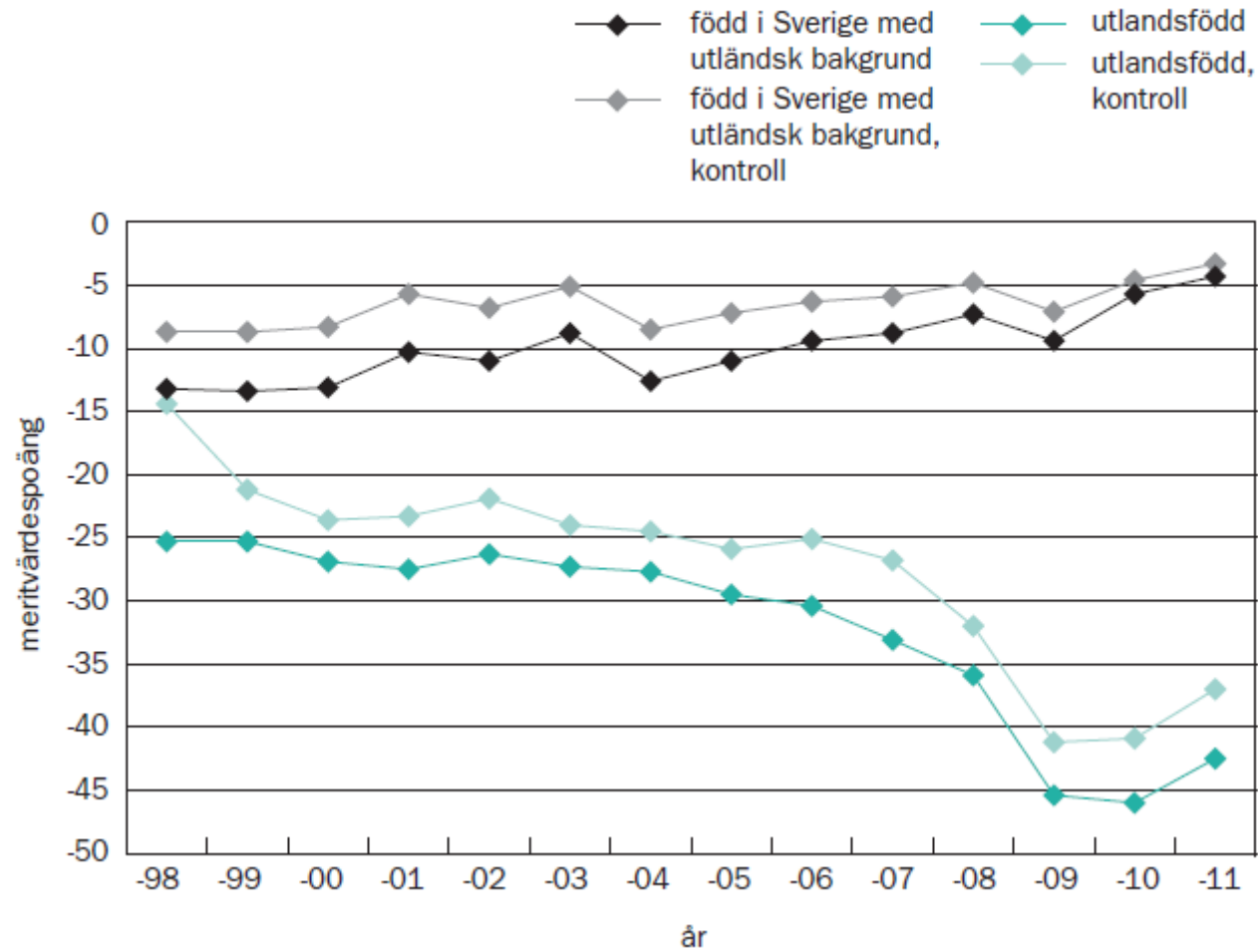
Figur 27: Beräkning av avkastning på investering i humankapital för barn från resursfattiga förhållanden i ett livsperspektiv

Avkastning på investeringar i humankapital



Källa: Heckman 2006 i Persson, 2012

Utländsk bakgrund



Exempel på modell med många faktorer 3 (Stockholm) Faktorer på gruppnivå. (ur förslag 110530)

Boendemiljö

Boendemiljö 4: 2,35

Boendemiljö 3: 1,61

Boendemiljö 2: 1,45

Boendemiljö 1: 1

(referens)

Skolmiljö

Skolmiljö 4: 3,80

Skolmiljö 3: 2,84

Skolmiljö 2: 1,36

Skolmiljö 1: 1

(referens)

Exempel på modell med många faktorer. 4

(Stockholm) Faktorer på gruppnivå (jfr mobila elever)

(Genomsnittligt meritvärde)		Skolmiljö			
		Skolmiljö 1	Skolmiljö 2	Skolmiljö 3	Skolmiljö 4
Boendemiljö	Boendemiljö 1	257	247	232	231
	Boendemiljö 2	249	238	225	216
	Boendemiljö 3	238	230	209	202
	Boendemiljö 4	213	212	183	189

Lätt tillgängliga mått på likvärdighet inom kommuner vore intressanta. Här ett exempel:

Standardavvikelser per år för genomsnittligt meritvärde åk 9, 1998-2011. Kristianstads kommun.

