

Utbildningsnämnden

Skolinspektionens sammanfattande rapport av kvalitetsgranskning av segregation och resursfördelning

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden noterar informationen till protokollet.

Sammanfattning

Skolinspektionen offentliggjorde den 20 januari en sammanfattande rapport om segregation och resursfördelning utifrån den granskning där Nacka deltog under 2012. Skolinspektionen lyfter fram Uppsala och Landskrona kommuner som goda exempel på resursfördelning eftersom betydande andelar fördelas till skolorna utifrån deras behov, enligt Skolinspektionen. Samtidigt kritiserar Skolinspektionen kommunerna för att omfördela små andelar.

Nacka kommun var en av de 30 kommuner som ingick i granskningen. Nackas system för resursfördelning fick ingen kritik av inspektionen men hur det följs upp kritiserades av Skolinspektionen. I den sammanfattande rapporten nämns Nacka knappt alls.

Ärendet

Den 2 april 2012 meddelade Skolinspektionen att Nacka kommun hade valts ut som en av 30 kommuner för att delta i en granskning av resursfördelning och arbetet mot segregationens negativa effekter i skolväsendet. Granskningen bygger på dokumentstudier och intervjuer, vilka genomfördes under hösten 2012.

Den 26 november 2012 fattade Skolinspektionen beslut (reg. nr.40–2011:6497) angående resursfördelningen i Nacka. Nacka kommun förelades att senast den 26 maj 2013 redovisa för Skolinspektionen hur resursfördelningen kompenserar för segregationens negativa effekter. Skolinspektionen hade inga synpunkter på modellen för Nackas resursfördelning som sådan utan ansåg att modellen kan tillgodose elevernas skilda behov. Skolinspektionen ansåg dock att Nackas uppföljning och utvärdering bör belysa hur resursfördelningen kan motverka segregation.

Nacka kommun införde justeringar i resursfördelningssystem inför budgetåret 2011 där en



större andel av resurserna fördelades på gruppnivå än tidigare och en mindre del på individnivå. I samband med att beslutet fattades ansåg också utbildningsnämnden att resursfördelningen ska följas upp.

Innehållet i beslutet redovisades för utbildningsnämnden vid februarisammanträdet 2013. Utbildningsnämnden fattade beslut om ett svar på Skolinspektionens föreläggande i maj 2013 och Skolinspektionen godkände redovisningen i ett beslut i augusti 2013 där inspektionen i Nacka avslutades.

På skolriksdagen i maj 2013 redovisade Skolinspektionen sina viktigaste erfarenheter av granskningen. Där fick bland annat Nackas arbete med skolval (jämföraren med mera) positiv uppmärksamhet. Inget av detta har tagits upp i rapporten.

Utbildningsnämnden skickade följande svar till Skolinspektionen i maj 2013.

Det underlag som Skolinspektionen baserat sin granskning på visar på en boendesegregation i Nacka avseende utländsk bakgrund och utbildningsnivå, men genomgången visar att boendet inte påverkar skolornas kvalitet i de aktuella områdena på samma sätt. För skolans yngre år har boendet stor betydelse för elevsammansättningen men betydelsen varierar beroende på område. I grundskolan senare år spelar boendet en mindre roll för elevsammansättningen. Nacka kommun anser att resursfördelningssystemet tillåter att skolorna fördelar resurser utifrån elevernas behov både vad avser socioekonomisk bakgrund och med hänsyn till individuella behov. Resultat från betyg och prov visar att eleverna i Nacka når höga resultat - i genomsnitt högre än i genomsnittet för riket - och att andelen som uppnår målen i alla ämnen är hög och högre än genomsnittet för riket. Andelen som når målen har också ökat i relation till att meritvärdet har ökat. I Nacka finns alltså inte den bild som kan konstateras för riket i övrigt där andelen som inte når målen ökar trots att meritvärdet är konstant, vilket indikerar en ökande segregation.

Utbildningsnämnden arbetar med att följa skolornas resultat och använder flera olika underlag och instrument för att kunna följa utvecklingen. För närvarande har en översyn av kommunens resursfördelningssystem inletts.

Per Gunnar Rosengren
Utbildningsexpert

Bilagor

Skolinspektionens sammanfattning
Segregation i skolan 2014:1, Skolinspektionen



Sammanfattning av rapporten

Här följer Skolinspektionens viktigaste iakttagelser¹:

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. Detta förhållande har dock ännu inte fått fullt genomslag i kommunernas resursfördelningssystem.

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.

¹ Texten nedan är Skolinspektionen sammanfattning av den fullständiga rapporten



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 visat vara effektiva. Ett exempel på detta är Gottsundaskolan i Uppsala kommun.

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. 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 befärrar 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 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.