



Stockholms
stad

Utvärdering av det socioekonomiska stödet November 2022

stockholm.se

Sammanfattning

Denna rapport redovisar uppdraget i Stockholms stads budget år 2022 att "utbildningsnämnden ska genomföra en forskningsbaserad effektutvärdering av det socioekonomiska stödet, med särskilt fokus på kunskapsresultaten". I rapporten redogörs för några effekter som kan antas följa av den socioekonomiska ersättningen och på vilka sätt som ersättningen används kompensatoriskt.

Den socioekonomiska ersättningen innebär en möjlighet för skolor att kompensera för de delar av elevernas uppväxtmiljö som kan ha en negativ påverkan på deras kunskapsresultat. Analysen visar att skillnader i resultat mellan skolor med olika socioekonomiska förutsättningar har minskat över tid bland de kommunala skolorna i Stockholms stad. Det minskade gapet beror på att det går allt bättre för skolor med ogynnsamma socioekonomiska förutsättningar.

Tvådelad kompensation: elevers bakgrund och områdets socioekonomi

Kärnan i det kompensatoriska arbetet utgörs av långsiktiga satsningar på personal och kompetens. Fler lärare och en utökad elevhälsa är nödvändigt för att möta de behov som följer av elevernas bakgrund. Men skolorna använder även resurser för att kompensera för att de bedriver verksamhet i ett socioekonomiskt utsatt område. En hög omsättning av elever, många nyanlända och utmaningen att fylla klasserna bidrar till att det är svårare att nå full kostnadseffektivitet.

Ekonomiska resurser ger effekt när skolor är välfungerande

För att minska skillnader i resultat mellan skolor är en socioekonomisk ersättning nödvändig, men inte tillräcklig. För att ersättningen fullt ut ska ge kompensatoriska effekter krävs också att skolan är välfungerande. Det innebär att skolans alla processer och rutiner fungerar, att skolan har förmåga att identifiera centrala utmaningar samt kapacitet att driva ett förbättringsarbete.

Stöd och styrning krävs för att fortsätta i rätt riktning

Det pågår ett systematiskt arbete på ett antal skolor som kan antas leda till att resultaten ökar. För att befästa och ytterligare öka resultaten inom alla områden och på fler skolor behövs stöd och styrning. Det handlar till stor del om att ge rektorer goda förutsättningar att skapa välfungerande organisationer och att driva ett förbättringsarbete där centrala utmaningar identifieras, prioriteras och nogsamt följs upp.

Innehåll

Sammanfattning	3
Uppdrag och utgångspunkt	5
Effektutvärdering pågår på IFAU	5
Syftet är att komplettera befintlig kunskap.....	5
Effekter på kunskapsresultaten	6
Betydelsen av en socioekonomisk ersättning	8
Skolans kompensatoriska arbete bygger på investeringar i personal	8
Ersättningen kompenserar för att driva skola i ett utsatt område	12
Ett kompensatoriskt arbete är mer än pengar	12
Sammanfattning och slutsatser	14

Uppdrag och utgångspunkt

Denna rapport redovisar uppdraget i Stockholms stads budget år 2022 att "utbildningsnämnden ska genomföra en forskningsbaserad effektutvärdering av det socioekonomiska stödet, med särskilt fokus på kunskapsresultaten". Uppdraget är avgränsat till grundskolan.

Utgångspunkt för denna rapport är två tidigare studier från utbildningsförvaltningen, *Utvärdering av det socioekonomiska tilläggsanslaget för grundskolan* (2016) och *Strategier och kvalitetsarbete - Fördjupad analys av det socioekonomiska tilläggsanslaget* (2018).

Effektutvärdering pågår på IFAU

På Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU, pågår sedan år 2019 en forskningsbaserad effektutvärdering av det socioekonomiska stödet: *Effekter av socioekonomisk resursfördelning i den svenska skolan*. Studien beräknas publiceras under år 2023.

IFAU:s utvärdering syftar till att besvara hur har det socioekonomiska strukturtillägget påverkar elevers skolresultat och faktorer som lärartäthet, lärarlöner, användningen av stödpersonal och personalomsättning. Utvärderingen baseras på statistik från skolor i Stockholms stad och tar utgångspunkt i en förändring av den socioekonomiska modellen som genomfördes år 2012. Projektet har till detta inhämtat ekonomidata från utbildningsförvaltningen.

Utbildningsförvaltningen följer IFAU:s arbete och kommer att ta del av resultaten när de publiceras.

Syftet är att komplettera befintlig kunskap

Mot bakgrund av att det pågår en mer omfattande effektutvärdering är syftet med den här rapporten att genomföra en mindre studie av vilka eventuella effekter som går att utläsa av den socioekonomiska ersättningen och på vilka sätt den används kompensatoriskt.

Utbildningsförvaltningen har vid två tidigare tillfällen (2016, 2018) genomfört ett stort antal intervjuer (totalt med cirka 45 personer). För denna rapport kompletteras dessa med fördjupande intervjuer med fem rektorer och grundskolechefer.

Effekter på kunskapsresultaten

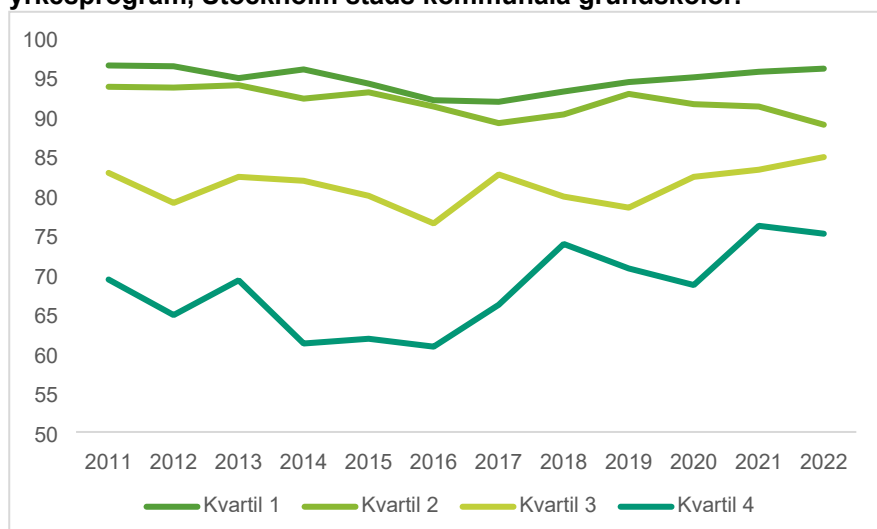
Det finns stora socioekonomiska skillnader mellan skolor i Stockholms stad, vilket innebär stora skillnader i resurstilldelning. Den genomsnittliga socioekonomiska ersättningen per elev i Stockholms stad är 12 473 kronor och varierar från lägst 3 103 till högst 52 466 kronor per elev. Fördelningen sker på samma sätt för kommunala och fristående skolor.

Det är svårt att isolera exakt vilka effekter på kunskapsresultaten som följer av ersättningen. Det beror bland annat på att det inte finns några enkla samband mellan ekonomiska resurser och resultat. Det vill säga, ekonomiska medel leder inte per automatik till ökade kunskapsresultat (se även *SOU 2020:28 En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*).

Det som dock går att följa är hur elevernas kunskapsresultat utvecklas över tid utifrån deras bakgrund. I Stockholms stad görs det genom ett socioekonomiskt index som delar in de kommunala grundskolorna i fyra kvartiler. Skolor i kvartil 1 har elever med en socioekonomisk bakgrund som är mest gynnsam för goda kunskapsresultat, skolor i kvartil 4 har den mest ogynnsamma.

Som visas av diagrammet nedan finns det skillnader i elevernas kunskapsresultat beroende på vilken socioekonomisk kvartil skolan tillhör. Skolor i kvartil 1 har högst resultat och i kvartil 4 lägst. Samtidigt har skillnaderna mellan kvartilerna minskat över tid. Det beror till stor del på att resultaten har ökat på skolor med de minst gynnsamma socioekonomiska förutsättningarna (kvartil 4).

Diagram 1. Andel behöriga elever i åk 9 till gymnasieskolans yrkesprogram, Stockholm stads kommunala grundskolor.



Det är svårt att säkerställa om resultatökningen beror på den socioekonomiska ersättningen, men tydligt är i alla fall att resultaten ökar för skolorna i denna kvartil.

Utbildningsförvaltningens tidigare rapporter (2016, 2018) visar att den socioekonomiska ersättningen är en förutsättning för att skolor ska kunna kompensera för elevernas bakgrund. Dock behöver ersättningen användas på rätt sätt för att det ska leda till kompensatoriska effekter. Viktiga förutsättningar är att skolorna är välfungerande och att de har ett effektivt systematiskt kvalitetsarbete samt att omgivande strukturer är stödjande för skolornas utvecklingsarbete.

I nästa avsnitt följer en redogörelse för på vilket sätt den socioekonomiska ersättningen används kompensatoriskt på skolor som verkar i socioekonomiskt ogynnsamma områden.

Betydelsen av en socioekonomisk ersättning

Intervjuerna visar att det finns två huvudsakliga skäl till att skolor i utsatta områden har högre kostnader. Dels handlar det om investeringar i personal för att skolan ska kunna kompensera för elevernas socioekonomiska bakgrund. Dels handlar det om att skolor i utsatta områden missgynnas av strukturella faktorer som är kostnadsdrivande, som exempelvis en hög omsättning av elever.

Skolans kompensatoriska arbete bygger på investeringar i personal

Intervjuer med grundskolechefer och rektorer visar att skolor med en omfattande socioekonomisk ersättning framför allt satsar på en högre personaltäthet genom flerlärarsystem och utbyggd elevhälsa. De har även högre bemanningen i fritidshemmet, i skolledningen, utökad simundervisning och lovsolor samt utökade skolmältider.

Resultatet från intervjuerna visar på likheter i hur ersättningen används jämfört med tidigare undersökningar. Det är förstärkningar av personalen som skolorna prioriterar och som också i högst utsträckning bedöms kunna ge kompensatoriska effekter.

För att komplettera tidigare studier har vi i intervjuerna undersökt *på vilket sätt* som de extra resurserna kan bidra till att kompensera för elevernas socioekonomiska bakgrund, vilket beskrivs nedan.

Språkutvecklande undervisning är centralt för en kompensatorisk utbildning

Skolorna arbetar med en bredd av åtgärder för att kompensera för elevernas socioekonomiska bakgrund. En stor del handlar om att kompensera elevernas språk genom en undervisning som är språkutvecklande.

En språkutvecklande undervisning ställer krav på lärarnas kompetens, men även på gruppens storlek. En respondent beskriver att ett språkutvecklande arbetssätt är kostnadsdrivande eftersom det inte går att genomföra i form av ett traditionellt upplägg med en stor grupp elever och en lärare:

Om vi ska arbeta språkutvecklande går det inte att ha 30 elever på en lärare i ett klassrum.

Genom ett flerlärarsystem där lärarna har möjlighet att öka dialogen både mellan lärare och elev och mellan elever, ges förutsättningar för att undervisning ska kunna vara språkutvecklande och därmed

kompensatorisk. Det handlar om att eleverna ska få rikliga tillfällen till språklig träning med en hög grad av muntlig aktivitet, vilket kräver både kompetent personal och mindre grupper. Det kan jämföras med den kostnadseffektivitet som en skola i ett socioekonomiskt gynnsamt område kan uppnå genom att grupperna kan vara större och lärartätheten lägre.

Skolorna beskriver att de möter elever med mycket stora skillnader i förkunskaper. En del elever har gått flera år i svensk förskola, andra inte alls. Det innebär att skolan behöver möta en betydligt större variation i förkunskaper jämfört med skolor i socioekonomiskt gynnsamma områden. Ett flerlärarsystem blir därmed ett viktigt verktyg för att undervisningen ska kunna svara mot stora skillnader i elevernas förkunskaper och behov.

Resurser används till ett trygghetsskapande arbete

Förutom att stärka upp undervisningen med fler lärare använder skolorna resurserna till personal för att öka elevernas trygghet. De arbetar med elevernas fysiska trygghet genom att se till att det finns många vuxna som kan hålla alla delar av skolan under uppsikt. Det är en betydelsefull trygghetsskapande åtgärd i och med att många av skolorna finns i områden som uppfattas som otrygga. Det förekommer att farliga föremål hittas på skolgården eller att våldsamma situationer uppstår i närheten. Att eleverna kan lita på att det finns vuxna som ser och agerar blir därmed viktigt för elevernas fysiska trygghet.

En annan aspekt av trygghet som skolorna satsar resurser på är att säkerställa elevernas sociala trygghet. I det ingår rastaktiviteter som drivs av en utbyggd och kompetent fritidshemsverksamhet samt av socialpedagoger som förebygger och medlar i konflikter. En respondent betonar att om lärare och elever ska kunna vara fokuserade på lärande kräver det att rasterna är välfungerande:

*Vi kan inte bara släppa ut barnen på rasten och
förvänta oss att de ska leka. Det är där
konflikterna uppstår.*

Konflikter som uppstår på rasten riskerar att följa med in i klassrummet. Värdefull undervisningstid går åt till konflikthantering samtidigt som elever i affekt inte är fokuserade på lärande. Att förebygga konflikter genom en organiserad rastverksamhet kräver personal och är därmed kostnadsdrivande.

Skolans kompensatoriska uppdrag att ge förutsättningar för eleverna att vara trygga har därmed två delar; att förebygga konflikter mellan

eleverna och kompensera för en otrygg närmiljö som ständigt hotar att göra intrång på skolans område.

En utökad elevhälsa ger bättre förutsättningar för elever och lärare att sätta fokus på undervisningen

Utifrån lokala behov finns skolor som använder en stor del av den socioekonomiska ersättningen till att förstärka elevhälsan. I det ingår utökade tjänster för skolpsykolog, kurator, skolsköterska, socialpedagog och speciallärare/specialpedagog.

Ett av syftena är att ge bättre förutsättningar till undervisningen genom att avlasta lärarna. En respondent beskriver att dessa resurser krävs för att lärarna ska få förutsättningar att fokusera på sitt kärnuppdrag:

Om lärarna ska kunna fokusera på sitt kärnuppdrag måste det finnas andra resurser på skolan. Annars landar det på lärarna.

En undervisning av hög kvalitet förutsätter att lärarna har möjlighet att lägga fokus och tid på undervisningen. Detta sker bland annat genom att en utökad elevhälsa tar hand om de delar som annars landar på lärarna. Förutom ett psykosocialt stöd till eleverna kan elevhälsan ansvara för screeningar, kartlägga behov av stöd, stötta - lärare med generella anpassningar samt bidra till att skapa en helhet för eleverna med förutsägbara skoldagar.

Ett gediget stöd till lärarna är en del i att skapa en god arbetsmiljö med lägre arbetsbelastning, vilket i sin tur bidrar till minskad personalomsättning. En stabil personalgrupp kan i sig ses som en kompensatorisk åtgärd på skolor där trygga och långsiktiga relationer till vuxna har en betydelsefull roll för eleverna. Satsningar på en god arbetsmiljö för lärarna är därmed att se som att ge lärarna bättre förutsättningar för att de i sin tur ska kunna bedriva en undervisning av hög kvalitet.

Satsningar på elevhälsan som en del av det kompensatoriska arbetet behövs även eftersom skolorna beskriver att de har en stor andel elever med språkstörningar, normbrytande beteende och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Det handlar om elever med stort behov av stöd, struktur, tydlighet och förutsägbarhet. Genom ett förebyggande arbete drivet av elevhälsan skapas en lugn och trygg miljö där det finns kompetens för att både hantera och förebygga konflikter. En respondent beskriver att det arbetet har lett till att undervisningstid inte går till spillo:

Mer och mer tid går till undervisning. Konflikter tar inte lika mycket utrymme längre.

En utbyggd elevhälsa ger därmed både lärare och elever förutsättningar att fokusera på lärande. Vilket innebär att den schemalagda undervisningstiden i allt högre utsträckning också blir den faktiska. Den kompensatoriska aspekten blir därmed att de elever som mest behöver undervisningstiden också får den.

Ett komplext uppdrag kräver resurser på flera områden

Intervjuerna visar att det kompensatoriska uppdraget är komplext. De stora dragen är satsningar på undervisning och resurser för att ge lärare och elever goda förutsättningar. Men det finns även andra delar som skolorna använder ersättningen till, nedan beskrivs några.

Utökade skolmåltider, lovskola och simundervisning

En av de satsningar som inte direkt handlar om personal är utökade luncher, särskilt på fredagar och måndagar. Det beror på att skolorna har erfarenhet av att det finns elever som inte får tillräckligt med mat på helgerna. De satsar också på frukost alla dagar och utökade mellanmål, särskilt inför helger.

En annan utmaning som skolor möter är att en stor andel av eleverna inte är simkunniga och att de därför behöver lägga extra resurser på en utökad simundervisning. Därtill kommer även en utökad lovskola som en kompensatorisk åtgärd eftersom en del av skolorna har en hög andel elever som inte når kunskapsmålen.

Kontakten med vårdnadshavarna kräver resurser

En markant skillnad mellan skolor som har gynnsamma respektive mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar är hur mötet med vårdnadshavarna ser ut. I ett socioekonomiskt utsatt område krävs mer tid till personliga möten och mer pengar till tolkar. Det blir särskilt märkbart på de skolor som behöver tolk i nästan samtliga kontakter med vårdnadshavarna.

En del av det kompensatoriska arbetet handlar om att ge vårdnadshavare bättre förutsättningar att stödja deras barn i skolan. Att eleverna har stöd hemifrån har stor betydelse för deras skolframgång och skolorna avsätter därför resurser till allt från hur vårdnadshavarna praktiskt använder digitala plattformar till hur de som själva inte har erfarenhet av högre utbildning kan följa och stödja barnens kunskapsutveckling.

Resurser till samverkan

På skolor i socioekonomiskt utsatta områden finns ofta en omfattande samverkan med polis och socialtjänst. Samverkan beskrivs

som betydelsefull för att fånga upp elever som har ett stort behov av stöd eller som riskerar att hamna i kriminalitet. En utökad samverkan kräver resurser, för vilket skolorna behöver avsätta personal.

Ersättningen kompenserar för att driva skola i ett utsatt område

Intervjuerna visar på att det finns strukturella faktorer som är kostnadsdrivande för skolor i socioekonomiskt utsatta områden. Respondenterna beskriver att det är vanligt både med många nyanlända elever och en mycket hög omsättning av elever. Den höga omsättningen beror bland annat på att familjer har osäkra och tillfälliga bostäder, men även på möjligheten att välja skola.

Omsättningen av elever medför att det uppstår lediga platser samtidigt som det inte finns nya elever som fyller på. Det innebär att skolorna får en högre kostnad per elev och svårt att bygga stabila organisationer då elevantalet kan variera kraftigt från ett år till ett annat. En rektor beskriver den svårighet som uppstår när elevunderlaget blir för litet:

På grund av detta kan vi aldrig använda pengarna fullt effektivt. Vår verksamhet kräver ständig lappning. 17 elever i en klass är inget som vi föredrar eller önskar. Vår undervisning blir dyrare när vi inte fyller klasserna.

Vissa av skolorna har små klasser och hög elevomsättning. Det skapar en instabilitet som riskerar att leda till att skolan tar till kortsiktiga lösningar för att täcka ”luckor” som uppstår i organisationen när elevunderlaget plötsligt svänger.

För att skapa en långsiktigt hållbar skola som använder resurser effektivt krävs både förutsägbarhet och välfungerande processer. En liten skola med en ostadig organisation är dyrare att driva, vilket den socioekonomiska ersättningen därmed även kompenserar för.

Skolor i socioekonomiskt utsatta områden menar därför att förutsättningarna de verkar inom inte går att jämföra med skolor som fullt ut kan fylla sina platser och som kan planera för ett stabilt elevunderlag. Att anpassa sig till ständig förändring är vardag för dessa skolor, vilket är genomförbart, men dyrt.

Ett kompensatoriskt arbete är mer än pengar

För att skolor ska kunna kompensera för elevernas socioekonomiska bakgrund finns det behov av andra resurser än ekonomiska medel. Utbildningsförvaltningens tidigare utvärderingar (2016, 2018) samt forskning på området visar att en viktig aspekt för att ekonomiska

resurser ska ge effekt är att de riktas mot skolspecifika utmaningar och att det finns en tydlig uppföljning av de insatser som genomförs. Det vill säga, bättre uppföljning ger bättre förutsättningar att rikta resurser till dit de gör mest nytta. Ett fungerande kvalitetsarbete är därmed avgörande för ett effektivt nyttjande av resurser. En respondent beskriver betydelsen av att skolor är välfungerande för att pengarna ska göra nytta:

Skillnaden är att välfungerande skolor använder pengarna på ett bättre sätt.

För att en effektiv resursanvändning ska ske behöver skolorna vara välfungerande. Med det menas att skolans alla processer fungerar. För att skolor ska bli välfungerande krävs analyser av vilka specifika utmaningar som skolan har, vad de beror på och att insatserna följs upp. Det handlar om analys och uppföljning av alla delar av skolan: hur verksamheten är organiserad, hur resurser styrs och används i förhållande till elevernas behov, personalkostnader och skolans budget, undervisningens kvalitet och så vidare. En respondent betonar att framgångsrika skolor ständigt arbetar med att följa upp sina egna processer och att det är ett hårt arbete:

*Det är ett tröget arbete. Vi kan aldrig slappna av.
Vi måste hela tiden vara på tårna.*

Erfarenheten är att en välfungerande organisation samtidigt är en färskvara, det måste ständigt bevakas för att inte gå förlorat. Först när skolan är välfungerande kan fullt fokus riktas till ett kompensatoriskt arbete som också ger effekter på skolans resultat.

En nyckel för att skapa välfungerande skolor är att skolledningen driver ett systematiskt förbättringsarbete. För att lyckas med det krävs kompetens och stöd. Att skolledningen får stöd i att följa upp sina processer, i att rikta sitt kvalitetsarbete, arbetet med budget, rekrytering och personalärenden. Därmed blir även utbildningsförvaltningens organisering och prioritering av stöd viktig.

Sammanfattning och slutsatser

Minskade skillnader i resultat över tid mellan skolor – tecken på en ökad likvärdighet?

Analysen av betygsdata visar att skillnaderna i resultat mellan kommunala skolor med olika socioekonomiska förutsättningar har minskat över tid i Stockholm stad. Det minskade gapet beror på att det går allt bättre för skolor med ogynnsamma socioekonomiska förutsättningar. Även om det är svårt att säkert uttala sig om effekter av den socioekonomiska ersättningen, kan ökande resultat ses som en indikation på att likvärdigheten mellan skolor ökar.

Ekonomiska resurser är nödvändigt för att skolor ska kunna bedriva en kompensatorisk utbildning

Den socioekonomiska ersättningen innebär en möjlighet för skolor att kompensera för de delar av elevernas uppväxtmiljö som riskerar att ha en negativ påverkan på deras kunskapsresultat. Att bedriva en kompensatorisk utbildning är inte möjligt utan ekonomiska medel. Kärnan i det kompensatoriska arbetet utgörs av långsiktiga satsningar på personal med hög kompetens. Samtidigt är det kompensatoriska arbetet mångfacetterat, snarast att likna med en väv av insatser som sammantaget bidrar till att kompensera för elevernas bakgrund.

Skolor påverkas av att de verkar i socioekonomiskt utsatta områden

Förutom att skolor använder resurser för att kompensera för elevernas bakgrund använder de resurser för att kompensera för att de bedriver verksamhet i ett socioekonomiskt utsatt område. En hög omsättning av elever, många nyanlända och svårigheter att fylla klasserna medför att skolorna har svårt att nå kostnadseffektivitet. Det är dyrare att bedriva verksamhet när elevunderlaget ständigt förändras.

Effekter nås inte enbart med ekonomiska medel

Den socioekonomiska ersättningen är nödvändig, men i sig inte tillräcklig, för att öka likvärdigheten mellan skolor med olika förutsättningar. För att ersättningen fullt ut ska bli kompensatorisk krävs också en välfungerande organisation där resurserna används effektivt. Det innebär att skolans alla processer och rutiner behöver fungera och att skolan har förmåga att identifiera vad som är centrala utmaningar samt kapacitet att driva ett förbättringsarbete.

För ökad likvärdighet krävs att alla delar går i takt

Analysen visar att det pågår ett arbete som kan antas leda till att resultaten inom flera områden ökar. För att befästa och ytterligare öka resultaten inom alla områden och på fler skolor behöver alla funktioner gå i takt. Om ekonomiska resurser är en del och välfungerande skolor en annan, så är en övergripande styrning och stöd den tredje.

En stor del av arbetet landar på skolledningen och ytterst på rektorns axlar. Det är därför av betydelse att rektorn har ett starkt stöd. Det finns exempel på skolor där utbildningsförvaltningen har intensifierat behovsanpassade stödinsatser. För att ytterligare stödja utvecklingen är det av största vikt att arbetet riktas in mot att på alla sätt underlätta för rektorn att skapa en välfungerande organisation, stärka rektorn i att identifiera och prioritera skolspecifika utmaningar samt stödja rektorn att driva ett förbättringsarbete där utvecklingsarbetet noggrant följs upp.