Natalia Pérez Nyberg
Adriana Waris
Handläggare

Datum
2021-04-28

Instans
Grundskolenämnden
Dnr GRN 2021-00014 3.5.0.1

Svar på Revisionsrapport - Granskning av integration och etablering i Borås Stad

Grundskolenämndens beslut

Godkänna upprättat svar på revisionsrapporten.

Sammanfattning

Grundskolenämnden har ombetts att svara på revisionsrapporten. Grundskolenämnden instämmer i revisionens slutsatser och rekommendationer. Grundskolenämnden delar revisionsrapportens problembild och instämmer i att det är angeläget att utveckla den stadsövergripande analysen, målbilden, uppföljningsprocessen och spridningen av programmet och insatserna. Det kan leda till fler aktiva och effektiva insatser som kan höja kunskapsresultaten och öka likvärdigheten inom och mellan skolor.

Ärendet i sin helhet

Grundskolenämnden har ombetts att svara på revisionsrapporten. Grundskolenämnden instämmer i revisionens slutsatser och rekommendationer. Grundskolenämnden delar revisionsrapportens problembild och instämmer i att det är angeläget att utveckla den stadsövergripande analysen, målbilden, uppföljningsprocessen och spridningen av programmet och insatserna. Det kan leda till fler aktiva och effektiva insatser som kan höja kunskapsresultaten och öka likvärdigheten inom och mellan skolor.

Grundskolenämndens uppdrag grundas i nationell lagstiftning och styrdokument. Skolans uppdrag är att främja lärande där individen stimuleras att inhämta och utveckla kunskaper och värden. Skolan ska i samarbete med hemmen främja elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare.

Grundskolenämndens uppdrag är enligt skollagen:

Syftet med utbildningen enligt 1 kap. 4§: Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de

Postadress
501 80 Borås

Besöksadress
Olovsholmsgatan 32

Hemsida
boras.se

E-post
grundskola@boras.se

Telefon
033-35 70 00 vxl

mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.

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.

Lika tillgång till utbildning enligt 1 kap. 4, 8 och 9 §§: Utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet. Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Säkerställa verksamhetens kvalitet enligt 1 kap. 4 § och 3 kap. 2§: Allt arbete med skolutveckling handlar ytterst om att alla barn och elever ska få goda möjligheter till utveckling och lärande i en miljö som ger trygghet samt vilja och lust att lära.

Ansvar att bedriva det systematiska kvalitetsarbetet enligt 2 kap. 8§: Enligt skollagen ska ett systematiskt kvalitetsarbete genomföras både på huvudmannanivå och på enhetsnivå. Syftet är att säkerställa verksamhetens kvalitet och likvärdighet med utgångspunkt i skollag, läroplan och andra skolförfattningar. Huvudmannens ansvar innebär bland annat att fördela resurser och organisera verksamheten utifrån lokala förutsättningar samt systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla verksamheten så att de nationella målen kan uppfyllas.

Grundskolenämnden tar årligen fram fyra kvalitetsrapporter som en del i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete, där ingår bland annat analys av elevernas resultat. Resultaten för Borås Stad visar generellt en stor variation mellan de olika skolorna. En förklaring är segregation, skillnaderna i resultat varierar mellan olika elevgrupper. Borås Stad har lägre andel elever i årskurs 1-9 i kommunal grundskola vars föräldrar har eftergymnasial utbildning än jämförbara kommuner. Borås Stad har samtidigt en högre andel elever i årskurs 1-9 i de kommunala skolorna med utländsk bakgrund samt högre andel nyinvandrade och elever med okänd bakgrund. För att öka likvärdigheten och ge samtliga elever möjlighet att utvecklas så långt som möjligt krävs bland annat utveckling av undervisningen i svenska som andraspråk och språkutvecklande arbetssätt. Förhållandevis många elever i Borås Stads grundskolor har en frånvaroproblematik och behöver mötas med insatser för att deras rätt till undervisning ska säkerställas.

Ett av Skolverkets prioriterade område är att motverka skolsegregation och dess negativa effekter. Skolverkets kartläggning från 2018[1] visar att det inte finns en insats eller ett arbetssätt som löser frågan om skolsegregation. De huvudmän som systematiskt fokuserar sitt arbete mot skolsegregation arbetar dels med

[1] Skolverket (2018) *Kartläggning av huvudmäns arbete med att mot-verka skolsegregation*, PM skolsegregation

insatser på organisatorisk nivå som syftar till att balansera själva elevsammansättningen, dels med insatser för att skapa så goda förutsättningar som möjligt för rektorer och lärare att kunna fullgöra sina respektive uppdrag. Arbetet utgår från huvudmännens systematiska kvalitetsarbete och sker ofta över förvaltningsgränser. Skolverket grupperar insatserna i fem kategorier utifrån deras huvudsakliga inriktning: Ny- och ombyggnation av skolor, Val av skola och placering av elever, Skolans profil och status, Resursfördelning, Stöd och utvecklingsinsatser samt Insatser med kompensatorisk prägel.

Nämnden kommenterar insatserna under respektive kategori.

Ny- och ombyggnation av skolor
Kommentar: Nya skolor och ombyggnation av befintliga skolor öppnar upp för möjligheter att påverka elevsammansättning.

Val av skola och placering av elever
Kommentar: Det är svårt att bedöma effekterna av aktivt skolval då det är trångt på många skolor i olika delar av staden. Grundskolenämnden arbetar aktivt för att öka skolkapaciteten vilket kommer att leda till bättre förutsättningar i skolvalet.

Skolans profil och status
Kommentar: Ett sätt att attrahera elever till skolor som de annars inte skulle söka sig till är profiler så som exempelvis: språk-, idrotts- musik- eller kulturprofiler och att dessa medvetet förläggs vid vissa skolor i ett försök att påverka elevströmmarna. Det förutsätter dock att skolorna har plats, eftersom den relativa närhetsprincipen blir avgörande för vilka elever som får plats. Erikslundskolan 7-9 har idrott- och hälsoprofil och Daltorpskolan 7-9 har flera profiler: dansprofil, estetisk profil, idrottsprofil, fotbollsprofil, IKT-profil, internationell profil samt matlagningsprofil.

Nämnden arbetar för att stärka skolans status för att minska stigmatisering av vissa skolor och främja en jämnare och mer blandad elevsammansättning. I detta arbete fokuseras det på skolans kvalitet, trygghet och studiero samt att lyfta fram skolor med större utmaningar och visa på det goda arbete som faktiskt sker där.

Resursfördelning, stöd och utvecklingsinsatser
Kommentar: Skollagen ställer krav på att alla skolor ska vara likvärdiga. Det är därför av stor vikt att insatser för minskad skolsegregation har som mål att stärka alla skolor – inte minst skolor med stora utmaningar som i dag kan vara mindre populära bland både elever och skolans olika professioner.

Resursfördelningsmodellen tar hänsyn till olika bakgrundsvariabler i syfte att kompensera för skolornas olika förutsättningar. Borås Stads fördelningsmodell bygger på ett grundbelopp (elevvolym) samt en strukturresurs utifrån den enskilda elevens socioekonomiska förutsättningar. Därtill kan skola söka ett tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. För statsbidraget ”likvärdig skola” tillämpas samma principer. Genom riktade statsbidrag såsom likvärdig skola och karriärtjänster styr nämnden de personella

resurserna dit behoven är som störst samt att det skapas bättre förutsättningar för rektorer och lärare att klara av sina uppdrag.

Insatser med kompensatorisk prägel
Kommentar: Kompensatoriska insatser riktas till skolorna i syfte att väga upp skillnader i elevernas förutsättningar till exempel vad gäller språkkunskaper, syn på framtidsmöjligheter eller tillgång till aktiviteter och föräldrastöd. Dessa insatser syftar inte i första hand till att minska själva segregationen, men de har potential att motverka de negativa effekter som tenderar att sammanfalla med segregation. Exempel på insatser är satsningar på språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt (utökat språkstöd för elever med annat modersmål än svenska, utökad undervisningstid i svenska som andra språk), olika typer av flexenheter för att till exempel möta elever med frånvaroproblematik, insatser knutna till studiehandledning på modersmål, utbyten mellan skolor i olika områden, läxhjälp, lovskola, utökad simundervisning, socialt stöd och trygghetsskapande insatser (exempelvis studiecoacher) och ökad samverkan med Kulturskolan.

Förutom kärnuppdraget arbetar förvaltningen och skolorna med enskilda uppdrag från Kommunfullmäktige och Grundskolenämnden för att bryta skolsegregation.

Grundskolenämnden följer årligen upp sitt integrationsarbete som rapporteras till Arbetslivsnämnden. Utöver insatser för integrationsarbete på våra skolor har nämnden tagit fram en aktivitetsplan för att stärka de nationella minoriteternas rättigheter och motverka diskriminering.

Stadsrevisionen gör en bedömning att Borås Stad uppvisar goda resultat jämfört med andra kommuner vad gäller integrationsarbete och ser inte att avsaknaden av en tydlig strategi skulle vara en brist. Grundskolenämnden gör samma bedömning. Nämnden mäter elevernas måluppfyllelse och gymnasiebehörighet. Enligt kvalitetsrapporten nationell jämförelse 2020 har Borås Stad en högre andel elever med utländsk bakgrund samt högre andel nyinvandrade elever än jämförbara kommuner. Trots det verkar Borås Stad lyckas bättre än jämförbara kommuner med det kompensatoriska uppdraget att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. En bidragande faktor är även en välutvecklad organisation (Centrum för Flerspråkigt Lärande) för mottagande av nyinvandrade elever, studiehandledning på modersmål samt modersmålsundervisning.

Då gymnasiebehörighet är en faktor som har stor bäring på elevernas fortsatta liv anser nämnden att skolan bidrar till integration.

Nämnden håller med om att Programmet saknar övergripande målområden som kan ligga till grund för alla nämnders mål. Övergripande målområden kan öka möjligheten för en bättre samverkan mellan förvaltningar och föreningsliv och därmed öka integrationen. Nämnden är medveten om att integration är en komplex och högaktuell fråga som alla aktörer i samhället behöver arbeta med.

Förvaltningen deltar i samverkansforum med invandrarföreningar och tar in synpunkter för att utveckla verksamheten. Nämnden instämmer i att samverkansforum bör ses över och att man bör undersöka om det finns möjlighet att istället väva in integrationsfrågorna i andra befintliga nätverk såsom exempelvis socialt hållbarhet. Nämnden tycker att integrationsfrågor bör ingå som en naturlig del av verksamheten. Integration är inte en egen fråga som en nämnd kan lösa själv.

Bakgrund

PwC har på uppdrag av Stadsrevisionen genomfört en granskning av Borås Stads integrationsarbete. Granskningens syfte har varit att granska om Borås Stad bedriver integrationsarbetet på ett ändamålsenligt sätt med avseende på styrning och samordning av stadens samlade integrationsarbete. Med ändamålsenligt avses bland annat att arbetet bedrivs i enlighet med Borås Stads Program för ett integrerat samhälle.

Granskningen resulterat i några slutsatser som beskriver följande brister:

• Organisationen dvs. oklarhet kring roll- och ansvarsfördelning i vissa hänseenden bland annat Arbetslivsnämndens roll som samordnare.

• Program för ett integrerat samhälle förefaller inte ha någon styrande inverkan. Det saknas en samlad analys gällande utmaningar och möjligheter för integration i Borås Stad, som väger in t. ex. resultat och effekter av nämndernas insatser samt utveckling vad gäller sådant som övergångar till arbete och studier, saknas. Revisionen anser att det är problematiskt att det av fullmäktige antagna programmet har en så svag styrande effekt, vilket bör mana till eftertanke i samband med eventuell revidering eller aktualisering.

• Den årliga uppföljningen som Arbetslivsnämnden ska göra bygger till stor del på egenrapportering från nämnder och bolag, som sedan vägs samman. Den analys som blir möjlig utifrån en sådan uppföljning riskerar att få ett i huvudsak internt, organisatoriskt perspektiv.

• De insatser som nämnder och bolag genomför kommer inte i första hand av en särskild strategi, eller genomförs utifrån en styrning från Program för ett integrerat samhälle, utan som ett led i respektive organs ordinarie styrning utifrån lagstiftning samt mål och budget.

• Borås Stad uppvisar goda resultat jämfört andra kommuner vad gäller övergångar till egen försörjning (arbete eller studier) och revisionen ser inte att avsaknaden av en tydlig strategi skulle vara en brist.

• Det finns inte några mål i Program för ett integrerat samhälle eller någon handlingsplan kopplad till programmet men revisionen gör en bedömning att nämnderna utifrån sina respektive ansvarsområden i verksamhetsplaneringen definierar målbilder som har bäring på integrationsområdet, utan att dessa explicit härrör från programmet.

• Det finns flera forum för samverkan som lyfter frågor som rör integration. Syfte och resultat av samverkansforum utvärderas just nu och att nya former av samverkan kommer att skapas.

• Det finns brister i Arbetslivsförvaltningens uppföljning, utvärdering och resultat i förhållande till de områden som anges i programmet för ett integrerat samhälle.

• Kommunstyrelsen har inte säkerställt en tillräcklig styrning och uppsikt över det arbete som bedrivs i Borås Stads verksamheter inom området. Kommunstyrelsen har inte agerat när nämnden inte följt upp programmet.

Rapporten utmynnar i rekommendationer som riktas mot Kommunstyrelsen och Arbetslivsnämnden:

• Kommunstyrelsen bör vid en revidering eller uppdatering av Program för ett integrerat samhälle se över den problematik som finns vad gäller att det av fullmäktige antagna programmet har en så svag styrande effekt.

Kommunstyrelsen bör i detta avseende:

• tydliggöra vad Arbetslivsnämndens roll som samordnande nämnd för integrationsarbetet innebär

• utveckla uppföljningsprocessen av Program för ett integrerat samhälle

• utveckla spridningen av uppföljningen av Program för ett integrerat samhälle

• utveckla den stadsövergripande analysen av integrationsarbetet i syfte att tydliggöra resultat och effekter av integrationsarbetet

När det gäller den årliga uppföljningen av Program för ett integrerat samhälle rekommenderar revisionen Arbetslivsnämnden att fullgöra sitt uppdrag att årligen följa upp bolagens och nämndernas insatser och resultat inom integrationsområdet.

• Kommunstyrelsen bör säkerställa att Arbetslivsnämnden fullföljer detta.

Beslutsunderlag

1. Revisionsrapport: Granskning av integration och etablering i Borås Stad.

Samverkan

FSG.

Beslutet expedieras till

1. Stadsrevisionen.

Per Carlsson (S)
Ordförande

Pär Arvidsson Fäldt
Förvaltningschef