

Handläggare
Ingrid Olsson
Peter Fahlander**Till**
Utbildningsnämnden
2018-11-22

Färdplan för ett Stockholm för alla

Svar på remiss från kommunstyrelsen, dnr KS 2018/911

Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Lena Holmdahl
UtbildningsdirektörMalin Eriksson
Avdelningschef

Sammanfattning

Utbildningsnämnden har fått förslag på en *Färdplan för ett Stockholm för alla* på remiss. Analyser och förslag för att stärka människors utveckling, hälsa och livschanser anges inom de fyra målområdena Uppväxt och utbildning, Arbete och företagande, Boende och stadsmiljö samt Demokrati och trygghet. I stadsledningskontorets tjänsteutlåtande kopplas även - förutom i Färdplanen föreslagna strategier - prioriterade etappmål till varje målområde, för att på medellång sikt stärka arbetet med en socialt hållbar utveckling i Stockholm.

Förvaltningen ställer sig positiv till ett samlat dokument för att binda samman budgetarbetet med stadens *Vision 2040* så att olika verksamheters resurser samverkar mot ett gemensamt mål. Förvaltningen är också positiv till att de rekommendationer som tagits fram i Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholms olika rapporter knyts samman i Färdplanen.

Färdplanen är väl genomarbetad med tydlig struktur och layout. Samtidigt är den omfattande och stadens nämnder har många riktlinjer och styrdokument att förhålla sig till, förutom kommunfullmäktiges budget. Det skulle underlätta om strategier och etappmål i Färdplanen arbetades in i kommunfullmäktiges budget och inte utgör ett eget styrdokument bland många andra.

Förvaltningen anser också att det behöver tydliggöras var ansvar för olika delar av genomförandet ligger för att implementeringen av Färdplanen ska få avsedd effekt.

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade i budget för 2015 att inrätta en kommission för ett socialt hållbart Stockholm med uppdraget att analysera skillnader i livsvillkor i Stockholm och lämna förslag till åtgärder för en jämlik och socialt hållbar stad. Från hösten 2015 utvecklades kommissionens arbete genom fördjupningsrapporter med åtgärder för att minska skillnader i livsvillkor i Stockholm.

I juni 2016 beslutade fullmäktige om en strategi för genomförande av kommissionens åtgärder. En bärande del i strategin var integreringen av kommissionens analyser och åtgärder i stadens budgetprocess. I maj 2017 beslutade kommunfullmäktige att godkänna en lägesrapport från kommissionens arbete. Kommissionens analyser och föreslagna åtgärder har i hög grad omhändertagits och prövats inom ramen för ordinarie budgetprocess.

Kommunfullmäktige har vidare fattat beslut om en långsiktig inriktning för Stockholms stad i form av *Vision 2040 – En stad för alla*. Visionen beskriver en långsiktigt hållbar utveckling i ekologiskt, ekonomiskt, socialt och demokratiskt perspektiv. Detta har varit en utgångspunkt för kommissionens analyser och föreslagna rekommendationer. Dessa har därmed bidragit till att stärka styrningen mot visionens Stockholm.

Kommunstyrelsen fick i budget 2018 i uppdrag att utarbeta en färdplan för ett Stockholm för alla, med utgångspunkt i kommissionens arbete. Enligt uppdraget ska Färdplanen identifiera etappmål för staden fram till år 2040 för att sluta gapet mellan den långsiktiga visionen och de årliga prioriteringarna i stadens budget.

Ärendet

Den aktuella remissen innehåller förslag på en *Färdplan för ett Stockholm för alla* i syfte att fokusera resurser för att uppnå en socialt hållbar utveckling och stärka styrningen mot *Vision 2040 – Ett Stockholm för alla*. Utgångspunkten är en samlad analys av de sociala utmaningar som staden står inför. I färdplanen identifieras strategier för att mobilisera stadens nämnder och bolagsstyrelser kring åtgärder som stärker en socialt hållbar utveckling. Färdplanen syftar också till att göra det tydligt för externa aktörer hur staden ser på utmaningarna och vad som är prioriterat att samlas kring. Färdplanen återfinns i sin helhet i bilaga 1.

Färdplanen innehåller analyser och förslag för att stärka människors utveckling, hälsa och livschanser inom fyra målområden:

- Uppväxt och utbildning
- Arbete och företagande
- Boende och stadsmiljö
- Demokrati och trygghet

I stadsledningskontorets tjänsteutlåtande kopplas - förutom Färdplanens föreslagna strategier - till varje målområde även prioriterade etappmål. Detta för att på medellång sikt stärka arbetet med en socialt hållbar utveckling i Stockholm. Beträffande en mer exakt nivå och tidpunkt för måluppfyllelse ska ett fortsatt utvecklingsarbete ske. De prioriterade etappmålen ska dock ha ett längre tidsperspektiv än budgetens ettåriga, men en kortare tidshorisont än år 2040, då visionen ska vara uppnådd. Kring år 2025-2030 anges som en lämplig tidpunkt för måluppfyllelse.

De prioriterade etappmålen ska bidra till att skapa gemensamt fokus för nämnder och bolagsstyrelser i arbetet med att uppnå stadens vision. Etappmålen kan också konkretiseras i kommande års budgetar och därmed integreras i ledningssystemet ILS.

För att skapa en tydlig inriktning i arbetet har ett antal strategier tagits fram i Färdplanen. Dessa strategier utgår ifrån de mest prioriterade utmaningarna inom de fyra målområdena.

I det följande presenteras etappmålen för de fyra målområdena samt rubrikerna på de strategier från Färdplanen som anknyter till dem.

Etappmål Uppväxt och utbildning

En avslutad gymnasieexamen är i praktiken en miniminivå på Stockholms arbetsmarknad och är därför en viktig förutsättning för goda livsvillkor genom hela livet. En förutsättning för att nå dit är att eleverna lämnar årskurs nio med behörighet att söka till gymnasiet. I syfte att skapa en uppväxtmiljö för alla barn, där deras rätt till en bra utbildning tillgodoses oavsett bakgrund, har därför följande prioriterade etappmål identifierats inom målområdet uppväxt och utbildning:

- Andel av eleverna i årskurs 9 i Stockholms stads grundskolor som har behörighet till nationella program i gymnasieskolan ökar

Prioriterade strategier

- I. Prioritera tidiga och förebyggande insatser till utsatta barn och deras familjer
- II. Öka deltagandet och stärk likvärdigheten i förskolan
- III. Minska skolsegregationen genom att främja en socialt blandad elevsammansättning
- IV. Förebygg skolmisslyckanden och öka likvärdigheten mellan skolor
- V. Utveckla det kollegiala lärandet och ledarskapet vid stadens skolor
- VI. Tillhandahåll ett bredare och mera tillgängligt fritidsutbud för att nå fler unga

Etappmål Arbete och företagande

För att etablera sig på arbetsmarknaden och öka sina chanser till välbefinnande och hälsa behöver unga i hela staden ha möjligheter att arbeta eller studera. Fokus bör därför läggas på den grupp som inte gör någotdera. Det anknyter också till målet om att fler ska klara grundskolan med godkända betyg då det är en viktig förutsättning för att gå vidare med studier och arbete. Därför har följande etappmål identifierats.

- Andelen unga som varken arbetar eller studerar har tydligt minskat

Prioriterade strategier

- I. Få fler kortutbildade att fullfölja en väl anpassad vuxenutbildning
- II. Stärk kopplingen mellan skola och arbets- och samhällsliv
- III. Underlätta inträdet till arbetslivet genom riktade stödinsatser samt arbetsmarknads- och yrkesutbildningar
- IV. Stockholms stad som arbetsgivare ska främja ett inkluderande arbetsliv
- V. Stärk samverkan med privat näringsliv i arbetet med svaga grupper etablering på arbetsmarknaden
- VI. Utveckla förutsättningarna för företagande i ytterstaden

Etappmål Boende och stadsmiljö

Hur och var stadsutveckling sker är en viktig del i arbetet med att skapa en mer sammanhållen och hållbar stad. Ett ökat bostadsbyggande i fokusområden och strategiska samband stärker förutsättningarna för kultur- och idrottssatsningar, arbetsplatser och företagande, utbildning och service i stadens yttre delar, vilket leder till att följande etappmål identifierats.

- En ökad andel av bostadsbyggandet har skett i översiktsplanens fokusområden och strategiska samband

Stockholms arbetsplatser är inte jämnt fördelade över staden, och obalansen är till ytterstadens nackdel. Det innebär att dagbefolkningen blir snedfördelad inom staden liksom underlaget för lokal handel och företagande. Det ska finnas goda förutsättningar för bostäder, arbetsplatser och service i stadens alla delar. I och med de stora infrastruktursatsningar som nu planeras finns förutsättningar för en bättre balans i staden avseende dagbefolkning, service och företagande och följande etappmål har därför identifierats.

- Fler arbetsplatser har tillkommit i ytterstaden

Prioriterade strategier

- Öka tillgången till bostäder för resurssvaga hushåll
- Främja socialt blandade bostadsområden
- Fokusera resurser och samla kraft kring fokusområden och strategiska samband
- Säkerställ en väl gestaltad och omhändertagen stadsmiljö i hela staden
- Använd mark- och planprocessen för att aktivt främja socialt värdeskapande

Etappmål Demokrati och trygghet

Tillit är avgörande för en stark demokrati. Personer som är trygga i vardagen och känner tillit till andra människor är mer delaktiga i samhället, vilket också är grundläggande för människors välbefinnande. Likaså är förtroendet för offentliga institutioner viktigt för ett välfungerande samhälle. Ett högt förtroende ger stadens institutioner legitimitet. Alla stadens förvaltningar och bolag ska sträva mot ett ökat förtroende från medborgarna. Inom utvecklingsområdet demokrati och trygghet har därför följande två etappmål identifierats.

- Andelen stockholmare som känner sig otrygga i sitt bostadsområde minskar
- Andelen stockholmare som har lågt förtroende för stadsdelsnämnden minskar

Prioriterade strategier

- Stärk civilsamhällets möjligheter att vara en kraft för demokratisk förankring och lokal utveckling
- Fördjupa dialogen med medborgare och främja ett jämlikt medskapande

- III. Säkerställ ett tillitsfullt bemötande i kontakten med medborgare och brukare
- IV. Stärk det systematiska arbetet mot diskriminering
- V. Rikta tidiga sociala insatser till unga i riskzonen för kriminalitet
- VI. Främja trygghet i det offentliga rummet genom brottspreventiva åtgärder

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för ekonomi och styrning i samverkan med förvaltningens övriga avdelningar.

Förvaltningens synpunkter

Övergripande kommentarer

Utbildningsförvaltningens synpunkter rör i huvudsak målområdet Uppväxt och utbildning.

Förvaltningen ställer sig positiv till att det tas fram ett samlat dokument för att binda samman budgetarbetet med stadens *Vision 2040* så att olika verksamheters resurser samverkar mot det gemensamma målet *Ett Stockholm för alla*. Det är även viktigt att fristående aktörer så långt som möjligt involveras i det arbetet.

Förvaltningen är också positiv till att de rekommendationer som tagits fram i Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholms olika rapporter knyts samman i Färdplanen.

Färdplanen är väl genomarbetad med tydlig struktur och layout. För att arbeta mot *Vision 2040* är det bra att det föreslås strategier. Samtidigt är den omfattande och skulle bli lättare att ta till sig om den var kortare, en del underlag och hänvisningar skulle med fördel kunna finnas med som bilagor. Stadens nämnder har många riktlinjer och styrdokument att förhålla sig till, förutom kommunfullmäktiges budget. Det skulle underlätta om strategier och etappmål i Färdplanen arbetades in i kommunfullmäktiges budget och inte utgör ett eget styrdokument bland många andra.

Det är, trots att det är Färdplanens syfte, inte helt tydligt hur de olika områdena och föreslagna insatserna samverkar och förstärker varandra. Exempelvis hur satsningar på arbete och boende kan bidra till mer socialt blandade förskolor.

Förvaltningen anser att det skulle behöva tydliggöras var ansvaret för de olika delarna av genomförandet ligger för att implementeringen av Färdplanen ska ha goda möjligheter att få avsedd effekt.

Uppväxt och utbildning

Förskolan ger en god start i livet

Utbildningsförvaltningen saknar ett prioriterat etappmål för förskolan. Det är angeläget att etappmål tas fram även för förskolan i det fortsatta utvecklingsarbetet som ska ske.

I hållbarhetskommisionens rapport *Förskolan – en investering i goda livschanser*, har flera rekommendationer redan tagits fram:

- Öka deltagandet i förskolan bland barn från resurssvaga förhållanden
- Stärk likvärdigheten genom ökad pedagogisk kvalitet
- Stärk förutsättningarna till att ge alla barn det stöd de behöver
- Främja socialt blandade förskolor

Det är positivt att dessa rekommendationer tas tillvara och omsätts, både vikten av ökat deltagande och stärkt likvärdighet upprepas under flera rubriker i rapporten.

För att uppnå en stärkt likvärdighet lyfts i Färdplanen vikten av ökad andel förskollärare, något som är avgörande för utbildningens kvalitet och redan en prioriterad fråga på alla nivåer i staden. Det är en fråga som till stor del avgörs på statlig nivå genom dimensioneringen av förskollärarytbildningen i regionen. Det staden kan göra för att bibehålla en god kvalitet i förskolan är att vara en attraktiv arbetsgivare för att rekrytera nya samt för att behålla och utveckla de förskollärare som redan arbetar i stadens förskolor.

Vikten av ökat deltagande i förskola lyfts fram, särskilt i socioekonomiskt svaga områden. Utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna har fått detta uppdrag i budget för 2018. Samtidigt saknas Kommissionens skrivningar om hur förutsättningar för att ge alla barn det stöd de behöver ska stärkas och hur arbetet för att främja socialt blandade förskolor ska omsättas.

Färdplanen lyfter fram de så kallade introduktionsförskolorna som ett gott exempel. Här får vårdnadshavare med invandrarbakgrund och nyanlända föräldrar språkstöd och ges möjlighet att bekanta sig med förskolans verksamhet. Det är dock oklart i vilken omfattning dessa satsningar bidragit till ökat deltagande för barnen i förskola. Stadsdelsnämnder med låg inskrivningsgrad har också en rad andra aktiviteter för att få flera barn att gå i förskola. Till exempel öppna förskolor, familjecentraler, medborgarkontor, hembesök och stadsdelsmammor. Det är bra att även dessa lyfts i Färdplanen.

Skolan ska kompensera för skillnader i livsvillkor

Färdplanen innehåller en bra problembeskrivning och redogörelse för skolresultaten. Den fångar också upp olika relevanta perspektiv för hur skolresultaten kan analyseras. Innehållet är i stora delar hämtat från hållbarhetskommisionens delrapport *En skola där alla ska lyckas*.

Förvaltningen delar bilden av utvecklingen av resultaten och de utmaningar som grundskolan står inför, till exempel när det gäller de stora skillnader i elevernas kunskapsresultat som finns mellan skolor beroende på socioekonomiska förutsättningar.

I Färdplanen saknas dock en analys av gymnasieskolan. Det blir något märkligt eftersom planen utgår ifrån att ”en avslutad gymnasieexamen i praktiken är en miniminivå på Stockholms arbetsmarknad” och ”en viktig förutsättning för goda livsvillkor genom hela livet”. Även under Färdplanens målområde Arbete och företagande framhålls vikten av en gymnasieutbildning som en förutsättning för att få ett arbete med trygga anställningsvillkor. I delrapporten *En skola där alla ska lyckas* diskuteras en del av problematiken inom gymnasieskolan, framförallt avhopp och vilka riskfaktorer det finns. Ett etappmål för gymnasieskolan skulle kunna läggas till, exempelvis att andelen elever som får examensbevis inom tre år ökar.

Även beskrivningarna på hur man på skolnivå ska arbeta för att minska skillnaderna är adekvata, och är hämtade från hållbarhetskommisionens delrapport *Den lärande skolan*. Här understryks betydelsen av en hållbar skolutveckling med betoning på skolkultur, ledarskap, skolor som lärande organisationer samt stödbaserad inlärning.

Minska skolsegregationen genom att främja en socialt blandad elevsammansättning

Det här är en viktig fråga, men samtidigt svårbemästrad eftersom det fria skolvalet gör att det finns begränsade möjligheter att arbeta för en blandad elevsammansättning. I rapporten nämns främst grundskolan, men även gymnasieskolan är i stor utsträckning segregerad.

Placering av för- och grundskolor är något som behöver ses över och som kan minska skolsegregationen. Även placeringen av gymnasieskolor kan vara betydelsefull, trots att eleverna här är mycket mer rörliga och var skolan är belägen påverkar upptagningsområdet i mindre utsträckning. Skolsegregationen på gymnasieskolan är därför något annorlunda jämfört med för- och grundskola.

Även om geografisk bostadsort spelar roll är den i högre grad präglad av en inledande kunskapssegregation. I Färdplanen nämns att programutbudet bör ses över. Det kan ha en påverkan, men kompliceras av att även om det kan påverka skolans sammansättning så behöver det inte påverka programmets sammansättning, och därmed uppnås inte en blandad elevsammansättning i undervisningssituationen.

Att alla kommunala grundskolor ska bereda plats för nyanlända elever och att staden bör se över vilka förutsättningar det finns för att samverka med fristående grundskolor i syfte att motverka ökad skolsegregation är bra strategier för att konkret minska skolsegregationen.

Förebygg skolmisslyckanden och öka likvärdigheten mellan skolor
Under strategin Minska skolsegregationen anges att staden aktivt bör delta i den nationella dialogen kring skolreformer för minskad skolsegregation. Förvaltningen anser att detta i hög grad också är angeläget för att förebygga skolmisslyckanden och öka likvärdigheten mellan skolor.

Förvaltningen ställer sig också positiv till att det i Färdplanen anges att förvaltningen ska hålla fast vid de redan inledda satsningarna på kärnuppdraget och elevhälsans arbete, nyanlända elever, digitalisering för att utveckla lärandet och god kvalitet i fritidshem och fritidsklubbar. Förvaltningen anser att det är viktigt att få fortsätta detta arbete och att det inte tillförs flera nya mål och prioriterade områden.

I detta sammanhang vill förvaltningen även betona vikten av att hålla fast vid prioriteringen att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet på alla nivåer inom förvaltningen. Att arbeta utifrån ett vetenskapligt arbets- och förhållningssätt utgör grunden i all skolutveckling.

Rapporten lyfter fram att det i Kommissionens arbete har definierats fyra viktiga områden för att åstadkomma en hållbar skolutveckling: skolkultur, ledarskap, skolor som lärande organisationer samt stödbaserad inkludering.

Förvaltningen menar att denna forskning identifierar väsentliga aspekter för skolans utveckling men vill notera att det även finns annan forskning som lyfter fram andra aspekter, till exempel det systematiska kvalitetsarbetet och återkoppling till eleverna i formativt syfte. Förvaltningen ställer sig något undrande till

begreppet stödbaserad inkludering, som inte brukar användas, utan förordar begrepp som inkluderande lärmiljöer, att arbeta i ett inkluderande perspektiv eller liknande.

Att studie- och yrkesvägledningen behöver utvecklas lyftes också i delrapporten *En skola där alla ska lyckas*, där ett av förslagen var att utveckla ett pilotprojekt för att aktivt arbeta med elever som riskerar att inte påbörja gymnasiestudier och/eller riskerar att senare inte fullfölja studierna. Avhoppet på gymnasieskolan är ett tidigare identifierat problem, och en del av detta kan hänföras till en matchningsproblematik; den klart största riskfaktorn för elevavhopp på högskoleförberedande program är låga meritvärden i årskurs 9. Det är också viktigt att studie- och yrkesvägledningen under hela skoltiden är en naturlig del av undervisningen för att synliggöra möjligheter och vägval samt bidra till att öka motivationen för studier.

Uppföljning av elever i behov av särskilt stöd och nyanlända elever så att de nås av rätt och anpassade insatser är också en viktig del för att motverka skolmisslyckanden. Eftersom dessa elever löper stor risk för skolmisslyckanden är det något som även fortsatt behöver prioriteras.

Utveckla det kollegiala lärandet och ledarskapet vid stadens skolor
I strategin saknas mer explicita resonemang om hur stadens skolor ska arbeta med kompetensförsörjning. I Färdplanen står det att staden behöver ”skapa incitament för att locka de bäst lämpade lärarna att arbeta i skolor med de största utmaningarna”.

Rekrytering är en nyckelfaktor, men det är minst lika viktigt att behålla lärare och annan personal på skolorna. Det är lite oklart vad som menas med incitament i Färdplanen, men tyngdpunkten bör ligga på att skapa attraktiva tjänster så att lärare på skolorna med de största utmaningarna kan fokusera sin tid på det som gör skillnad. Det förutsätter en välfungerande skolororganisation och om man inte kan erbjuda det räcker det inte att i ett visst skeende locka över lärare till en skola. Rekommendationen är lite tveksam, eftersom den till viss del förutsätter att de som jobbar på skolorna med störst utmaningar idag inte är de bäst lämpade.

Kompetensförsörjning och hur man arbetar med organisationen, med personalen på skolan, är en central faktor för skolornas prestation, inte minst i ljuset av den lärarbrist som finns. Här krävs troligen ett brett övervägande av insatser, till exempel hur man använder lärarresurser och vilka andra yrkesgrupper som finns i skolan. Rekommendationen bör kanske snarare vara att man

behöver skapa en skolorganisation som lockar personer att arbeta på skolor med de största utmaningarna, än att ”locka de bäst lämpade lärarna”.

Betydelsen av kompetensutveckling och kollegialt lärande har också en tydlig koppling till skolornas systematiska kvalitetsarbete, och här är en systematisk uppföljning av elevernas kunskapsutveckling en viktig beståndsdel. För att utveckla ledarskapet är centralt utformat stöd och samarbete mellan skolor viktigt att framhålla.

Övriga rekommendationer om att alla skolor ska arbeta med det kollegiala lärandet och ledarskapet är viktiga faktorer för skolutveckling, och något som bör prioriteras.

Övriga kommentarer

När det gäller förskolan nämns stödåtgärder som gynnar en god språkinläring. Det är positivt, men bör inte begränsas till förskolan utan språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt ska även prioriteras i förskoleklass och grundskola.

I materialet står det utförligt om att öka tillgängligheten till kultur och idrott, och att det är bra för ungas hälsa, men betydligt mindre om att staden bör arbeta förebyggande för att motverka stress och psykosocial hälsa.

Det är positivt att det framhålls att samverkan mellan skola och socialtjänst behöver utvecklas.

Generellt kan sägas att staden har ett ansvar som huvudman att stärka likvärdighet och motverka segregation, vilket innebär att central förvaltning behöver vara mer aktiv och mer strukturerad i sina insatser för att stödja skolorna. Det betyder att staden för att lyckas med de framskrivna ambitionerna behöver förena skolinitierade (bottom up) med centralt orkestrerande insatser (top down).

Förvaltningens förslag

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen. Beslutet föreslås bli justerat omedelbart med anledning av remissens svarstid.

Bilaga

Färdplan för ett Stockholm för alla - en rapport från kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm