

ALLA SKOLOR SKA VARA BRA SKOLOR

Sammanfattning

Många elever möter en riktigt bra skola i Sverige med kunniga och engagerade lärare. En skola där de uppmuntras och stimuleras till kunskap och självförtroende. Där det finns lust för skolan, för lärandet, för bildningen. Men inte alla.

Ojämligheten och resultatskillnaderna i den svenska skolan har ökat kraftigt. Förra sommaren lämnade ca 12 700 elever grundskolan utan gymnasiebehörighet, hela 13,1 procent. Bland elever vars föräldrar endast har förgymnasial utbildning var det 43,8 procent som inte fick behörighet till gymnasiet nationella program. Skillnaden i andelen elever som når gymnasiebehörighet mellan de elever vars föräldrar har gymnasieutbildning och de som elever vars föräldrar enbart har förgymnasial utbildning har fördubblats sedan 2006.

Samarbetsregeringen har tagit flera steg för att alla skolor ska vara bra skolor och för att varje elev ska ges rätt förutsättningar att nå kunskapsmålen. Med det nyligen presenterade uppdraget Samverkan för bästa skola införs nu ett helt nytt system för statens relation med att ge stöd till skolhuvudmän. Vi genomför den största satsingen någonsin för att anställa fler medarbetare i skolan, vi inför en läsa-skriva-räkna-garanti och gör riktade satsningar på elevgrupper som är överrepresenterade bland de som har svårt att nå kunskapsmålen.

Men för att nå ett skolsystem genomsyrat av jämlikhet krävs mer. För att utveckla svensk skola krävs att stat, kommuner och huvudmän arbetar tillsammans. Det krävs kommunala riktade insatser, statliga riktade insatser och samverkan mellan stat, kommun och huvudmän.

Sedan den 1 juli 2014 finns ett krav att kommunerna måste fördela skolpengen efter elevernas olika förutsättningar och behov, så kallad socioekonomisk viktning. Något liknande krav på statens resurser till skolor finns inte. Det är orimligt att staten inte har ett system för hur statliga skolsatsningar ska fördelas efter behov.

Under alliansregeringens sista år, 2014, var det endast 7 miljoner av de 7 miljarder som staten betalade ut i statsbidrag som riktades särskilt mot skolor med tuffa förutsättningar – totalt 0,1 procent av statsbidragen. Det duger inte.

Med myndighetsuppdraget Samverkan för bästa skola finns nu en helt ny organisation för att staten ska kunna stödja skolutveckling direkt i skolor med tuffa förutsättningar. Från nästa år är 600 miljoner aviserade för Samverkan för bästa skola.

Idag fattar regeringen beslut om att Skolverket ska ta fram en fördelningsnyckel för att säkerställa att kommande statsbidrag kan ge mest till de till de skolor som behöver det mest.

Alla nya statsbidrag ska vara tydligt utformade så de skolor som behöver mest stöd ska få mest stöd.

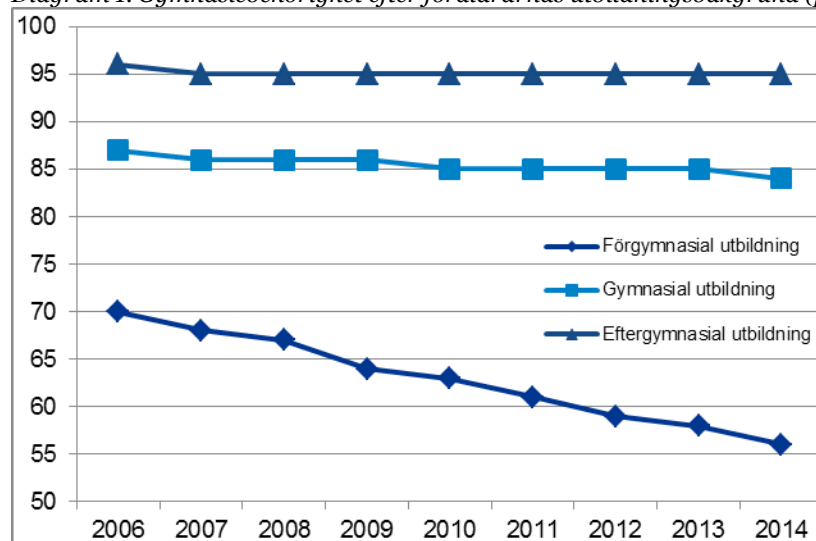
Målet är tydligt: Alla skolor ska vara bra skolor.

Bakgrund:

Bristande likvärdighet i svensk skola

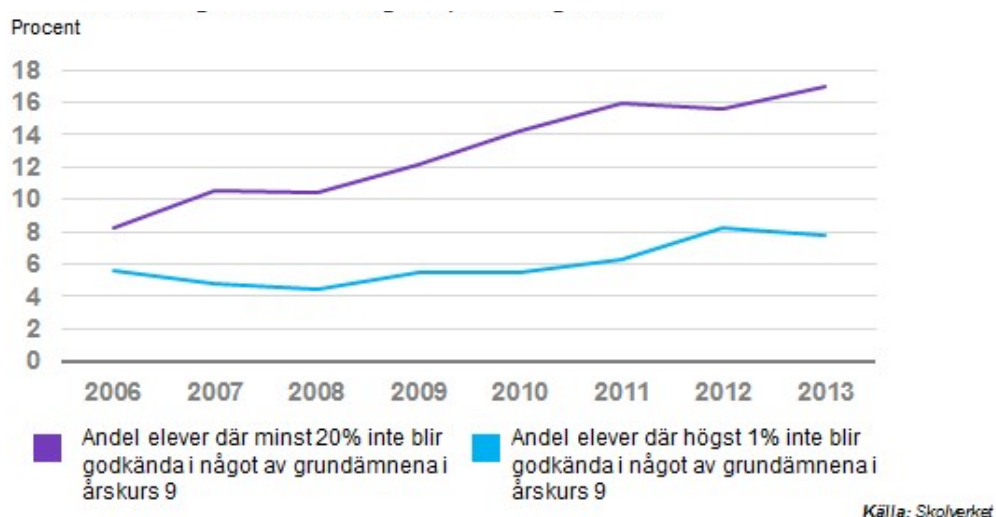
Vi har under de senaste åren kunnat se att ojämlikheten i den svenska skolan har ökat. Ett tydligt tecken på detta är Skolverkets statistik över andelen elever som lämnar grundskolan med behörighet till gymnasiet. Utvecklingen har varit dramatisk sedan 2006. Skillnaden i gymnasiebehörighet mellan barn till föräldrar med egen gymnasieutbildning och barn till föräldrar som saknar det har fördubblats.

Diagram 1. Gymnasiebehörighet efter föräldrarnas utbildningsbakgrund (procent)(Källa: Skolverket, SIRIS)



Ojämlikheten ökar mellan elever och mellan skolor. Samtidigt som skillnaden mellan elever blivit allt större sker en utveckling på skolnivå där andelen elever som går i skolor med riktigt låga resultat dubblerats sedan 2006.

Diagram 2. Andel elever som går i skolor med låga respektive höga resultat. (Källa Skolverket).



Huvudmännen har det ekonomiska ansvaret för skolan. Samtidigt gör staten det möjligt att genom statsbidrag för huvudmän och skolor öka förutsättningarna för likvärdighet i skolsystemet.

Skolverket betalade år 2014 ut cirka 7 miljarder kronor i statsbidrag.¹

Det finns systematiska skillnader i hur olika huvudmän utnyttjar statsbidragen. Att kommunerna utnyttjar de statliga satsningarna så pass olika innebär att eleverna får olika förutsättningar beroende på var i landet de bor, vilket riskerar att ge negativa konsekvenser för skolans likvärdighet.²

Riksrevisionen har granskat hur specialdestinerade statsbidrag på skolområdet bidrar till det övergripande målet om likvärdighet för eleverna. Resultatet av Riksrevisionens granskning redovisas i rapporten *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?* Av rapporten framgår att de förordningar som regeringen utformar för statsbidrag är helt styrande för hur bidragen ska fördelas till kommunerna. Tre av fyra statsbidrag som Riksrevisionen granskat är inte tydligt riktat dit det finns ett behov.

Riksrevisionens jämförelser av olika bidrag och satsningarnas resultat i olika årskurser visar att skolor med hög måluppfyllelse oftare tar del av bidragen än skolor med låg måluppfyllelse. Ingen av jämförelserna visar att skolor med låga resultat tar del av bidrag i större utsträckning.

Under den borgliga alliansregeringens sista år fanns endast ett statsbidrag som riktades särskilt till utsatta områden, satsningen på karriärtjänster i utanförskapsområden. Satsningen uppgick till totalt 7 miljoner av de 7 miljarder som 2014 betalades ut i statsbidrag till Sveriges kommuner.

Utöver att satsningen i sig är liten finns ytterligare brister i den. De huvudmän som har rätt att del av satsningen är de kommuner som ingår i det urbana utvecklingsarbetet som den tidigare borgliga regeringen beslutade om i januari 2012. De snäva kriterierna innebär att det i dagsläget är nio kommunala huvudmän med totalt omkring 40 skolor inom 15 stadsdelar som omfattas av möjligheten att söka de extra statsbidragen, samt några enskilda huvudmän för fristående skolor inom dessa områden som har möjlighet att söka de extra statsbidragen.

Statskontorets uppföljning av karriärtjänstreformen som nyligen presenterats visar att de berörda huvudmännen och intresseorganisationerna som intervjuats tycker att det är positivt med en satsning på skolor i utsatta områden. Flera av de intervjuade är dock tveksamma till att det är just karriärtjänster som är lösningen på problemen. Av de huvudmän som intervjuas anser de flesta att det finns fler skolor än de som ligger i de utpekade utanförskapsområdena som skulle behöva ta del av det extra statsbidraget. Några kommuner använder i sin ordinarie medelstillelning till skolorna ett index som bygger på andra faktorer än de som regeringen beslutat om för karriärtjänsterna.³

För att statliga utvecklingsinsatser ska kunna riktas till skolor där behovet är som störst behövs nya metoder.

1 http://www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer/visa-enskild-publikation?_xurl_=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwpubext%2Ftrycksak%2FBlob%2Fpdf3432.pdf%3Fk%3D3432

2 http://www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer/visa-enskild-publikation?_xurl_=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwpubext%2Ftrycksak%2FBlob%2Fpdf3432.pdf%3Fk%3D3432

3 <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2015/201512.pdf>

Miljöpartiet vill: Alla skolor ska vara bra skolor

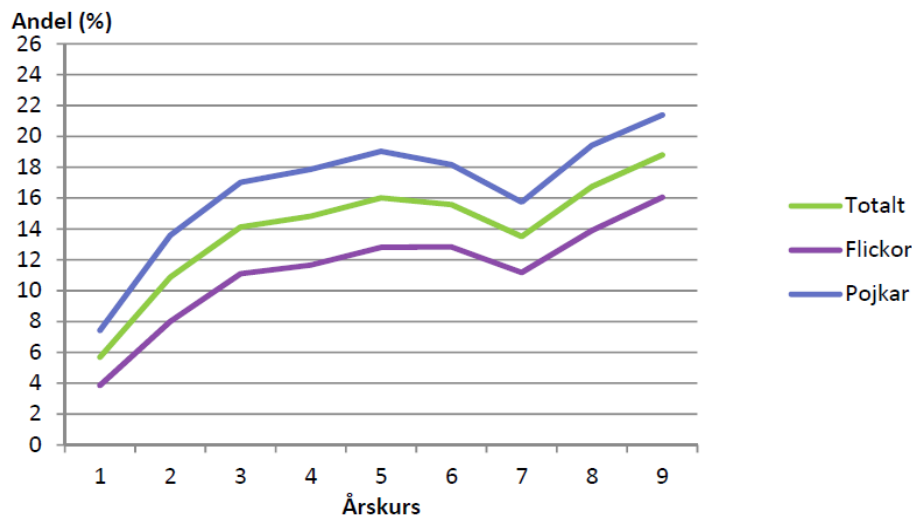
Alla elever ska i skolan få det stöd och den stimulans de behöver för att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar. När resultaten i svensk grundskola har sjunkit och likvärdigheten i skolan har minskat behöver staten ta ett större ansvar. För att skapa en likvärdig skola där alla elever har möjlighet att nå sina mål behövs bland annat insatser på dessa tre nivåer:

- Tidiga insatser
- Insatser för elevgrupper som är överrepresenterade med låga resultat
- Insatser på skol- och organisationsnivå

Tidiga insatser

Tidiga insatser lägger en stabil grund för framtiden. Att varje elev får med sig grunderna tidigt är viktigt även för senare ämnen, vilket i sin tur dessutom är viktigt för arbetsron i skolan. För nyanlända är det särskilt viktigt att säkerställa att eleverna inte tappar i sin utveckling bara för att de börjar skolan i ett nytt land. Men idag sätts mest dokumenterat stöd till elever in i nionde klass i Sverige. I Finland, som ofta lyfts som ett framgångsrikt exempel, ligger tyngden för stödet istället på de tidigare åren.

Diagram 3. Andel (%) elever i grundskolan som har åtgärdsprogram, per årskurs totalt samt fördelat på flickor och pojkar läsåret 2012/13. (Källa: Skolverket)



Samarbetsregeringens prioriterar tidiga insatser för att se till att varje elev tidigt får det stöd som han eller hon behöver och gör ett flertal satsningar på tidiga insatser som stärker likvärdigheten i skolan.

Förskolepedagogik till alla barn

Barn som har gått i en förskola med hög kvalitet lyckas bättre i skolan. Detta gäller särskilt de barn som har föräldrar med kort utbildning eller barn med tuffa uppväxtvillkor.

Samarbetsregeringen satsar på mindre barngrupper i förskolan och på att alla barn ska börja i förskoleklass som är en viktig brygga mellan förskola och grundskola. Samarbetsregeringen har även gett ett uppdrag till Skolverket att lämna förslag på ändringar i den läroplan som gäller för förskoleklass i syfte att stärka kvaliteten och likvärdigheten i verksamheten.

Fler anställda i skolan

För att höja utbildningskvaliteten och ge lärare i lågstadiet mer tid för varje elev får skolans huvudmän, kommuner och fristående skolor, nu möjlighet att ta del av ett statsbidrag för att kunna anställa fler lärare, speciallärare eller annan personal så att lärare får mer tid för sitt arbete och så att klasserna kan bli mindre. I år avsätts ca 2 miljarder kronor och fr.o.m. 2016 beräknas ca 2 mdkr/år för detta ändamål. Från den 30 juni kan huvudmän söka statsbidraget.

Läsa-skriva-räkna-garanti

Trots att många lärare tidigt identifierar elever som är i behov av stöd saknar ofta lärarna verktygen att sätta in stöd i tid. När svensk grundskola idag ger mest dokumenterat särskilt stöd i nionde klass har det som började som små problem ofta vuxit sig större. Många elever kommer aldrig ifatt trots stora insatser från lärare, föräldrar och eleven själv.

Samarbetsregeringen inför nu en läsa-skriva-räkna-garanti för att säkerställa att det stöd eller särskilda stöd som eleven behöver sätts in i tid så att varje elev från lågstadiet kan få med sig läsförståelse, skrivförmåga och grundläggande matematikkunskaper.

Insatser för elevgrupper som är överrepresenterade med låga resultat

Bland de elever som har svårt att nå målen syns några elevgrupper särskilt tydligt däribland lever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, elever som mår dåligt – vilket ofta är unga hbtq-personer, unga med funktionsnedsättningar och unga med psykisk ohälsa – samt elever med långtidsfrånvaro. Eleverna i dessa elevgrupper kan således ha överlappande problematik, men oavsett vilken orsaken än är till att de är överrepresenterade bland dem som inte når målen krävs att de får bättre stöd och stimulans utifrån sina förutsättningar. Därför genomför vi nu ett flertal åtgärder.

Utökad specialpedagogisk kompetens i skolsystemet

Genom fler utbildningsplatser på speciallärar- och specialpedagogutbildningarna, satsningar som syftar till att göra det mer attraktivt för verksamma lärare att vidareutbilda sig till speciallärare eller specialpedagog och insatser för att stimulera skolhuvudmännen att anställa fler lärare med specialpedagogisk kompetens samt öka andelen behöriga speciallärare och specialpedagoger skapas förutsättningar för ett system där fler speciallärare och specialpedagoger finns på plats i skolan.

Samtidigt vill vi införa ett nationellt skolutvecklingsprogram med Matematiklyftet och Läslyftet som förebild. Satsningen ska vara en nationell, långsiktig och systematisk investering i att ge lärare grundläggande specialpedagogisk kompetens – inte minst för att barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar ska få det stöd de är i behov av. Det här är en kompetens som idag finns hos lärare, men som behöver spridas i strukturerad form.

Förstärkt elevhälsa

Många unga mår idag dåligt, ohälsan ökar och många mår dåligt av alla olika prestationskrav som lastas på dem. Ska det vara möjligt för eleverna att klara kunskapskraven är det en förutsättning att de mår bra och känner sig trygga. För att skapa en skola där alla kan känna sig trygga behövs satsningar på elevhälsan. Regeringen avsätter 200 miljoner kronor årligen från 2016 för förstärkningar av elevhälsan. Utöver dessa medel finns sedan tidigare 114 miljoner kronor avsatta för insatser för förstärkt elevhälsa 2015.

Expert för elever med hög skolfrånvaro för att inhämta och sprida kunskap och metoder

Elever med hög skolfrånvaro är inte en enhetlig grupp elever och det är oftast flera faktorer som samverkar och gör att en elev väljer att inte gå till skolan. Det finns dock en rad kända riskfaktorer som kan delas upp i sociala faktorer samt skol-, individ- och familjefaktorer. Det handlar till exempel om mobbning eller att undervisningen inte är anpassad efter elevens särskilda behov. Det kan också vara att kontakten mellan skola och föräldrar brister. Psykisk ohälsa, som depression och ångest, är vanligt bland elever med hög skolfrånvaro.

Skolinspektionen granskade sjuttiofyra fall av elever med långtidsfrånvaro i en rapport som presenterades nyligen.⁴ Där framträder en entydig skarp bild av att det beror på att skolor sätter in stöd för sent, och inte är tillräckligt uthålliga.

Samarbetsregeringen avser att tillsätta en expert som ska verka som särskild utredare för att kartlägga elevers omfattande frånvaro i grundskolan, grundsärskolan, sameskolan och specialskolan. Experten ska också analysera orsakerna till frånvaron och sprida kunskap avseende hur skolans arbete med att främja närvaro kan förbättras. Syftet är att säkerställa alla elevers rätt till en likvärdig utbildning.

Insatser på skol- och organisationsnivå

Många gör mycket för att ge alla elever en bra skola. Lärare, rektorer, skolutvecklare, kommunala tjänstemän och skolpolitiker försöker alla utifrån sitt ansvar och sitt uppdrag ge eleverna de bästa möjligheterna i skolan och vidare i livet. Men för att vända utvecklingen och nå en likvärdig skola krävs kultur, organisation och regelverk som säkerställer att resurser på skol- och organisationsnivå går till de skolor och elever som behöver det mest.

Samverkan för bästa skola

Samarbetsregeringen har gett Skolverket mandat att sluta utvecklingsavtal med huvudmän om skolutveckling på enskilda skolor inom ramen för "Samverkan för bästa skola". Det innebär den största förändringen i statens relation till huvudmännen sedan kommunaliseringen och grundandet av Skolinspektionen. Genom förändringen tar staten ett större ansvar för att höja resultaten i skolor med låga studieresultat och tuffa förutsättningar.

Uppdraget innebär insatser i syfte att stärka huvudmännens förmåga att planera, följa upp och utveckla utbildningen. Skolverket ska i samverkan med varje huvudman genomföra en behovsanalys för att identifiera insatser som leder till förbättrade kunskapsresultat och ökad likvärdighet i skolorna. Skolverket ska därefter i samverkan med varje huvudman komma överens om hur insatserna ska utformas och genomföras samt även klargöra Skolverkets och skolhuvudmannens respektive ansvar och åtaganden. Uppdragets fokus ska ligga på utvecklingsarbete relaterat till kunskapsresultat, likvärdighet och systematiskt kvalitetsarbete i övrigt.

Inom ramen för samverkan för bästa skola kan också göras satsningar på högre löner eller andra åtgärder för bättre rekrytering på skolor med särskilt tuffa förutsättningar.

I år avsätts 300 miljoner kronor för uppbyggnad av Samverkan för bästa skola, inklusive insatser för nyanlända elever. Från nästa år är 600 miljoner aviserat inom ramen för Samverkan för bästa skola.

Kommunal resursfördelning

Sedan den 1 juli finns ett krav på kommuner att fördela resurser efter behov, så kallad socioekonomisk viktning. Den nya lagstiftningen kom på plats efter en lång tid av stora påtryckningar av Miljöpartiet och andra aktörer på den tidigare borgliga regeringen.

Skolverket konstaterar i sin lägesbedömning 2015 att det är positivt att det nu tycks finnas en vilja hos kommunerna att öka inslaget av kompensatorisk resursfördelning till skolorna. Skolverket konstaterar dock att det finns stora variationer mellan olika kommuner i fråga om den totala tilldelningen av resurser till skolan och hur resurserna fördelas mellan verksamheterna. Kommunerna anpassar sin resursfördelning i tämligen liten utsträckning efter skolors olika förutsättningar. Flera kommuner fördelar inte resurser på ett sätt som

4 <http://www.skolinspektionen.se/Tillsyn--granskning/Nyheter1/Skolor-och-huvudman-kan-gora-mer-for-att-fanga-upp-elever-med-lang-franvaro/>

möter det nationella kravet på att resursfördelningen ska vara anpassad till elevers olika förutsättningar och behov. Samtidigt bedriver Sveriges Kommuner och Landsting ett utvecklingsarbete för att finna effektiva modeller för en mer likvärdig resursfördelning som väcker stort intresse hos kommunerna.

Miljöpartiet avser följa upp systemet, säkerställa att goda exempel sprids och vid behov föreslå nödvändiga förändringar för att resursfördelningssystemet ska utvecklas på ett sätt som säkerställer ett välfungerande system.

Statlig resursfördelning

Staten måste vara föregångare i utvecklingen av ett system där alla skolor är bra skolor. Idag finns inget system för att alla vikta statliga resurser så mer går till de skolor och huvudmän som har störst behov. Istället visar utvärderingar att skolor med högre måluppfyllelse tar del av statliga insatser i större utsträckning än andra skolor.

Regeringen tar nu ett krafttag för att förbättra hur statliga satsningar bidrar till en likvärdig skola. Idag ger vi ett uppdrag till Skolverket att ta fram ett system för hur staten ska kunna fördela medel mellan skolor i behov av riktade utvecklingsinsatser. Exempel på faktorer som ska avgöra hur statliga skolutvecklingsmedel fördelas ska vara:

- Elevernas kunskapsresultat, bland annat utifrån andelen elever i årskurs 9 som inte har uppnått behörighet till gymnasieskolans nationella program
- Elevernas resultat på nationella prov
- Grundsär- och gymnasiesärskolans särskilda förutsättningar
- Andelens nyanlända elever
- Föräldrars utbildningsbakgrund
- Skolinspektionens beslut med anledning av den regelbundna tillsynen av skolor
- Andra relevanta aspekter inom skolan och samhället i övrigt.

När staten har samma krav på sig som redan finns på kommuner tar vi ett gemensamt ansvar för att vända utvecklingen med den bristande likvärdigheten i svensk skola.

Summering

Alla elever ska ges en ärlig chans att nå kunskapsmålen och utvecklas utifrån sina förutsättningar. Staten behöver ta ett större ansvar för att bryta ojämlikheten i skolsystemet.

Med Samverkan för bästa skola finns nu en helt ny organisation för att staten ska kunna stödja skolutveckling direkt i skolor med tuffa förutsättningar.

Nu genomför vi nästa förändring: Idag fattar regeringen beslut om att Skolverket ska ta fram en fördelningsnyckel för att säkerställa att kommande statsbidrag kan ge mest till de till de skolor som behöver det mest.

Alla nya statsbidrag ska vara tydligt utformade så de skolor som behöver mest stöd ska få mest stöd.