

Rapport 2018:10

Koncernavdelning data och analys

Enhet samhällsanalys

Västra Götalandsregionen

2018-05-14

”Det är i det lokala man finner komplexiteten...”

Betydelsen av migrationsbakgrund, socioekonomiska
och strukturella faktorer för skolmisslyckanden



Förord

I denna rapport redovisas resultatet av en analys som syftar till att illustrera komplexiteten bakom skolmisslyckanden. Den är en fördjupning av en tidigare rapport (Att motverka skolmisslyckanden – konsten att kunna ha två tankar i huvudet samtidigt..., Rapport 2016:9, Västra Götalandsregionen) och understryker behovet av samordnade insatser mellan en rad olika aktörer på olika arenor för att kunna påverka den allvarliga försämringen av skolresultaten.

Rapporten har skrivits av Göran Henriksson, samhällsmedicinsk rådgivare på Västra Götalandsregionens koncernavdelning data och analys, enhet samhällsanalys. Ett särskilt tack till barnläkaren Vesta Seyed Alikhani för hennes värdefulla synpunkter på tidigare versioner av manuskriptet i allmänhet och avsnitten om barns förhållanden och barn med migrationsbakgrund i synnerhet.

Göteborg maj 2018

Marie Röllgårdh
Avdelningschef data och analys

Mats Granér
Enhetschef samhällsanalys

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	5
2 Hur hänger det ihop?	6
2.1 Migrationsbakgrund	6
2.2 Socioekonomiska faktorer	9
2.3 Kontextens betydelse – den kommunala skattekraften	10
2.4 Socioekonomiska faktorer, migrationsbakgrund och kommunal skattekraft	12
2.5 Effekter av den kommunala kontexten	15
3 Hur bör skolmisslyckanden motverkas?	21
3.1 Tidiga insatser	21
3.2 Insatser för nyanlända elever	23
3.2.1 Nyanlända i skolan	23
3.2.2 Mottagningssystemet	24
3.2.3 Arbetsmarknadens betydelse	25
3.2.4 Papperslösa barn	26
3.3 Regional utveckling	27
3.4 Elevers hälsotillstånd	28
4 Sammanfattande slutsatser	30
5 Referenser	31

Sammanfattning

Denna rapport bygger på en analys av data över avgångselever från år 9 år 2015 i Västra Götaland. Den belyser sambanden mellan elevernas socioekonomiska position, migrationsbakgrund och den kontext i vilken eleverna befinner sig i.

Resultatet bekräftar resultat från andra undersökningar som finner samband mellan elevens skolresultat och elevens socioekonomiska position och migrationsbakgrund. Men analysen visar att det också finns ett samband mellan de individbundna faktorerna och kommunens skattekraft! Elever som bor i kommuner med högre skattekraft tenderar att klara gymnasiebehörighet i större utsträckning.

Den kommunala skattekraften ska förstås inte ses som en *orsak* till skolresultat utan som ett uttryck för andra kontextuella faktorer som har med skatteunderlaget att göra såsom näringslivsstrukturen, den lokala arbetsmarknaden och demografiska förhållanden.

Resultatet är en god illustration till den komplexitet som forskningen kring skolmisslyckanden pekar på och understryker behovet av samordnade insatser med olika samhällsaktörer för att kunna motverka skolmisslyckanden.

Rapporten avslutas med en diskussion om viktiga insatsområden såsom tidiga insatser, skolinsatser, insatser för nyanlända elever, betydelsen av elevers hälsotillstånd samt regionutvecklingsfrågor som har betydelse för skolresultat.

1 Inledning

Titeln ”Det är i det lokala man finner komplexiteten...” är ett citat från professor John Holmberg, Chalmers Tekniska Högskola i Göteborg, vars forskning fokuserar på hållbar omställning. Ett genomgående tema i denna forskning är att vi behöver förbättra vår förmåga att förhålla oss till komplexa problem. Bland annat innebär det en insikt om att svaret på frågan om hur man löser ett stort problem är att göra problemet större – att reflektera över *varför* problemet uppstår.

Denna rapport är ett försök att just göra problemet *skolmisslyckanden* större genom att peka på betydelsen av faktorer också utanför skolans värld. Rapporten bygger på en analys som syftar till att illustrera komplexiteten bakom skolmisslyckanden. Sambanden mellan elevens socioekonomiska förhållanden eller om eleven är född i Sverige eller inte och skolmisslyckanden är väl kända. Migrationsbakgrund och socioekonomisk position framhålls ofta som de kanske väsentligaste individbundna faktorerna för att förklara skolmisslyckanden.

Andra vanliga förklaringsmodeller handlar om skolans förmåga att lära ut – lärarbrist, kvalitet i undervisningen, resurser och liknande. Mer sällan kopplas skolmisslyckanden till strukturella förhållanden som t.ex. boendesegregation, arbetsmarknadsutveckling, trots att sådana faktorer så att säga sätter ramarna för skolornas möjligheter att lära ut respektive för elevernas förmåga att lära sig saker och därför borde uppmärksammas i större utsträckning i strategier för att motverka skolmisslyckanden.

Sammantaget talar forskningen för att skolmisslyckanden måste ses som ett resultat av en rad interagerande faktorer på individ- och systemnivå (OECD, 2012). Skolmisslyckanden kan inte lösas med *en* viss typ av intervention. Snarare bör en strategi syfta till att påverka och omforma interagerande faktorer så att antalet skolmisslyckanden minskar.

Denna rapport syftar till att undersöka sambanden mellan faktorer på dels individnivå, dels kommunnivå och skolmisslyckanden i Västra Götaland. Inledningsvis redovisas resultatet av en analys av hur elevers migrationsbakgrund och socioekonomiska faktorer interagerar med faktorer på kommunnivå, *kontextuella* faktorer. Därefter diskuteras ett antal möjliga mekanismer som kan ge upphov till de observerade sambanden.

Rapporten avslutas med ett antal slutsatser och förslag på insatsområden som bör beaktas i strategier för att motverka skolmisslyckanden.

2 Hur hänger det ihop?

Variationen i skolresultat är stor i Västra Götaland. På skolnivå varierar t.ex. andelen behöriga avgångselever i åk 9 mellan 30 och 100 procent (2017)¹. Denna variation har ökat påtagligt sedan 1990-talets början (Böhlmark and Holmlund, 2011; Gustafsson and Hansen, 2017). De ökade skillnaderna i skolresultat kan till stor del förklaras av en förändrad elevsammansättning där skolorna tenderar att röra sig mot en större homogenitet beträffande elevernas socioekonomiska bakgrund och migrationsbakgrund (Holmlund et al., 2014). Den förändrade elevsammansättningen kan härledas till en ökande boendesegregation och till viss del också på friskolevalet vilket förefaller ha förstärkt effekten av boendesegregation (Grönqvist och Niknami, 2017). Mekanismerna bakom de ökande skillnaderna i elevers skolresultat måste därför sökas i både individuella förutsättningar för lärande och mer strukturella förhållanden vilka påverkar skolornas förmåga att lära ut men också barnens förmåga att lära in. Denna komplexitet försvårar varje försök att analysera drivkrafterna bakom de ökande skillnaderna i skolresultat.

Sambanden mellan elevens socioekonomiska bakgrund och skolresultat eller mellan migrationsbakgrund och skolresultat är otvetydiga. Elevens sociala bakgrund (vanligen avseende föräldrarnas utbildningsnivå eller inkomst) och elevens migrationsbakgrund är de två enskilda faktorer som anses ha högst förklaringsvärde för elevens skolresultat. Men man får då inte glömma att elevens sociala bakgrund eller migrationsbakgrund får betydelse först då hen möter en social kontext – de individuella egenskaperna interagerar med kontextuella förhållanden.

Analysen² som ligger till grund för denna rapport syftade till att undersöka sambanden mellan elevers migrationsbakgrund, socioekonomiska position, den samhälleliga kontext eleverna befinner sig i och behörighet till gymnasiet bland avgångselever i åk 9 år 2015. Analysen genomfördes i två delar: i den första delen undersöktes hur stor variationen är mellan de 49 kommunerna i Västra Götaland och i vilken utsträckning migrationsbakgrund samt socioekonomisk position på individnivå och kommunal skattekraft samt andelen nyanlända elever på kommunnivå, förklarar variationen; den andra delen syftar till att undersöka hur dessa faktorer samverkar.

2.1 Migrationsbakgrund

Migrationsbakgrund är ett begrepp som kan beteckna olika saker. I denna rapport används begreppet på två sätt:

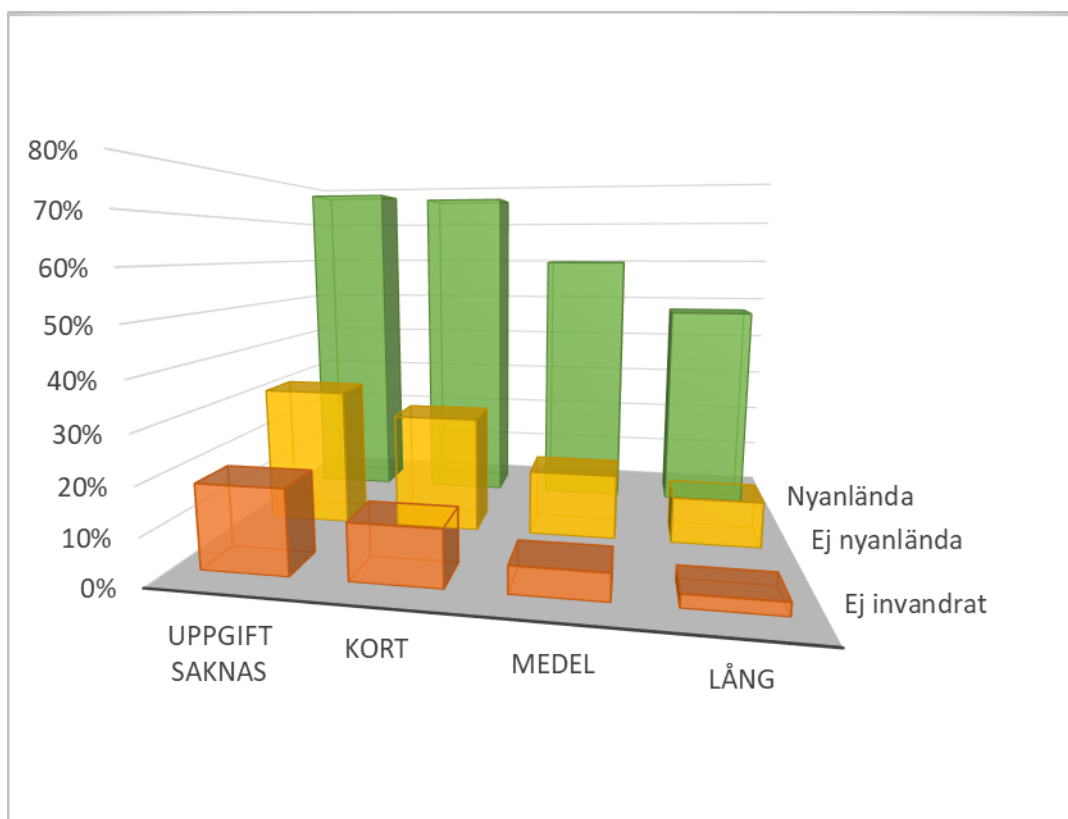
- för att markera tiden man vistats i Sverige: om man har anlänt till Sverige nyligen, invandrat till Sverige men gjort det för mer eller mindre längesen;
- enligt det sätt på vilket SCB definierar utländsk bakgrund, med utgångspunkt i födelseregion: om eleven själv eller föräldrarna är födda utomlands eller om både elev och hans föräldrar är födda utomlands.

Elevens migrationsbakgrund har stor betydelse för hans skolresultat, i synnerhet om eleven invandrat efter skolstartsålder (Böhlmark and Holmlund, 2011; Skolverket, 2016a). I **Figur**

¹ Se siris.skolverket.se

² Se rapportens hemsida <http://www.vgregion.se/skolrapport2018> för en mer teknisk beskrivning av analysen och resultatredovisning.

1 redovisas andelen avgångselever år 9 som inte uppnått gymnasiebehörighet 2015 utifrån tiden man vistats i Sverige grupperat efter föräldrarnas utbildningsnivå.

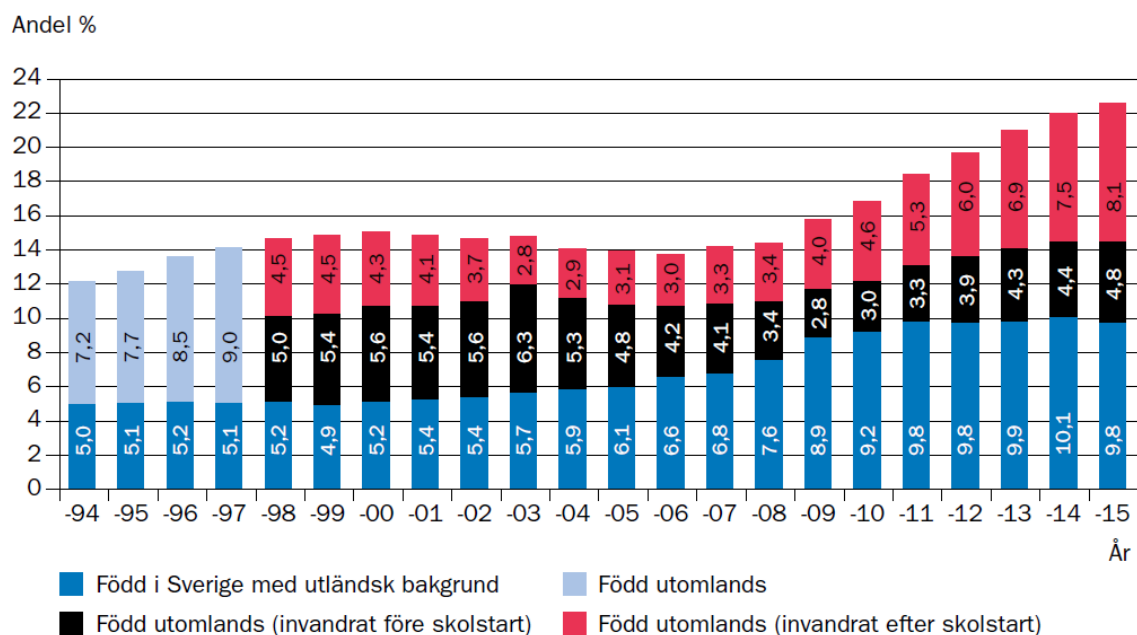


Figur 1 Andelen (%) avgångselever i år 9 som inte uppnått gymnasiebehörighet 2015, fördelat på föräldrarnas utbildningsnivå och migrationsbakgrund. Källa: Västdatabasen.

I samtliga grupper ses en social gradient där elever vars föräldrar har en hög utbildningsnivå har större chans att uppnå gymnasiebehörighet än elever vars föräldrar har en medellång utbildning vilka i sin tur har en högre chans till gymnasiebehörighet än elever vars föräldrar har en låg utbildning. Migrationsbakgrund förstärker denna gradient genom att nyanlända elever, dvs elever som i detta fall anlänt till Sverige 2011 eller senare, löper betydligt större risk att misslyckas med gymnasiebehörighet än övriga elever.

Skolverket har sammanställt data från IFAU om hur andelen elever i år 9 med utländsk bakgrund (dvs migrationsbakgrund enligt alt 2 ovan) har förändrats sedan mitten av 1990-

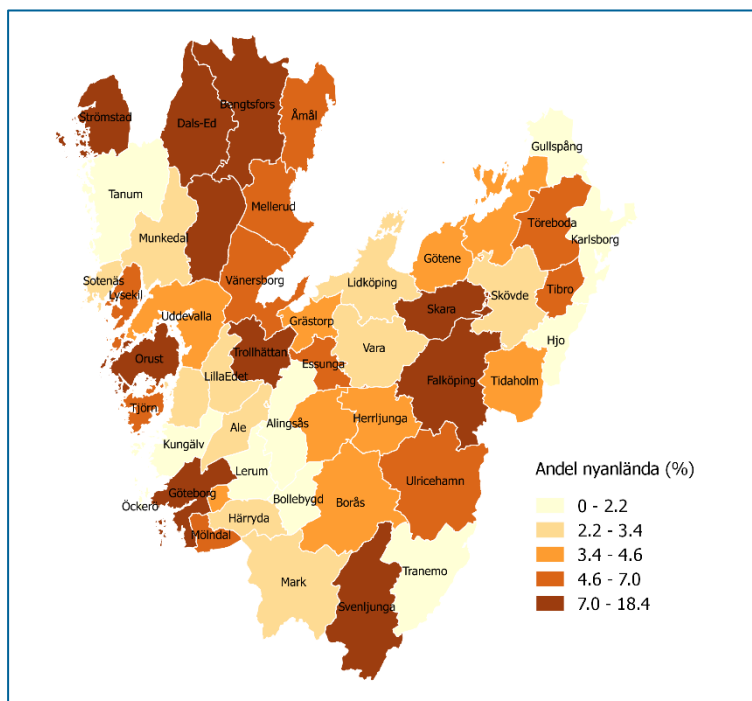
talet och hur denna grupp är sammansatt utifrån vistelsetiden i Sverige (Skolverket, 2016a).



* För perioden 1994–1997 saknar Skolverket uppgift om invandringsålder vilket gör att det inte går att särskilja elever som invandrat före eller efter ordinarie skolstart.¹⁶

Figur 2 Andelen elever med utländsk bakgrund årskurs 9, 1994-2015. Källa: Skolverket 2016a.

Sedan mitten av 1990-talet har andelen elever med utländsk bakgrund i åk 9 nästan fördubblats. Under perioden 2000 – 2006 sjönk andelen med utländsk bakgrund samtidigt fr.a. beroende av att andelen med utländsk bakgrund och som är födda utomlands minskar. Därefter ökade andelen elever i åk 9 med utländsk bakgrund genom att gruppen som är född i Sverige och gruppen som invandrat efter skolstartsålder ökar, särskilt efter 2008.



Figur 3 Andel nyanlända elever (anlänt till Sverige 2011 – 2014) bland avgångselever i åk 9 år 2015. Källa: Västdatabasen.

Denna ökning återspeglas i Västra Götaland på lite olika sätt. Totalt var 5,0 procent av avgångseleverna från grundskolan 2015 nyanlända elever, dvs de hade anlänt till Sverige 2011 eller senare. Andelen nyanlända elever bland avgångseleverna 2015 varierade mellan 0 och drygt 18 procent i kommunerna (Figur 3). Andelen avgångselever 2015 med utländsk bakgrund enligt SCB:s definition var 22,8 procent.

2.2 Socioekonomiska faktorer

De livsvillkor som eleven växer upp under spelar stor roll för hens skolgång. Betydelsen av elevernas sociala bakgrund bedöms i vissa studier ha varit konstant sedan 1990-talet (Böhlmark and Holmlund, 2012, 2011) men denna bedömning kan ha grundats på ett relativt grovmaskigt utbildningsmått. I senare studier där man använt ett mer högupplöst utbildningsmått får föräldrarnas utbildningsnivå en tydligt ökad betydelse (Gustafsson and Hansen, 2017).

Detta framkommer även i den senaste PISA-undersökningen där författarna drar slutsatsen att effekten av elevens socioekonomiska bakgrund har ökat sedan PISA-undersökningen 2006 då det gäller resultaten i naturvetenskapliga ämnen (Skolverket, 2016b).

Här blir det viktigt att understryka att dessa samband är just samband, statistiska samvariationer, och ska inte förväxlas med orsaker³. Istället bör man reda ut vad det är för

³ Begreppet *orsaker* ses i denna rapport som något annat än observerbara empiriska regelbundenheter eller statistiska samband – en *orsak* är snarare *det som förklarar* att det observerade sambandet uppstår. Denna ståndpunkt följer således den vetenskapsteoretiska tradition som brukar benämnas *kritisk realism*. Det för alltför långt att utveckla argumentationen här men för en svensk översikt kan

faktorer och mekanismer som ger upphov till de statistiska samband vi observerar och mäter. Ibland kan man få höra att föräldrar med låg utbildning har ett lägre engagemang i barnens skolgång eller att det bland dessa föräldrar finns ett motstånd mot skolan och studier i största allmänhet och att det skulle förklara de generellt sämre skolresultaten. Det finns emellertid inget vetenskapligt stöd för dessa påståenden (Bunar, 2015).

Man måste snarare söka förklaringar i faktorer och mekanismer som är mer unika för elever vars sociala position är mindre gynnsam.

Dessa kan grupperas i faktorer som har med elevens egna resurser och förmågor att göra och sådana som mer handlar om den kontext i vilken eleven befinner sig. Till den förra gruppen kan man sortera in t.ex. barnets hälsa och kognitiva förmåga, föräldrarnas hälsotillstånd, familjens situation, föräldrarnas förmåga att stödja sina barns skolgång, ekonomiska resurser, boendeförhållanden, arbetsliv, socialt stöd och familjens nätverk.

Till den senare gruppen hör faktorer som har med t.ex. bostadsområdet att göra, trygghet, kamratkretsar, skolans tillgång på resurser för att genomföra undervisningen, skolans förmåga att vara flexibel gentemot elevers olika förutsättningar för lärande, lärarnas engagemang, omsättningen av lärare, skolpersonalens eventuella fördomar om och förväntningar på elever med en sämre socioekonomisk utgångspunkt.

Det är naturligtvis så att de individbundna och de kontextuella faktorerna interagerar och kan förstärka eller reducera betydelsen av den socioekonomiska bakgrunden.

I rapporten används föräldrarnas utbildningsnivå som ett mått på elevens socioekonomiska position.

2.3 Kontextens betydelse – den kommunala skattekraften

Under de senaste decennierna har samhället genomgått en genomgripande förändring som en följd av globalisering, digitalisering och demografiska förändringar.

Samhällsutvecklingen påverkar kommunernas strategier för att planera sin skolverksamhet. Det är därför viktigt att i analyser av skolresultat också väga in faktorer som så att säga är verksamma ovanför den enskilda elevens huvud och som hen inte kan påverka på egen hand, s.k. kontextuella faktorer.

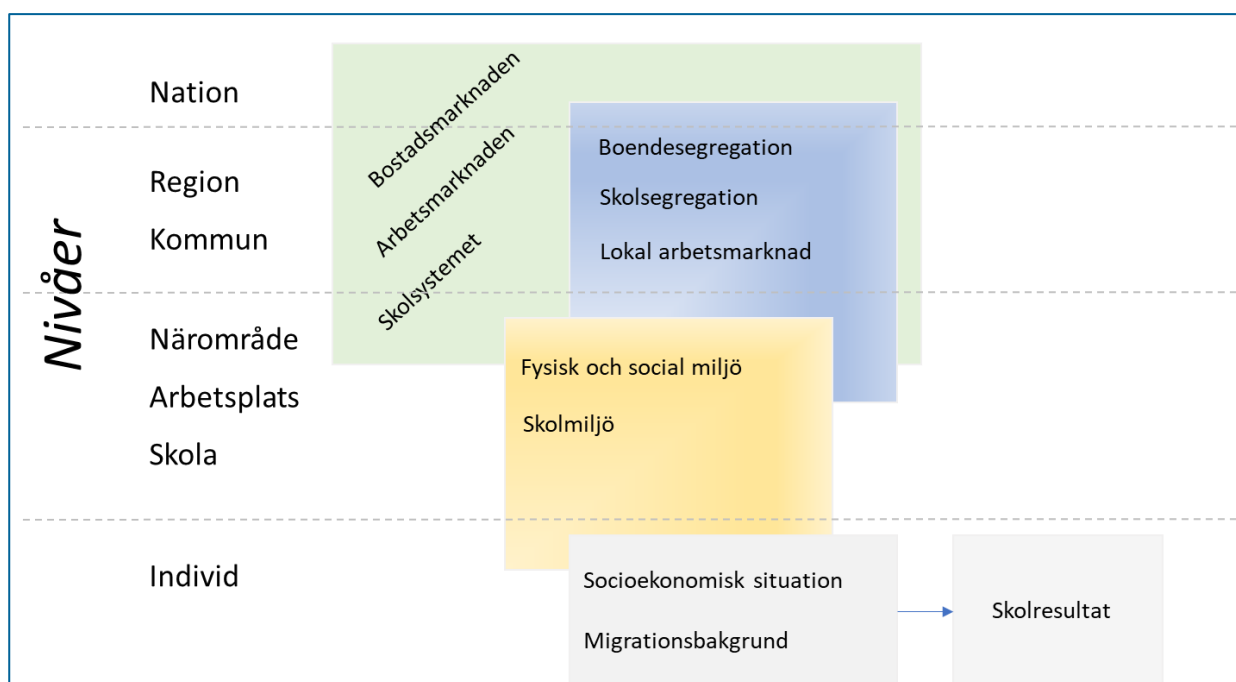
Det är verkligen inte en originell tanke att människor påverkas av den omgivning man lever i. Det stod klart redan för Hippokrates för 2500 år sedan att människors hälsa påverkas av omgivningen man lever i och att sjukdomsmönster skiljer sig åt mellan olika geografiska områden. Forskningen om hur kontextuella faktorer kan påverka individers hälsotillstånd tog fart under 1990-talet då man upplevde att riskfaktorbundna förklaringar inte var tillräckliga för att förstå hur skillnader i ohälsa mellan befolkningsgrupper kunde uppstå. Forskningen fick också ny energi i och med att nya analysmetoder utvecklades i

rekommenderas Danermark (2003) sid 92 ff. För en fördjupad argumentation se Sayer (2010), sid 103ff.

Distinktionen blir viktig i policy-sammanhang eftersom beslut som syftar till att påverka utvecklingen bör baseras på kunskap om *varför* t.ex. ett samband mellan socioekonomiska faktorer och skolresultat uppstår, dvs vilka mekanismer som ger upphov till detta samband. Om vi inte vet det blir det svårt att förstå vilka insatser som kan påverka sambandet.

takt med att datorer blev kraftfullare och gjorde det möjligt att behandla alltmer komplexa statistiska modeller och större datamängder. Multinivå-analyser och rumsliga analyser med hjälp av geografiska informationssystem (GIS) är exempel på sådana verktyg som idag kan användas i vanliga persondatorer.

Nedanstående figur är en schematisk bild av hur faktorer på olika samhällsnivåer kan påverka enskilda elevers skolresultat.



Figur 4 Schematisk bild av samhällsnivåer med exempel på kontexter som påverkar skolresultat. Fritt efter Kölegård (2012).

Människors sociala kontext är alltså den politiska, kulturella, sociala och ekonomiska omgivning som karakteriserar ett visst samhälle (Diez Roux and Mair, 2010). I det perspektivet kan det alltså vara alldeles otillräckligt att enbart fokusera på individbundna faktorer som t.ex. socioekonomiska förhållanden eller migrationsbakgrund på individnivå, för att förstå varför skillnader i skolresultat uppstår. Studien som ligger till grund för denna rapport är ett försök att spegla hur förhållanden på olika samhällsnivåer kan medverka till att förklara skillnader i skolresultat.

Utgångspunkten för studien är att alla individer har ett visst handlingsutrymme vilket används för att påverka sitt liv så att omständigheterna för sig själv och sina närmaste blir så gynnsamma som möjligt. Men storleken på handlingsutrymmet begränsas av de ekonomiska, kulturella och politiska resurser – individuella och kollektiva - som är tillgängliga för individen. Dessa resurser samvarierar med den sociala positionen vilket ger upphov till de socioekonomiska skillnader man ser beträffande skolresultat (Phelan et al., 2010; Kommissionen för jämlik hälsa, 2016;).

En svårighet är att identifiera på vilket sätt kontextuella faktorer ska definieras. I studien används den kommunala skattekraften som en indikator på den samhälleliga kontexten. Mot bakgrund av att andelen nyanlända elever varierar kraftigt mellan kommunerna i Västra Götaland används också denna andel som en kontextuell variabel.

Den kommunala skattekraften kan sägas beskriva den genomsnittliga förvärvsinkomsten i en kommun och blir på så sätt ett mått på den genomsnittliga tillgången på ekonomiska resurser för befolkningen i kommunen. Skattekraften säger alltså något om den ekonomiska karaktären av en viss kommun. Här blir det viktigt att understryka att det naturligtvis finns många faktorer på kontextuell nivå som kan ha ett samband med skolmisslyckanden, t.ex. andelen i befolkningen med en hög eller låg utbildningsnivå, andelen med hög eller låg inkomst osv.⁴ Men det är en särskild poäng att skattekraften inte går att härleda till en specifik befolkningsgrupp utan är en rent kontextuell variabel, dvs den beskriver förhållanden på kommunnivå men kan inte härledas till individnivå. Man kan alltså inte förklara en viss skattekraft med att det i kommunen bor en viss grupp individer, vilket man kan med t.ex. andelen arbetslösa. En rent kontextuell variabel som skattekraft erbjuder till skillnad från ”andels-variabler” av typen andel arbetslösa, en ”lösare” koppling till underliggande orsaksförhållanden. Man har inte lika tydligt bestämt på förhand vilken eller vilka faktorer på kontextuell nivå som påverkar utfallet, i detta fall skolmisslyckanden. Det kan naturligtvis finnas starka samband mellan t.ex. andelen med hög/låg inkomst i kommunen och kommunens skattekraft (i själva verket är skattekraften starkt korrelerad till såväl andelen med hög utbildningsnivå som till andelen med hög eller låg inkomst, men sannolikt också med en rad andra faktorer) och genom att välja en variabel som är rent kontextuell binder vi så att säga inte upp analysen för en viss typ av förklaring (Duncan et al., 1998).

2.4 Socioekonomiska faktorer, migrationsbakgrund och kommunal skattekraft

Som framgår av **Figur 1**, sidan 7, finns en betydande interaktion mellan elevens socioekonomiska position och migrationsbakgrund.

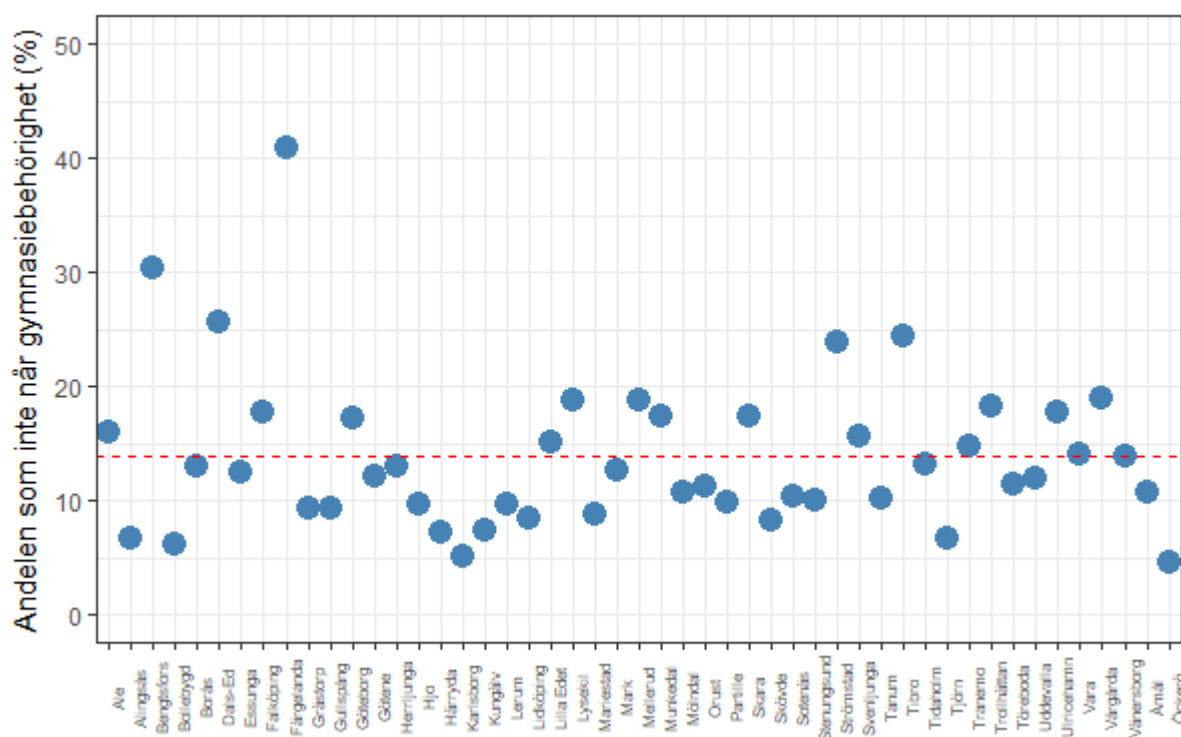
Den sociala gradienten i föräldrarnas utbildningsnivå ses i samtliga kategorier av migrationsbakgrund. I gruppen nyanlända elever är risken för skolmisslyckanden särskilt stor.

Mot bakgrund av att variationen i skolmisslyckanden mellan kommunerna är stor blir det en viktig fråga att reda ut vilken betydelse de olika faktorerna har för att förklara variationen.

Analysen baserades på en hierarkisk regressionsmodell vilken gör det möjligt att studera hur stor betydelse olika faktorer har för variationen mellan kommunerna. Analysen genomfördes som en *stepwise regression* vilket innebär att man utgår från en basmodell där inga förklarande variabler ingår och därefter adderar faktorerna en efter en varvid man studerar hur variationen mellan kommunerna förändras. På så sätt kan man beräkna hur stor andel av den totala variationen som kan förklaras av en viss faktor.

I figuren nedan redovisas hur andelen avgångselever 2015 som inte nått gymnasiebehörighet varierar mellan kommunerna.

⁴ I socialegpidemiologisk litteratur skiljer man gärna på *kontextuella* och *kompositionella* faktorer där den senare kategorin utgörs av variabler som bygger på aggregerade data på individ/gruppnivå.



Figur 5 Variationen i skolresultat (mätt som andel av avgångselever 2015 som ej uppnått gymnasiebehörighet) på kommunnivå. Den röda streckade linjen markerar den genomsnittliga andelen i Västra Götaland som inte uppnådde gymnasiebehörighet. Punkterna markerar kommunnivån i procent. Källa: Väst-databasen och egen beräkning.

Den röda linjen markerar den genomsnittliga andelen avgångselever 2015 som inte uppnådde gymnasiebehörighet i Västra Götaland och punkterna anger motsvarande andel per kommun. Variationen mellan kommunerna är stor. I kommunerna med lägst andelar elever som inte nått gymnasiebehörighet misslyckas 4–5 av 100 elever medan 20–40 av 100 elever misslyckas i kommunerna med högst andelar.

Det är denna variation som är i fokus för analysen som syftar till att belysa betydelsen av migrationsbakgrund, socioekonomiska faktorer och kontextuella faktorer såsom kommunal skattekraft samt andelen nyanlända elever i kommunen. I tabellen nedan anges variationen mellan kommunerna i sifferform. *Basmodellen* är den modell vars resultat redovisas i figuren ovan och innehåller alltså inga förklarande faktorer. Det är från denna modell man får ett mått på den totala variationen mellan kommunerna vilket anges som *varians* i tabellen.

Tabell 1 Variationen i skolresultat mellan kommunerna 2015 samt hur stor del av den totala variationen som förklaras av faktorerna i regressionsmodellen (justerad för kön).

	Varians	"Förklarad" varians
Basmodellen	0,140	
Basmodellen + migrationsbakgrund	0,079	0,44
Basmodellen + föräldrars utbildningsnivå	0,110	0,21
Basmodellen + migrationsbakgrund + föräldrars utbildningsnivå	0,055	0,61
Basmodellen + kommunens skattekraft	0,066	0,53
Basmodellen + andelen nyanlända i kommunen	0,029	0,79
Samtliga variabler	0,018	0,87

De övriga raderna anger variationen då en viss faktor inkluderats i regressionsmodellen. Genom att dividera det värdet med värdet från basmodellen får man ett mått på förändringen av den totala variationen då en viss faktor inkluderats, dvs hur stor andel av den totala variationen som kan förklaras av denna faktor – ”förklarad” varians.

I denna analys ”förklarar” elevens migrationsbakgrund 44 procent av den totala variationen mellan de 49 kommunerna. Föräldrarnas utbildningsnivå, som ett mått på socioekonomisk position, förklarar 21 procent och båda dessa variabler förklarar tillsammans 61 procent, dvs knappt 2/3 av den totala variationen. Det innebär att det trots att man kontrollerar för migrationsbakgrund och socioekonomisk position fortfarande finns kvar en ansevärd variation mellan kommunerna, vilket naturligtvis sammanhänger med att det finns andra relevanta faktorer som ger upphov till skolmisslyckanden.

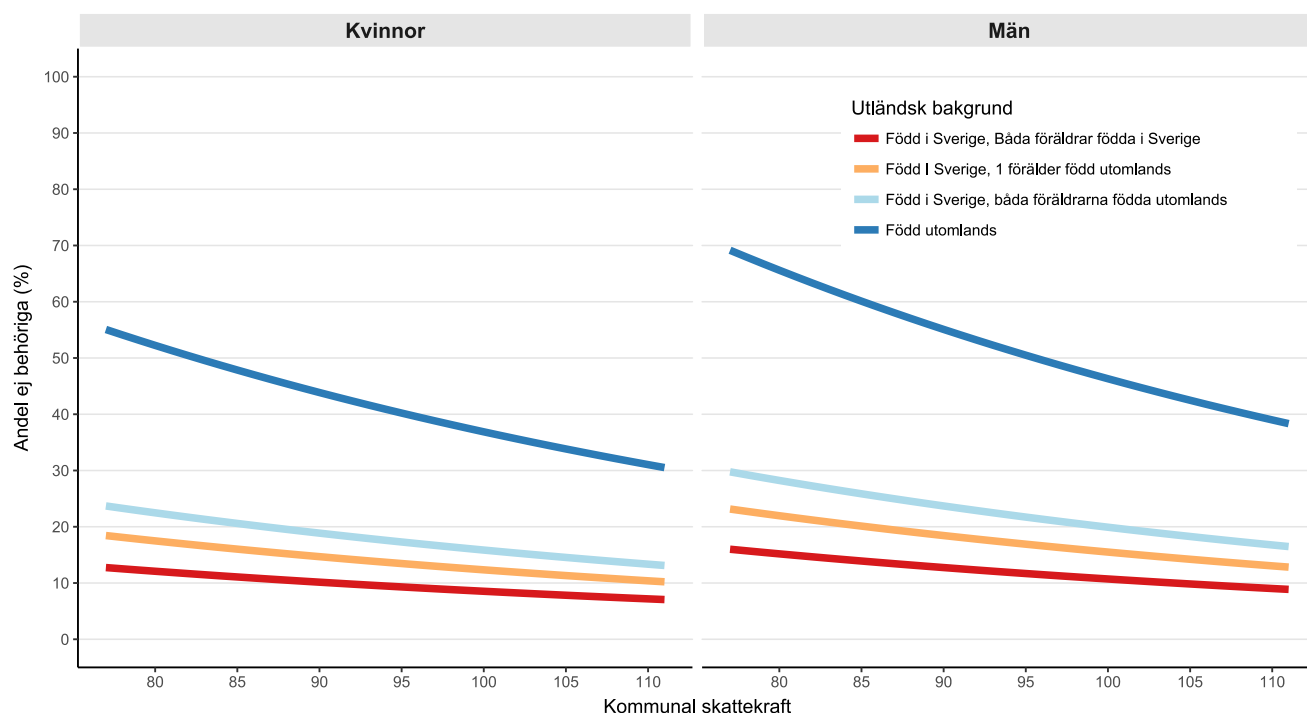
Såväl migrationsbakgrund som socioekonomisk position förklarar som förväntat en stor andel av den totala variationen. Men långt ifrån hela! Man kan även notera att den kommunala skattekraften *ensamt* förklarar en större andel av variationen mellan kommunerna (53%) än vad migrationsbakgrund respektive socioekonomisk position gör. Skattekraften är en variabel som är rent kontextuell, dvs en låg eller hög skattekraft går inte att härleda till en individ eller grupp av individer som man kan göra med t.ex. andelen arbetslösa i en kommun. Med detta sagt är det viktigt att betona att skattekraft inte ska ses som en orsak till skolmisslyckanden även om det finns ett statistiskt samband mellan kommunens skattekraft och individens risk att misslyckas med skolan. Istället ska man se skattekraft per kommun som en *proxy* för någon eller några andra faktorer som har ett mer direkt orsakssamband med skolmisslyckanden.

Man bör också notera att andelen nyanlända i kommunen har som enskild faktor störst förklaringsvärde – i modellen förklarar andelen nyanlända 79 procent av den totala variationen mellan kommunerna.

2.5 Effekter av den kommunala kontexten

Finns det då ett samband mellan skattekraft, migrationsbakgrund och föräldrarnas utbildningsnivå då det gäller risken att misslyckas med att nå gymnasiebehörighet?

Den andra delen av analysen undersöker detta. Med hjälp av resultatet i den fulla modellen i **Tabell 1** ovan beräknades andelen avgångselever i varje kommun som inte nått gymnasiebehörighet, fördelat efter migrationsbakgrund respektive socioekonomisk position. Resultatet redovisas i figuren nedan där kommunerna rangordnats efter skattekraft på x-axeln och andelen elever som inte nått gymnasiebehörighet på y-axeln.



Figur 6 andelen avgångselever 2015 som inte når gymnasiebehörighet fördelat på utländsk bakgrund enligt SCBs definition, och kommunens medelskattekraft (x-axeln). Resultat från regressionsanalysen.

Det finns ett starkt samband mellan migrationsbakgrund, socioekonomisk position på individnivå och skattekraft på kommunnivå och skolresultat. Elever som är födda utomlands och som bor i kommuner med låg skattekraft löper betydligt större risk att misslyckas i skolan än motsvarande elever som bor i kommuner med hög skattekraft. Detsamma gäller för de andra elevkategorierna men i mindre utsträckning. Samma mönster ses om man väljer den andra definitionen av migrationsbakgrund, som utgår från tiden i Sverige (alternativ 1, sidan 22). Modellen har även kontrollerats för andelen nyanlända per kommun. Även om denna faktor har ett enskilt stort förklaringsvärde påverkas inte de övriga faktorerna i modellen nämnvärt. Det finns alltså en påtaglig effekt av den kommunala skattekraften som är väsentligen oberoende av andelen nyanlända i kommunen.

Detta innebär inte att skattekraft ska ses som en *orsak* till skolmisslyckanden även om sambandet är starkt. Skattekraft kan ses som den genomsnittliga förvärvsinkomsten i

kommunen. Det finns därför skäl att reflektera över faktorer som påverkar skattekraften, kanske främst näringsstrukturen i delregionerna, den lokala arbetsmarknaden och den demografiska strukturen.

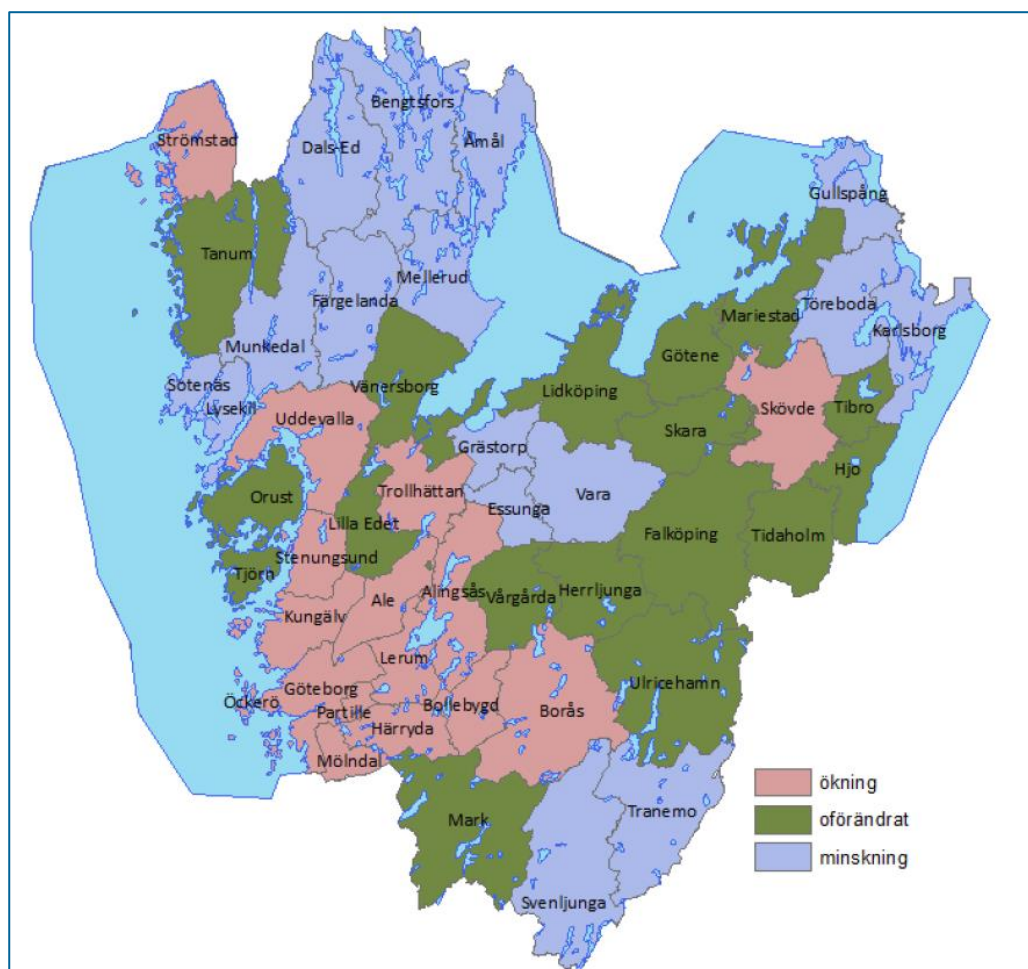
Näringslivsstrukturen skiljer sig starkt mellan delregionerna. Denna har stor betydelse för hur yrkesstrukturen kommer att utvecklas i olika delar av regionen och därmed även för lönesummor i de olika kommunerna.

Utvecklingen av näringslivet i delregionerna har stor betydelse för **den lokala arbetsmarknadens utveckling**. Efterfrågan på arbetskraft med olika kompetenser sätter ramarna för föräldrarnas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

Näringslivsstrukturen och möjligheterna till arbete har bidragit starkt till **demografiska förändringar**. Den ekonomiskt starka Göteborgsregionen och de större städerna har attraherat både högutbildade höginkomsttagare och grupper med lågutbildad arbetskraft.

Dessa tre komponenter är centrala för utvecklingen i Västra Götaland. De har sammantaget stor betydelse för barnfamiljers livsvillkor och för kommunernas förmåga att finansiera sina välfärdsåtaganden. Därmed kan man förstå att dessa strukturella faktorer är viktiga också för elevers möjligheter att nå gymnasiebehörighet. Att reda ut hur orsakssambanden ser ut är en grannliga uppgift som faller utanför ramen för denna rapport. Men vi ska uppehålla oss något kring den demografiska utvecklingen som kan påverka kommunernas möjligheter att stödja elevernas möjligheter att lyckas med sin skolgång.

Befolkningsförändringen innebär att befolkningen i Fyrbodalen, nordöstra Skaraborg och södra Sjuhäradsbygden minskat i storlek medan Göteborgsregionen tillsammans med de större städerna ökat (**Figur 7**). Detta har lett till en ökning av andelen äldre i områden med högre arbetslöshet och därmed sammantaget till lägre skattekraft i dessa kommuner.

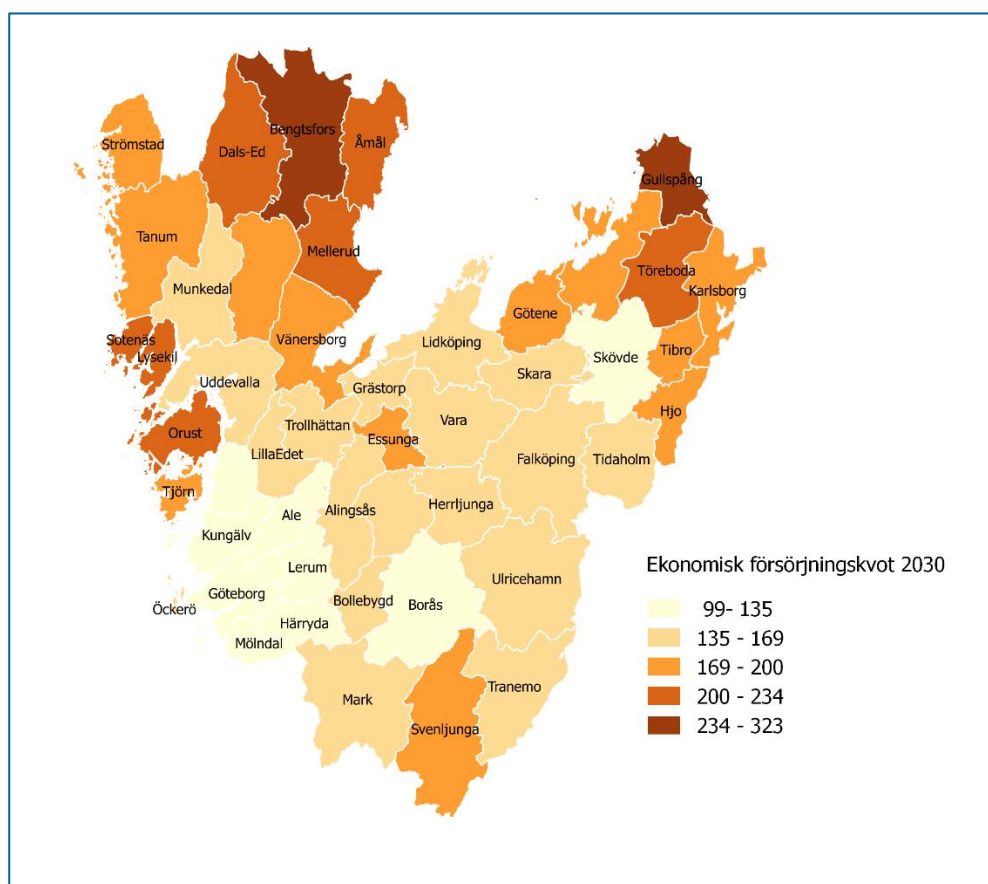


Figur 7 Befolkningsförändringar för kommuner i Västra Götaland för åren 1990–2012. Om kommunen har en ökning av sin befolkning från 1990 till 2012 är den röd/rosa, om kommunen har en minskning av befolkningen är den blå och om antalet invånare än ungefär konstant är den grön. Källa: SCB

Enligt befolkningsprognosen (Västra Götalandsregionen, 2017a) kommer antalet personer 65 år eller äldre att öka fram till 2035 och då utgöra drygt en femtedel av befolkningen. Samtidigt beräknas andelen barn (0–18 år) att vara ungefär lika stor. Utvecklingen kommer av allt att döma se olika ut i olika delar av länet. Göteborg och kranskommunerna tillsammans med Strömstad är de kommuner som kommer att växa mest medan en handfull kommuner beräknas minska något i befolkningsstorlek. Förändringen innebär att försörjningskvoten⁵ kommer att öka i samtliga kommuner. Den demografiska försörjningskvoten i Västra Götaland förväntas öka från 73 år 2016 till 81 år 2035. Men den demografiska försörjningskvoten tar inte hänsyn till att andelen förvärvsarbete varierar i Västra Götaland, vilket kan leda till en underskattning av den faktiska ”försörjningsbördan” för kommuner där andelen förvärvsarbete är lägre. Den ekonomiska försörjningskvoten tar hänsyn till andelen sysselsatta i yrkesaktiv ålder. I

⁵ Försörjningskvoten beskriver hur många individer i åldrarna 0-19 år och 65+ år som det går på varje 100 personer i åldrarna 20-64 år. Det innebär att en kvot på 100 markerar en kommun där antalet individer 0-19 år och 65+ år är lika stort som antalet individer 20-64 år och som är i förvärvsarbete. En kvot större än 100 innebär att antalet individer yngre än 19 år och äldre än 64 år är större än antalet förvärvsarbete 20 – 64 år.

Figur 8 har andelen förvärvsarbetande vägt in i beräkningen av försörjningskvoten 2030 under antagandet att förvärvsfrekvensen är densamma då som 2016.

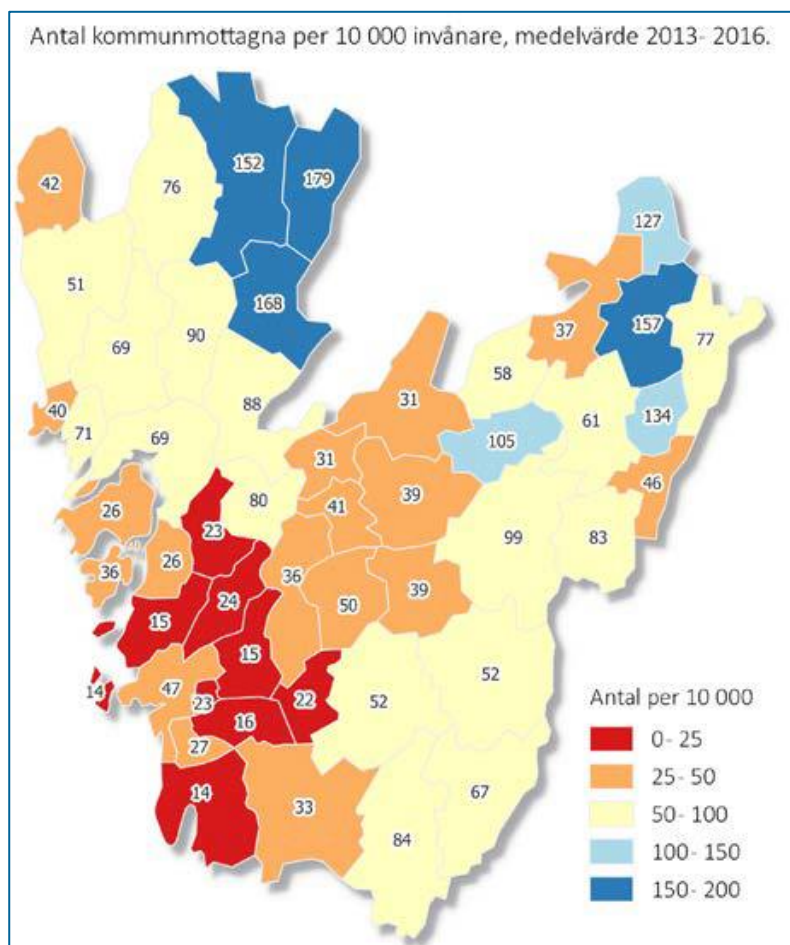


Figur 8 Den ekonomiska försörjningskvoten per kommun prognosticerat till 2030, under antagandet att sysselsättningsgraden är densamma 2030 som 2016. (Befolkningsprognos Västra Götaland 2017–2035 samt SCB sysselsättningsstatistik)

Då kommer den ekonomiska försörjningskvoten vara högst i Fyrbodal, nordöstra Skaraborg och södra Sjuhäradsbygden och lägst i Göteborg med kranskommuner samt de större städerna.

Som framgått ovan (Figur 3, sidan 9) varierar andelen nyanlända elever starkt mellan kommunerna. Detta är förstås en konsekvens av att kommuner tagit emot nyanlända familjer och ensamkommande i olika utsträckning. Relaterat till folkmängd har Fyrbodal haft flest kommunmottagna⁶, i genomsnitt under 2013–16 har Fyrbodal 81 kommunmottagna per 10 000 invånare medan Göteborgsregionen under samma tid haft 36 kommunmottagna per 10 000 invånare.

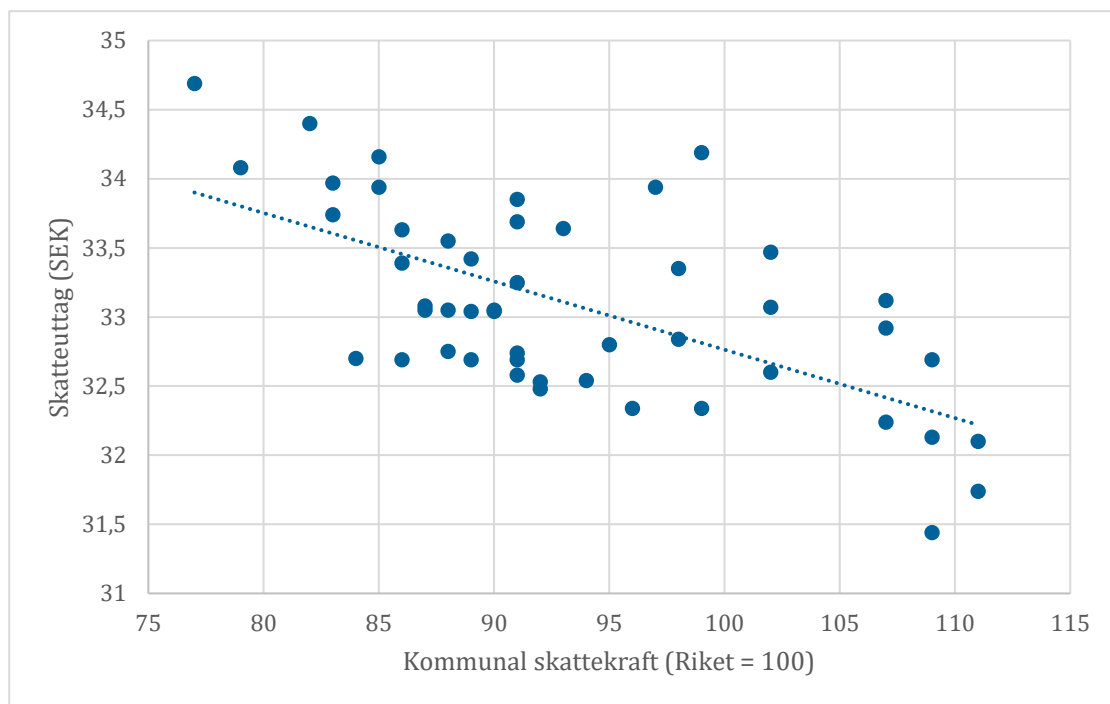
⁶ Efter att en asylsökande fått beviljat uppehållstillstånd blir personen folkbokförd i en kommun, d.v.s. blir kommunmottagen. Kommunen som personen blir folkbokförd i är ibland kommunen som personen bott i som asylsökande (vanligast för personer som ordnat eget boende under asylprocessen) och ibland en helt annan kommun. Den flyttning som personen eventuellt gör i samband med att personen blir kommunmottagen räknas **inte** som en vidareflyttning.



Figur 9 Antal kommunmottagna per 10 000 invånare, medelvärde 2013–2016. Källa: (Västra Götalandsregionen, 2017b).

Det är svårt att få en tydlig bild av hur in- och utflyttning av nyanlända sker inom länet. Många nyanlända flyttar vidare inom t.ex. två år efter att ha tagits emot i en kommun. Statistiken över nyanlända är delvis fragmenterad och har brister. I en utredning från Västra Götalandsregionen (Västra Götalandsregionen, 2017b) framgår att Fyrbodals och Sjuhärads hade ett positivt vidareflyttnetto medan Skaraborg och Göteborgsregionen hade ett negativt samt att den stora ökningen av utrikes födda beror på en kraftig ökning av personer som kommer från länder varifrån Sverige får många asylsökande.

Den förändrade näringslivsstrukturen, utvecklingen i de lokala arbetsmarknaderna och de demografiska förändringarna riskerar att försätta många kommuner i en ond cirkel med ökade svårigheter att ge många skolelever det stöd de skulle behöva för att klara sin skolgång. Man kan invända att den kommunala skatteutjämningen ska kompensera den brist på resurser som ett minskande skatteunderlag medför. Det kan emellertid ifrågasättas om kompensationen är tillräcklig. Det finns ett starkt samband mellan det kommunala skatteuttaget och skattekraften, se **Figur 10**, vilken talar för att kommuner med låg skattekraft tenderar att ha ett högre skatteuttag för att klara sina välfärdsåtaganden.



Figur 10 Sambandet mellan skattesats och medelskattekraft i de 49 kommunerna i Västra Götaland 2016. Källa: SCB. Egen beräkning.

Om sambandet är kausalt kan detta vara en faktor som förstärker en ond cirkel genom att högre skatteuttag kan minska kommuners attraktivitet och därför behöva öka skatteuttaget ytterligare.

Det är i denna kontext elevers skolgång sker och som inverkar på kommunens möjligheter att påverka skolmisslyckanden. Det leder till slutsatsen att en strategi för att motverka skolmisslyckanden genom att endast fokusera på skolans värld har små förutsättningar att lyckas. En sådan strategi förutsätter dessutom en permanent organisering för att kunna hantera nya generationer av elever som riskerar att misslyckas i skolan.

3 Hur bör skolmisslyckanden motverkas?

En strategi för att motverka skolmisslyckanden måste utöver insatser på skolområdet innehålla insatser som syftar till att motverka negativa effekter av de livsvillkor barnen växer upp i. En helt central komponent är att stödja barns kognitiva utveckling redan mycket tidigt i livet. Här har aktörer som MVC, BVC och inte minst förskolan en viktig roll, i synnerhet för de barn vars föräldrar av olika skäl har svårare att ge det stöd som barnet skulle behöva för en optimal kognitiv utveckling.

En annan central del är adekvat stöd till nyanlända elever och hens föräldrar eller vårdnadshavare. Dessa har förstås en sårbar position då de ofta kommer sent in i utbildningssystemet och på kortare tid än sina klasskamrater ska hämta in grundskolekompetens samtidigt som de ska lära sig ett nytt språk.

En tredje viktig del i en strategi är att bedöma hur beslut som berör regionutvecklingsfrågor påverkar dels skolors förmåga att lära ut, dels elevers förmåga att lära in. Den kontextuella analysen indikerar att strukturella faktorer så som t.ex. näringslivsstruktur, lokal arbetsmarknad och demografiska och socioekonomiska förhållanden har stor betydelse för skolmisslyckanden.

3.1 Tidiga insatser

Det finns ett starkt vetenskapligt stöd för att tidiga insatser är viktiga för att motverka skolmisslyckanden (Britto et al., 2017). Syftet med sådana insatser är att stödja barnens kognitiva utveckling. Människans kognitiva förmåga grundläggs mycket tidigt i livet liksom icke-kognitiva egenskaper, t.ex. självkontroll och empatisk förmåga vilka är viktiga för att kunna etablera sociala relationer. Det är under de första levnadsåren som förutsättningar skapas för lärande, när det centrala nervsystemet utvecklas. Hastigheten med vilket hjärnan utvecklas är närmast ofattbart hög under de första levnadsåren för att därefter minska väsentligt redan under tonåren.⁷ Det finns därför ett kritiskt tidsfönster under de första levnadsåren när nyttan av insatser för att stödja barnets utveckling är särskilt hög. Detta är en viktig poäng eftersom hastigheten med vilken detta sker går att påverka genom att barnets sinnen stimuleras. Genom att få kontakt med barnet, prata, sjunga och läsa för det stimuleras barnets sinnesorgan till att bilda kopplingar mellan olika centra i hjärnan med större hastighet än vad som annars skulle vara fallet. På så sätt grundläggs barnets kognitiva förmåga och därmed förmågan att hantera allt större mängder information vilket blir avgörande för barnets förmåga att lära sig saker under skoltiden. Och omvänt, ett barn som inte får tillräckliga stimuli utvecklar sina kopplingar långsammare och får sämre förutsättningar till en god kognitiv förmåga.

Barnets livsvillkor har stor betydelse för hur den kognitiva förmågan utvecklas (Hackman och Farah, 2009). Forskningen ger idag starkt stöd för att t.ex. familjens ekonomiska villkor i tidig barndom har stor betydelse för barnets skolgång (Lake och Chan, 2015; Shonkoff, 2012). Senare års neurobiologisk forskning har undersökt hur familjens sociala situation påverkar hjärnans utveckling och visar hur erfarenheter som barn har tidigt i livet spelar en viktig roll i utvecklingen av hjärnans arkitektur (National Scientific Council

⁷ För en lättillgänglig översikt över aktuell forskning om det tidiga årens neurobiologiska utveckling och dess betydelse för individens utveckling kan varmt rekommenderas Center on the Developing Child vid Harvard University: <https://developingchild.harvard.edu>

on the Developing Child, 2007). Forskningen har särskilt intresserat sig för hur interaktionen mellan den genetiska uppsättningen och barnets erfarenheter formar hjärnans utveckling. Även om genetiken ger en ”blåkopia” för hur utvecklingen av kopplingarna mellan olika centra formas, förstärks dessa kopplingar genom ”upprepade användning” – när barnet babblar, jollar, gestikulerar och föräldern eller någon annan person besvarar genom t.ex. ögonkontakt, ord eller omfamning, byggs neurala kontakter upp och förstärks – en *serve and return*-process. När vuxna i barnets omgivning uppmärksammar och besvarar barnets olika uttryck och behov förser de barnet med en omgivning rik på *serve and return*.

Om vuxnas svar på barnets uttryck är opålitligt, inadekvat eller t.o.m. helt saknas kan uppbyggnaden av hjärnans arkitektur störas vilket kan påverka barnets kognitiva utveckling. En långvarigt bristande *serve and return* innebär ett dubbelt hot mot hjärnans utveckling: utöver att hjärnan inte får den stimulering den behöver kommer kroppens stressreaktion att aktiveras vilket bl.a. leder till att den växande hjärnan översköjs med potentiellt skadliga stresshormoner.

Störningar i *serve and return* interaktioner kan ha många orsaker. Det är uppenbart då föräldrarna saknar förmåga att ha hand om barnet som en följd av t.ex. drogmissbruk eller gravt psykotiska tillstånd men också den form av kronisk stress som kan uppstå som en följd av långvariga ekonomiska problem, social isolering eller kronisk sjukdom kan leda till att vårdnadshavare helt enkelt inte har energi över för att i tillräcklig grad tillgodose barnets behov av stimulans – de dagliga bekymren dränerar den vuxne på energi. Sådana mekanismer kan vara en del av förklaringen till att socioekonomiska skillnader i barns utveckling och hälsa uppstår.

Detta är den biologiska bakgrunden till att tidiga insatser blir så viktiga – under de första levnadsåren finns ett tillfälle för att lägga grunden till barnets kognitiva förmåga, som inte återkommer senare i livet.

Föräldrarnas sociala, ekonomiska och ”pedagogiska” resurser spelar därmed stor roll för hur barnets hjärna utvecklas. När inte dessa är tillräckliga blir det viktigt att det finns andra samhälleliga resurser som kan kompensera barnets behov. Det är de samlade insatserna från föräldrar, familj, lokalsamhälle och välfärdsinstitutionerna som under denna period har livslånga positiva effekter på barnets hälsa, välbefinnande, inlärningsförmåga vilket senare har stor betydelse för förmågan att kunna försörja sig och etablera ett självständigt liv.

De insatser som görs tidigt har ofta sikte på att stödja föräldrarnas förmåga att ge barnet optimalt stöd. Exempel på sådana riktigt tidiga insatser är utökade hembesök från BVC, ofta i samverkan med kommunens socialtjänst, samt olika former av föräldrastödsprogram. Av särskild betydelse är förskolans pedagogiska uppdrag. I en kunskapsöversikt sammanfattar Folkhälsomyndigheten att analyser av naturliga experiment talar för att barn som gått i förskola är bättre på språk och matematik samt rapporterar bättre psykisk hälsa och har färre infektioner. Man noterar också beträffande förskolans organisering och utformning att en högre andel utbildade förskollärare bland personalen kan förbättra barnens utveckling liksom möjligheten till kompetensutveckling och fortbildning, etablerade rutiner för hur övergången från förskola till skola ska gå till samt om personaltätheten är hög. Det är dock oklart på vilket sätt en ökad personaltäthet påverkar barns hälsa och kognitiva utveckling då det vetenskapliga underlaget är otillräckligt (Folkhälsomyndigheten och Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin (CES), 2017).

De biologiskt grundade argumenten för tidiga insatser är kongruenta med ekonomisk forskning som studerat *return of investment* vid satsningar i olika åldrar. Resultaten talar för att man inte bara får mer för varje satsad krona ju tidigare man satsar utan även att investeringen är mer kostnadseffektiv ju tidigare man satsar (Shonkoff et al., 2009).

3.2 Insatser för nyanlända elever

Det saknas mycket kunskap om betydelsen av migrationsbakgrund i sig för elevens skolresultat. Det är ofta svårt att separera effekten av migrationsbakgrund från t.ex. socioekonomiska faktorer. Därtill är migrationsbakgrund ett vitt begrepp. Migranter är en heterogen grupp där födelseregion, uppväxtmiljö, anledning till migration kan leda till helt olika livsvillkor efter att ha anlänt till Sverige. En viktig distinktion är migration på frivillig grund eller om migrationen är påtvingad. Även om gränsdragningen kan vara svår kan man generellt säga att arbetskraftsinvandrare har bättre förutsättningar genom att de deltar i arbetslivet och i mindre grad varit utsatta för traumatiska upplevelser (Rostila och Hjern, 2012).

Det finns ingen distinkt gradient i hälsa eller livsvillkor bland migranter på samma sätt som mellan socioekonomiska grupper. Man kan urskilja fem principiellt olika förklaringar till skillnader i hälsa och livsvillkor mellan olika grupper av migranter:

- 1 Faktorer och förhållanden som har att göra med det samhälle man utvandrat från.
- 2 Faktorer som har att göra med orsaken till migrationen, ofta traumatiska upplevelser, förtryck eller organiserat våld.
- 3 Faktorer kopplade till själva flykten och som kan förstärka tidigare trauman, t.ex. våld eller trakasserier, kränkningar från myndigheter eller kriminella organisationer, otrygghet och osäkerhet. Eftersom flykten ofta sträcker sig över lång tid kan dessa faktorer spela stor roll för barnets psykiska hälsa och tillit till omgivningen.
- 4 Faktorer som har att göra med migrantens position i värdlandet – en stor del av skillnaden i livsvillkor mellan migranter och övriga sammanhänger med socioekonomiska förhållanden, men inte allt. Det finns ett antal faktorer som adderas till migrantens socioekonomiska position, t.ex. tidigare social ställning och utbildningsnivå får relativt liten betydelse i Sverige, det föreligger oftast språkliga hinder, ”fel” utbildningsbakgrund, traumatiska upplevelser i ursprungslandet påverkar den psykiska hälsan, diskriminering på arbets- och bostadsmarknaden.
- 5 Faktorer relaterade till begränsade rättigheter för invandrare och begränsningar i den sociala miljön som omger invandrare i det svenska samhället.

3.2.1 Nyanlända i skolan

Skolan har en stor betydelse både för barn som invandrat och för barn födda i Sverige men vars föräldrar är födda utomlands. För de mest sårbara barnen som lever gömda eller som asylsökande är skolan ofta den fasta punkten i en kaotisk omgivning.

Under skoltiden läggs grunden för det vuxna livets livsvillkor. En avslutad gymnasieutbildning ökar chansen att etablera sig på arbetsmarknaden. Eftersom nyanlända barn har en betydande överrisk att misslyckas med skolan i synnerhet om de anlänt efter 7–

8 år ålder, är insatser för att överbrygga nyanlända elevers svårigheter en viktig prioritering.

Här motverkas ofta kommunernas ansträngningar för att tillgodose nyanlända elevers behov av ett komplext mottagningssystem där aktörer från samtliga samhällssektorer är representerade.

3.2.2 Mottagningssystemet

Barn som med eller utan föräldrar söker asyl i Sverige möts av ett komplext mottagningssystem i vilket samtliga aktörer från statlig, regional och kommunala verksamheter ska samverka för att mottagandet ska leda till en värdig ankomst för de nyanlända.

Denna organisering prövades svårt under hösten 2015 då cirka 70 000 barn 0–17 år anlände till Sverige, varav hälften var ensamkommande barn. I december 2015 fanns 12 000 av de 70 000 nyanlända barnen i Migrationsverkets anläggningar i Västra Götaland och av dessa barn var 6236 ensamkommande barn. I slutet av mars 2018 bodde 2810 barn 0–17 år i Migrationsverkets anläggningar i Västra Götaland och av dessa var 414 ensamkommande barn⁸.

I en kunskapsöversikt (Zetterqvist Nelsson och Hagström, 2017) görs bedömningen att mottagningsstrukturen i det stora hela fungerade men man identifierade sju utmaningar som karakteriserar mottagningen av nyanlända barn:

- 1 En övergripande utmaning är att hantera effekterna av den väntan och osäkerhet som asylprocessen medför. Väntetiden i ankomstboenden medför en fördröjning för att få en god man och ofta fördröjd skolplacering. Den kraftiga begränsningen i möjligheter att få permanent uppehållstillstånd bidrar till att barnen under lång tid med osäkerhet om framtiden.
- 2 Många nyanlända barn lever i en parallell vardag eftersom asylsökande barn har sämre möjligheter till plats på förskola eller tillgång till gymnasieutbildning vilket ökar risken för marginalisering och utanförskap. Nyanlända elever tenderar även att placeras i förberedande undervisning skild från andra elever på skolan vilket enligt författarna kan påverka den pedagogiska och sociala situationen negativt.
- 3 Den parallella vardagen leder till att integrationsarbetet uppfattas som ”anpassning” och att barnens eget perspektiv negligeras.
- 4 Nyanlända barn som kommer tillsammans med sina föräldrar eller släktingar riskerar att falla mellan stolarna när det gäller insatser från skola och hälso- och sjukvård. För dessa barn läggs ansvaret för att tillgodose barnets behov på föräldrarna eller släktingar som själva måste orientera sig i ett främmande och komplext mottagningssystem. I den mån barnens behov blir tillgodosedda blir därmed beroende av de vuxnas förmåga att hantera alla de svårigheter som möter under mottagningsprocessen och att ställa krav på insatser.

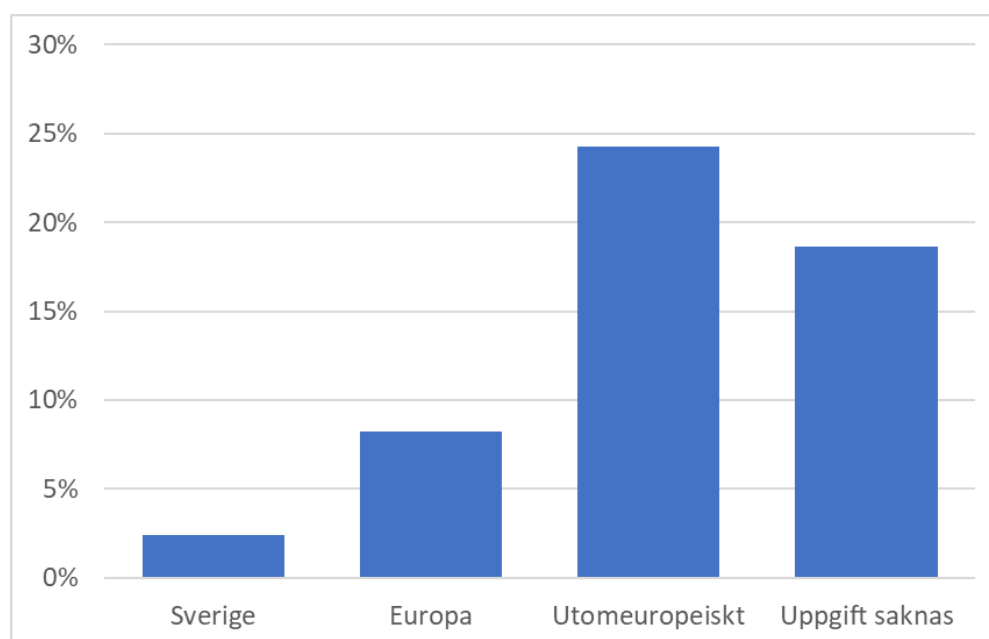
⁸ Uppgifter hämtade från VGRs hemsida <http://www.vgregion.se/om-vgr/statistik-analys/flyktingstatistik/> samt från Migrationsverket.se

- 5 Författarna påvisar betydelsen av att utveckla samverkan mellan det offentliga och civila samhället. Den civila sektorns flexibilitet och rörlighet bidrog starkt till att mottagningssystemet inte kollapsade under hösten 2015, menar författarna i kunskapsöversikten. De pekar också på behovet av att överbrygga hinder för att nyanlända barn ska delta i den idéburna sektorns olika verksamheter.
- 6 Ansvarsfördelningen mellan olika aktörer kan bli otydlig genom ett långt drivet beställar/utförarsystem, vilket ger upphov till ytterligare gränser inom mottagningsstrukturen och därmed behov av att finna former för samarbete mellan offentliga och privata aktörer.
- 7 Mottagandet bygger på en samverkan mellan aktörer med sinsemellan olika uppdrag och mål, inte sällan reglerade i lagar och förordningar. Därför måste samverkan förhålla sig till de förutsättningar som finns för olika aktörer vilket gör det nödvändigt att utveckla en tydlig ansvarsfördelning för att undvika att nyanlända barn faller mellan stolarna.

3.2.3 Arbetsmarknadens betydelse

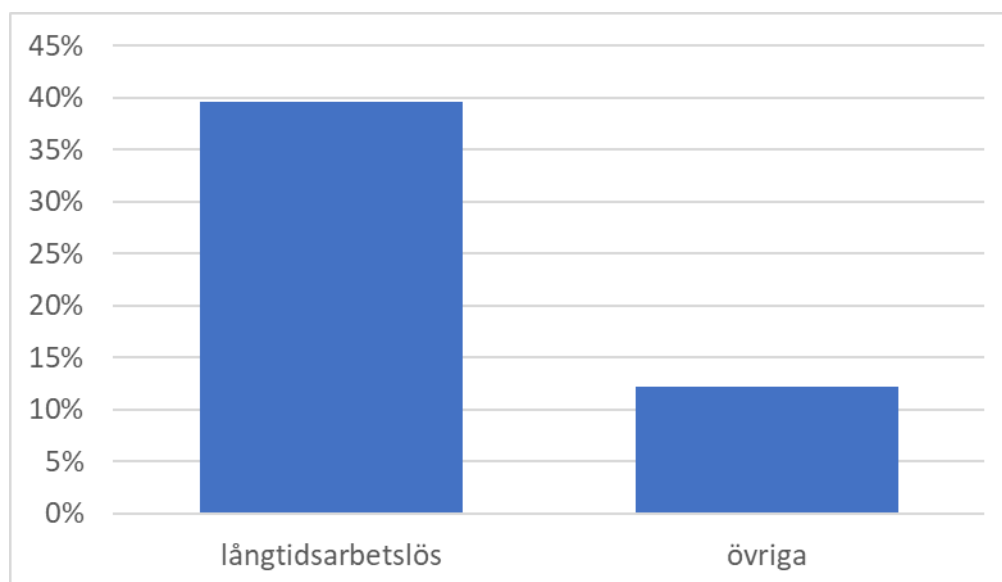
Barn påverkas starkt av såväl familjens ekonomiska och materiella förhållanden som av relationer mellan familjemedlemmarna och föräldrarnas välbefinnande. Om föräldrarna är arbetslösa innebär det ofta sämre ekonomiska förutsättningar för hushållet men också emotionella påfrestningar vilket sammantaget riskerar att hemmiljön upplevs av barnet som mer oförutsägbart, otryggt och ibland rentav kaotiskt. Detta påverkar barnets kognitiva och sociala utveckling via *serve and return*-processer (se sidan 22).

Andelen förvärvsarbetande bland migranter är betydligt lägre än bland icke-migranter. Av avgångseleverna i åk 9 år 2015 vars föräldrar var födda utanför Europa hade nästan var fjärde elev föräldrar som var långvarigt arbetslösa (**Figur 11**).



Figur 11 Andelen elever i avgångsklasser från grundskolan 2015 vars föräldrar varit arbetslösa ≥ 6 mån 2015, fördelat på föräldrarnas födelseregion. Källa: Västdatabasen.

Detta påverkar även elevernas skolresultat. Bland elever vars föräldrar saknar arbete misslyckades 4 av 10 elever att nå gymnasiebehörighet jämfört med drygt 1 av 10 bland övriga elever (**Figur 12**).



Figur 12 Andelen avgångselever i åk 9 som inte uppnått gymnasiebehörighet fördelat efter arbetslöshetstid hos föräldrarna. (Långtidsarbetslöshet ≥ 6 mån.). Källa: Västdatabasen.

Men föräldrars arbetsdeltagande har också betydelse för elevens skolresultat. Migranter har i större utsträckning sämre fysisk och psykisk arbetsmiljö. Här kan även diskriminering på arbetsmarknaden spela stor roll för utveckling av frustration och negativ stress bland arbetande föräldrar vilket på olika sätt kan fortplantas till barnen.

3.2.4 Papperslösa barn

Det är inte svårt att föreställa sig att barn till papperslösa föräldrar är en oerhört utsatt och sårbar grupp. Det saknas mycket kunskap om vad tillvaron för dessa barn innebär för deras hälsotillstånd och deras skolgång. Det är av naturliga skäl svårt att veta något om hur många ”papperslösa barn” som lever i Västra Götaland. De försök att skatta antalet papperslösa indikerar att det sannolikt rör sig om 10 000 – 35 000 personer i Sverige (SOU 2011:48, 2011). Men det är oklart hur många av dessa som är barn liksom hur många av dessa som lever i Västra Götaland.

Det rör sig om en grupp barn som lever i Sverige utan uppehållstillstånd och som inte är asylsökande. De flesta i gruppen har fått avslag på en asylansökan eller är arbetskraftsinvandrare utan arbetstillstånd. Barnens föräldrar är hänvisad till en försörjning på den svarta arbetsmarknaden i den mån släktingar eller vänner eller ideella organisationer inte förmår ge tillräckligt stöd.

Bostadsmarknaden är i princip stängd för denna grupp som får skaffa bostad på den informella bostadsmarknaden vilket ofta leder till täta flyttningar eller hemlöshet.

En studie som genomförts i Västra Götaland (Ascher och Wahlström Smith, 2016) baseras på djupintervjuer med papperslösa barn och deras föräldrar visar forskarna att barnens

tillvaro präglas av en extrem utsatthet men att barnen utvecklade strategier för att möta sin utsatthet genom handling, dels för att minska effekterna av hot och risker, dels för att minska den psykiska pressen på sig själva och sina närstående. De ekonomiska och materiella livsvillkoren var ofta synnerligen hårda med påtaglig fattigdom vilket oroade barnen djupt. Därtill beskrev barnen en extrem utsatthet genom ett ständigt hot om att bli avslöjade och u6tvisade vilket barnen upplevde som livsfarligt.

Dessa barn har samma rätt till utbildning som andra barn även om de inte omfattas av skolplikt⁹. Detta innebär en möjlighet för barnen att få ett rum av ”normalitet”, att åtminstone delar av vardagen få uppleva sammanhang som mer eller mindre liknade vardagen hos andra barn istället för den mer eller mindre kaotiska familjesituationen. Samtidigt innebär skolan en risk för avslöjande och barnen utvecklade en konstant beredskap för att kunna möta hotfulla situationer som kunde uppstå mer eller mindre akut.

En sådan livssituation medför förstås stora svårigheter att följa skolgången och tillgodogöra sig nya kunskaper.

3.3 Regional utveckling

Ovanstående analys antyder att kontextuella faktorer som näringslivsstruktur, arbetsmarknad, demografiska och socioekonomiska förhållanden har stor betydelse för risken för skolmisslyckanden. Närings- och arbetsmarknadspolitik kan därför spela stor roll för förmågan att motverka skolmisslyckanden. I det sammanhanget blir det ur Västra Götalandsregionens perspektiv särskilt viktigt att fundera över hur de satsningar som görs för att påverka utvecklingen av näringsliv och arbetsmarknad i regionen också kan bidra till att skolmisslyckanden minskar i hela regionen.

Även om inte betydelsen av boendesegregation ingått i denna analys (eftersom analysen bygger på en jämförelse *mellan* kommuner i Västra Götaland och boendesegregation är ett fenomen *inom* de olika kommunerna) finns det ändå starka skäl att här nämna något om betydelsen av boendesegregation för skolresultaten. Boendesegregation anses vara en viktig drivkraft bakom en ökande skolsegregation vilken i sin tur är den kanske viktigaste strukturella faktorn bakom de ökade skillnaderna i skolresultat (Skolverket, 2018). Boendesegregation innebär en åtskillnad mellan bostadsområden beträffande t.ex. socioekonomiska faktorer eller utifrån etnisk bakgrund. Boendesegregation kan påverka elevers skolresultat på olika sätt. Vissa områden kommer att karakteriseras av större homogenitet av grupper med små ekonomiska, kulturella och politiska resurser och andra områden i vilka befolkningen har större tillgång till sådana resurser. Sådana strukturella förhållanden driver på en homogenisering även i bostadsområdets skolor (Bunar, 2015). I de förra områdena blir kvaliteten och utbudet av välfärdstjänster och förhållanden i den fysiska miljön väsentliga för att kompensera bristen på resurser på hushållsnivå. Bostadsområden med sämre strukturella förhållanden kan också påverka sociala interaktionsmönster och möjligheter att utveckla sociala nätverk av betydelse för t.ex. arbetsdeltagande.

Ett segregerat samhälle med få sociala kontakter mellan bostadsområden leder lätt till stigmatisering av områden med sämre strukturella betingelser. Boende i sådana områden kan därför stigmatiseras och diskrimineras enbart för att de bor i dessa områden.

⁹ Skollagen 7 kap. 2§ samt 29 kap. 2§

Särskilt viktiga insatsområden är förutom att påverka möjligheterna för boende i dessa områden att komma in på arbetsmarknaden, att sörja för en hög standard och kvalitet i områdets skolor och andra välfärdstjänster. I det här sammanhanget är också de insatser intressanta som syftar till att ta tillvara de kompetenser och erfarenheter som föräldrar och andra vuxna besitter, t.ex. genom komplementära skolor samt insatser för att bryta den stigmatisering som tenderar att uppstå i bostadsområden med sämre strukturella förhållanden (Bunar, 2012).

Generellt finns ett behov av mer kunskap om hur kontextuella förhållanden kan påverka skolresultaten. Sådana orsakssamband är ofta svåra att visa på grund av deras komplexitet där så många olika faktorer kan interagera både på kontextuell som på individuell nivå.

3.4 Elevers hälsotillstånd

Det finns ett starkt samband mellan utbildningsnivå och hälsa (Socialstyrelsen och CHES, 2012). Skolmisslyckanden är en stark prediktor för framtida ohälsa. Men det är också så att barn med ohälsa eller funktionsvariationer har större risk för skolmisslyckanden. Det sambandet är förstås uppenbart när det gäller elever med sjukdomstillstånd och funktionsvariationer som är beroende av behandling och habiliteringsinsatser. Psykisk ohälsa hos barn och ungdomar har ökat i Sverige sedan 1980-talet och utvecklingen har varit större än i de övriga nordiska länderna. Enligt Socialstyrelsens bedömning hade cirka 10 procent av pojkar och unga män år 2016 någon typ av psykisk ohälsa som föranlett kontakt med hälso- och sjukvård. För unga kvinnor var motsvarande siffra 15 procent. De diagnoser som främst ligger bakom ökningen är depressioner, olika ångestsyndrom och neuropsykiatriska funktionshinder (Socialstyrelsen, 2017).

En viktig och relativt stor grupp utgörs av tidigt debuterande utvecklingsneurologiska problem, inte sällan överlappande varandra. Denna problematik har sammanfattats som ESSENCE-problematik¹⁰ och beräknas omfatta ca 10 procent av alla skolbarn (Gillberg, 2010).

Men det finns också en grupp elever vars ohälsa är mindre synlig och där skolan riskerar att inte uppmärksamma deras behov av stöd. Det gäller t.ex. barn med vissa former av psykiatriska tillstånd och barn med lättare intellektuell funktionsnedsättning. Här bygger uppgifter om förekomst oftast på självrapporterade data i samband med olika enkätundersökningar. En stor grupp barn är sårbara och upplever psykosociala besvär t.ex. som en följd av stress i skolan, av mobbning eller utsatthet, eventuellt på grund av sviktande hemsituation.

För många barn försämras hälsotillståndet under skolåren. Det gäller särskilt barn som lever under snävare livsvillkor, t.ex. till följd av fattigdom, trångboddhet eller föräldrars arbetslöshet. Här pekar forskningen på att en ökande individualisering generellt missgynnar dessa barn (G. Gillberg, 2010; Socialstyrelsen, 2009). I skolan har detta tagit sig uttryck i att eleverna har fått ta ett större ansvar för sin egen utbildning vilket sannolikt är positivt för de barn som kan få ett bra stöd från föräldrar eller andra vuxna runt barnet men missgynnar de barn som inte har adekvat stöd från vuxna runt barnet. Andelen 13- och 15-åringar, fr.a. flickor, med självrapporterade psykiska besvär ökar återigen efter en

¹⁰ ESSENCE är en akronym för *Early Symptomatic Syndromes Eliciting Neurodevelopmental Clinical Examinations*.

minskning under 2000-talet och varierar nu mellan 20–40 procent av unga. Denna utveckling menar Socialstyrelsen speglar en reell ökning av psykisk ohälsa och kan knappast förklaras med förändrade behandlingsrutiner eller ökad benägenhet bland unga att rapportera psykiska besvär (Socialstyrelsen, 2017).

En särskilt sårbar grupp är asylsökande barn, ensamkommande barn och i synnerhet papperslösa barn som ofta lever under oanständiga förhållanden.

4 Sammanfattande slutsatser

Att lyckas bryta den allvarliga utvecklingen med skolmisslyckanden är av många skäl en av de mest angelägna uppgifterna i dagens samhälle. Det är samtidigt en uppgift som är svår att ta sig an på grund av dess komplexitet där orsakerna står att finna i ett nät av faktorer som interagerar med varandra, från abstrakta, osynliga strukturella orsaker till konkreta förhållanden i vardagen hos den enskilda eleven. Den analys som ligger till grund för denna rapport illustrerar denna komplexitet utifrån situationen i Västra Götaland. Risken för att inte klara gymnasiebehörighet bland avgångselever i Västra Götaland sammanhänger med individbundna faktorer såsom migrationsbakgrund och socioekonomiska förhållanden men även med kontextuella faktorer vilka sannolikt har att göra med såväl kommunernas förmåga att ge nödvändigt stöd till behövande elever som med den lokala näringslivsstrukturen, arbetsmarknaden och demografiska förhållanden.

Denna komplexitet utgör en formidabel utmaning för den som vill minska skolmisslyckanden så att skillnader mellan olika barn- och ungdomsgrupper minskar. De många och komplexa sambanden mellan barns och ungas livsvillkor, kontextuella förhållanden och skolresultat gör det nödvändigt att finna former för ett effektivt samarbete mellan en rad olika aktörer inom de offentliga, privata och civila aktörerna. Men det är en ambition som är notoriskt svår att lyckas med. Olika aktörer har olika uppdrag och därför olika bilder av vilka orsaker som ligger bakom skolmisslyckanden vilket lätt leder till diskussioner och t.o.m. konflikter om vilka insatser som bör prioriteras, vilket i sin tur ofta leder till att mål och strategier blir vaga eller otydliga.

En annan risk är att förslagen på insatser fokuserar på skolan som arena eftersom det är där skolmisslyckanden blir synliga. Men det innebär att andra orsakskedjor som har att göra med barnens förutsättningar att lära sig saker, t.ex. faktorer som redan tidigt i livet är betydelsefulla för barnets kognitiva utveckling, tenderar att ignoreras. Forskningen visar att en sådan strategi är avsevärt mindre kostnadseffektiv än en strategi som inrymmer också riktigt tidiga insatser.

Å andra sidan kan skolmisslyckanden – just på grund av att så många olika aktörer är berörda – vara ett problem att samlas kring. Det gäller då att få en samsyn, åtminstone i stora drag, kring hur de många sambanden ser ut. Lyckas man få till en sådan samsyn blir det lättare för en viss aktör att se vilka faktorer som s.a.s. faller inom ramen för det egna uppdraget och vilka andra aktörer som hanterar liknande eller närliggande faktorer och som man därför kan finna stöd hos.

Med tanke på den centrala roll som kunskap och kompetens spelar för individer då det gäller att kunna påverka sina livsvillkor och för samhället i stort, inte minst för möjligheter att skapa det solidariska och demokratiska samhälle som kan sammanfattas i ”det goda livet”, är det få problem som är viktigare att påverka än skolmisslyckanden.

5 Referenser

Ascher, H., Wahlström Smith, Å., 2016. ”Bli inte hopplösa” - En studie om vardagsstrategier hos barn på flykt i en papperslös situation, Stiftelsen Allmänna barnhuset, Västra Götalandsregionen, Göteborgs universitet.

Böhlmark, A., Holmlund, H., 2012. Lika möjligheter? Familjebakgrund och skolprestationer 1988–2010. IFAU Rapport 2012:14, IFAU.

Böhlmark, A., Holmlund, H., 2011. 20 år med förändringar i skolor: Vad har hänt med likvärdigheten? SNS.

Britto, P., Lye, S., Proulx, K., Yousafzai, et al. 2017. Nurturing care: promoting early childhood development. *The Lancet* 389, 91–102. [https://doi.org/10.1016/s0140-6736\(16\)31390-3](https://doi.org/10.1016/s0140-6736(16)31390-3)

Bunar, N., 2012. Skolan och staden – forskningsperspektiv på integration och skolrelaterade klyftor i den moderna staden. Ett diskussionsunderlag. Kommission för ett socialt hållbart Malmö.

Bunar, N., 2015. Elevsammansättning, klyftor och likvärdighet i skolan. Underlagsrapport till Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm, Stockholms stad.

Danermark, B., 2003. Att förklara samhället. Studentlitteratur, Lund.

Diez Roux, A., Mair, C., 2010. Neighborhoods and health. *Annals of the New York Academy of Sciences* 1186, 125–145. <https://doi.org/10.1111/j.1749-6632.2009.05333.x>

Duncan C., Jones K., Moon G., 1998. Context, composition and heterogeneity: Using multilevel models in health research. *Social Science & Medicine* 46:1, 97-117. [https://doi.org/10.1016/S0277-9536\(97\)00148-2](https://doi.org/10.1016/S0277-9536(97)00148-2).

Folkhälsomyndigheten, Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin (CES), 2017. Förskolans påverkan på barns hälsa – en genomgång av den vetenskapliga litteraturen.

Gillberg, 2010. The ESSENCE in child psychiatry: Early Symptomatic Syndromes Eliciting Neurodevelopmental Clinical Examinations. *Research in Developmental Disabilities* 31, 1543–1551. <https://doi.org/10.1016/j.ridd.2010.06.002>

Gillberg, G., 2010. Individualiseringens villkor: unga vuxnas föreställningar om arbete och självförverkligande. Göteborgs universitet, Göteborg.

Grönqvist, H., Niknami, S., 2017. Ankomst och härkomst – en ESO-rapport om skolresultat och bakgrund. 2017:3 Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Gustafsson, J.-E., Hansen, K., 2017. Changes in the Impact of Family Education on Student Educational Achievement in Sweden 1988–2014. *Scandinavian Journal of*

Educational Research 1–18. <https://doi.org/10.1080/00313831.2017.1306799>

Hackman, D., Farah, M., 2009. Socioeconomic status and the developing brain. *Trends in Cognitive Sciences* 13, 65–73. <https://doi.org/10.1016/j.tics.2008.11.003>

Holmlund, H., Häggblom, J., Lindahl, E., Martinsson, S., Sjögren, A., Vikman, U., Öckert, B., 2014. Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola. IFAU Rapport 2014:25, IFAU.

Kölegård, M., 2012. Boendesegregation, grannskap och hälsa, i: Rostila och Toivanen *Den Orättvisa Hälsan: Om Socioekonomiska Skillnader i Hälsa Och Livslängd*. Liber.

Lake, Chan, 2015. Putting science into practice for early child development. *The Lancet* 385, 1816–1817. [https://doi.org/10.1016/s0140-6736\(14\)61680-9](https://doi.org/10.1016/s0140-6736(14)61680-9)

National Scientific Council on the Developing Child, 2007. The Timing and Quality of Early Experiences Combine to Shape Brain Architecture. (No. Working Paper #5.), Center on the Developing Child at Harvard University.

OECD, 2012. Equity and Quality in Education. Supporting disadvantaged students and schools., OECD Publishing.

Phelan, Link, Tehranifar, 2010. Social Conditions as Fundamental Causes of Health Inequalities: Theory, Evidence, and Policy Implications. *Journal of Health and Social Behavior* 51, S28–S40. <https://doi.org/10.1177/0022146510383498>

Rostila, M., Hjern, A., 2012. Invandring och ojämlikhet i hälsa, i: Rostila och Toivanen *Den Orättvisa Hälsan: Om Socioekonomiska Skillnader i Hälsa Och Livslängd*. Liber .

Sayer, A., 2010. *Method in social science: a realist approach*. Routledge, London.

Shonkoff, 2012. Leveraging the biology of adversity to address the roots of disparities in health and development. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 109, 17302–17307. <https://doi.org/10.1073/pnas.1121259109>

Shonkoff, Boyce, McEwen, 2009. Neuroscience, Molecular Biology, and the Childhood Roots of Health Disparities: Building a New Framework for Health Promotion and Disease Prevention. *JAMA* 301, 2252–2259. <https://doi.org/10.1001/jama.2009.754>

Skolverket, 2016a. Invandringens betydelse för skolresultaten. En analys av utvecklingen av behörighet till gymnasiet och resultaten i internationella kunskapsmätningar. Skolverket.

Skolverket, 2016b. PISA 2015. 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik. Rapport 450. Skolverket.

Skolverket, 2018. Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan. Rapport 467. Skolverket.

Socialstyrelsen, 2017. Utvecklingen av psykisk ohälsa bland barn och unga vuxna. Till och med 2016. Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen, 2009. Folkhälsorapport 2009. Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen och CHESS, 2012. Skolans betydelse för barns och ungas psykiska hälsa – en studie baserad på den nationella totalundersökningen i årskurs 6 och 9 hösten 2009. Socialstyrelsen.

SOU 2011:48, 2011. Vård efter behov och på lika villkor – en mänsklig rättighet. Betänkande av Utredningen om vård för papperslösa m.fl.

SOU 2016:55 Det handlar om jämlik hälsa. Kommissionen för jämlik hälsa, 2016. Utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete. Delbetänkande.

Västra Götalandsregionen, 2017a. Befolkningsprognos Västra Götaland 2017–2035, Enhet samhällsanalys, Västra Götalandsregionen.

Västra Götalandsregionen, 2017b. Till Västra Götaland, men sedan? Enhet samhällsanalys, Västra Götalandsregionen.

Zetterqvist Nelsson, K., & Hagström, M. (2017). Nyanlända barn och den svenska mottagningsstrukturen. Röster om hösten 2015 och en kunskapsöversikt. Forte.