

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

SOCIALT OG ETNISK OPDELTE SKOLER

OM SKOLER FOR BØRN I UDSATTE
BOLIGOMRÅDER



**SOCIALT OG ETNISK OPDELTE SKOLER
OM SKOLER FOR BØRN FRA UDSATTE BOLIGOMRÅDER**

Ligebehandlingsafdelingen, Institut for Menneskerettigheder
Forfattere: Jeppe Kirkelund Søndergaard, Tine Birkelund Thomsen,
Camilla Presutti Witt
Ansvarlig: National chef Maria Ventegodt
Redaktion: Nanna Margrethe Krusaa

ISBN: 978-87-93893-93-1
e-ISBN: 978-87-93893-94-8

Layout: Hedda Bank
Forsidefoto: Shutterstock

© 2021 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution
Wilders Plads 8K
1403 København K
Telefon 32 69 88 88
www.menneskeret.dk

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger fx store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster.
Læs mere om tilgængelighed på: www.menneskeret.dk/tilgaengelighed

INDHOLD

RESUMÉ OG ANBEFALINGER	6
Elever fra udsatte boligområder er (stadig) koncentreret på de mest segregerede skoler i Danmark	7
Kommunernes strategier og tiltag til at skabe blandede skoler	8
Anbefalinger	9
KAPITEL 1 – INDLEDNING	14
1.1 BEGREBET SEGREGERING	15
1.2 RAPPORTENS OPBYGNING	15
DEL I – DEN JURIDISKE RAMME FOR FORDELING AF ELEVER I GRUNDSKOLER	16
KAPITEL 2 – FOLKESKOLELOVEN – SKOLEDISTRIKTER, KLASSEDANNELSE OG FRIT SKOLEVALG	18
2.1 FOLKESKOLERNE DRIVES AF KOMMUNERNE	18
2.2 SKOLEDISTRIKTER	18
2.3 RAMMER FOR KLASSEDANNELSE	21
2.4 DET FRIE SKOLEVALG	22
2.5 TILSYN MED KOMMUNERNE PÅ FOLKESKOLEOMRÅDET	23
KAPITEL 3 – ADGANG TIL UDDANNELSE UDEN DISKRIMINATION	26
3.1 DEN ETNISKE LIGEBEHANDLINGSLOV	26
3.2 RETTEN TIL UDDANNELSE OG FORBUD MOD DISKRIMINATION I INTERNATIONALE KONVENTIONER	27
3.3 EMRK ARTIKEL 14 OG TILLÆGS PROTOKOL 1, ARTIKEL 2	27
KAPITEL 4 – DEN RETLIGE RAMME FOR FORDELING AF ELEVER	29
4.1 INDLEDNING	29
4.2 EKSEMPLER FRA PRAKSIS	30
4.3 OPSAMLING PÅ DEL I	35

DEL II – SEGREGERING I GRUNDSKOLEN FOR ELEVER FRA UDSATTE BOLIGOMRÅDER	36
KAPITEL 5 – KVANTITATIV METODE OG DATAGRUNDLAG	37
5.1 OPBYGNING AF DEL II	39
KAPITEL 6 – ELEVER FRA UDSATTE BOLIGOMRÅDER I GRUNDSKOLEN 2008-2018	40
6.1 I HVILKE SKOLER GÅR BØRN FRA UDSATTE BOLIGOMRÅDER?	42
6.2 UDVIKLINGEN I SKOLERNES SOCIOØKONOMISKE STATUS FOR ELEVER FRA UDSATTE BOLIGOMRÅDER, 2008-2018	43
6.3 FLUGTEN FRA DISTRIKTSSKOLEN	45
6.4 SANDSYNLIGHEDEN FOR FRAVALG AF DISTRIKTSSKOLEN	51
6.5 OPSAMLING PÅ DEL II	54
DEL III – KOMMUNERNES ARBEJDE FOR BLANDEDE ELEVSAMMENSÆTNINGER	56
KAPITEL 7 – KVALITATIV METODE OG DATAGRUNDLAG	57
7.1 OPBYGNING AF DEL III	58
KAPITEL 8 – SEGREGEREDE SKOLER – KOMMUNALE PERSPEKTIVER PÅ KONSEKVENSER OG BARRIERER	59
KAPITEL 9 – KOMMUNERNES STRATEGIER OG ERFARINGER	67
9.1 SIMPLE DISTRIKTSÆNDRINGER	67
9.2 SKOLESAMMENLÆGNINGER	69
9.3 TRINMODELLEN	73
9.4 PROFILSKOLER	76
9.5 FONDSMODELLEN	78
9.6 BUSMODELLEN	81
9.7 OPSAMLING PÅ DEL III	86
DEL IV – DISKUSSION, KONKLUSION OG ANBEFALINGER	88
KAPITEL 10 – DISKUSSION OG VURDERING	89
10.1 DISTRIKTSÆNDRINGER HAR BEGRÆNSET EFFEKT	89
10.2 BUSMODELLEN SKABER DÅRLIGERE FAGLIGE RESULTATER OG STØRRE MISTRIVSEL	90
10.3 ØKONOMISKE RESSOURCER KAN GØRE EN FORSKEL	92
10.4 SKOLESAMMENLÆGNINGER KAN SKABE EN MERE BALANCERET FORDELING AF ELEVER	92
10.5 NYE MULIGHEDER FOR AT MODVIRKE SEGREGERING	93

KAPITEL 11 – KONKLUSION OG ANBEFALINGER	97
11.1 ANBEFALINGER	98
BILAG	102
BILAG A	102
BILAG B	110
BILAG C	113
BILAG D	123
BILAG E	126
BILAG F	134
SUMMARY AND RECOMMENDATIONS	140
APPENDIX	149
LITTERATUR	150
NOTER	154

RESUMÉ OG ANBEFALINGER

Institut for menneskerettigheder er Danmarks nationale ligebehandlingsorgan. Gennem undersøgelser og anbefalinger arbejder vi for at beskytte og fremme etnisk ligebehandling. I denne rapport undersøger vi udviklingen i segregering i grundskoler for børn fra udsatte boligområder, der som oftest har etnisk minoritetsbaggrund og kommer fra hjem med få socioøkonomiske ressourcer.

Segregering betyder, at elever i større eller mindre grad opdeles på skoler efter deres sociale og etniske baggrund. Vi har skoler i Danmark med en høj koncentration af meget velstillede elever, som ligger få gader fra skoler, hvor størsteparten af eleverne er fra hjem med meget få socioøkonomiske ressourcer. På samme måde er der skoler i Danmark med store forskelle i elevernes etniske baggrunde.

En konsekvens af segregering i skolen er, at børn i mindre grad mødes på tværs af kulturelle forskelle og sociale skel. Og det kan mindske den fælles forståelse og demokratiske sammenhængskraft, som folkeskolen ellers har til formål at styrke.

Dertil finder flere nyere danske undersøgelser, at meget segregerede skoler kan have en selvstændig og negativ indvirkning på den enkelte elevs faglige udvikling og videreuddannelsesmuligheder. Det gælder særligt, hvis eleven har etnisk minoritetsbaggrund og/eller er fra hjem med få socioøkonomiske ressourcer.

Blandt elever fra udsatte boligområder har langt størsteparten etnisk minoritetsbaggrund, og det store flertal er fra familier med lav socioøkonomisk status. Det betyder alt andet lige, at børn i denne gruppe er særligt udsatte for negative virkninger af meget segregerede skoler. I et ligebehandlingsperspektiv er det derfor vigtigt at følge, i hvilken udstrækning disse elever har adgang til socialt og etnisk blandede grundskoler.

Der er ikke tidligere foretaget undersøgelser, som belyser segregering i grundskolen for elever fra udsatte boligområder. Og analysen hviler på et unikt datasæt, som kobler registerinformationer om elever fra udsatte boligområder, deres skoledistrikter og deres skolegang fra 0. til 9. klasse.

Rapporten undersøger endvidere, hvordan udvalgte kommuner med udsatte boligområder på forskellig vis arbejder for at modvirke segregering og skabe mere

blandede elevsammensætninger i deres skoler. Analysen er baseret på en række interviews med byrådspolitikere og forvaltningschefer på børne- og ungeområdet i udvalgte kommuner med udsatte boligområder. Formålet med analysen er at fremhæve kommunernes udfordringer og gode erfaringer fra dette arbejde med henblik på at kunne anbefale modeller og tiltag, der potentielt vil kunne styrke indsatsen i andre kommuner.

ELEVER FRA UDSATTE BOLIGOMRÅDER ER (STADIG) KONCENTRERET PÅ DE MEST SEGREGEREDE SKOLER I DANMARK

Tre ud af fire elever fra udsatte boligområder havde i 2018 ikke-vestlig minoritetsbaggrund. Langt de fleste kommer fra hjem med markant færre ressourcer end gennemsnittet, når vi måler på socioøkonomiske forhold som forældrenes uddannelsesniveau, beskæftigelse og indkomst. Således kom 75 procent af elever fra udsatte boligområder i 2008 fra familier med lav socioøkonomisk status.¹ Samme andel steg til knap 80 procent i 2018.

Elevernes sociale position afspejles i høj grad i skolen, når vi ser på skolernes elevsammensætning. Elever fra udsatte boligområder er i vid udstrækning koncentreret på højsegregerede skoler, hvor et stort flertal af eleverne er fra hjem med lav socioøkonomisk status. Således gik 36 procent af elever fra udsatte boligområder i 2018 på skoler, hvor mere end 60 procent af eleverne er fra hjem med lav socioøkonomisk status. Dette har stort set ikke ændret sig siden 2008. Til sammenligning gælder det kun for 2 procent af alle grundskoleelever i Danmark. Elever fra udsatte boligområder går således stadig på nogle af de mest segregerede skoler i Danmark.

Elever fra distrikter med udsatte boligområder søger i højere grad væk fra distriktsskolen

En af de centrale mekanismer bag skolesegregationen for elever fra udsatte boligområder er, at de familier i deres skoledistrikt, som **har** ressourcer, i høj grad fravælger den lokale distriktsskole til fordel for en anden skole med højere socioøkonomisk status. Det gælder uanset familiernes etniske baggrund.

Generelt søger elever fra skoledistrikter med udsatte boligområder i højere grad end kommunegennemsnittet mod andre skoler end distriktsskolen. For elever, der bor i distrikter med et såkaldt ghetto-/hårdt ghettoområde, er det kun omkring halvdelen, som i 2018 vælger distriktsskolen, mod 63 procent i gennemsnit i kommuner med udsatte boligområder.

Dette mønster i familiernes skolevalg er med til at øge segregationen i de lokale folkeskoler i distrikter med udsatte boligområder. For disse skoler er der i gennemsnit både sket et fald i socioøkonomisk status siden 2008 og en stigning i andelen af elever med ikke-vestlig baggrund.

KOMMUNERNES STRATEGIER OG TILTAG TIL AT SKABE BLANDEDE SKOLER

Kommuner med udsatte boligområder skiller sig generelt ud som de kommuner i Danmark, der har de højeste segregeringsniveauer for elever med ikke-vestlig minoritetsbaggrund og for elever fra hjem med lav socioøkonomisk status. I nogle kommuner er det dog lykkedes at opnå en mere blandet elevsammensætning i skolerne i perioden mellem 2008 og 2018 for de elever, der bor i udsatte boligområder. Omvendt ser vi også kommuner, hvor udviklingen er gået den anden vej.

Mange kommuner med udsatte boligområder anerkender, at segregerede skoler er en problematik, som forstærker chanceuligheden blandt kommunens elever og udfordrer sammenhængskraften på tværs af sociale skel i kommunen. Derfor arbejder flere kommuner også aktivt for at skabe mere blandede elevsammensætninger i deres skoler. Interviewmaterialet viser, at strategierne og tiltagene er forskellige, men kommunerne støder i vid udstrækning ind i de samme tre hovedudfordringer:

- Segregeringen mellem skoler afspejler i høj grad boligsegregeringen i kommunen, fordi familier ofte bosætter sig i områder, hvor naboernes baggrund minder om deres egen.
- Kommunernes forsøg på at kompensere herfor – fx ved at ændre i skolernes distrikter – bliver ofte begrænset af det frie skolevalg og familiernes adgang til privat- og friskoler.
- Ofte får skoler i distrikter med udsatte boligområder et dårligt ry blandt velstillede forældre, som får dem til at vælge andre skolealternativer til deres børn, og det forstærker segregeringen på disse skoler.

Interviewmaterialet viser, at kommunerne forsøger at imødegå disse udfordringer gennem forskellige tiltag og strategier. Her fremhæves tre gode erfaringer:

Profilskoler kan bidrage til at ændre udsatte skolars omdømme

Flere kommuner forsøger at ændre udsatte skolars negative omdømme ved at give skolerne en bestemt faglig profil, som kan appellere til elevgrupper med forskellige sociale baggrunde. Det kan ske ved fx at etablere sciencelinjer eller fokusere på idræt og sport. Ofte kræver det økonomiske ressourcer, opsøgende kommunikation med forældre og de rette lærerkræfter at opnå succes med en profilskole. Interviewmaterialet viser dog, at det **kan** bidrage til at trække flere elever fra velstillede hjem til skolen.

Skolesammenlægninger kan være et effektivt redskab til at blande elever

Andre kommuner har gode erfaringer med at sammenlægge to eller flere skoler i én hovedskole med skoleafdelinger på forskellige matrikler. Det giver kommunen nye muligheder for administrativt at fordele elever i det nye stordistrikt mellem de forskellige skoleafdelinger ud fra kriterier, der skal sikre en mere blandet

elevsammensætning mellem afdelingerne. Nogle kommuner vælger fx at trininddele afdelingerne (fx i indskoling, mellemtrin og udskoling), så eleverne fordeles på baggrund af deres alder/klasse/trin fremfor fx afstand til skolen. Andre kommuner gør afdelingerne til profilskoler. Flere forvaltningschefer fremhæver, at modellen kan være en effektiv måde at begrænse det frie skolevalg og samtidig skabe en mere balanceret fordeling af elever i distriktet.

Økonomiske investeringer kan øge skolekvaliteten og tiltrække flere elever til distriktet

Skoler med mange elever fra udsatte boligområder får i flere kommuner et større beløb per elev til at understøtte indsatser, der er målrettet udsatte elever. Og der er eksempler på kommuner, som har et særligt fokus på at samarbejde med fonde, der ønsker at medfinansiere projekter, som kan løfte kvaliteten af bestemte skoler i kommunen. Det kan være i form af renoveringer af skolernes fysiske rammer, særlige pædagogiske indsatser eller projekter, der skal styrke skolerne og elevernes relationer til det omkringliggende lokalsamfund. De øgede økonomiske investeringer kan derved bidrage til både at styrke skoletilbuddet for elever fra udsatte boligområder og samtidig tiltrække flere elever fra distriktet, som tidligere søgte mod andre skoler.

Ingen positive strukturændringer uden de rette lærerkræfter og læringsmiljøer

Interviewmaterialet viser tydeligt, hvordan succesen af kommunernes skolepolitiske strukturændringer ikke alene afhænger af, at det lykkes at skabe en mere blandet elevsammensætning i kommunens skoler. En central forudsætning for at skabe positive forandringer er, at ændringerne understøttes af de rette lærerkræfter, som kan skabe læringsmiljøer, der passer til sammensætningen af elever og deres forskelligheder. Det handler både om de krav og (positive) forventninger, som lærerne møder eleverne med, og om lærernes pædagogiske kompetencer til at undervise en socialt og etnisk blandet elevgruppe.

ANBEFALINGER

Segregering mellem skoler er en kompleks udfordring særligt i kommuner med udsatte boligområder. Og der er ikke én strategi eller én løsning, som kommunerne i rapporten ønsker at fremhæve som et mønstereksempel, andre kommuner bør følge. Strategierne og tiltagene må i høj grad tilpasses den enkelte kommunes kontekst for at kunne blive virkningsfulde.

På den baggrund anbefaler Institut for Menneskerettigheder i nedenstående flere forskellige typer af tiltag, hvis formål er at styrke mulighederne for at mindske den socioøkonomiske segregering mellem grundskoler i Danmark. Der lægges vægt på tiltag, der kan bidrage til at mindske den socioøkonomiske segregering ud fra den betragtning, at det også vil mindske den etniske segregering mellem skoler, da der er et stort overlap mellem elever med etnisk minoritetsbaggrund og elever med lav socioøkonomisk status. Det gælder særligt i de udsatte boligområder.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler følgende:

1. Folkeskoleloven skal sætte fokus på elevernes socioøkonomiske baggrund ved sammensætningen af eleverne på skolerne.

Segregerede skoler er i mange danske kommuner et fænomen, som ikke alene udfordrer kommunernes sammenhængskraft, men også deres evne til at give alle skolebørn lige muligheder for uddannelse uanset deres etniske og sociale baggrund. Det er særligt udtalt for skolebørn fra udsatte boligområder, der i overvejende grad har etnisk minoritetsbaggrund, er fra hjem med meget få socioøkonomiske ressourcer og har adgang til nogle af de mest segregerede skoler i Danmark.

På den baggrund foreslår Institut for Menneskerettigheder, at folkeskoleloven sætter fokus på sammensætningen af elever i folkeskolen og giver kommunerne til opgave at sikre, at skolerne i videst muligt omfang afspejler befolknings-sammensætningen med hensyn til socioøkonomisk baggrund. Det er altid ulovligt at lægge vægt på etnisk baggrund, når man ønsker at påvirke skolers elevsammensætning. Socioøkonomisk blandede skoler vil dog efter alt at dømme også medføre større etnisk mangfoldighed på skoler, da etniske minoritetsbørn er stærkt overrepræsenterede blandt børn med lav socioøkonomisk status – særligt i de udsatte boligområder.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor, at Folketinget ændrer folkeskoleloven, så det tydeliggøres, at den enkelte skoles elevsammensætning i videst muligt omfang skal afspejle den socioøkonomiske diversitet i den kommune, skolen er en del af.

2. Flere muligheder i lovgivningen for at ændre skolernes elevsammensætning.

Mange kommuner arbejder gennem deres skolepolitik aktivt for at påvirke elevsammensætningen i kommunens skoler. Ofte kan udfordringerne med socioøkonomisk segregering imidlertid ikke løses med ét tiltag alene. Det varierer fra kommune til kommune, hvilke tiltag der vil kunne medvirke til at mindske segregeringen, og ofte kan der være brug for en kombination af flere strategier og tiltag.

Folkeskoleloven giver i dag kommunerne en række muligheder for at påvirke elevsammensætninger, herunder mulighed for at lave distriktsændringer, skolesammenlægninger med afdelingsskoler samt at henvise elever med væsentligt sprogstøttebehov til andre skoler end distriktsskolen. Undersøgelsen i Del III og IV peger imidlertid på, at distriktsændringer har begrænset effekt, ligesom henvisning af børn med et væsentligt sprogstøttebehov til andre skoler end distriktsskolen ved den såkaldte busmodel kan skabe dårligere faglige resultater og større mistro. Sammenlægning af skoler er et tiltag, der kan medvirke til at skabe

en mere blandet elevsammensætning, men det medfører som udgangspunkt, at den nye storskole har én leder og én skolebestyrelse. Ulempen herved er, at det kan bidrage til en oplevelse af afstand til ledelsen og bestyrelsen blandt medarbejdere og forældre tilknyttet de enkelte skoleafdelinger i distriktet.

En mere fleksibel lovgivning vil give kommunerne bedre muligheder for at iværksætte tiltag, der kan påvirke skolernes elevsammensætning under hensyn til de forhold, der lokalt gør sig gældende. Som fremført i Del IV kunne disse tiltag eksempelvis være:

- i) Mulighed for etablering af fælles skoledistrikter for to eller flere skoler, inden for hvilke eleverne kan fordeles efter saglige kriterier, og hvor forældre til nye elever må søge om prioriteret optag på skolerne i fællesdistriktet. Herved bibeholder den enkelte skole egen ledelse samt forældrebestyrelse, samtidig med at der er mulighed for at fordele elever mellem skolerne i fællesdistriktet.
- ii) Reservering af pladser til børn fra hjem med lav socioøkonomisk status, når det frie skolevalg benyttes.
- iii) Pålæg/incitament til privat- og friskoler om at optage elever med lav socioøkonomisk status m.v.

Eftersom disse tiltag ikke tidligere – eller kun i begrænset omfang – har været afprøvet i en dansk kontekst, er det oplagt at følge og evaluere effekterne af eventuelle nye tiltag.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler på den baggrund, at Folketinget i lovgivningen giver kommunerne flere muligheder for at ændre på skolernes elevsammensætning med henblik på at skabe en socioøkonomisk mere blandet elevfordeling.

3. Kommunerne må ikke medvirke til ulovlig forskelsbehandling og/eller øget etnisk segregering.

Rapporten viser, at en række kommuner har gode erfaringer med at sammenlægge skoler, således at to eller flere skoler lukker, men benyttes som skoleafdelinger under en ny "storskole". Flere kommuner vælger at trininddele afdelingerne eller give dem en særlig faglig profil. Denne kombination giver kommunerne større mulighed for at fordele elever mellem afdelingerne og samtidig skabe attraktive skoletilbud, som kan tiltrække eller fastholde elever i distriktet.

Der er dog også eksempler på kommuner, hvor skolesammenlægninger har bidraget til at øge den etniske segregering markant. Andre eksempler viser, at skoler har fordelt eleverne i den enkelte skole efter ulovlige kriterier såsom etnicitet eller sprog uden at foretage en egentlig sprogscreening.

Det fremgår ikke udtrykkeligt af folkeskoleloven eller dens bemærkninger, at det er ulovligt at lægge vægt på etnicitet eller at have øget segregering for øje, når der sker elevfordeling.

Der er således et behov for at sikre, at kommuner altid, når elever fordeles, gør dette på baggrund af lovlige og saglige kriterier, der ikke medvirker til ulovlig forskelsbehandling på grund af etnicitet og/eller med øget etnisk segregering for øje. Dette bør fremgå udtrykkeligt af folkeskoleloven.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor, at Folketinget ændrer folkeskoleloven, således at det direkte fremgår heraf, at elevfordeling ikke må medvirke til ulovlig forskelsbehandling og/eller øget segregering.

4. Behov for et mere effektivt tilsyn.

Børne- og Undervisningsministeriet har på ulovbestemt grundlag en generel forpligtelse til at følge med i, hvordan lovgivningen inden for ministeriets område administreres, herunder om lovgivningen generelt overholdes, og om den fortsat er hensigtsmæssig (sektortilsyn). Dette gælder således for folkeskoleloven, der hører under ministeriets område. I det almindelige sektortilsyn ligger ikke en pligt til at udøve et legalitetstilsyn.

Ministeriet har en række reaktionsmuligheder ved kommunernes manglende overholdelse af reglerne. Det være sig eksempelvis at gå i dialog med kommunerne, at vejlede kommunerne om gældende regler, at udstede et såkaldt hyrdebrev eller at indkalde en kommune til en overholdelsessamtale. Ministeriet kan også, hvis kommunen ikke har til hensigt at rette ind/ikke er enig i ministeriets fortolkning af reglerne, rette henvendelse til Ankestyrelsen med anmodning om, at de foretager et tilsyn.

Ankestyrelsen fører tilsyn med kommunernes overholdelse af lovgivningen, herunder folkeskoleloven. Ankestyrelsen beslutter selv, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag, fx hvis der modtages en klage. Ankestyrelsens reaktionsmuligheder omfatter vejledende udtalelser, at sætte en ulovlig kommunal beslutning ud af kraft, udstedelse af tvangsbøder, anlæggelse af anerkendelsessøgsmål m.v.

Rapportens juridiske analyse viser eksempler fra praksis, hvor kommuner og skoler har fordelt elever efter ulovlige kriterier eller med det formål at øge segregeringen, fx for at fastholde elever med etnisk dansk baggrund. I enkelte af disse sager gik hverken ministeriet eller Ankestyrelsen ind i sagen.²

På den baggrund er det efter instituttets opfattelse nødvendigt at sikre et mere effektivt tilsyn, der af egen drift tager sager op, hvor der sker elevfordeling på et ulovligt grundlag, eller hvor segregeringen øges.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor, at der sikres et mere effektivt tilsyn i Børne- og Undervisningsministeriet og/eller Ankestyrelsen, der påser, at kommunerne overholder lovgivningen, herunder folkeskolelovens regler om fordeling af elever og forbuddet mod ulovlig forskelsbehandling.

5. Indsamling af data for skoledistrikter giver kommuner og forskere mulighed for systematisk at følge udviklingen i segregering.

For at kunne evaluere, hvorvidt tiltag som distriktsændringer er virksomme i forhold til at mindske segregeringen mellem skoler, er det nødvendigt, at der systematisk indsamles data over kommunernes skoledistrikter og deres tilhørende adresser. Det er en forudsætning for at kunne følge udviklingen i den socioøkonomiske fordeling af familier i distrikterne og betydningen heraf for segregeringen i skolerne. Disse data indsamles ikke systematisk i dag. Forundersøgelserne til denne rapport indikerer, at kommunerne har meget forskellig praksis omkring data over skoledistrikter.

Kommunerne har data over de gældende skoledistrikter for indeværende skoleår, men få kommuner gemmer disse og følger udviklingen heri over tid. Derfor er der behov for, at kommunernes data over skoledistrikter på årlig basis indsamles og gemmes i et centralt register til gavn for både kommuner og forskere på området.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor, at kommunernes data over skoledistrikter samles og valideres centralt hos Børne- og Undervisningsministeriet som en del af Uddannelsesstatistik og gøres tilgængelige på Danmarks Statistik til fremtidig brug af både kommunerne selv og forskere på uddannelsesområdet.

KAPITEL 1

INDLEDNING

Institut for menneskerettigheder er Danmarks nationale ligebehandlingsorgan. Gennem undersøgelser og anbefalinger arbejder vi for at beskytte og fremme etnisk ligebehandling. I denne rapport undersøger vi udviklingen i segregering i grundskoler for børn fra udsatte boligområder, der som oftest har etnisk minoritetsbaggrund og kommer fra hjem med få socioøkonomiske ressourcer.

Segregering betyder, at elever er opdelt på skoler efter deres sociale og etniske baggrund. Vi har skoler i Danmark med mange velstillede elever, som ligger få gader fra skoler, hvor størsteparten af eleverne er fra hjem med lav socioøkonomisk status. På samme måde er der også skoler i Danmark med store forskelle i elevernes etniske baggrunde.

En konsekvens af segregering i skolen er, at børn i mindre grad mødes på tværs af kulturelle forskelle og sociale skel. Og det kan mindske den fælles forståelse og demokratiske sammenhængskraft, som folkeskolen ellers har til formål at styrke.

Dertil finder flere nyere danske undersøgelser, at meget segregerede skoler kan have en selvstændig og negativ indvirkning på den enkelte elevs faglige udvikling og videre uddannelsesmuligheder. Det gælder særligt, hvis eleven har etnisk minoritetsbaggrund og/eller er fra hjem med få socioøkonomiske ressourcer.

Blandt elever fra udsatte boligområder har langt størsteparten etnisk minoritetsbaggrund, og det store flertal er fra familier med lav socioøkonomisk status. Det gør alt andet lige denne gruppe særligt udsat for negative virkninger af meget segregerede skoler.

I et ligebehandlingsperspektiv er det vigtigt at følge, i hvilken udstrækning disse elever har adgang til socialt og etnisk blandede grundskoler. Denne rapport undersøger derfor udviklingen i segregering i skoler for elever fra udsatte boligområder.

Der er ikke tidligere foretaget undersøgelser, som belyser segregering i grundskolen for elever fra udsatte boligområder. Og analysen hviler på et unikt datasæt, som kobler registerinformationer om elever fra udsatte boligområder, deres skoledistrikter og deres skolegang fra 0. til 9. klasse. Rapporten undersøger endvidere, hvordan udvalgte kommuner med udsatte boligområder på forskellig vis arbejder for at modvirke segregering og skabe mere blandede elevsammensætninger i deres skoler. Analysen er baseret på en række interviews med byrådspolitikere og forvaltningschefer på børne- og ungeområdet i udvalgte kommuner med udsatte boligområder.

Formålet med analysen er at fremhæve kommunernes udfordringer og gode erfaringer fra dette arbejde med henblik på at kunne anbefale modeller og tiltag, der potentielt vil kunne styrke indsatsen i andre kommuner.

1.1 BEGREBET SEGREGERING

Segregering refererer i bred forstand til en proces, hvor individer opdeles i adskilte grupper efter bestemte sociale karakteristika som fx klasse, køn eller etnicitet. Begrebet siger ikke noget om, hvordan opdelingen er forekommet (frivilligt/ ufrivilligt), men udelukkende, at sociale grupper i forskellig grad er adskilt fra hinanden inden for en veldefineret social struktur (Massey 2008).³ Denne rapport handler om segregering mellem skoler ofte også kaldet "skolesegregering", som i litteraturen på området henviser til den ulige fordeling af bestemte grupper af elever (socialt udsatte elever, elever med minoritetsbaggrund, elever med særlige læringsbehov) mellem skoler i et geografisk område. Tidligere danske studier har også belyst segregeringsniveauer i Danmark både i forhold til bosætning og i forhold til socioøkonomisk og etnisk opdelte elevsammensætninger i danske grundskoler. For en præsentation af tidligere centrale undersøgelser af både segregering og klassekammerateffekter i en dansk kontekst, se Bilag A.

1.2 RAPPORTENS OPBYGNING

Rapporten er opbygget i fire dele:

Del I er en juridisk analyse, som beskriver, hvilke centrale regler der kommer i spil, når kommuner indfører tiltag, der påvirker fordelingen af elever i grundskolen, herunder relevante dele af folkeskoleloven samt retten til uddannelse og beskyttelsen mod ulovlig forskelsbehandling på baggrund af race eller etnisk oprindelse. Dernæst fremhæves udvalgte problemstillinger fra praksis, der kan opstå, når kommuner ved forskellige tiltag påvirker elevsammensætningen i grundskolen.

Del II udgør rapportens kvantitative analyse af udviklingen i segregering i grundskolen for elever fra udsatte boligområder. Derpå følger en analyse af forskelle i familiers til- og fravalg af grundskole. Den kvantitative analyse bygger på registerdata for samtlige grundskoleelever i 0.-9. klasse i Danmark i perioden 2008-2018 samt baggrundsinformationer om deres forældres uddannelsesbaggrund, indkomstforhold og beskæftigelse. Registerdataene er koblet med oplysninger om elevernes skoledistrikter fra KL/LIFA for skoleåret 2018/2019 og med oplysninger om udsatte boligområder for 2018 fra Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.

Del III er en kvalitativ analyse af kommunernes strategier og tiltag i arbejdet for at skabe mere blandede elevsammensætninger i kommunens skoler. Analysen har fokus på kommunernes erfaringer med, hvad der "virker", samt de enkelte fordele og ulemper, de knytter til de forskellige strategier. Analysen bygger på ekspertinterviews med byrådspolitikere og forvaltningschefer på børne- og ungeområdet i udvalgte kommuner.

I den afsluttende Del IV giver vi vores vurderinger og anbefalinger til, hvordan arbejdet for at mindske segregeringen og skabe mere blandede skoler kan understøttes.

DEL I

DEN JURIDISKE
RAMME FOR
FORDELING
AF ELEVER I
GRUNDSKOLER

I Del I ser vi nærmere på de regler, der kommer i spil, når kommunerne laver tiltag for at påvirke elevsammensætningen i grundskolen.

Vi gennemgår først den mest relevante lovgivning på området for fordeling af elever i grundskolen. I dansk ret reguleres folkeskolen og dens organisering i vidt omfang af folkeskoleloven, herunder reglerne om skoledistrikter og det frie skolevalg.

Herefter ser vi nærmere på retten til uddannelse og beskyttelsen mod ulovlig forskelsbehandling på baggrund af race eller etnisk oprindelse, der gælder, når kommunerne fordeler elever i grundskolen.

Endelig beskriver vi udvalgte problemstillinger fra praksis, der kan opstå i forbindelse med, at kommuner ved forskellige tiltag forsøger at påvirke elevsammensætningen i grundskolen. Det drejer sig bl.a. om fordeling af elever på baggrund af sprog og etnicitet samt sammenlægning af flere skoler til én storskole med flere afdelinger.

Disse udvalgte problemstillinger fra praksis er med til at vise, at lovgivningen i et vist omfang giver mulighed for at påvirke elevsammensætningen i grundskolen, men at ikke alle tiltag er forenelige med hhv. folkeskoleloven og forbuddet mod diskrimination.

KAPITEL 2

FOLKESKOLELOVEN – SKOLEDISTRIKTER, KLASSEDANNELSE OG FRIT SKOLEVALG

I det følgende gennemgås folkeskolelovens regler om hhv. skoledistrikter, rammerne for klassedannelse, det frie skolevalg og tilsyn.

2.1 FOLKESKOLERNE DRIVES AF KOMMUNERNE

Kommunalbestyrelsen har ansvaret for driften af folkeskolen, mens skolelederen har ansvaret for den administrative og pædagogiske ledelse af skolen.⁴

Det er kommunalbestyrelsen, der fastlægger mål og rammer for skolernes virksomhed og bl.a. træffer beslutning om:

- Bevillinger til skolevæsenet og økonomiske rammer for de enkelte skoler.
- Skolestruktur: antal skoler, klassetrin på de enkelte skoler, specialundervisning og specialpædagogisk bistand, undervisning i fritiden og skolefritidsordninger.
- Suspension af det frie skolevalg i ganske særlige tilfælde.
- Kommunens inddeling i skoledistrikter.
- Antallet af skoledage, skoledagens længde, elevernes undervisningstimal, rammer for klassedannelse og specialundervisning.

Disse opgaver kan ikke delegeres til skolebestyrelserne, men påhviler kommunalbestyrelsen at løfte.

2.2 SKOLEDISTRIKTER

Som det fremgår af rapportens kvantitative og kvalitative undersøgelse, er fastlæggelsen af skoledistrikter og ændringer heri en af de måder, hvorpå kommunerne arbejder med at påvirke elevfordelingen i grundskolen.

Folkeskolelovens § 36, stk. 2, fastslår, at alle børn, i kraft af deres bopæl eller opholdssted, er tilknyttet en bestemt distriktsskole. Som udgangspunkt har de derfor ubetinget ret til optagelse på den pågældende skole.

Kommunen kan dog henvise barnet til en anden skole eller et andet undervisningstilbud ud fra følgende kriterier:

1. Hvis en elev har behov for sprogstøtte i form af undervisning i dansk som andetsprog, og det er pædagogisk påkrævet at henvise eleven.⁵
2. Hvis barnets udvikling kræver særlig støtte, fx specialundervisning, der ikke kan gives på distriktsskolen.

Det er kommunalbestyrelsen, der træffer beslutning om kommunens inddeling i skoledistrikter, herunder distriktsændringer. Der er ikke fastsat kriterier for dannelsen af skoledistrikter. Kommunalbestyrelsen vil ofte tage hensyn til kriterier såsom økonomi og kapacitet, når distrikterne dannes og ændres.

Kommunalbestyrelsen kan beslutte at ændre grænserne for skoledistrikterne til kommunens forskellige skoler, med henblik på at der dannes skoledistrikter med en mere balanceret elevsammensætning.

Efter gældende regler er det et krav, at et skoledistrikt skal udgøre en geografisk sammenhængende enhed, samt at der skal være et selvstændigt skoledistrikt for hver skole.

SKOLESAMMENLÆGNINGER

Det er dog muligt at sammenlægge to eller flere skoler til én hovedskole med skoleafdelinger på forskellige matrikler. Herved etableres ét stort skoledistrikt, som giver kommunen mulighed for at fordele elever i distriktet mellem de forskellige afdelinger ud fra kriterier, der skal sikre en mere blandet elevsammensætning mellem afdelingerne. Kommunen kan også vælge at trininddele afdelingerne (fx i indskoling, mellemtrin og udskoling), så eleverne fordeles på baggrund af deres alder/klassetrin fremfor fx afstand til skolen. Afdelingerne kan også gøres til såkaldte profilskoler.

Der er imidlertid eksempler på kommuner, som aktivt anvender skolesammenlægninger til at øge den etniske segregering mellem skoleafdelinger. Eksempelvis valgte Herning Kommune i 2019 at lægge to skoler sammen og etablere skoleafdelingen Holtbjerg nær et udsat boligområde og inden for Herningsholmskolens skoledistrikt. Formålet var at sikre opbakning blandt etnisk danske forældre til Herningsholmskolen ved at samle elever fra det udsatte boligområde på den nye Holtbjergafdeling. Med omkring 90 procent tosprogede elever med ikke-vestlig baggrund på den nye Holtbjergafdeling⁶ har ændringerne i 2019 således skabt store etniske forskelle mellem afdelingerne i distriktet. På den måde er Herning Kommune et illustrativt eksempel på, at potentialet ved skolesammenlægninger afhænger af, hvordan og med hvilket formål det bliver anvendt i kommunerne.

Ved storskolemodellen har skolen én ledelse og én skolebestyrelse. Ulempen herved er, at det kan bidrage til en oplevelse af afstand til ledelsen og bestyrelsen blandt medarbejdere og forældre tilknyttet de enkelte skoleafdelinger i distriktet.

SMÅ SKOLER

Kommunalbestyrelsen kan også beslutte, at en eller flere små skoler og en større skole eller to eller flere små skoler har fælles skoleleder og fælles skolebestyrelse, men hver sit skoledistrikt.⁷ Skoler med fælles skoleledelse bevarer således hver deres skoledistrikt, og forældrene har ret til at få deres barn optaget i distriktsskolen.

FÆLLES SKOLEDISTRIKT OG MULIGHED FOR DISPENSATION

Det er ikke lovligt at lade to eller flere selvstændige skoler med hver deres skoleleder have fælles skoledistrikt. Hvis en kommune ønsker at placere flere skoler i ét skoledistrikt, kræver dette en dispensation fra folkeskoleloven. En dispensation fra folkeskolelovens § 36, stk. 2, kan opnås via:⁸

- Folkeskolelovens § 55 (forsøgsparagraffen).
- Frikommuneforsøg.
- Udfordringsretten.

Det vil i alle tre tilfælde være Børne- og Undervisningsministeriet, som vurderer og tildeler en eventuel dispensation.

Folkeskolelovens § 55

En kommune kan ansøge om en dispensation via den såkaldte forsøgsparagraf i folkeskoleloven, hvis fravigelserne sker som en del af en forsøgsordning med henblik på at fremme pædagogisk udviklingsarbejde eller at bevare små skoler. Ansøgninger om dispensation skal godkendes af kommunalbestyrelsen, og der skal indhentes udtalelse fra de berørte skolebestyrelser.

Hørsholm, Lyngby-Taarbæk og Rudersdal Kommune har tidligere haft dispensation via folkeskolelovens § 55 til at have flere skoler i samme skoledistrikt.⁹ I maj 2020 fik Københavns Kommune tilladelse til et forsøg med at fravige folkeskolelovens regler for skoledistrikter.¹⁰ Forsøget indebærer, at fire folkeskoler i Ørestad samles under ét skoledistrikt. Kommunen vil ud fra en række kriterier fordele eleverne mellem de fire skoler. Kriterierne vil omhandle omgængere, søskende og afstand samt eventuelt yderligere kriterier til understøttelse af fordeling af sprogligt og socialt udfordrede elever. Kommunen forventer bl.a. som følge af forsøget at opnå en bedre kapacitetsudnyttelse, et bedre fagligt og pædagogisk miljø på skolerne, stabile klassekvotienter og bedre elevfordeling. Forsøget løber over en femårig periode i skoleårene 2021/2022-2025/2026.

Frikommuneforsøg

Dispensation fra folkeskoleloven kan også tildeles via frikommuneforsøg. Frikommuneforsøg blev indført i 2012, hvor kommuner har kunnet ansøge om dispensation fra lovgivningen med henblik på at finde mere effektive løsninger for den offentlige sektor.¹¹ Gentofte Kommune fik i forbindelse med Frikommuneforsøg I (2012-2015) mulighed for at oprette to skoledistrikter, der

skulle dække kommunens 11 skoler. Efter frikommuneforsøget blev ordningen udvidet til ét distrikt under Frikommuneforsøg II.¹²

Udfordringsretten

I 2008 indførte den daværende regering sammen med KL og Danske Regioner en såkaldt udfordringsret, hvor kommuner og regioner kan foreslå ændringer af uhensigtsmæssige regler og love. Ingen kommuner har fået dispensation fra folkeskolelovens § 36 ved brug af udfordringsretten.

Af de forsøg, der hidtil har været godkendt og gennemført enten via forsøgsparagraffen eller frikommuneforsøg, er ingen blevet godkendt som permanente ordninger. I de fleste tilfælde har begrundelsen for Børne- og Undervisningsministeriets afslag været, at evalueringerne af forsøgene har vist blandede resultater. Særligt har der været et ønske om ikke at indskrænke forældrenes rettigheder til optagelse i distriktsskolen og muligheden for selv at vælge deres barns skoletilbud.¹³

2.3 RAMMER FOR KLASSEDANNELSE

Det er kommunalbestyrelsen, der fastsætter rammerne for klassedannelse, mens det er skolelederen, der træffer beslutning om placering af den enkelte elev.

Det fremgår ikke af folkeskoleloven, hvilke kriterier der kan lægges til grund ved klassedannelsen. Det antages i praksis, at kriterierne skal være saglige og lovlige.¹⁴ Som det fremgår af praksisafsnittet nedenfor, er rammerne for klassedannelse i nogle kommuner imidlertid blevet anvendt for at opnå en bestemt elevfordeling, fx til at samle tosprogede børn i enkelte klasser.

De rammer, som kommunalbestyrelsen typisk fastsætter, vil angå den økonomiske styring af klassedannelsen, altså hvor mange elever en klasse skal omfatte.

Skolebestyrelsen kan opstille principper om, at eksempelvis børn fra samme geografiske område skal i samme klasse, at klasserne så vidt muligt skal være lige store, og at der så vidt muligt skal ske en ligelig fordeling af piger og drenge. De nævnte hensyn anses i praksis for saglige. Skolelederen træffer inden for disse rammer og principper afgørelse om, i hvilken klasse den enkelte elev placeres.

I et notat om de juridiske aspekter ved klassedannelse baseret på etnisk oprindelse, udarbejdet i 2004 af den daværende Uddannelsesstyrelse, antages det, at også folkeskolelovens formålsbestemmelse angiver en ramme for de hensyn m.v., der skal indgå ved beslutninger om klassedannelse. Det fremgår bl.a. af folkeskolelovens formålsbestemmelse, at:

”Folkeskolen skal gøre eleverne fortrolige med dansk kultur og bidrage til deres forståelse for andre kulturer og for menneskets samspil med naturen. Skolen forbereder eleverne til medbestemmelse, medansvar, rettigheder og

pligter i et samfund med frihed og folkestyre. Skolens undervisning og hele dagligliv må derfor bygge på åndsfrihed, ligeværd og demokrati.”

På den baggrund konkluderer Uddannelsesstyrelsen følgende om kriterier for klassedannelse i notatet:

- At det vil stride mod fundamentale ligebehandlingsprincipper at danne klasser ud fra elevernes etniske baggrund.
- At folkeskolelovens bestemmelser og forarbejder, herunder formålsbestemmelsen, bygger på en forudsætning om integration fremfor adskillelse.
- At der i lov og forarbejder er gjort op med organiseringen af undervisningen af elever, der ikke har tilstrækkelige danskundskaber, og dannelse af egentlige klasser med tosprogede elever er ikke blandt de måder, hvorpå undervisningen kan organiseres.

2.4 DET FRIE SKOLEVALG

Folkeskolelovens § 36, stk. 3, fastslår, at der er frit skolevalg i Danmark. Det betyder, at forældre, der ikke ønsker, at deres barn skal gå på distriktsskolen, kan søge om plads på en anden skole efter eget valg.

Det kan enten være i forældrenes egen kommune eller i en anden kommune. Men barnet kan kun optages på den valgte skole, hvis der er plads, og hvis skolen har et relevant undervisningstilbud til eleven.

Det frie skolevalg, som vi kender det i dag, blev indført 1. august 2005. Før dette var det op til kommunalbestyrelsen at træffe beslutning om, hvorvidt forældrene skulle have mulighed for frit at vælge mellem distriktsskolen og andre skoler i kommunen. Det var endvidere en forudsætning for frit valg, at den ønskede skole erklærede sig villig til at modtage den pågældende elev.¹⁵

De gældende bestemmelser om frit skolevalg i folkeskoleloven indebærer, at forældre i almindelighed har krav på, at deres barn optages i en folkeskole efter eget valg i bopælskommunen eller i en anden kommune, hvis der er plads på den ønskede skole. Bestemmelserne om frit skolevalg er således obligatoriske for kommunerne, og der kan alene gives afslag på optagelse på den valgte skole, hvis skolens kapacitet umuliggør optagelse.

For alt skolevalg gælder dog, at elevens særlige behov, fx for sprogstøtte eller optagelse i modtagelsesklasse, kan begrænse det frie valg af skole.¹⁶ Undtaget er således, hvis skolen ikke har et relevant tilbud i forhold til barnets særlige behov, eller der ikke er plads i tilbuddet på skolen, jf. således ovenfor.

Den enkelte kommunalbestyrelse skal fastsætte retningslinjer for, hvordan optagelsen skal foregå, når der er flere ansøgere end pladser inden for den skolekapacitet, kommunalbestyrelsen har fastsat for de enkelte skoler.

Retningslinjerne skal bygge på objektive kriterier. Som eksempler på objektive kriterier, der kan anvendes, når børn bosiddende i distriktet er optaget, nævner lovforarbejderne:

- a) Kommunens egne borgere går forud for borgere fra andre kommuner.
- b) Søskende til elever på skolen går forud for andre.
- c) Nærmere boende går forud for fjernere boende.
- d) Lodtrækning i det omfang, objektive hensyn ikke fører til en prioritetsorden.

Lovforarbejderne nævner ikke børn fra familier med lav socioøkonomisk status som et kriterie, der kan lægges vægt på, men da eksemplerne i forarbejderne ikke er udtømmende, kan kommunen efter gældende regler vælge at anvende et sådant kriterie, når de ledige pladser fordeles.

Ud fra de af kommunalbestyrelsen fastsatte retningslinjer træffes afgørelse om, i hvilken prioriteret rækkefølge eleverne optages på den ønskede skole. Kommunalbestyrelsens beslutninger om skolekapacitet og de fastsatte retningslinjer for optagelse skal fremgå af bilaget til kommunens styrelsesvedtægt for skolevæsenet.

Skolekommunen kan endvidere reservere enkelte pladser til tilflyttere til skole-distrikter. Der kan ikke reserveres pladser til elever af andre årsager.

Kommunalbestyrelsen kan i ganske særlige tilfælde træffe beslutning om suspension af det frie skolevalg.¹⁷

Beslutningen herom skal træffes på et kommunalbestyrelsesmøde i forbindelse med fastsættelse af mål og rammer for skolernes virksomhed.¹⁸ Beslutning om suspension skal være begrundet i saglige kriterier. De ganske særlige tilfælde, der kan begrunde suspension af reglerne om frit skolevalg, skal angå konkrete problemstillinger på skolerne i konkrete klasser. Særligt sårbare klasser eller klassetrin kan således "fredes" i en kortere eller længere periode, hvis det findes hensigtsmæssigt af pædagogiske årsager.¹⁹

Det er efter gældende ret ikke muligt at suspendere det frie skolevalg med henblik på at skabe en mere blandet elevsammensætning i forhold til socioøkonomisk status, da der er tale om en absolut undtagelsesbestemmelse.

2.5 TILSYN MED KOMMUNERNE PÅ FOLKESKOLEOMRÅDET

Driften af folkeskolen er en kommunal opgave, som kommunalbestyrelsen har ansvaret for. Kommunerne og den enkelte folkeskole har inden for lovens rammer en væsentlig grad af frihed til at tilrettelægge undervisningen med udgangspunkt i de enkelte elevers forudsætninger og behov.²⁰

Børne- og Undervisningsministeriet har på ulovbestemt grundlag en generel forpligtelse til at følge med i, hvordan lovgivningen inden for ministeriets område administreres, herunder om lovgivningen generelt overholdes, og om den fortsat

er hensigtsmæssig (sektortilsyn). Dette gælder således for folkeskoleloven, der hører under ministeriets område. I det almindelige sektortilsyn ligger ikke en pligt til at udøve et legalitetstilsyn, da denne opgave er en del af det kommunale tilsyn i forhold til enkeltsager.

Ministeriet kan blive opmærksom på en eventuel manglende regeloverholdelse i en kommune, fx via henvendelse fra en borger eller interessenter. Der kan også være tale om situationer, hvor et af ministeriet gennemført kvalitets- eller tematisk tilsyn eller en evaluering af et regelsæt eller lignende har vist, at en eller flere kommuner ikke overholder reglerne.

Ministeriet har en række reaktionsmuligheder ved kommunernes manglende overholdelse af reglerne. Det være sig eksempelvis at gå i dialog med kommunerne, at vejlede kommunerne om gældende regler, at udstede et såkaldt hyrdebrev, at indkalde en kommune til en overholdelsessamtale eller at ændre lovgivningen, så kommunens pligter træder tydeligere frem. Ministeriet kan også, hvis kommunen ikke har til hensigt at rette ind efter ministeriets fortolkning af reglerne, rette henvendelse til Ankestyrelsen med anmodning om, at de vurderer, om der er anledning til at rejse en sag som led i det kommunale tilsyn.²¹

Ankestyrelsen fører tilsyn med kommunernes overholdelse af den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder folkeskoleloven.²² Ankestyrelsen fører ikke tilsyn, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag.

Ankestyrelsens tilsyn fremgår af kommunalstyrelseslovens § 48.

Ankestyrelsen beslutter selv, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag, fx hvis der modtages en henvendelse fra en borger, en kommunalpolitiker, en interesseorganisation eller en forening.

Det ligger uden for tilsynets rammer, at Ankestyrelsen af egen drift skal foretage undersøgelser af kommuners dispositioner og undladelser, uden at der foreligger oplysninger for Ankestyrelsen, som indikerer, at der er anledning til at rejse en tilsynssag.

Ankestyrelsens reaktionsmuligheder omfatter bl.a. vejledende udtalelser, at sætte en ulovlig kommunal beslutning ud af kraft, udstedelse af tvangsbøder og anlæggelse af anerkendelsessøgsmål.

Kapitel 4 viser eksempler, hvor kommuner og skoler har fordelt elever efter ulovlige kriterier eller med det formål for øje at øge segregeringen, fx for at fastholde elever med etnisk dansk baggrund. I en sag fra Vejle Kommune fra 2004 udtalte den daværende undervisningsminister, at ministeriet havde rettet henvendelse

til kommunen og anmodet om en udtalelse.²³ Ministeren oplyste samtidig, at ministeriet havde udarbejdet to notater om de juridiske aspekter ved hhv. klassedannelse baseret på etnisk oprindelse og oprettelse af skoler for tosprogede børn.

I den seneste sag fra Herning Kommune, hvor en ny skoleafdeling til Herningsholmskolen blev oprettet med det formål for øje at fastholde etnisk danske elever, gik hverken ministeriet eller Ankestyrelsen²⁴ imidlertid ind i sagen, jf. nærmere herom nedenfor.

KAPITEL 3

ADGANG TIL UDDANNELSE UDEN DISKRIMINATION

3.1 DEN ETNISKE LIGEBEHANDLINGSLOV

Adgangen til uddannelse uden diskrimination, det vil sige ulovlig forskelsbehandling, er reguleret i EU-retten. EU har bl.a. vedtaget direktivet om etnisk ligebehandling, som har til formål at sikre et fælles mindstemål af retsbeskyttelse mod diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse i EU's medlemsstater. Forbuddet dækker diskrimination på baggrund af race inden for al offentlig og privat virksomhed, herunder uddannelse.

Lov om etnisk ligebehandling gennemfører direktivet om etnisk ligebehandling i dansk ret.

Det følger heraf, at ingen må udsætte en anden person for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af vedkommendes eller en tredjemands race eller etniske oprindelse, jf. lovens § 3, stk. 1.

Der foreligger direkte forskelsbehandling, når en person på grund af race eller etnisk oprindelse behandles ringere, end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation, jf. stk. 2.

Der foreligger indirekte forskelsbehandling, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse ringere end andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et sagligt formål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige, jf. stk. 3.

Forbuddet mod forskelsbehandling gælder for al offentlig og privat virksomhed, for så vidt angår social beskyttelse, herunder social sikring og sundhedspleje, sociale goder, uddannelse samt adgang til og levering af varer og tjenesteydelser. Uddannelse omfatter som udgangspunkt al uddannelse, herunder folkeskolen.

Loven gælder således for kommunalbestyrelsens, skolebestyrelsens og skolelederens virksomhed i forhold til folkeskolen.

Fordeling af elever i skoler alene på baggrund af deres etniske oprindelse vil udgøre direkte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse i strid med lov om etnisk ligebehandling § 3, stk. 1.

Fordeling af elever i skoler på baggrund af fx sproglige kundskaber, karakterer eller bopæl kan være indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, hvis ikke de kriterier, der lægges til grund for placeringen, er begrundet i et sagligt formål, og midlet til at opfylde det er hensigtsmæssigt og nødvendigt (proportionalt).

Hvis elever fx placeres på skoler efter en konkret og individuel vurdering af elevernes sproglige behov, og skolen tilbyder særlig undervisning eller støtte til eksempelvis tosprogede børn, kan det være lovligt. Vurderes elevernes sproglige kompetencer derimod fx alene på baggrund af deres herkomst (etniske oprindelse), vil der formentlig være tale om ulovlig indirekte forskelsbehandling, jf. nærmere herom nedenfor i Kapitel 4.

3.2 RETTEN TIL UDDANNELSE OG FORBUD MOD DISKRIMINATION I INTERNATIONALE KONVENTIONER

Retten til uddannelse er en central menneskerettighed, der fremgår af en lang række konventioner. Af FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (ØSKR) artikel 13 fremgår, at staterne anerkender enhvers ret til uddannelse. Det fremgår bl.a. af bestemmelsen, at staterne – for at opnå den fulde virkeliggørelse af denne rettighed – skal gøre undervisning på grundskoleniveau gratis og obligatorisk for alle. FN's Børnekonvention (Børnekonventionen) artikel 28 (a) pålægger staten at gøre grunduddannelse gratis og tilgængelig for alle. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) 1. tillægsprotokol, artikel 2, fastslår, at ingen må nægtes retten til uddannelse. EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder fastslår ligeledes, at enhver har ret til uddannelse. De nævnte konventioner indeholder herudover alle et diskriminationsforbud i forhold til konventionernes rettigheder.²⁵

Diskriminationsforbuddene indebærer, at forskelsbehandling er ulovlig og udgør diskrimination, hvis forskelsbehandlingen ikke er begrundet i et sagligt formål, og midlet til at opfylde det ikke er hensigtsmæssigt og nødvendigt (proportionalt).

FN's Racediskriminationskonvention artikel 3 forbyder alle former for raceadskillelse. Som understreget i Racediskriminationskomitéens generelle anbefaling nr. XIX forbyder artikel 3 ikke alene officielle raceadskillelsespolitikker, men omhandler også den raceadskillelse, der finder sted som resultat af private handlinger. Racediskriminationskomitéen har gentagne gange udtrykt bekymring over den de facto raceadskillelse, som finder sted i mange lande på fx bolig- og skoleområdet. I 2004 udtrykte komitéen eksempelvis bekymring over den de facto raceadskillelse, der var situationen i visse hollandske skoler.²⁶

3.3 EMRK ARTIKEL 14 OG TILLÆGS PROTOKOL 1, ARTIKEL 2

Tillægsprotokol 1, artikel 2 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) fastslår retten til uddannelse. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har udtalt, at retten til uddannelse nyder en særlig beskyttelse af konventionen.²⁷

EMRK artikel 14 beskytter mod forskelsbehandling ved nydelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder og friheder. EMRK artikel 14 oplister en række diskriminationsgrunde, herunder sprog, men det er vigtigt at bemærke, at listen ikke er udtømmende. Artikel 14 beskytter mod såvel direkte som indirekte diskrimination.

For at vurdere, om en stat krænker diskriminationsforbuddet, skal der tages stilling til, om:

1. Den påståede forskelsbehandling finder sted med hensyn til en rettighed eller frihed, der er anerkendt i konventionen eller protokollerne.
2. Der er tale om forskelsbehandling i sammenlignelige situationer.
3. Forskelsbehandlingen er sagligt begrundet og proportional.

Kommunalbestyrelsen, skolebestyrelsen og skoleledelsen er en del af staten og derfor forpligtet til at overholde EMRK. EMD har udtalt, at retten til uddannelse nyder en særlig beskyttelse af konventionen,²⁸ og der er således ikke tale om et område, hvor staten har en meget bred skønsmargin.

I en sag fra EMD, "Orsus m.fl. mod Kroatien", afgjort 16. marts 2010, blev elever med romabaggrund placeret i særlige klasser med den begrundelse, at de ikke var lige så gode til kroatisk som børn med kroatisk baggrund. EMD udtalte, at det kunne være sagligt at placere børn med sprogvanskeligheder i særlige klasser, for at disse så meget desto bedre kunne tilegne sig sproget og derefter blive placeret i normale klasser, men fordi der ikke var procedurer, der kunne sørge for overflytning, når eleverne havde opnået sprogfærdigheder i kroatisk, statueredes krænkelser af artikel 14, jf. artikel 2 i 1. tillægsprotokol. Domstolen fandt med andre ord, at placeringen af børnene i særlige klasser uden nogen udsigt til overflytning ikke var proportional.

KAPITEL 4

DEN RETLIGE RAMME FOR FORDELING AF ELEVER

4.1 INDLEDNING

Den retlige ramme for fordeling er elever i grundskolen udgøres først og fremmest af folkeskoleloven og lov om etnisk ligebehandling. I kapitlet gives et indblik i, hvor de retlige grænser går for fordelingen af elever i folkeskolen.

Fordeling af elever på baggrund af deres etniske oprindelse er direkte forskelsbehandling i strid med lov om etnisk ligebehandling § 3, stk. 1, og folkeskoleloven. Dette gælder uanset formålet med elevfordelingen.

Tager vi et kig på praksis, er det forholdsvis sjældent, at fordeling af elever sker på baggrund af elevernes etnicitet. Meget tyder altså på, at mange kommuner og skoler er klar over, at en elevfordeling baseret direkte på elevernes etnicitet er ulovlig.

Der, hvor vanskelighederne ofte opstår, er, når kommuner fordeler elever på baggrund af andre kriterier som fx sprog, bopæl, karakterer m.v. I disse tilfælde kan der være tale om ulovlig indirekte forskelsbehandling, hvis fordelingen rammer etniske minoritets elever særligt hårdt.

Der foreligger indirekte forskelsbehandling, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse ringere end andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et sagligt formål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige, jf. stk. 3.

Fordeling af elever i skoler på baggrund af fx sproglige kundskaber, karakterer eller bopæl kan således være indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, hvis ikke de kriterier, der lægges til grund for placeringen, er begrundet i et sagligt formål, og midlet til at opfylde det er hensigtsmæssigt og nødvendigt (proportionalt).

I det følgende ser vi på udvalgte eksempler fra praksis, hvor elever er blevet fordelt på baggrund af etnicitet eller andre kriterier, men hvor der alligevel kan være tale om ulovlig indirekte forskelsbehandling.

Disse udvalgte problemstillinger fra praksis er med til at vise, at lovgivningen i et vist omfang giver mulighed for at ændre elevsammensætningen i grundskolen, men at ikke alle tiltag er forenelige med hhv. folkeskoleloven og forbuddet mod diskrimination.

4.2 EKSEMPLER FRA PRAKSIS

NØRREBROMODELLEN

I forbindelse med et sproggruppeforsøg i Københavns Kommune i perioden 1996-1999 samlede en række skoler tosprogede børn med samme modersmål i bestemte klasser, således at en tresporet skole fx havde følgende elevsammensætning i sine tre parallelklasser:

i) En klasse med børn med arabisk som modersmål og børn med dansk som modersmål. ii) En klasse med børn med urdu som modersmål og børn med dansk som modersmål. iii) En klasse med børn med mange forskellige modersmål og børn med dansk som modersmål.

Til den første klasse blev der knyttet en arabisktalende lærer sammen med dansktalende lærere, til den anden klasse blev der knyttet en urdudtalende lærer sammen med dansktalende lærere, og til den sidste klasse blev der tilknyttet en ekstra lærer i dansk som andetsprogsundervisning.

Denne ordning anså Københavns Kommune for lovlig, idet opdelingen knyttede sig til elevernes sproglige og undervisningsmæssige behov, og der via lærerbesætningen af klasserne var proportionalitet mellem mål og midler.

På baggrund af et stærkt faldende antal etnisk danske børn på Frederikssundsvejens Skole i 1998 besluttede skolen i samråd med kommunen at samle de få danske elever i 0. klasse i den ene af de to parallelklasser. Frederikssundsvejens Skole var med i ovennævnte sproggruppeforsøg, og der blev henvist til, at sproggruppeordningen for de tosprogede elever også kunne gælde for de etnisk danske elever. Det var samtidig skolens opfattelse, at denne klassesdannelse var nødvendig for at fastholde de etnisk danske elever på skolen. I en artikel fra 1999 udtalte den daværende skoleleder, at denne tilgang havde vendt den negative udvikling.²⁹

Denne klassesdannelsesmodel – benævnt Nørrebromodellen – bredte sig efterfølgende til en række skoler i lignende situationer og praktiseredes i en periode på Rådmandsgades Skole, Hellig Kors Skole, Blågård Skole og Ålholm Skole.³⁰

Det fremgår ikke af det materiale, instituttet har kunnet finde om Nørrebromodellen, om det daværende Undervisningsministerium qua sit sektortilsyn gik ind i sagen.

Det er instituttets opfattelse, at den såkaldte Nørrebromodel var ulovlig og i strid med bl.a. lov om etnisk ligebehandling. Dette skyldes først og fremmest, at der i forsøget på at fastholde elever med etnisk dansk baggrund i praksis skete en opdeling af elever på baggrund af etnicitet. Opdeling af elever på baggrund af etnicitet er i sig selv ulovlig forskelsbehandling, uanset om der er et sagligt formål med opdelingen. Forskellen på Nørrebromodellen og den oprindelige model var, at eleverne i sproggruppeforsøget blev fordelt på grund af sprog, ligesom der blev tilknyttet relevante lærerkompetencer til de enkelte klasser. Ved Nørrebromodellen blev eleverne i realiteten ikke fordelt efter sprog, men derimod etnicitet, uanset at skolen argumenterede for, at sproggruppeforsøget også kunne anvendes til dansktalende børn. Der var derfor tale om en egentlig opdeling på grund af etnicitet, hvor de etnisk danske børn blev placeret i én klasse, mens de ikke-etnisk danske børn blev placeret i en anden klasse.

VEJLE- OG ALBERTSLUNDSAGERNE

I 2004 dannede en skole i Vejle Kommune klasser uden elever med etnisk dansk baggrund. Her var baggrunden også, at man ønskede at sikre, at elever med etnisk dansk baggrund ikke valgte skolen fra.³¹ I Albertslund Kommune placerede man elever i særlige klasser på baggrund af en central sprogtest, hvor der ikke blev lavet en individuel vurdering af hvert enkelt barns sproglige kompetencer. I samme periode lavede flere andre skoler lignende klassesannelser, hvor alle elever var tosprogede. I alle tilfælde var tiltagene begrundet i et ønske om at fastholde de etnisk danske elever i skolerne.³²

I 2004 gik Undervisningsministeriet ind i sagerne fra hhv. Vejle og Albertslund Kommune. Den daværende undervisningsminister udtalte, at ministeriet havde rettet henvendelse til kommunen og anmodet om en udtalelse. Ministeren oplyste samtidig, at ministeriet havde udarbejdet to notater om de juridiske aspekter ved hhv. klassesannelse baseret på etnisk oprindelse og oprettelse af skoler for tosprogede børn.³³

Undervisningsministeriet udtalte bl.a. i notatet om klassesannelse baseret på etnisk oprindelse, at et kriterie, der bygger på elevers etniske oprindelse, må anses for usagligt. Klassesannelse på baggrund af hensyntagen til de tosprogede elever kan alene ske efter folkeskolelovens bestemmelser, idet der i lov og forarbejder er gjort op med organiseringen af undervisningen af elever, der ikke har tilstrækkelige danskundskaber.³⁴

Efter folkeskoleloven kan elever med et væsentligt behov for sprogstøtte henvises til en anden skole end distriktsskolen. Dette forudsætter imidlertid en egentlig sprogscreening af det enkelte barn.

Efter en henvendelse fra en retshjælpsorganisation tog også den daværende Klagekomité for Etnisk Ligebehandling (Klagekomitéen) sagen op af egen drift.³⁵ Klagekomitéen udtalte, at placering af elever i klasser på baggrund af deres etniske oprindelse er direkte forskelsbehandling i strid med lov om etnisk ligebehandling. Komitéen udtalte videre, at det kan udgøre indirekte forskelsbehandling på grund

af etnisk oprindelse, hvis elever inddeles efter sproglige og pædagogiske kriterier, medmindre kriterierne for placeringen er objektivt begrundet i et sagligt formål, og placeringen er hensigtsmæssig og nødvendig.

Det er også instituttets opfattelse, at elevfordelingen i sagen fra Vejle var ulovlig. Eleverne blev inddelt på baggrund af en umiddelbar vurdering af, om de var tosprogede eller ej. Denne vurdering blev foretaget på baggrund af deres etnicitet. I sagen fra Albertslund blev der foretaget en central sprogttest af alle elever, hvorefter der skete en fordeling af de tosprogede elever. Både lov om etnisk ligebehandling og folkeskoleloven forudsætter imidlertid, at der foretages en konkret og individuel vurdering af den enkelte elevs behov for sprogstøtte. Derfor var også denne ordning efter instituttets opfattelse ulovlig.

ELEVER MED HØJT FRAVÆR

I en lignende sag fra 2005, som Klagekomitéen tog op på eget initiativ, havde Helsingør Kommune valgt at lave en ungdomsskoleklasse for elever med højt fravær.³⁶ I praksis omfattede klassen alene elever med romabaggrund. Spørgsmålet var herefter, om det var ulovlig indirekte forskelsbehandling, at der anvendtes et kriterie om højt fravær, som førte til, at kun elever med romabaggrund blev placeret i de særlige klasser.

Helsingør Kommune oplyste under sagen bl.a., at formålet med ordningen var at nedbringe elevernes fravær og at afhjælpe elevernes deraf følgende lave faglige niveau ved hjælp af særlig undervisning.

Klagekomitéen fandt, at ordningen med anbringelse af elever med højt fravær i særlige klasser forfulgte et sagligt formål om at nedbringe de pågældende elevs fravær og afhjælpe elevernes deraf følgende lave faglige niveau ved hjælp af særlig undervisning. Komitéen fandt imidlertid, at anvendelsen af et fraværskriterie som grundlag for placering i de særlige klasser, hvor den tilbageværende klasse alene havde elever med romabaggrund, havde fået meget indgribende betydning. Kommunen havde ikke fremlagt en dækkende begrundelse for, at et sådant skridt var hensigtsmæssigt og nødvendigt, og kommunen ønskede ikke at bidrage yderligere til sagens oplysning. På den baggrund fandt Klagekomitéen, at etablering af de særlige klasser på grundlag af et fraværskriterie var et uhensigtsmæssigt, unødvendigt og uforholdsmæssigt indgribende middel i forhold til at opnå en nedbringelse af fraværet. Kommunens ordning med særlige fraværsklasser var derfor ulovlig indirekte forskelsbehandling i strid med lov om etnisk ligebehandling.

Også det daværende tilsyn i Statsamtet København var gået ind i sagen og fandt, at Helsingør Kommunes fraværsklasser var i strid med folkeskoleloven. Den omstændighed, at det alene var romabørn, der gik i de særlige klasser, udgjorde ikke efter tilsynets opfattelse tilstrækkeligt grundlag for at antage, at der havde fundet racediskrimination sted, henset til at kommunen havde anført, at det alene var romabørn, der havde meget højt fravær.

Det er instituttets opfattelse, at en ordning som den i sagen fra Helsingør, hvor elever med en bestemt etnicitet placeres i særlige klasser, er ulovlig indirekte forskelsbehandling i strid med lov om etnisk ligebehandling.

Det fremgår ikke af sagen, at kommunen havde forsøgt at nedbringe fraværet for eleverne på andre måder, ligesom det ikke fremgår, om der i den særlige klasse var tilknyttet specialiserede eller yderligere lærerressourcer med henblik på at nedbringe elevernes fravær. Hertil kommer, at personer med romabaggrund tilhører en minoritetsgruppe, der i særlig høj grad har været udsat for diskrimination og stigmatisering. En placering i særlige klasser vil kunne medvirke til en yderligere marginalisering og stigmatisering af de berørte elever.

På den baggrund er det også instituttets vurdering, at en sådan ordning er ulovlig indirekte forskelsbehandling, uanset det saglige formål om at nedbringe fravær.

INDIVIDUEL SPROGSCREENING

I 2006 valgte Aarhus Kommune at lave en ordning for tosprogede elever, som handlede om at tvangssprede tosprogede elever, idet kommunen ønskede at tilstræbe, at der på en skole ikke var mere end 20 procent tosprogede elever med behov for undervisning i dansk.³⁷ Klagekomitéen blev gennem medierne opmærksom på sagen og tog den op af egen drift. I sagen havde Aarhus Kommune besluttet at tvangssprede 114 kommende tosprogede 0. klassebørn.

Spredningen foregik på den måde, at alle tosprogede elever, efter en individuel vurdering af elevernes sproglige behov, blev henvist til en anden skole end distriktsskolen, hvis eleven havde et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte, og distriktsskolen allerede havde mere end 20 procent tosprogede elever med et ikke uvæsentligt behov for undervisning i dansk.

Klagekomitéen fandt, at den af Aarhus Kommune indførte ordning ikke var i strid med lov om etnisk ligebehandlings forbud mod direkte forskelsbehandling, fordi såvel sprogscreeningen som skoleplaceringen skete uden hensyntagen til elevens etniske oprindelse. Ordningen udgjorde heller ikke indirekte forskelsbehandling, da hensynet til elevens sproglige udvikling måtte anses for et sagligt formål, og placering af elever på grundlag af en individuel vurdering, der afdækkede behovet for sproglig udvikling af danskundskaber, udgjorde et nødvendigt og hensigtsmæssigt middel til opnåelse af dette formål. På samme grundlag var det komitéens opfattelse, at indførelsen af en maksimumskvote for antallet af tosprogede elever med et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte i hver skole ikke var i strid med lov om etnisk ligebehandlings forbud mod indirekte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse.

Som det fremgår af Kapitel 7, har Aarhus Kommune fortsat en ordning, hvor kommende tosprogede 0. klasse-elever sprogscreenses. Hvis det på baggrund af sprogscreeningen vurderes, at eleven har et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte,

henvises barnet til en skole, som giver de bedste muligheder for støtte til at udvikle det danske sprog.

Det er instituttets opfattelse, at en fordeling af elever baseret på en individuel sprogscreening kan være i overensstemmelse med såvel lov om etnisk ligebehandling som folkeskoleloven. Men som det fremgår af denne rapport, kan henvisning af børn med et væsentligt sprogstøttebehov til andre skoler end distriktsskolen ved den såkaldte busmodel imidlertid skabe dårligere faglige resultater og større mistrivsel. Det må derfor komme an på en konkret og individuel vurdering, om den indirekte forskelsbehandling er saglig og rimelig.

UDSKILLELSE AF BØRN FRA UDSAT BOLIGOMRÅDE TIL SEPARAT SKOLEAFDELING

I 2019 besluttede Herning Kommune at oprette en ny afdeling af Herningsholmskolen på en tidligere nedlagt skole i området Holtbjerg. Skolen skulle herefter bestå af en Sjællandsgadeafdeling, det vil sige den eksisterende skole, og en Holtbjergafdeling på den tidligere nedlagte skole. Skoleafdelingen Holtbjerg ligger nær et udsat boligområde.

Formålet med oprettelsen af skoleafdelingen Holtbjerg var at sikre opbakning blandt etnisk danske forældre til Herningsholmskolen ved at samle elever fra det udsatte boligområde med høj andel af etnisk minoritetsbaggrund på den nye Holtbjergafdeling. Udskillelsen af børn i den nye 0. klasse skete ved, at elever med adresse i det udsatte boligområde Holtbjerg skulle starte i Holtbjergafdelingen, mens børn i de nye 1.-3. klasser blev flyttet fra en eksisterende klasse i Sjællandsgadeafdelingen til Holtbjergafdelingen. Ændringen resulterede i, at ca. 90 procent af eleverne på den nye Holtbjergafdeling var tosprogede elever med ikke-vestlig baggrund.³⁸ Oprettelsen af afdelingsskolen skabte dermed store etniske forskelle mellem afdelingerne i distriktet.

Institut for Menneskerettigheder indbragte i november 2019 Herning Kommune for Ligebehandlingsnævnet med påstand om, at beslutningen var en overtrædelse af forbuddet mod diskrimination i lov om etnisk ligebehandling. I marts 2020 anerkendte Herning Kommune, at byrådets beslutning utilsigtet udgjorde diskrimination på grund af etnicitet, fordi der i beslutningsgrundlaget blev lagt vægt på elevernes etniske oprindelse, og fordi beslutningen indebar en udskillelse af børn med minoritetsbaggrund til Holtbjergafdelingen. Institut for Menneskerettigheder trak på den baggrund klagen ved Ligebehandlingsnævnet tilbage.

Herningsholmskolen består imidlertid fortsat af de to afdelinger på hhv. Sjællandsgade og Holtbjerg, ligesom der stadig er store etniske forskelle mellem afdelingerne i distriktet. Hverken Børne- og Undervisningsministeriet eller Ankestyrelsen³⁹ har qua deres tilsyn på området valgt at gå ind i sagen fra Herning.

4.3 OPSAMLING PÅ DEL I

DIREKTE FORSKELSBEHANDLING ER ALTID ULOVLIG

Når kommuner og skoler fordeler elever og danner klasser, må det aldrig ske helt eller delvist på baggrund af elevernes etnicitet. Dette er i strid med såvel lov om etnisk ligebehandling som folkeskoleloven. Sker fordelingen fx ved, at skolen placerer elever med hhv. etnisk dansk og etnisk minoritetsbaggrund i forskellige klasser, er det i strid med lov om etnisk ligebehandling og folkeskoleloven. Dette gælder, uanset om det sker på skole- eller klasseniveau.

At segregering på baggrund af race og etnicitet altid er ulovlig, skyldes bl.a. den historiske kontekst, hvori det indgår. Og som det daværende Undervisningsministerium skriver i et notat fra 2004 om juridiske aspekter ved klassedannelse baseret på etnisk oprindelse, vil det stride mod fundamentale ligebehandlingsprincipper som fx race, køn og religion at danne klasser ud fra elevernes etniske baggrund. Folkeskolelovens bestemmelser og forarbejder, herunder formålsbestemmelsen, bygger på en forudsætning om integration fremfor adskillelse.

FORDELING PÅ BAGGRUND AF BOPÆL, SPROG ELLER FRAVÆR KAN VÆRE ULOVLIG INDIREKTE FORSKELSBEHANDLING

Som de gennemgåede sager illustrerer, anvendes andre kriterier som sprog, bopæl, fravær m.v. for fordeling af elever, hvilket kan resultere i indirekte forskelsbehandling på grund af etnicitet, hvis det rammer elever med etnisk minoritetsbaggrund særligt hårdt.

Hvorvidt der er tale om ulovlig indirekte forskelsbehandling på grund af etnicitet, vil afhænge af en konkret vurdering af virkningen af fordelingen af elever set i forhold til formålet.

Hvis fordeling af elever sker på baggrund af bopæl, sprog eller fravær med det formål at fremme integration eller sprogkundskaber, er der som udgangspunkt tale om saglige formål. Det afgørende spørgsmål bliver herefter, om den forskelsbehandling, som finder sted, er rimelig i forhold til opnåelsen af disse målsætninger. Hvis virkningen af tiltagene er segregering på baggrund af etnicitet, vil det være meget vanskeligt at retfærdiggøre tiltagene.

DEL II

SEGREGERING I
GRUNDSKOLEN FOR
ELEVER FRA UDSATTE
BOLIGOMRÅDER

KAPITEL 5

KVANTITATIV METODE OG DATAGRUNDLAG

Del II er en kvantitativ analyse af udviklingen i skolesegregering for elever fra udsatte boligområder i perioden 2008-2018.

De kvantitative analyser i rapporten baserer sig på et stort datasæt sammensat af registerdata fra Danmarks Statistik, data for kommunernes skoledistrikter fra KL/LIFA samt data over udsatte boligområder fra Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen:

- Fra Danmarks Statistik er der hentet registerdata for alle elever fra 0.-9. klasse, der går/har gået i danske grundskoler i perioden 2008-2018 (KOTRE og INST). Derudover er der oplysninger om elevernes karakterer (UDFK), bopæl, alder, herkomst (BEF), flyttemønstre (FLYT) samt ækvivalerede disponible familieindkomster og forældrenes uddannelse og beskæftigelsesgrad (FAIK, UDDA og DREAM).
- Fra Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen er der hentet oplysninger om opgange, kommunenavn, områdetype og -navn for alle områder på den tidligere regerings liste over udsatte bolig- og ghettoområder for 2018.
- Fra KL/LIFA er der hentet oplysninger om, hvilke opgange der er knyttet til hvilke skoledistrikter i landets kommuner for 2018/2019.

De forskellige datakilder er koblet sammen ved hjælp af kommune- (kom) og opgangsoplysninger (opgikom).

Det samlede datasæt giver således mulighed for at analysere udviklingen i segregering i danske grundskoler for elever fra udsatte boligområder både på baggrund af etnicitet og socioøkonomiske forhold mellem 2008 og 2018 (afsnit 6.0 til afsnit 6.2).

Samtidig gør data for skoledistrikter for skoleåret 2018/2019 det muligt at se på forskelle mellem elever fra forskellige typer af distrikts- og boligområder – herunder mønstrene i deres forældres valg mellem distriktsskolen, anden folkeskole eller en privat- og friskole. Dette giver et billede af forskelle og ligheder i, hvilke typer skoler børn fra udsatte boligområder har adgang til i forhold til andre skolebørn (afsnit 6.3 og afsnit 6.4).

Det skal fremhæves, at når der tales om udsatte bolig- og såkaldte ghettoområder i rapporten, er der taget udgangspunkt i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens liste

fra 2018 (se Tabel 10 i Appendix for en oversigt). Områderne på listen har vi ført tilbage i tid, så vi kan følge udviklingen for elever bosat i de samme områder i hele perioden. Det skal holdes in mente, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens liste over udsatte boligområder ikke er statisk, idet områder kan komme af og på, afhængigt af om de det givne år opfylder kriterierne for at være på listen eller ej. Endvidere har kriterierne for at komme på listen ændret sig over tid. På den baggrund har vi valgt at tage udgangspunkt i områderne fra 2018 og følge deres udvikling.

På listen differentieres der mellem såkaldte hårde ghettoområder, ghettoområder og udsatte boligområder, afhængigt af hvor mange kriterier (uddannelsesniveaue, kriminalitet, beskæftigelse, indkomst, herkomst) områderne opfylder, samt hvor længe områderne har været på listen. Medmindre andet er ekspliciteret, henviser vi i denne rapport til udsatte boligområder som en samlebetegnelse for alle områder på listen.

Elevbestanden for hver skole er opgjort per 1. oktober hvert skoleår – fx per 1. oktober 2007 for skoleåret 2007/2008. Der er fokus på elever på grundskoler (folkeskoler og fri- og privatskoler), der har skoletilbud for hele eller store dele af grundskoleforløbet 0.-9. klasse. Derfor er elever på efterskoler, særlige internationale skoler og specialskoler sorteret fra. Skolernes socioøkonomi er beregnet som et gennemsnit af den socioøkonomiske baggrund (SES) for eleverne på skolen det pågældende år.

SES-INDEKSET FOR ELEVERNE OG SKOLERNES SOCIOØKONOMISKE BAGGRUND

I rapporten er der beregnet et indeks for hhv. elevernes og skolernes socioøkonomiske status ud fra forældrenes baggrundskarakteristika. For at få et samlet mål for elevernes socioøkonomiske baggrund har vi foretaget en principal komponent analyse (PCA). PCA er et statistisk analytisk greb, som gør det muligt at samle information fra flere variable til et mindre antal komponenter. Fordelen er, at man kan konstruere et samlet socioøkonomisk indeks for informationerne i variablene, som ofte gør fortolkningen af data nemmere (Vyas & Kumaranayake 2006, Yang & Gustafsson 2004).

Det socioøkonomiske indeks (SES) i rapporten er konstrueret på baggrund af familiernes ækvivalerede disponible indkomst, højest fuldførte uddannelse, og familiernes beskæftigelsesgrad (se Bilag B for en mere detaljeret gennemgang).

Når der i rapporten refereres til gruppen af elever med hhv. lav og høj socioøkonomisk status, henvises der til de 20 procent af eleverne, som har hhv. lavest og højest socioøkonomisk status på SES-indekset. Bilag B giver et mere detaljeret billede af, hvordan disse to grupper ser ud fordelt på familieindkomst, -uddannelse og -beskæftigelse i perioden 2008-2018.

Når der i rapporten refereres til skolernes socioøkonomiske status eller -profil, er der tale om et gennemsnit af elevbestandens SES-indeks.

HØJSEGREGEREDE SKOLER

I afsnit 6.2 ses der på udviklingen i, hvordan elever fra udsatte boligområder fordeler sig på skoler med forskellige andele elever med lav socioøkonomisk status (hhv. 0-30 procent, 30-60 procent og over 60 procent). Skoler, hvor over 60 procent af eleverne har lav socioøkonomisk status, betegnes i rapporten som højsegregerede skoler. Rapporten fokuserer dermed på skoler med meget høje andele elever med få socioøkonomiske ressourcer. Samtidig er vi klar over, at skolesegregering også finder sted i den anden ende af det sociale spektrum i og med der findes socioøkonomisk velstående skoler med meget få elever fra hjem med lav socioøkonomisk status (se Bilag F for en baggrundsanalyse af den generelle udvikling i segregering mellem skoler).

STATISTISKE METODER

I analysen gøres der brug af deskriptiv statistik til at vise sammenhænge mellem elever og skolers socioøkonomiske forhold. Derudover gøres der brug af mere analytisk statistik såsom logistiske multilevelregressionsmodeller til at undersøge, hvad der har betydning for, at elever fravælger deres distriktsskole, når vi kontrollerer for en række forhold ved den enkelte elev og elevens distriktsskole. Alle analyser er foretaget på Danmarks Statistiks forskermaskine, hvor informationer er anonymiseret (for en nærmere beskrivelse se Bilag E).

5.1 OPBYGNING AF DEL II

Analysen indleder med en kort beskrivelse af elevgruppen med hensyn til gruppens udvikling i antal, etniske baggrund og socioøkonomiske status, samt hvordan denne varierer i kommuner med udsatte boligområder.

Dernæst følger en analyse af, hvilke skoler elever fra udsatte boligområder går på, og hvordan skolernes socioøkonomiske status har udviklet sig for denne elevgruppe.

Analysen viser dertil, hvordan fordelingen af elever fra udsatte boligområder på skoler med forskellige andele elever med lav socioøkonomisk status har ændret sig siden 2008.

Endelig viser analysen for skoleåret 2018/2019, hvilke mønstre der er i familiers til- og fravalg af grundskole opdelt efter, hvor familierne bor, deres socioøkonomiske og etniske baggrundsforhold, og hvordan disse mønstre i skolevalg kan medvirke til at øge segregeringen i skoler i distrikter med udsatte boligområder. I analysen indgår også analytisk statistik, idet vi i en statistisk model estimerer betydningen af forskellige baggrundskarakteristika ved hhv. eleverne, deres skole og skoledistrikt for sandsynligheden for at vælge distriktsskolen fra.

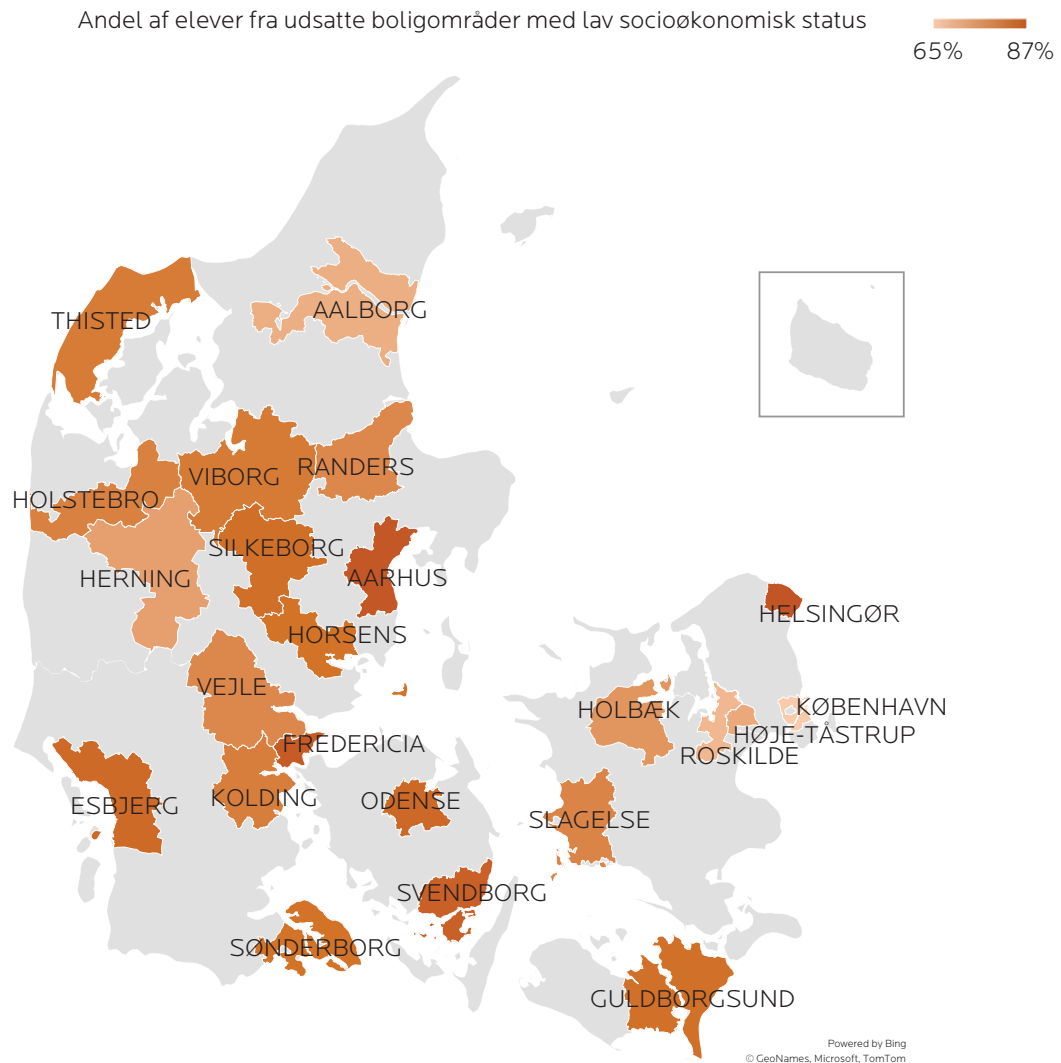
KAPITEL 6

ELEVER FRA UDSATTE BOLIGOMRÅDER I GRUNDSKOLEN 2008-2018

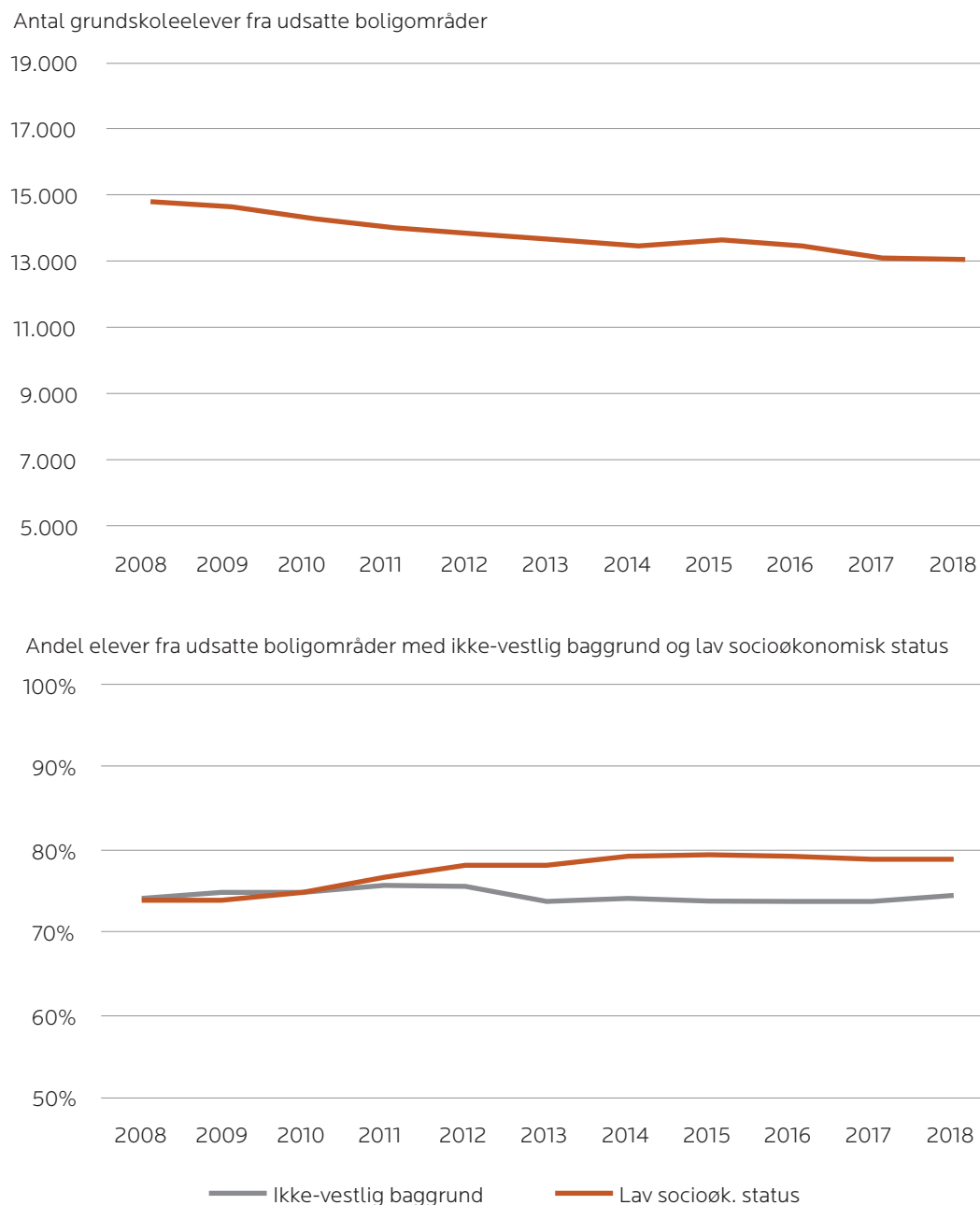
Blandt grundskoleelever fra udsatte boligområder er der en markant overrepræsentation af børn med etnisk minoritetsbaggrund. Omkring tre ud af fire elever har ikke-vestlig minoritetsbaggrund. Denne andel har været stabil siden 2008. Generelt har elever fra udsatte boligområder langt færre ressourcer i hjemmet end den gennemsnitlige danske grundskoleelev, når vi ser på forældrenes socioøkonomiske baggrund. I 2008 kom 75 procent af elever fra udsatte boligområder fra familier med lav socioøkonomisk status.⁴⁰ Samme andel steg til knap 80 procent i 2018 (se Figur 2).

Eleverne kommer fra 43 forskellige boligområder i 23 kommuner i Danmark (se oversigt i appendiks). Kortet nedenfor viser den geografiske fordeling af kommuner med udsatte boligområder i 2018. Den orange farveskala viser, hvor stor en andel af eleverne fra de udsatte boligområder i kommunen som er fra familier med lav socioøkonomisk status. Således viser figuren, at elever fra udsatte boligområder i nogle kommuner er relativt mere udsatte end i andre kommuner. Det gælder fx særligt i de store provinskommuner Aarhus, Odense og Esbjerg samt i Helsingør, Guldborgsund og Fredericia. Antallet af elever i grundskolen, som bor i et udsat boligområde, har været faldende siden 2008, men udgør i hele perioden 2 procent af alle grundskoleelever.

FIGUR 1: ANDEL ELEVER FRA UDSATTE BOLIGOMRÅDER FRA HJEM MED LAV SOCIOØKONOMISK STATUS FORDELT PÅ KOMMUNER, 2018.



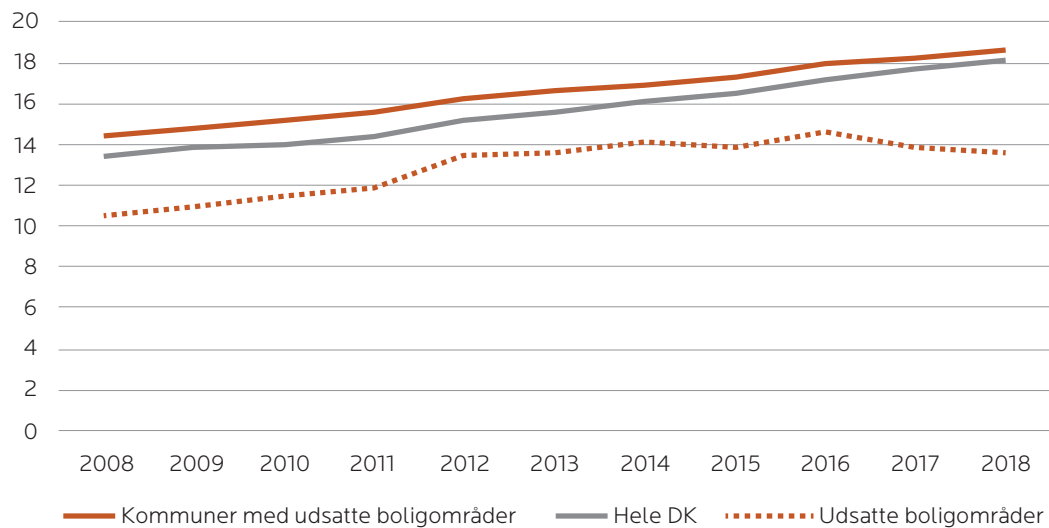
FIGUR 2: UDVIKLING I ANTAL OG ANDEL AF ELEVER FRA UDSATTE BOLIGOMRÅDER EFTER HERKOMST OG SOCIOØKONOMISK STATUS, 2008-2018.



6.1 I HVILKE SKOLER GÅR BØRN FRA UDSATTE BOLIGOMRÅDER?

Elever fra udsatte boligområder går på forskellige folkeskoler og privat- og friskoler i Danmark. Der er dog større andel, som går i folkeskoler blandt elever fra udsatte boligområder sammenlignet med gennemsnittet af elever i kommunen og resten af landet. Under 14 procent af eleverne fra udsatte boligområder gik i 2018 i en privat- eller friskole, mens gennemsnittet på kommuneniveau var knap 19 procent.

FIGUR 3: ANDEL ELEVER I PRIVAT- OG FRISKOLER, PROCENT.



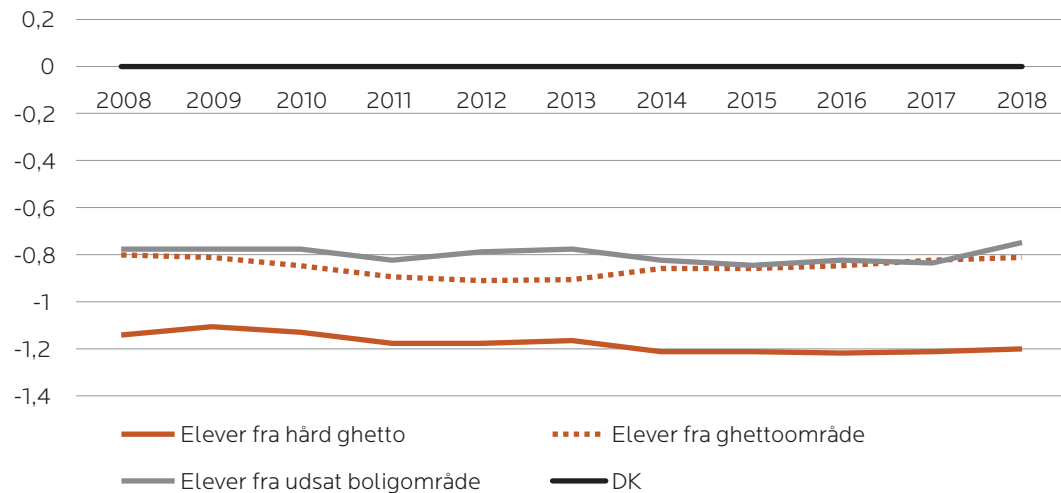
6.2 UDVIKLINGEN I SKOLERNES SOCIOØKONOMISKE STATUS FOR ELEVER FRA UDSATTE BOLIGOMRÅDER, 2008-2018

Sammenligner vi den socioøkonomiske elevsammensætning i de skoler, som elever fra udsatte boligområder går på, med landsgennemsnittet for alle skoler, viser der sig nogle markante forskelle. Figur 4 viser udviklingen over tid i den gennemsnitlige socioøkonomiske status for de skoler, som elever fra udsatte boligområder går på, sammenholdt med det tilsvarende gennemsnit for alle grundskoleelever i Danmark (DK).

For det første ses det af figuren, at elever fra udsatte boligområder går på skoler, som har markant lavere socioøkonomisk status end de skoler, som en gennemsnitlig elev i Danmark går på. Gennemsnittet for alle grundskoleelever er 0 på det socioøkonomiske indeks, mens værdierne for elever fra udsatte boligområder varierer i perioden omkring -0,8 og -1,2, afhængigt af hvilken type område eleverne bor i. Der er tale om store forskelle, når det tages i betragtning, at indekset for skoler spænder mellem værdier på -2,9 og +1,6.

For det andet ses det, at den gennemsnitlige socioøkonomiske status på de skoler, som elever fra udsatte boligområder går på, stort set ikke har ændret sig siden 2008.⁴¹

FIGUR 4: UDVIKLING I GENNEMSNITLIG SOCIOØKONOMISK STATUS FOR SKOLER, SOM ELEVER FRA UDSATTE BOLIGOMRÅDER GÅR PÅ.

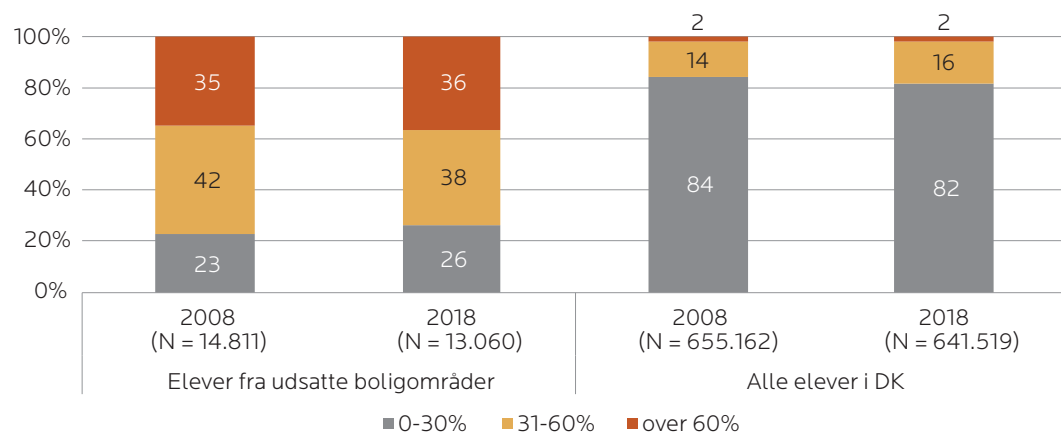


Note: Hver skoles socioøkonomiske status (skole-SES) er beregnet som et gennemsnit af elevbestandens SES-værdier det pågældende år. Eksempelvis viser 'Elever fra ghettoområde' det gennemsnitlige skole-SES for elever bosat i ghettoområder.

Figur 5 nedenfor anskueliggør på en anden måde, hvordan fordelingen af elever fra udsatte boligområder på forskellige skoler ser ud, og hvordan den har udviklet sig siden 2008 i forhold til alle grundskoleelever i Danmark.

Figuren viser fordelingen af elever fra udsatte boligområder og af samtlige elever i Danmark på skoler, hvor hhv. 0-30 procent, 30-60 procent og over 60 procent af eleverne er fra hjem med lav socioøkonomisk status.

FIGUR 5: FORDELING AF ELEVER FRA UDSATTE BOLIGOMRÅDER OG AF SAMTLIGE ELEVER I DANMARK PÅ SKOLER, HVOR HHV. 0-30 PROCENT, 30-60 PROCENT OG OVER 60 PROCENT AF ELEVERNE ER FRA HJEM MED LAV SOCIOØKONOMISK STATUS, 2008 OG 2018, PROCENT.



Det ses, at kun omkring hver fjerde elev fra udsatte boligområder (23 procent i 2008 og 26 procent i 2018) gik på skoler, hvor 0-30 procent af skolens elever er fra hjem med lav socioøkonomisk status. Den tilsvarende andel for alle elever i Danmark var hhv. 84 procent i 2008 og 82 procent i 2018. Det vil sige, at relativt få elever fra udsatte boligområder har adgang til de samme skoler som den store majoritet af øvrige elever i Danmark, når vi måler på skolernes elevsammensætning.

Samtidig ses det, at elever fra udsatte boligområder er koncentreret på meget segregerede skoler. Mere end hver tredje elev fra udsatte boligområder gik på en højsegregeret skole, hvor over 60 procent af eleverne kommer fra hjem med lav socioøkonomisk status (35 procent i 2008 og 36 procent i 2018). Til sammenligning gælder det kun for 2 procent af alle grundskoleelever i Danmark.⁴²

Tallene peger på, at der i uddannelsessystemet – allerede fra grundskolen – sker en sortering af elever ind i skoler, som i høj grad spejler elevernes socioøkonomiske udgangspunkt.⁴³ Særligt elever fra udsatte boligområder er fra starten af deres uddannelsesfærd segregeret fra elever fra andre socioøkonomiske lag i samfundet, idet mere end hver tredje går i skoler, hvor over 60 procent af eleverne er fra hjem med lav socioøkonomisk status.⁴⁴

6.3 FLUGTEN FRA DISTRIKTSSKOLEN

For at opnå en bedre forståelse af, hvad der driver udviklingen i segregering i danske grundskoler generelt – og for elever fra udsatte boligområder mere specifikt – dykker vi i denne analyse ned i de enkelte familiers til- og fravalg af grundskole. En stor del af den eksisterende forskningslitteratur på området fremhæver etnicitet og/eller socioøkonomisk status som de bagvedliggende variable, der forklarer udviklingen i segregering mellem skoler.

Litteraturen peger på, hvordan segregering i uddannelse i vid udstrækning drives af forældres implicite eller eksplicite præference for boligområder og uddannelsesinstitutioner, som afspejler forældrenes egen socio-etniske baggrund (Burgess & Wilson 2005, Owens et al. 2016, Rangvid 2007, Rangvid 2009). Forældre flytter således i stort omfang til områder og vælger skoler, hvor beboer- og elevsammensætningen ligner dem selv. Ofte er der et stort overlap mellem familiers etniske baggrund og socioøkonomiske status, hvilket kan gøre det svært at differentiere betydningen af de to faktorer for forældres til- og fravalg af skoler til deres børn.

Det særlige i en dansk kontekst er, at det frie skolevalg giver forældre mulighed for at fravælge den lokale distriktsskole til fordel for enten en privatskole eller en anden folkeskole, som ligger uden for distriktet. Det betyder, at segregering i danske grundskoler ikke alene knytter sig til, hvor forældre bosætter sig, eller hvilke alternative tilbud i privatskoleregi der er, men også afhænger af, hvilke andre folkeskoler det frie skolevalg giver mulighed for. Undersøgelser af betydningen af forældres skolevalg for segregering kræver derfor viden om, hvilke distriktsskoler der er knyttet til forældrenes bopæl, og hvilke skoler børnene faktisk går på.

Få danske studier har haft adgang til denne type data. En undtagelse er et studie fra 2009 af seniorforsker ved VIVE Beatrice Rangvid (Rangvid 2009). På baggrund af københavnske distrikts- og elevdata fra 2006 undersøger Rangvid forældres fravalg af den lokale distriktsskole som funktion af andelen af ikke-vestlige minoritets elever på skolen. Hun viser, hvordan sandsynligheden for at fravælge den lokale folkeskole i København stiger for etnisk danske forældre – særligt de veluddannede – i takt med andelen af ikke-vestlige minoritets elever i den lokale skole. Etnisk danske forældre, der fravælger den lokale skole, søger til andre skoler – både privatskoler og folkeskoler – som har en lavere andel ikke-vestlige minoritets elever, og bidrager derved til at øge den etniske segregering i grundskolen. I et nyere studie fra 2018 undersøger Bjerre-Nielsen og Gandill (Bjerre-Nielsen & Gandill 2018a), hvordan forældre i perioden 2008-2015 responderer på ændringer i grænserne for kommunernes skoledistrikter. Ændringer i skoledistrikternes grænser betyder således, at nogle familier bliver tilknyttet en anden distriktsskole, end de måske havde forventet. Bjerre-Nielsen og Gandill viser i deres undersøgelse, hvordan velstående forældre reagerer kraftigere på distriktsændringer, som sænker den socioøkonomiske status for elevsammensætningen i den lokale skole. Det får dem i højere grad end mindre velstående familier til at søge mod andre skolealternativer.

I analysen nedenfor tager vi afsæt i de nyeste samlede data for alle skoledistrikter i Danmark for skoleåret 2018/2019 indsamlet af KL & LIFA og giver dermed et aktuelt billede af mønstrene i forældres skolevalg.⁴⁵ Vi har særligt fokus på elever fra udsatte boligområder ud fra en hypotese om, at koncentrationen af elever fra udsatte boligområder på bestemte skoler er knyttet til et særligt højt fravalg af distriktsskolerne i disse områder.

STØRRE FRAVALG AF DISTRIKTSSKOLEN I DISTRIKTER MED UDSATTE BOLIGOMRÅDER

I 2019 gik 65 procent af alle grundskoleelever på deres distriktsskole. Det vil sige, at mere end hver tredje elev valgte enten en anden folkeskole (17 procent) eller en privat- eller friskole (18 procent).

I kommuner med udsatte boligområder er det gennemsnitligt 63 procent af eleverne, som går på deres distriktsskole – blot 2 procentpoint lavere end på landsplan.

Billedet ændrer sig dog betydeligt, hvis vi dykker et niveau længere ned og ser på mønstre i skolevalg for hhv. familier bosat i et skoledistrikt, hvor der ligger et udsat boligområde, og familier, der bor i et udsat boligområde.

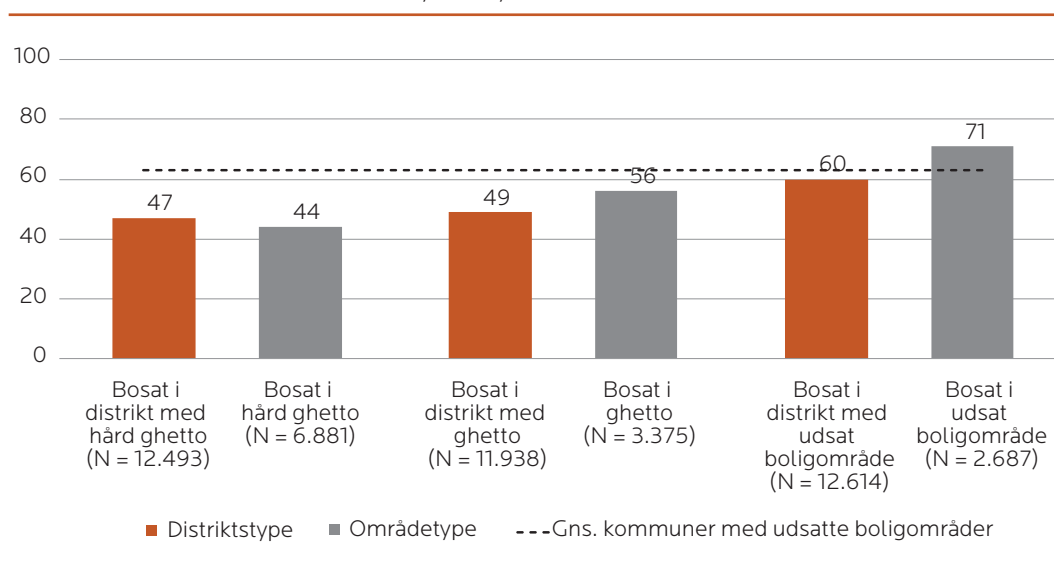
Figur 6 viser, hvor stor en andel der vælger distriktsskolen blandt de familier, som hhv. bor i et distrikt med et udsat boligområde, og de familier, som bor i et udsat boligområde.

For det første ses det, at andelen som går på deres distriktsskole er lavere end kommunegennemsnittet for alle grupper (bortset fra elever bosat i et udsat boligområde). Der er således en stor søgning mod alternative skoler i disse områder relativt til gennemsnittet i kommuner med udsatte boligområder.

For det andet er det væsentligt at bemærke de relative forskelle mellem grupperne. Særligt gruppen af elever, som bor i skoledistrikter med et ghettoområde eller udsat boligområde, vælger i langt lavere grad distriktsskolen (hhv. 49 procent og 60 procent) end de elever, som bor i et ghettoområde eller udsat boligområde (hhv. 56 procent og 71 procent).

Hvis førstnævnte gruppe samtidig har flere socioøkonomiske ressourcer end sidstnævnte, kan det forhold, at de oftere søger væk fra distriktsskolen, medvirke til at forstærke segregeringen på distriktsskolen (se Tabel 1).

FIGUR 6: ANDEL ELEVER PÅ DISTRIKTSSKOLEN FORDELT PÅ DISTRIKTS- OG OMRÅDETYPE, 2019, PROCENT.

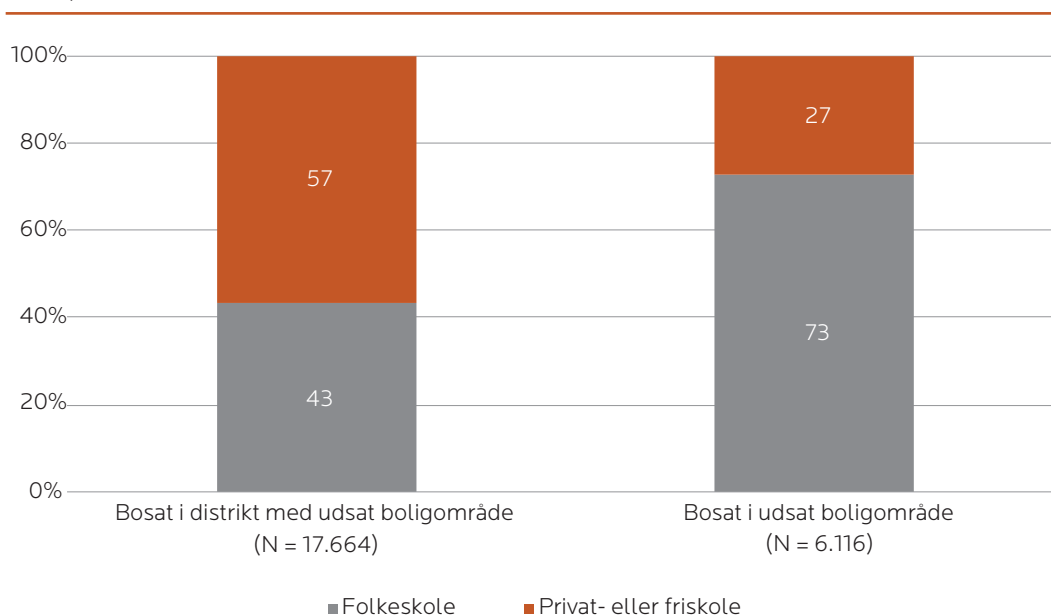


Note: Områdetype indbefatter elever, som bor i et udsat boligområde. Distriktstype indbefatter elever, som ikke bor i et udsat boligområde, men som bor i et distrikt, hvor der ligger et udsat boligområde. Opdeles tallene i figuren efter familiernes etniske baggrund, viser det sig, at familier med dansk eller vestlig baggrund i højere grad søger væk fra distriktsskolen end familier med ikke-vestlig baggrund. Det gælder, uanset om familierne bor i et udsat boligområde eller blot i et skoledistrikt, hvor der ligger et udsat boligområde (se Bilag D).

HVOR SØGER ELEVERNE HEN?

Blandt de elever, der fravælger distriktsskolen, er der generelt i Danmark en lille overvægt, som søger mod privat- og friskoler (52 procent). For de elever, som bor i et distrikt med et udsat boligområde, er det i gennemsnit 57 procent, som vælger en privat- eller friskole. For elever fra udsatte boligområder er billedet diametralt modsat. På tværs af områdetype vælger det store flertal en anden folkeskole (73 procent), mens langt færre vælger en privat- eller friskole (27 procent).

FIGUR 7: SKOLEVALG BLANDT ELEVER, DER FRAVÆLGER DISTRIKTSSKOLEN, FORDELT EFTER DISTRIKT OG OMRÅDE, 2019, PROCENT.



Note: Bosat i udsat boligområde er gruppen af elever, som bor i et udsat boligområde (inkl. hårde ghettoer og ghettoer). Bosat i distrikt med udsat boligområde er gruppen af elever som ikke bor i et udsat boligområde, men som bor i et et distrikt, hvor der ligger et udsat boligområde (inkl. hårde ghettoer og ghettoer).

FAMILIER MED FLERE RESSOURCER SØGER VÆK FRA DISTRIKTSSKOLEN

Tabellen nedenfor giver indblik i, hvilke socioøkonomiske forskelle der er mellem familier, der vælger den lokale distriktsskole, og dem, som finder et alternativ. Således viser tabellen den gennemsnitlige socioøkonomiske baggrund for hhv. elever, der bor i et udsat boligområde, og de øvrige elever, som bor i distriktet, fordelt efter om de går på deres lokale distriktsskole eller ej.

For det første ses det, at der er meget store socioøkonomiske forskelle mellem elever, som bor i et udsat boligområde, og de øvrige elever, der bor i skoledistriktet – uanset om de går på distriktsskolen eller ej. Gruppen af elever, som bor i et udsat boligområde, er fra familier med meget lav socioøkonomisk status, mens gruppen af øvrige elever i skoledistriktet har nogenlunde samme socioøkonomiske baggrund som en gennemsnitlig grundskoleelev. Forskellene skal ses i lyset af at skalaen for familiernes socioøkonomiske status i 2019 spænder mellem -3,3 og +4,7 og har et gennemsnit på 0.

Dernæst viser tabellen, at de elever, som fravælger distriktsskolen, har relativt højere socioøkonomisk status end dem, der bliver på distriktsskolen – det gælder både for elever fra udsatte boligområder og øvrige elever i skoledistriktet.

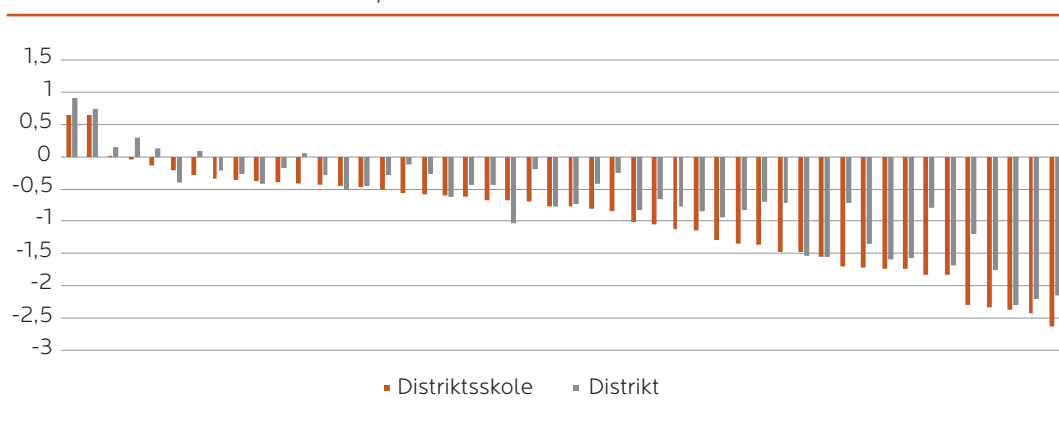
TABEL 1: GENNEMSNITLIG SOCIOØKONOMISK STATUS FOR ELEVER FORDELT PÅ HHV. DISTRIKTSTYPE OG OMRÅDETYPE, SAMT OM DE GÅR PÅ DISTRIKTSSKOLEN ELLER EJ, 2019.

Går på distriktsskolen?			
	Nej	Ja	Forskel
Bosat i distrikt med udsat boligområde	0,05	-0,12	0,17
Bosat i udsat boligområde	-2,03	-2,15	0,12

Socioøkonomisk betragtet tegner der sig et billede af, at de tilgængelige distriktsskoletilbud for elever fra udsatte boligområder i Danmark ikke bare adskiller sig markant fra en gennemsnitlig dansk skole, når man sammenligner skolernes elevsammensætning. De afspejler heller ikke elevgrundlaget i skolens eget distrikt, fordi familier med relativt flere socioøkonomiske ressourcer søger væk til fordel for andre folkeskoler eller privat- og friskolealternativer.

Nedenstående figur illustrerer denne pointe, idet den sammenholder den socioøkonomiske sammensætning af elever i hhv. distriktet og distriktsskolen for alle skoledistrikter med udsatte boligområder i Danmark. Det ses af figuren, at den socioøkonomiske status i langt de fleste distriktsskoler er lavere end det distriktsområde, som hører til skolen, selvom de burde være ens. Hvis distriktsskolen optog alle elever i distriktet eller blot et repræsentativt udsnit heraf, ville skolens og distriktets socioøkonomiske status se ens ud. Forskellen i figurens søjler peger dog på, at elever i distriktet fra hjem med (relativt) højere socioøkonomisk status søger mod andre skoler end distriktsskolen.

FIGUR 8: GENNEMSNITLIG SOCIOØKONOMISK STATUS FOR ELEVER I HHV. DISTRIKTSSKOLEN OG DISTRIKTET. KUN DISTRIKTER MED UDSATTE BOLIGOMRÅDER, 2019.



Note: Distriktsskole viser det socioøkonomiske gennemsnit for distriktsskolens elever. Distrikt er det socioøkonomiske gennemsnit for distriktets elevbestand.

Bevægelserne væk fra den lokale distriktsskole betyder ikke nødvendigvis, at segregeringen stiger. Det afhænger også af, hvilken socioøkonomisk status den valgte skole har. Hvis de velstillede elever, som fravælger distriktsskolen, flytter til skoler, der har en lavere socioøkonomisk status end distriktsskolen, kan det i princippet bidrage til at udligne forskellene mellem skolerne. Og omvendt forstærker det forskellene, hvis de flytter til skoler med højere socioøkonomisk status.

Tabellen nedenfor viser den socioøkonomiske forskel på elevsammensætningerne mellem den fravalgte og den tilvalgte skole opdelt efter distrikts- og områdetype. Positive værdier viser således, at den tilvalgte skole i gennemsnit har en socioøkonomisk stærkere elevsammensætning end distriktsskolen, mens negative værdier viser det modsatte.

Uanset hvilken type distrikt familierne bor i, tilvælger familierne andre skoler, som i gennemsnit har en elevsammensætning med højere socioøkonomisk status end distriktsskolen. Forskellen er dog generelt større for de familier, som vælger en privat- eller friskole.

Igen ser vi et anderledes mønster for familier og elever, der bor i udsatte boligområder. For gruppen, som vælger en anden folkeskole, er der en relativt stor og positiv socioøkonomisk forskel til distriktsskolen, mens forskellene er mindre for dem, som vælger en privat- eller friskole.⁴⁶

TABEL 2: GENNEMSNI TLIG FORSKEL I SOCIOØKONOMISK STATUS MELLEM DEN VALGTE SKOLE OG DISTRIKTSSKOLEN FORDELT PÅ DISTRIKTS-, OMRÅDE- OG SKOLETYPE, 2019.

	Valgte skole	
	Folkeskole	Privat- eller friskole
Bosat i distrikt med udsat boligområde	+0,76	+1,19
Bosat i udsat boligområde	+0,92	+0,11

Note: Forskellene skal ses i lyset af, at skalaen for skolernes socioøkonomiske status i 2019 spænder mellem -2,6 og 1,6.

Ovenstående analyser viser deskriptivt, hvilke mønstre der er i bevægelserne væk fra den lokale distriktsskole. Familier med relativt flere socioøkonomiske ressourcer søger mod skolealternativer, som har en elevsammensætning med højere socioøkonomisk status end distriktsskolen, mens familier med lavere socioøkonomisk status i højere grad bliver på distriktsskolen. Dette mønster i skolevalg er en af de centrale drivkræfter bag segregeringen i lokale folkeskoler i distrikter med udsatte boligområder. I overensstemmelse hermed ser vi også, at gennemsnittet for disse distriktsskoleers socioøkonomiske status er faldet siden 2008 (se Bilag C).

Vi ser tilmed, at der er etniske forskelle i familiernes skolevalg, uafhængigt af om de bor i et udsat boligområde eller i et distrikt med et udsat boligområde (se Bilag D). Således har familier med dansk eller anden vestlig baggrund større tilbøjelighed til at fravælge distriktsskolen end familier med ikke-vestlig baggrund. Dette mønster bidrager til at forklare, hvorfor der parallelt med den socioøkonomiske segregering af skoler i distrikter med udsatte boligområder også er sket en øget etnisk segregering af elever med ikke-vestlig baggrund på disse skoler siden 2008 (med undtagelse af skoler i distrikter med ghettoområder).⁴⁷

Det betyder således, at minoritets elever med ikke-vestlig baggrund fra udsatte boligområder disproportionalt "lades tilbage" på distriktsskoler med faldende socioøkonomisk status.

6.4 SANDSYNLIGHEDEN FOR FRAVALG AF DISTRIKTSSKOLEN

Analyserne ovenfor fremviser nogle store forskelle i familiers skolevalg afhængigt af deres socioøkonomiske baggrund, og hvilken type område/distrikt de bor i. Men det siger ikke noget om, hvornår familier mere generelt vælger distriktsskolen fra, samt hvilke forskellige forhold ved både familien og den lokale folkeskole der spiller ind på familiernes skolevalg. Nedenfor belyser vi derfor familiers fravalg af distriktsskolen i en statistisk sandsynlighedsmodel, hvor vi kontrollerer for flere forskellige baggrundsforhold ved hhv. eleverne, deres skole og skoledistrikt.

I litteraturen peges der ofte på, at familier i vid udstrækning bosætter sig i områder, hvor skolerne har en elevsammensætning med en socioøkonomisk status, der ligner familiens egen. Men bliver den socioøkonomiske forskel mellem skolen og familiens baggrund for stor, så enten flytter familierne eller vælger en anden skole til deres børn. Andre har fokuseret på den etniske sammensætning i skolerne som afgørende for familiers til- og fravalg af grundskole. Seniorforsker Beatrice Rangvid viste på baggrund af københavnske data, at dette også gør sig gældende i en dansk kontekst. Etnisk danske forældre begynder i vid udstrækning at fravælge den lokale distriktsskole, hvis andelen af elever med ikke-vestlig minoritetsbaggrund på skolen overstiger 35 procent (Rangvid 2009).

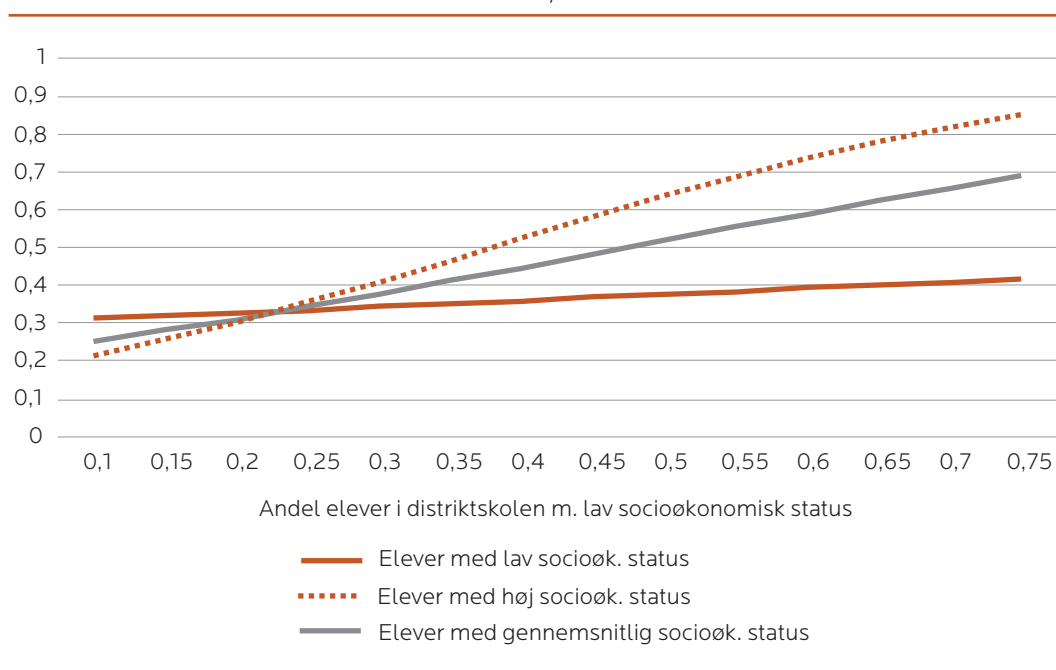
Fordi der er et betydeligt overlap mellem familier med lav socioøkonomisk status og etnisk minoritetsbaggrund i Danmark, kan det være vanskeligt at afgøre, hvordan socioøkonomiske faktorer og etnicitet spiller forskelligt ind på forældres skolevalg. Vi har i en statistisk model undersøgt sammenhængen mellem sandsynligheden for at fravælge distriktsskolen og en række karakteristika ved den enkelte elev samt elevens distriktsskole (se Bilag E). Ikke overraskende viser modellen, at sandsynligheden for at fravælge distriktsskolen stiger med andelen af elever i distriktsskolen med lav socioøkonomisk status. Dog kan vi se, at stigningen varierer markant afhængigt af den enkelte elevs socioøkonomiske familiebaggrund.

Skoler med høje andele af elever med lav socioøkonomisk status oplever således i højere grad, at familier i distriktet finder alternative grundskoler til deres børn.

Det gælder særligt for de socioøkonomisk velstillede familier og i mindre grad for familier med en lavere socioøkonomisk status. Det ses af Figur 9 nedenfor, som viser fordelingen af modellens forudsagte sandsynligheder for fravalg af distriktsskolen for elever med forskellig socioøkonomisk baggrund ved forskellige andele elever i distriktsskolen med lav socioøkonomisk status.

Der er stort set ingen forskel på, hvem der fravælger distriktsskolen, når der er relativt få elever i distriktsskolen med lav socioøkonomisk status. Men forskellene begynder at stige markant fra omkring 30 procent.

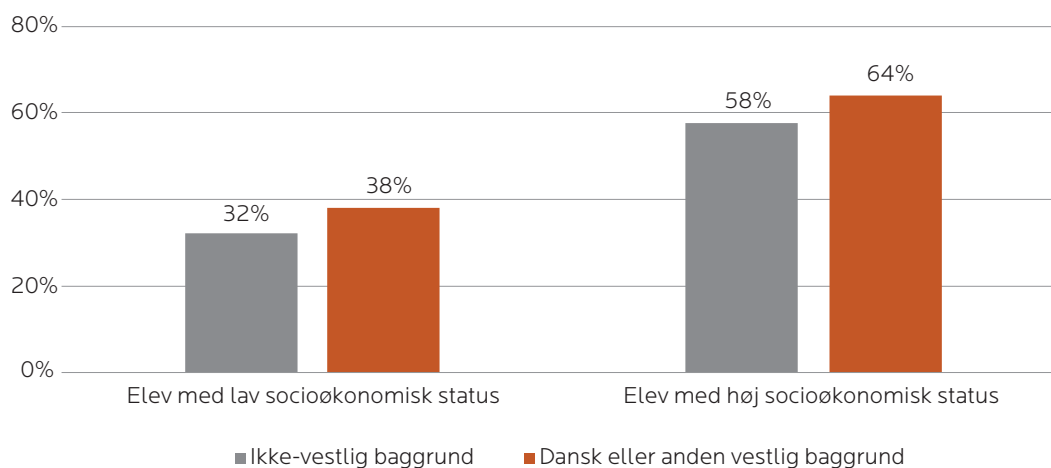
FIGUR 9: DEN FORUDSAGTE SANDSYNLIGHED FOR FRAVALG AF DISTRIKTSSKOLE FORDELT EFTER ANDEL ELEVER MED LAV SOCIOØKONOMISK STATUS PÅ DISTRIKTSSKOLEN OG ELEVENES EGEN SOCIOØKONOMISKE BAGGRUND, 2019.



Note: Sandsynlighederne for fravalg for de tre elevgrupper er beregnet på baggrund af gennemsnittet for hver gruppes SES: Elever med lav socioøk. status (SES = -2,24), Elever med gennemsnitlig socioøk. status (SES = 0), Elever med høj socioøkonomisk status (SES = 1,64). (N = 606.146). Se den statistiske model i Bilag E.

Figur 10 er et illustrativt nedslag, som viser modellens forudsagte sandsynlighed for, at elever med forskellig socioøkonomisk og etnisk baggrund fravælger distriktsskolen, når halvdelen af eleverne i skolen har lav socioøkonomisk status. Det ses, at sandsynligheden for at fravælge distriktsskolen er markant højere for eleverne fra hjem med høj socioøkonomisk status (hhv. 58 procent og 64 procent) end for eleverne med lav socioøkonomisk status (hhv. 32 procent og 38 procent). Samtidig ses det, at sandsynligheden for at fravælge distriktsskolen også afhænger af elevens etniske baggrund, idet elever med ikke-vestlig baggrund i lavere grad vælger alternativer til distriktsskolen end elever med dansk eller anden vestlig baggrund (en forskel på 6 procentpoint i figuren).

FIGUR 10: DE FORUDSAGTE SANDSYNLIGHEDER FOR FRAVALG AF DISTRIKTSSKOLE, NÅR HALVDELEN AF DISTRIKTSSKOLENS ELEVER HAR LAV SOCIOØKONOMISK STATUS, FORDELT PÅ FORSKELLIGE ELEVTYPER, 2019.



Note: For elever med lav socioøk. status er SES = -2,24. For elever med høj socioøkonomisk status er SES = 1,64. (N = 606.146). Se den statistiske model i Bilag E.

Figurerne ovenfor illustrerer således på forskellig vis, hvordan socioøkonomisk velstillede familier, som ikke i forvejen har bosat sig i distrikter, hvor naboerne ligner familien selv, med stor sandsynlighed vil benytte privat- og friskoler eller det frie skolevalg til at søge mod andre og socioøkonomisk mere velstillede skoler end deres distriktsskole.

Det gælder også for elever med etnisk minoritetsbaggrund. Modellen viser, at etniske minoritets elever med ikke-vestlig baggrund generelt har lavere sandsynlighed for at fravælge distriktsskolen end etnisk danske elever. Men skolevalg for etniske minoritetsfamilier afhænger også af familiens og distriktsskolens socioøkonomiske status (se Bilag E). Således har elever med ikke-vestlig baggrund og høj socioøkonomisk status markant højere sandsynlighed for at fravælge distriktsskolen, når der er relativt mange elever med lav socioøkonomisk status i distriktsskolen, sammenlignet med elever med ikke-vestlig baggrund fra familier med lav socioøkonomisk status. Familiernes socioøkonomiske forhold spiller således samme differentierende rolle uafhængigt af herkomst.

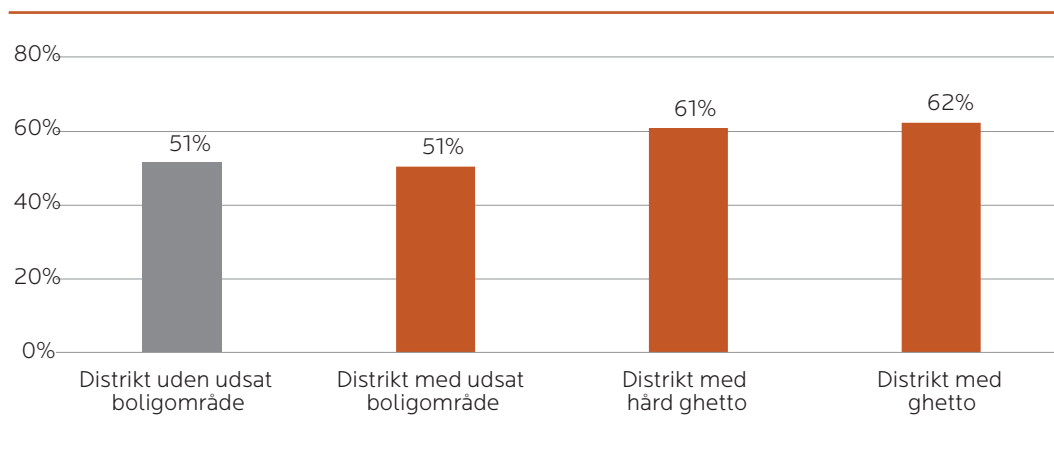
ØGET SANDSYNLIGHED FOR FRAVALG I DISTRIKTER MED GHETTOOMRÅDER

I modellen har vi også undersøgt, om det har statistisk signifikant betydning for familiernes skolevalg, om distriktsskolen ligger i et distrikt med et udsat boligområde eller ej. Afsnit 6.3 ovenfor viste, at der (bortset fra familier i udsatte boligområder) er et markant højere fravælg af distriktsskolen blandt

familier i distrikter med hårde ghetto- og ghettoområder samlignet med kommunegennemsnittet. I den statistiske model kan vi undersøge, om det stadig er tilfældet, når vi samtidig tager højde for blandt andet forskellene i eleverne- og skolernes socioøkonomiske status. Modellen viser, at familier i distrikter med hårde ghetto- og ghettoområder har signifikant højere sandsynlighed for at fravælge distriktsskolen end sammenlignelige familier i distrikter uden udsatte boligområder.

Forskellene er illustreret i figuren nedenfor, der viser sandsynligheden for at fravælge distriktsskolen, når halvdelen af distriktsskolens elever har lav socioøkonomisk status. Det ses i figuren, at der er en øget sandsynlighed for fravalg af distriktsskolen blandt familier i distrikter med ghetto- og hårde ghettoområder (hhv. +10 procentpoint og +11 procentpoint) sammenlignet med familier fra distrikter uden udsatte boligområder.

FIGUR 11: SANDSYNLIGHEDEN FOR FRAVALG AF DISTRIKTSKOLEN, NÅR HALVDELEN AF DISTRIKTSKOLENS ELEVER HAR LAV SOCIOØKONOMISK STATUS FORDELT PÅ EFTER DISTRIKTSTYPE, 2019.



Note: (N=606.146). Se den statistiske model i Bilag E.

I og med det i højere grad er socioøkonomisk velstillede familier og etnisk danske familier, som vælger distriktsskolen fra, gør det øgede fravalg i skoledistrikter med ghettoområder det særligt vanskeligt at modvirke segregering i disse distrikter. I Del III undersøger vi nærmere, hvilke forskellige strategier og tiltag udvalgte kommuner med udsatte boligområder benytter i arbejdet for at skabe mere blandede skoler.

6.5 OPSAMLING PÅ DEL II

Elever fra udsatte boligområder kommer fra hjem med meget få socioøkonomiske ressourcer. Og langt størsteparten af eleverne har ikke-vestlig minoritetsbaggrund. Tre ud af fire elever fra udsatte boligområder havde i 2018 ikke-vestlig minoritetsbaggrund. Og tre ud af fire elever fra udsatte boligområder kom fra hjem med lav socioøkonomisk status i 2008. Samme andel steg til knap 80 procent i 2018.

ELEVER FRA UDSATTE BOLIGOMRÅDER ER STADIG KONCENTRERET PÅ DE MEST SEGREGEREDE SKOLER I DANMARK

Elever fra udsatte boligområder er i stort omfang koncentreret på højsegregerede skoler, hvor det store flertal af elever kommer fra hjem med lav socioøkonomisk status. Dette har ikke ændret sig betydeligt de sidste 10 år. I 2018 gik mere end hver tredje elev fra de udsatte boligområder i højsegregerede skoler, hvor over 60 procent af eleverne har lav socioøkonomisk status. Til sammenligning var det kun 2 procent af alle grundskoleelever i Danmark som i 2018 gik på sådanne højsegregerede skoler.

EN STOR ANDEL FAMILIER SØGER VÆK FRA DISTRIKTSSKOLEN – SÆRLIGT DEM MED (RELATIVT) FLERE SOCIOØKONOMISKE RESSOURCER

Mange elever fra skoledistrikter med udsatte boligområder søger mod andre skoler end deres distriktsskole. Andelen, der søger væk, er i de fleste distrikter med udsatte boligområder væsentlig højere end kommunegennemsnittet. For elever bosat i distrikter med såkaldte ghetto- og hårde ghettoområder er det kun omkring halvdelen, som vælger distriktsskolen, mod i gennemsnit 63 procent i alle kommuner med udsatte boligområder i 2018.

Der er en klar social gradient i, hvem der søger væk. De socioøkonomisk bedst stillede elever fra skoledistrikter, hvor der ligger et udsat boligområde, søger i størst omfang mod andre skoler end distriktsskolen. Det samme gælder for elever, der bor i et udsat boligområde. Denne gruppe elever vælger skolealternativer, som socioøkonomisk er mere velstillede end distriktsskolen.

SOCIOØKONOMISK VELSTILLEDE FORÆLDRE VÆLGER GENERELT DISTRIKTSSKOLEN FRA, HVIS MERE END HVER TREDJE ELEV PÅ SKOLEN HAR LAV SOCIOØKONOMISK STATUS

Analysen finder, at familier med høj socioøkonomisk status generelt har en langt større tilbøjelighed til at fravælge distriktsskolen, hvis mere end hver tredje elev på distriktsskolen er fra hjem med lav socioøkonomisk status. Dertil viser analysen, at der er et væsentligt større fravalg af den lokale distriktsskole blandt familier i distrikter med hårde ghetto- og ghettoområder end blandt familier i distrikter uden udsatte boligområder - selv når der tages højde for en række baggrundsvariable ved den enkelte elev og dennes distriktsskole.

Disse mønstre i skolevalg bidrager til den socioøkonomiske segregering i grundskolen – særligt i de distriktsskoler, der er tilgængelige for elever fra udsatte boligområder.

DEL III

KOMMUNERNES
ARBEJDE FOR
BLANDEDE
ELEVSAMMEN-
SÆTNINGER

KAPITEL 7

KVALITATIV METODE OG DATAGRUNDLAG

Med afsæt i en række interviews belyser vi i Del III udvalgte kommuners skolepolitiske arbejde for at skabe blandede elevsammensætninger i grundskolen. Fælles for de udvalgte kommuner i analysen er, at de alle har udsatte boligområder samt skoler og skoledistrikter med socioøkonomisk meget ulige elevgrundlag. Analysen sigter ikke på at give et repræsentativt billede af, hvordan kommuner generelt arbejder med sammensætningen af elever i grundskolen. Formålet er i stedet at skabe ny viden og inspiration for andre kommuner på baggrund af de udfordringer og positive erfaringer med, hvad der "virker", som de udvalgte kommuner har fra deres arbejde med elevsammensætningen i grundskolen.

Analysen baserer sig på et kvalitativt datamateriale, som består af otte ekspertinterviews med byrådspolitikere og forvaltningsledere på skoleområdet i seks forskellige kommuner. Interviewpersonerne fortæller i interviewene om de problematikker, de har oplevet i kommunen i forbindelse med en opdelt elevsammensætning, hvilke tiltag de har gjort i forsøget på at ændre dette, og udfordringerne med at skabe balancerede elevsammensætninger.

Konkret tager analysen udgangspunkt i interviews med forvaltningschefer på skoleområdet og en enkelt byrådspolitiker i København, Aarhus, Helsingør, Holstebro, Svendborg og Esbjerg Kommune. Alle interviews er foretaget i efteråret 2019. Kommunerne er udvalgt, dels fordi de alle har boligområder, der er karakteriseret som udsatte ifølge regeringens liste over ghettoområder og udsatte boligområder, og i større og mindre omfang har arbejdet strategisk for at udjævne socioøkonomisk og etnisk ulige elevfordelinger i deres grundskoler.⁴⁸

I analysen opstilles en række modeller for, hvilke strategier og tiltag kommunerne tager i brug i arbejdet med at skabe en mere blandet elevsammensætning. Formålet hermed er at fremhæve forskelle og ligheder i de bagvedliggende rationaler og i måderne, hvorpå kommunerne arbejder med elevsammensætninger. Kommunerne kan således godt i varierende grad trække på tiltag fra forskellige modeller. Derfor skal modellerne ikke forstås som en til en-beskrivelser af kommunernes virkelighed, da kommunernes implementering af modellerne vil variere.

7.1 OPBYGNING AF DEL III

Den kvalitative analyse falder i to dele. Først præsenteres en række tværgående fællestræk ved kommunerne og deres arbejde. Det drejer sig dels om de konsekvenser, som ifølge interviewpersonerne knytter sig til skæve elevfordelinger i grundskolen, og dels de barrierer, kommunerne oplever i forsøget på at udbedre samme.

I analysens næste del opstiller vi seks modeller, som viser, hvilke strategier og tiltag kommunerne gør brug af i arbejdet med at skabe en mere blandet elevsammensætning i deres skoler. Analysen fokuserer på kommunernes erfaringer med de forskellige strategier, deres fordele og ulemper, samt hvilke udfordringer der kan opstå i forbindelse med implementeringen.

KAPITEL 8

SEGREGEREDE SKOLER – KOMMUNALE PERSPEKTIVER PÅ KONSEKVENSER OG BARRIERER

Interviewpersonerne er fra seks forskellige kommuner, der har forskellige forudsætninger, erfaringer og udfordringer i deres arbejde med elevfordelingen i grundskolen. Alligevel er der på tværs af interviewene en række udsagn og overvejelser om, hvilke konsekvenser og barrierer der knytter sig til at have socioøkonomisk og etnisk meget opdelt skoler. Det handler på den ene side om negative klassekammerateffekter, chanceulighed og social sammenhængskraft og på den anden side om politik, bystruktur, mønstre i bosætning og skolevalg blandt forældre.

I de næste to afsnit fokuserer vi på disse tværgående temaer. Således belyser det første afsnit, hvilke problematikker der knytter sig til det at have segregerede skoler. Det andet afsnit ser på de generelle barrierer, de seks kommuner oplever i deres arbejde med at skabe en mere blandet elevsammensætning.

NEGATIVE KLASSEKAMMERATEFFEKTER OG FAGLIGT PRÆSTATIONSGAB

Elevers faglige niveau kan blive påvirket negativt, hvis en overvægt af elevens klassekammerater kommer fra hjem med få socioøkonomiske ressourcer. Flere af interviewpersonerne henviser til den såkaldte klassekammerateffekt, et begreb, der også er kendt fra forskningen i uddannelse og social mobilitet. En af interviewpersonerne udtrykker problematikken således:

”Der er både noget værdimæssigt i det her [skæve elevsammensætninger], og der er også noget fagligt. Hvis vi tager den faglige, så er der forskellige undersøgelser med forskellige resultater, men det er påvist med nogenlunde fortrolighed, at der er en kammeratskabseffekt. Altså det betyder noget med koncentrationen i forhold til, hvilke elever man går sammen med. (...) Dårlige elever er elever med dårlige forudsætninger. Så det er ikke overraskende, at hvis der bliver for mange i en skole med for dårlige forudsætninger, så går det ud over de andre elever fagligt.”

”Og det kan der være flere årsager til. Det kan være med forventningerne, der skabes en kultur omkring: 'Vi kan jo ikke så meget, vi er jo ikke så dygtige.' Der sker også noget med undervisningsmiljøet. () Jeg vil bare sige, at der er en faglig effekt af, at koncentrationen af 'svage' elever består.”

På ovenstående måde peger flere af interviewpersonerne på, at skæve elevsammensætninger i skolen udfordrer skolernes faglige løfteevne og ofte resulterer i et fagligt præstationsgab mellem elever og mellem skoler i kommunen.

En interviewperson fremhæver i denne sammenhæng, hvordan tosprogede elever med etnisk minoritetsbaggrund ofte er særligt udsatte for negative klassekammerateffekter:

”Man har været superoptaget af hele den her klassekammerateffektforskning og alt det der. Vi har selv lavet PISA-undersøgelser. PISA-1, hvor vi undersøgte, hvordan klarede tosprogede sig. Og på den måde målt, så er de jo stadig bagud, de tosprogede. Der er næsten to karakterpoints forskel på de etsprogede og de tosprogede. Og det er alle politikere helt enige om, at det er ikke godt nok. Så kan man sige, at de er lidt splittede i forhold til, hvilke redskaber man så skal bruge.”

STØRRE CHANCEULIGHED I GRUNDSKOLEN

Flere af interviewpersonerne fremhæver, at skæve elevsammensætninger grundlæggende udfordrer chanceligheden i grundskolen, hvis ikke alle elever sikres lige muligheder for og adgang til en god uddannelse. En interviewperson udtrykker problemet med chanceulighed således:

”Der, hvor det så bliver skidt, er, når det så også fagligt og socialt bliver et parallelsamfund, så vi kommer til at svigte nogle af de [ressourcesvage] elevers chance for at lykkes.”

Flere af interviewpersonerne fremhæver, at chanceuligheden ikke alene knytter sig til sammensætningen af elever på skolerne, men afledt heraf også handler om skolesystemet, herunder de læringsmiljøer, pædagogiske kompetencer og faglige forventninger, der er på skoler med mange elever fra hjem med lav socioøkonomisk status.

En interviewperson påpeger i denne sammenhæng, at kommuner kan have svært ved at skabe stabile og stærke læringsmiljøer på skoler, hvor der er mange elever fra hjem med lav socioøkonomisk status. Interviewpersonen udtrykker det således:

”Skoler med udsatte børn er meget mere 'yoyoskoler' end skoler med ressourcestærke børn. Du kan jo sagtens have ... Altså, hvad hedder den skole ... Jeg kan ikke huske, hvad den hedder ... Men de har måske et år, hvor det går supergodt, og så, bum, så ryger de ned igen, eller så har de to år, hvor det går rigtig godt, og så ryger de ned igen. Altså det er svært at drive stabil skoledrift, når du har mange udsatte børn. Om det er lærerne, der skiftes mere ud, eller om det er forældrene. Altså der er bare noget, der gør, at vi sjældent kan se, at de udsatte skoler bevæger sig stabilt opad.”

En anden interviewperson henviser til, at skolesystemet ikke er pædagogisk indstillet til at favne den socioøkonomiske og etniske diversitet, som eksisterer i mange danske grundskoler i dag:

”[Det] bliver en udfordring, når man mødes af et skolesystem, som underviser efter en midtergruppe, som ikke rigtigt længere er til stede eller eksisterer.”

Det kræver særlige pædagogiske kompetencer at løfte læringsmiljøet i klasser med en overvægt af børn fra hjem med få socioøkonomiske ressourcer. Bliver eleverne ikke mødt der, hvor de er fagligt, har de heller ikke de nødvendige forudsætninger for at lykkes. Alligevel er det ikke alle klasser og skoler, der har den rette kompetence til at løfte denne opgave. En interviewperson fremhæver, hvordan dette fx kommer til udtryk gennem forskelle i lærernes forventninger til eleverne:

”Så er der det her med at blive ved med at gentage det med høje forventninger. Fordi vi kan stadig komme ud og se, at 9.a og 9.b klarer sig markant forskelligt. Ja, og 9.a har også en lærer, der ikke tror ret meget på, at børnene kan flytte sig. Så det er også lærerens betydning. Men det falder jo tilbage på skolen og os alle sammen. Hvad er det for nogle forventninger, man har til de børn? Tror man ikke, at de kan nå ret meget, eller tror man faktisk, at de kan blive dygtigere?”

MANGLENDE SAMMENHÆNGSKRAFT OG SOCIAL INTEGRATION

Et andet væsentligt problem med skæve elevfordelinger er ifølge flere interviewpersoner, at det strider mod idealet om den blandede folkeskole, hvor elever fra forskellige samfundslag mødes. Socialt og etnisk opdelte skoler skaber mindre kontakt og sammenhængskraft mellem kommunens borgere. En interviewperson fremhæver, at idéen om den mangfoldige skole, hvor elever og forældre mødes på tværs, er en værdi, han mener, mange fortsat støtter op om:

”Der er mange grunde til, at det er et problem. Det handler både om de enkelte elever, klassekammerateffekten og løfteevnen. Men det handler også om nogle lidt større perspektiver i forhold til, hvad det er for nogle lokalsamfund, vi har, og at vi er et land, hvor skellene og forskellene ikke er for store i vores samfund og vores land. Selvom vi er vokset, så tror jeg stadig, at det er en værdi, som mange har, og der er folkeskolen optimalt set () et sted, hvor man mødes på kryds og tværs.”

En anden interviewperson påpeger, at skolen ikke alene handler om undervisning, men at en god skole også sikrer et godt miljø for sociale arrangementer, hvor elev- og forældregrupper mødes. Flere interviewpersoner anser på den måde skæve elevfordelinger for at være en udfordring for den sociale integration og for folkeskolen som en samlende institution:

”Beboerne bliver for ens og møder [ikke] hinanden, og børnene møder ikke hinanden i skolen. () Det er jo ikke uforståeligt, men vi skal fastholde den blandede by, det blandede samfund og det rummelige tilknyttede samfund. () Det er jo ikke bare en personlig holdning, men det er jo også en holdning, som jeg tænker, at der er bredt udbredt. På den måde synes jeg også, at det er en problemstilling, () hvis vores folkeskoler og dagtilbud for den sags skyld, og hvis vores omgangskreds bliver for snæver.”

Kommunerne oplever således alle en række udfordringer forbundet med en skæv elevsammensætning i grundskolen. Skæve elevfordelinger kan dels have negativ effekt på eleverne, deres faglige niveau og muligheder og dels skabe udfordringer for folkeskolen som en socialt integrerende institution. Samtidig møder kommunerne ofte en række barrierer i deres arbejde for at skabe mere balancerede elevsammensætninger, hvilke vi udfolder nedenfor.

FORÆLDREPROTESTER KAN BLOKERE FOR ÆNDRINGER

Størstedelen af interviewpersonerne beretter om forældreprotester i forbindelse med tiltag som skoledistriktsændringer, skolesammenlægninger eller skolenedlæggelser. Når kommunerne fx har forsøgt at ændre på grænserne for kommunens distrikter, så et skoledistrikt præget af socioøkonomisk velstillede familier inkluderer et udsat boligområde, har de mødt massiv modstand fra forældregrupper. Denne modstand har i flere tilfælde været så stor, at politikerne har droppet planerne.

En interviewperson fortæller om en sådan hændelse:

”Uglehave Skole og Blåvangskolen [skulle] lægges sammen.⁴⁹ Uglehave Skole er med boligblokke, og den anden er med villaer. Det udviklede sig rigtig grimt til nærmest racistiske kampagner fra den ene skole til den anden mellem forældre og børn, der gik med T-shirts og: ’Vi skal ikke være sammen med dem derovre.’ Det var virkelig så ubehageligt, at politikerne bakkede ud af det, hvilket jeg godt kan forstå. Det var meget ubehageligt.”

En anden interviewperson fremhæver, at protester blandt forældre ofte bunder i en bekymring for, at kvaliteten af børnenes skole vil dale som konsekvens af tiltagene, eller at børnene vil opleve usikkerheder i forbindelse med ændringer i elevsammensætningen. Interviewpersonen udtrykker det således:

”Det kan vi også mærke () i forhold til forældre, når man vil lave distriktsændringer, hvor man skal have skabt nogle andre grænser, som måske er med til at inkludere nogle udsatte boligområder, så møder vi stor modstand. Et eller andet sted så handler det om, at forældrene gerne vil beskytte deres børn. Der er ikke noget negativt i motiverne, men det bliver let til en barriere i forhold til en mere rationel tilgang.”

FRAVALGET AF FOLKESKOLEN TIL FORDEL FOR PRIVAT- OG FRISKOLER

I nogle tilfælde er utilfredsheden med kommunens tiltag så stor, at forældre fravælger den kommunale folkeskole. Det oplevede man i Holstebro, hvor en folkeskole blev lukket, og forældrene var så utilfredse med, at deres børn skulle tilhøre en anden skoleafdeling, at de valgte at etablere en friskole i samme område.

På tværs af alle kommuner er det en udfordring, at forældre fravælger folkeskolen til fordel for privat- og friskoler. Det gælder særligt for de mere velstillede forældre, fremhæver interviewpersonerne. Det forstærker tendensen med socioøkonomisk skæve elevfordelinger, særligt på skoler, der ligger tæt op ad udsatte boligområder. Her vælger mange forældre at sætte deres børn på fri- eller privatskole, hvilket efterlader familier med relativt få ressourcer tilbage på den lokale folkeskole.

FRIT SKOLEVALG BLIVER EN BARRIERE

Det er ikke alene privat- og friskoler, som forældre tyer til, hvis de ikke ønsker, at deres børn skal gå på den lokale folkeskole. Det frie skolevalg muliggør, at forældre kan søge ind på andre folkeskoler i kommunen, hvis de ikke ønsker, at deres børn skal gå på distriktsskolen. Igen er det oftest de socioøkonomisk velstillede forældre, der benytter det frie skolevalg, mens elever fra hjem med få socioøkonomiske ressourcer typisk bliver tilbage på distriktsskolen. En interviewperson forklarer her, hvordan det frie skolevalg på den måde begrænser kommunernes muligheder for at balancere distriktsskolernes elevsammensætning:

”Den sidste barriere, jeg vil fremhæve her, er det frie skolevalg. Det forstærker jo nogle af de andre tendenser. Hvis du bor et sted, og du ikke synes, at den lokale skole er lige der, hvor din søn eller datter skal gå, så kan du bare vælge noget andet. Det er et gode, og det er forståeligt, men det er bare en barriere i forhold til det kommunale arbejde med at skabe blandede skoler.”

Selvom det frie skolevalg af mange af interviewpersonerne bliver fremstillet som et gode, der generelt giver familierne større valgfrihed, er det tydeligt, at det særligt er de velstillede familier, der benytter sig af valgfriheden – særligt i situationer, hvor der bliver skabt en negativ fortælling blandt forældre om bestemte skoler. Hvis en skole først får et dårligt ry i lokalsamfundet, er det svært at undgå, at de mere velstillede forældre vælger den fra, forklarer interviewpersonen fra Københavns Kommune:

”Vi har jo rigtig mange stærke forældre i København, og når de har en holdning eller en oplevelse af en bestemt skole, så flytter elever og forældre sig efter det, men det tænker jeg også, at de andre byer døjer med. Altså at historierne om en skole eller daginstitution betyder mere, selvom man kan gå ind og vise, at de får gode karakterer og trivselstallene er lige så gode, men så vil de bare ikke det.”

Udfordringerne med det frie skolevalg gælder særligt for byområder, hvor skoledistrikter ikke nødvendigvis hænger sammen med en lokal tilknytning til distriktsskolen. I landområder vil der typisk være én skole, som landsbyens borgere og familier føler et tilhørsforhold til. I de større byer vil distriktsgrænser være mere arbitrære, og forældre vil derfor ofte lade andre faktorer end skoledistrikter spille en rolle i forhold til valget af skole. En interviewperson fremhæver her, hvordan det frie skolevalg dermed også kan medvirke til at skabe en uhensigtsmæssig forbrugertilgang i forældrenes valg af skole:

”Det er ikke, fordi jeg tror på – eller drømmer mig hen til – sådan en planøkonomi, hvor man kan sidde og slå stregerne, som man har lyst, og ingen blander sig i det. Det tror jeg heller ikke på. Men man må jo bare anerkende, at det, at vi har haft et frit skolevalg så længe, det gør, at forældrene tager en forbrugertilgang til det. Hvis forældrene ikke kan lide varerne i skole A, så går jeg over i en anden skole. Ligesom hvis jeg ikke kan lide Føtex, så går jeg over i Brugsen.”

BOLIGSEGREGERING SKABER OPDELTE SKOLER

En anden væsentlig udfordring i kommunerne er de sociale skel i, hvor familier bosætter sig. Interviewpersonerne fremhæver, hvordan borgere med hhv. høj og lav socioøkonomisk status koncentrerer sig i hver deres dele af byen. Ofte er almene boligområder placeret i en bestemt del af byen med en høj koncentration af socialt udsatte borgere, mens villaområder med mange velstillede borgere er placeret i en anden del af byen. Familier har en tendens til at bosætte sig i områder, hvor dem, der allerede bor der, ligner én selv. Som en interviewperson forklarer nedenfor, kan det derfor være svært at skabe skoler og skoledistrikter med en socioøkonomisk blandet elevgruppe, hvis de sociale skel i bosætningsmønstre er meget udpræget:

”Hvor vælger man at bosætte sig? Det har også noget at gøre med, i hvilket skoledistrikt som huset ligger i. Det spiller også en rolle for, hvilket hus folk vælger. Så bosætter man sig i et område, hvor man tænker, at man ligner hinanden, hvis man har mulighed for det, og dem, der så ikke har mulighed for det, de kommer jo så til det alligevel, kan man sige.”

På den måde spiller de sociale skel, som ligger bag familiernes bosætningsmønstre, selvforstærkende ind på fordelingen og sammensætningen af elever i den lokale distriktsskole.

En anden interviewperson fremhæver den socioøkonomiske ulighed og segregering i bosætning som den væsentligste udfordring for at kunne skabe blandede skoler:

”Jamen, den største barriere er jo, at uligheden i høj grad vokser i Aarhus lige nu. Det er i forhold til, hvordan byen er indrettet. De rige bor sammen, og de fattige bor sammen ... [F]olk med anden etnisk baggrund bor

sammen. Der er selvfølgelig tusindvis af undtagelser, men groft sagt er det et udviklingstræk, der er stærkt, og som er rigtig svært at regulere.”

BYSTRUKTURELLE FORHOLD GØR FORANDRINGER SVÆRE

Elevsammensætningen i skolerne hænger i vid udstrækning også sammen med bystrukturelle forhold i kommunen, fremhæver flere interviewpersoner. Det handler fx om geografisk isolerede boligområder, farlige trafikveje, som børn ikke skal krydse på vej til skole, og lignende. Og i nogle af de større kommuner kan det være svært at finde relevante byggegrunde, hvor der kan bygges nye skoler. Politikerne kan foretrække, at nye skoler bygges i et bestemt område med henblik på at skabe et blandet skoledistrikt, men i praksis er der måske kun ledige byggegrunde i nybyggerområder med dyre huspriser og derfor en mindre socioøkonomisk blandet borgergruppe.

Et udsat boligområde som Tingbjerg i København er et andet eksempel, der bliver nævnt i den forbindelse. Boligområdet ligger relativt isoleret fra anden bebyggelse, afgrænset af en motorvej og naturområder. Det kan derfor være udfordrende at ændre elevsammensætningen, da det er svært at få børn fra Tingbjerg til en skole uden for deres boligområde.

Flere kommuner oplever, at det i skoledistrikter, hvor boligmassen hovedsageligt består af små lejligheder eller almene boliger, kan være særligt udfordrende at fastholde familier med mange ressourcer alene på grund af boligmassens sammensætning. Familier tilknyttet skoledistriktet vil typisk flytte fra området, når deres børn bliver ældre, og familien får en tilstrækkelig indtægt til at købe et større hjem. Derfor er det også primært de familier, som ikke har råd til at flytte, der bliver tilbage i disse skoledistrikter. Typen af boliger i skoledistriktet får på den måde stor betydning for elevsammensætningen i den lokale distriktsskole.

POLITISK PROCES OG UENIGHED SOM BARRIERE

Interviewpersonerne fremhæver i forskellig grad, hvordan de ovennævnte forhold gør det vanskeligt at skabe en mere balanceret fordeling af elever i kommunens skoler. Og dertil knytter sig ofte også en række politiske uenigheder i byrådet om, hvilke (ind)greb der skal foretages for at ændre udviklingen. Politiske uenigheder udgør derfor i sig selv en barriere for muligheder for forandring i flere kommuner. Ændringer af skoledistrikter og/eller fusioneringer af skoler er et af de hyppigst anvendte politiske greb. Som nævnt ovenfor følges dette dog ofte af forældreprotester, som i flere tilfælde har fået byrådet til at droppe sine ændringer. Enkelte interviewpersoner fremhæver, at det delvist skyldes den politiske proces med manglende forældreinddragelse samt manglende beslutsomhed og ejerskab blandt byrådspolitikere. En interviewperson beskriver det således:

”Det kræver jo i høj grad politisk mod, og det kræver, at man også tør tage de protester, der kommer. () Altså politikerne er jo også valgt af samme borgere, så de skal også repræsentere deres ønsker og holdninger ind i det her, så det er jo politisk.”

En anden interviewperson fremhæver, hvordan inddragelse og dialog med forældre med mange ressourcer har været utilstrækkelig. Og det er med til at blokere for forandringer i skolerne:

”Vi har svært ved at sige, hvad der skal være i det for de ressourcestærke forældre, og det er jo fair nok. Man kan ikke som forældre bare sige, at nu gør man det her, fordi man gerne vil tage et socialt medansvar. Der må også være noget i det for dem og deres børn.”

KAPITEL 9

KOMMUNERNES STRATEGIER OG ERFARINGER

Kommunerne gør brug af en række forskellige strategier og tiltag i deres arbejde for at skabe mere blandede elevsammensætninger i grundskolen. På baggrund af interviewmaterialet præsenterer vi nedenfor seks modeller, som illustrerer, hvilke metoder og rationaler der ligger bag kommunernes forskellige tiltag:

- Simple distriktsændringer
- Skolesammenlægninger
- Trinmodellen
- Profilskoler
- Fondsmodellen
- Busmodellen

I praksis arbejder kommunerne med variationer af de forskellige modeller, og flere kommuner har ligeledes afprøvet flere forskellige tiltag samtidig. Formålet med kapitlet er dermed at fremhæve kommunernes erfaringer med modellerne, herunder deres egne vurderinger af, hvad der får dem til at virke, og hvad deres fordele og ulemper er i relation til arbejdet for at skabe blandede elevsammensætninger.

9.1 SIMPLE DISTRIKTSÆNDRINGER

Samtlige interviewpersoner fortæller, at de i kommunen løbende har foretaget ændringer i deres skoledistrikter. Ved at ændre på grænserne for skoledistrikterne kan kommunerne beslutte, hvilke boligområder der hører til hvilken skole. Det er et tiltag, som de fleste kommuner anvender for at sikre, at størrelsen og spredningen af nye elevgrupper i skolesystemet stemmer overens med kapaciteten på de forskellige distriktsskoler. Mange kommuner foretager derfor løbende små justeringer af skoledistrikterne hvert skoleår forud for optag af nye elever.

Nogle kommuner har derudover foretaget distriktsændringer med en intention om at ændre elevsammensætningen, så den bliver mere blandet med hensyn til elevernes socioøkonomiske og etniske baggrund. Fx har både Aarhus og Københavns Kommune anvendt dette redskab som en måde at påvirke elevsammensætningen aktivt.

Kommunernes indretning, boligstruktur og bosætningsmønstre har dog indflydelse på, hvordan distriktsændringer vil virke. Distriktsændringer vil være uproblematisk

i nogle kommuner, mens de i områder præget af udsatte boligområder ofte har skabt stor debat.

Derudover har man i Aarhus Kommune erfaret, at distriktsændringer ikke kan stå alene. Simple distriktsændringer har i sig selv vist sig at have begrænset virkning. Kommunen har fx tidligere etableret skoledistrikter, der bestod af både villaområder og almene boliger. Til trods for den sammensatte elevgruppe, der hørte til distriktet, endte distriktsændringerne med, at det alene var eleverne fra de almene boligområder, der endte med at gå på distriktsskolen. De andre familier fra det mere velstillede villaområde valgte at søge mod andre skoler.

På den måde kan distriktsændringer være "sårbare" over for forældre, der benytter det frie skolevalg eller vælger fri- eller privatskoler fremfor distriktsskolen, hvis de er utilfredse med de etablerede skoledistrikter.

FORÆLDRE PROTESTERER MOD ÆNDRINGER I DERES SKOLEDISTRIKT

Selvom distriktsændringer kan være et mindre indgribende tiltag fra kommunens side, har de både i Aarhus og Københavns Kommune oplevet stor politisk debat og forældreprotester. En interviewperson fra Aarhus Kommune fortæller:

"[Ændringer i skoledistrikter] er et svært redskab at bruge, fordi det vækker stærke følelser og kræver et meget stærkt politisk ejerskab og vilje til at stå imod. Det er jo ikke bare en sober debat. Der kommer også svinerier på sociale medier og alt muligt andet. Det kan virkelig blive ubehageligt."

I Aarhus Kommune har man derfor erfaret, at selvom distriktsændringer kan føre til både økonomiske besparelser og en mere blandet elevsammensætning, kan de være svære at gennemføre. Interviewpersonen fortæller nedenfor, hvordan forvaltningens forsøg på at ændre grænserne for kommunens skoledistrikter blev droppet på grund af protester fra forældre i distrikterne:

"Eleverne har jo krav på at gå i skole i deres skoledistrikt, og hvis ikke der er plads i et skoledistrikt, så skal vi bygge ud. Der ligger måske en halvtom skole lige ved siden af. Det har vi flere eksempler på. Der kan man jo spare ved at slå nogle streger på en anden måde. Så det var både en økonomisk gevinst, og det var samtidig et bestilt arbejde med at lave en mere sammensat elevfordeling. Men det røg ..."

For at distriktsændringer kan gennemføres og have den tilstræbte virkning, har de i Aarhus Kommune erfaret, at man ikke blot skal tænke på det på et administrativt plan, men også som en politisk og demokratisk proces, hvor der skabes et bredt politisk ejerskab og en vished blandt forældre om, at der bliver nødt til at ske noget på området.

En interviewperson fra Aarhus Kommune fortæller, at med så stort et udsat boligområde som Gellerupparken er det en udfordring at ændre de omkringliggende skoledistrikter, uden at elever fra hjem med høj socioøkonomisk status flyttes til en anden skole:

”Hvis man har et så stort område som Vollsmose eller Gellerup, så kan man ikke bare dele det ud på naboområderne og så få skoler, som forældrene synes, er attraktive, og som de vælger til med den elevsammensætning, der så er.”

I Aarhus Kommune har man erfaret, at mange forældre med etnisk dansk baggrund har valgt at skifte skole, hvis distrikter ændres, så der bliver flyttet en stor gruppe af elever fra Gellerupparken over til naboskolerne. Det har i praksis betydet, at elevfordelingen er blevet endnu mere skæv, og der har været en stor overvægt af elever med etnisk minoritetsbaggrund.

I Københavns Kommune har man ligeledes forsøgt sig med simple distriktsændringer som et redskab for at skabe mere balancerede elevsammensætninger. Den største udfordring i den forbindelse synes, ud over forældreprotester, at være manglende kapacitet. De populære skoler i Københavns Kommune med mange elever fra hjem med høj socioøkonomisk status er ofte fyldt helt op, og kommunen har derfor svært ved at finde pladser til elever fra familier med få socioøkonomiske ressourcer.

En interviewperson fra Københavns Kommune udtrykker problematikken således:

”[D]et har været svært at bruge skoledistriktsredskabet meget, fordi det handler sådan set om at finde plads til de her børn (). Og særligt på de populære og ressourcestærke skoler. Der er fuldstændig proppet. Så er det svært at ændre ret meget i skoledistrikterne for at få nogle lidt mere ressource svage ind.”

Mange kommuner har forsøgt sig med simple distriktsændringer. Og ved små justeringer kan det fungere som et relativt ukontroversielt tiltag. Samtidig viser erfaringerne fra Aarhus og Københavns Kommune, at effekterne af distriktsændringer er begrænsede, når de står alene, og kræver politisk enighed og stor involvering af forældre i processen.

9.2 SKOLESAMMENLÆGNINGER

Mange kommuner har gjort sig erfaringer med at sammenlægge to eller flere skoler i én hovedskole med skoleafdelinger på flere matrikler. Derved skabes der også ét stort skoledistrikt for den nye hovedskole. Børn i skolealderen har stadig ret til en plads på distriktsskolen, men ikke nødvendigvis på en specifik skoleafdeling i distriktet. Således er der mulighed for at fordele distriktselev administrativt mellem afdelingerne og derved påvirke elevsammensætningen på de enkelte skoleafdelinger.

Holstebro Kommune er en af de interviewede kommuner, som har erfaring med skolesammenlægninger. Kommunen besluttede i 2017 at sammenlægge fem skoler i Holstebro by til ét samlet skoledistrikt med tre skoleafdelinger. Kommunen lukkede i denne forbindelse to skoler og udvidede samtidig kapaciteten på de resterende tre afdelinger under den nye hovedskole, så de kunne rumme det samlede antal elever. Det var netop ønsket om at skabe en mere blandet elevsammensætning på skolerne, der førte til beslutningen om at etablere én skole med ét stort skoledistrikt i Holstebro by. Kommunen havde tidligere en meget opdelt elevbestand, hvor etniske minoritetsbørn var koncentreret på ganske få skoler. Kommunen besluttede derfor at lukke en skole, der lå i et socioøkonomisk velstillet villaområde med mange etnisk danske elever, og en skole med en høj andel af tosprogede elever for at blande elevgruppen. Politisk set blev det meldt ud, at man ønskede en maksimumkvote af tosprogede elever på 18 procent i hver af distriktets klasser.

FORVALTNINGEN FORDELER DISTRIKTETS ELEVER MELLEM SKOLEAFDELINGERNE

Eftersom distriktets elever har krav på en plads i skoledistriktet og ikke på en specifik skoleafdeling, har kommunen mulighed for at fordele eleverne administrativt mellem afdelingerne. I samarbejde med den nye skolebestyrelse oprettede kommunen en fordelingsmodel baseret på en række faktorer, der skulle sørge for en blandet elevsammensætning i alle klasser på tværs af skoleafdelingerne. En interviewperson fra kommunen beskriver fordelingsmetoden således:

”Altså ud over den tosprogede del, som ligger under det, kan man sige, så er der generelt en ambition om, at der dannes så bredt funderede klasser som muligt, hvor man tager højde for køn, trivsel, læring og faglighed og socioøkonomi. Så man prøver altså at bringe så mange parametre i spil, så man får en så stor diversitet som muligt.”

Forud for skolestart ønsker forældrene i skoledistriktet den afdeling, de helst vil have, at deres børn skal gå på. Ud over de forskellige parametre nævnt ovenfor tager kommunen altså også forældrenes ønsker samt afstanden fra elevens hjem til skoleafdelingerne med i betragtning, når eleverne skal fordeles.

Selvom den politiske målsætning og drivkraft for ændringen i skoledistrikterne var at skabe en mere ligelig fordeling af tosprogede elever på byskolerne, er der mange andre faktorer, der spiller ind i fordelingen af elever mellem de nye skoleafdelinger i distriktet, forklarer interviewpersonen:

”Man kigger også på sproglige forudsætninger, for vi kan også godt have et etnisk dansk barn, som kommer fra et sprogfattigt hjem, og som kan være lige så dårligt stillet som et tosproget barn. Der er rigtig mange forskellige data, der indgår. Der er sprogvurderinger fra dagtilbud, der er overleveringer generelt på børnenes trivsel og sociale forudsætninger. Alt det her bliver

puttet sammen ... og så bliver det vurderet ud fra et professionelt, sagligt grundlag.”

Ser man alene på elevgruppens sammensætning og diversitet, har Holstebro Kommune i store træk opnået det, de politisk set ønskede, med skolesammenlægningen, fortæller interviewpersonen:

”Ja, altså man kan sige, at man er jo lykkedes med det, som man gerne ville. Man ville jo gerne sænke procenten af tosprogede i de klasser, der nu er berørt, og i og med at man opløste klasserne og dannede nye klasser, og man derfor har fordelt børnene efter nye principper, så er det jo også det, man sidder med i dag. Man sidder med en væsentligt lavere procent af de tosprogede i et generelt perspektiv.”

Det lykkedes at skabe en mere blandet elevsammensætning i alle klasser på distriktets skoleafdelinger. Derudover har de også fået positive tilbagemeldinger fra både lærere, forældre og skolebestyrelsen, der fortæller, at deres skole er blevet bedre af, at de har fået større diversitet på alle skoleafdelinger. Selv forældre til de elever, der tidligere gik på en af de ressourcestærke skoler med en lav andel af tosprogede elever, udtrykker, at det har været positivt for skolen, fremhæver interviewpersonen.⁵⁰

SKOLESAMMENLÆGNINGER BEGRÆNSER FORÆLDRES FRIE SKOLEVALG

Det betyder dog ikke, at alle forældrene har bakket op om kommunens tiltag. Interviewpersonen fra Holstebro Kommune fortæller, at det for mange forældre har betydet, at deres børns klasse skulle opløses. Sammenlægningen af skoler, hvor eksisterende elever skal flyttes til nye afdelinger, har været et politisk valg, som også har skabt utryghed blandt nogle forældre og elever:

”Vi oplever tilbagemeldingerne fra forældrene til børnene, som siger, at de er glade for det her. Det betyder ikke, at vi ikke har været foruden en masse logistiske komplikationer, og man har som forældre også givet afkald på noget for at få noget andet. Det er jo ikke et valg, som man har haft. Det er noget, som vores politikere har truffet for dem.”

(...)

”Når man piller ved det her med skoledistrikterne, så piller man også ved forældrenes ret til det frie skolevalg. Forstået på den måde, at forældrene jo stadig har retten, men det, de har at vælge imellem, bliver jo reduceret på den her måde.”

Som interviewpersonen fremhæver, indskrænker denne form for skolesammenlægning forældrenes valgmuligheder. Tiltaget er dermed en måde at begrænse det frie skolevalg, hvilket kan være et hensigtsmæssigt greb for kommunernes forvaltning, men som samtidig kan lede til stor utilfredshed blandt forældrene:

”Man har jo forsøgt politisk at tale det op i forhold til at sige, at vi mener, at der er en kvalitet i at have en skole, der har en høj diversitet, men det er jo et holdningsspørgsmål. Så kan man godt vifte forældrene om næsen med diverse forskningsresultater (), men det er jo ikke det samme som, at det ændrer deres holdning.”

KRITIK FRA FORÆLDRE OG OPRETTELSEN AF EN NY FRISKOLE

Det er langt fra alle forældre, der har støttet op om kommunens tiltag, og de har i kommunen også oplevet betydelig modstand. Som modreaktion til kommunens ønske om at sammenlægge skoler og etablere et stordistrikt valgte en stor gruppe af de berørte forældre i 2017 at oprette en ny friskole i skoledistriktets område.

Det var hovedsageligt etnisk danske familier, der flyttede til friskolen, og derfor steg den samlede andel af tosprogede elever i distriktsskolen. Forud for etableringen af stordistriktet havde man i kommunen politisk meldt ud, at man ønskede en maksimumkvote på 18 procent tosprogede i hver af distriktets klasser. Eftersom 250 etnisk danske elever flyttede til den nyoprettede friskole, var det ikke muligt at opfylde denne målsætning. I dag ligger andelen af tosprogede i de enkelte klasser typisk mellem 20 og 30 procent. Interviewpersonen i Holstebro Kommune er derfor tilbageholdende med entydigt at kalde initiativet en succes:

”Jamen, jeg ved ikke, om jeg vil kalde det en god erfaring, når der opstår en friskole i protest over den her ændring (...). Det er selvfølgelig ikke uden komplikationer, men jeg vil sige, at hvis jeg skal buge ordet bæredygtigt, så har jeg fået et væsentligt mere bæredygtigt skolevæsen.”

Modellen er overførbart til andre kommuner med nogenlunde sammenlignelige vilkår, men der er mange forhold, der har indflydelse på, om det er en god løsningsmodel for andre kommuner med samme vilkår. Vigtigt er det dog, at politikerne i den pågældende kommune har vilje til at holde fast i målsætningen om blandede elevsammensætninger, fortæller interviewpersonen:

”Så som udgangspunkt vil jeg sige, at selvfølgelig er den overførbart, men det kræver jo indledningsvist, at der er politisk vilje til det, og at man også politisk er klar til at tage de negative konsekvenser, der kan komme af det, eksempelvis at der opstår friskoler, fordi der er forældre, der ikke ønsker, at deres børn skal være en del af sådan en øvelse, som den her er.”

Selvom Holstebro er det tydeligste eksempel i interviewmaterialet på en kommune, som har benyttet skolesammenlægninger som et redskab til at blande elever, er der også andre kommuner, der har forsøgt sig med lignende modeller. I Helsingør og Esbjerg Kommune har man ligeledes skabt store skoledistrikter ved at sammenlægge flere skoler i én hovedskole med flere skoleafdelinger. Modellerne i Helsingør og Esbjerg afviger dog på andre punkter og bliver beskrevet særskilt nedenfor.

9.3 TRINMODELLEN

Flere kommuner anvender en trinmodel, hvor skoler sammenlægges og etableres som skoleafdelinger inddelt efter klassetrin. Skoleafdelingerne vil fx være tiltænkt elever i indskoling (0.-3. klasse), mellemtrinnet (4.-7. klasse) eller udskoling (8.-9. klasse). Det skaber en fordeling af elever i skoledistriktet, som afhænger af elevens klassetrin fremfor eksempelvis afstanden til nærmeste skole, og det kan bidrage til at skabe en mere blandet elevsammensætning på de enkelte skoleafdelinger.

Helsingør Kommune er et af de bedste eksempler i datamaterialet på en kommune, der har indført trinmodellen, men også Svendborg og Københavns Kommune har erfaringer med modellen.

I 2012 besluttede Helsingør Kommune at omstrukturere deres skolevæsen og sammenlagde i den forbindelse en række skoler. Herved blev der skabt flere stordistrikter med skoler, der hver havde mellem to og fire afdelinger. Omstruktureringen var hovedsageligt begrundet i kapacitetsudfordringer og økonomiske overvejelser. Samtidig var der et fagligt argument om, at det var svært at sikre den rette faglige bredde på de tidligere små enkeltsporede skoler. Omstruktureringen blev derfor ikke iværksat med en direkte intention om at blande elevsammensætningen. Mens byrådet besluttede, at der skulle etableres nye skoler og skoledistrikter, var det op til de lokale skoleledelser at beslutte, hvordan inddelingen af skoleafdelinger skulle foregå i de nye distrikter.

I Snekkersten skoledistrikt havde man store udfordringer med meget opdelte elevgrupper. Distriktet bestod af tre skoleafdelinger: en lille skoleafdeling med en overvægt af økonomisk og socialt velstillede elever, en stor skoleafdeling med en blandet elevsammensætning og en tredje afdeling, der lå tæt op ad et udsat boligområde, med mange tosprogede elever og udsatte elever med sociale og faglige udfordringer, fortæller interviewpersonen:

”Jeg har den her lille 0. til 9. classes-skole, hvor der er mange udsatte børn, og hvor jeg kan se, at det simpelthen ikke er okay. Og de klasser, som jeg danner der, kan jeg ikke forsvare i en skole, hvor der er nogle klasser, der bliver sammensat med nogle elever med så massive udfordringer. Så det bliver meget hurtigt min analyse, at jeg bliver nødt til at kigge på, hvad jeg kan gøre.”

Det var samtidig en udfordring, at mange forældre i distriktet fravalgte skolen. Skolen havde kapacitet til at være en tresporet skole, men havde alligevel kun mellem et og to spor på hver årgang. På den måde var det også en økonomisk nødvendighed at trække flere forældre til skolen.

Skoleledelsen besluttede at inddele skoleafdelingerne efter en trinmodel for at blande eleverne og skabe cirkulation mellem skoleafdelingerne. Man

oprettede udskolingsklasser (7.-9. klasse) på skoleafdelingen med mange udsatte elever, mens de to andre skoleafdelinger skulle rumme både indskolingen og mellemtrinnet (0.-6. klasse). Eleverne fra det udsatte boligområde skulle således gå på en af de andre afdelinger i 0.-6. klasse, mens alle distriktets elever skulle gå på den tredje skole i udskolingen.

DER SKAL SKABES NYE FORTÆLLINGER OM SKOLERNE

Omstruktureringen af afdelingerne i Snekkersten medførte reaktioner fra bekymrede forældre. Mange forældre var utrygge ved, at alle elever i udskolingen skulle gå på en skole, der havde et rigtigt dårligt ry og mange udsatte elever. Skoleledelsen i distriktet prioriterede derfor at bruge meget tid på at informere forældrene og tage på besøg og vise rundt på netop denne skoleafdeling. Interviewpersonen fortæller om indsatsen således:

”Det var jo ikke problemfrit. Jeg havde rundvisninger derovre med forældrene fra både Borupgård og den lille afdeling, fordi de troede, at de ville blive slået ned om aftenen.”

Kommunen oplevede, at det var svært at skabe en ny historie om skolen ved det udsatte boligområde. Hvis det ikke lykkes at ændre forældrenes opfattelse af en skoleafdeling, er trinmodellen meget sårbar over for fravalg af skolen, når skiftene mellem afdelingerne sker. Det er en erfaring, flere kommuner, der har afprøvet trinmodellen, har gjort sig. Også i Københavns Kommune kan de berette om denne udfordring:

”Det, man bare risikerer med en udskoling som den, er jo, at det er let at skifte der. De ressourcestærke har meget let ved at hoppe over til nogle af privatskolerne. Og man skal passe rigtig meget på, når man laver de her udskolingsmodeller, at det så ikke bliver de udsatte, som går der, og som ender på den udskolingsskole, mens dem, der har mulighed for det, søger væk.”

Interviewpersonen fra Helsingør Kommune fremhæver, at kommunerne spiller en stor rolle i forhold til at undgå, at forældrene fravælger skolen ved trinskifte. Det er vigtigt, at kommunen har noget at tilbyde forældrene, særligt i områder med mange socioøkonomisk velstillede familier, så de ikke alene oplever, at deres børn pludselig skal gå på en ny skole, der ser anderledes ud eller måske har et dårligt ry:

”Men som sagt så synes jeg selv tit, at vi lægger noget til den her fortælling, fordi vi har svært ved at sige, hvad der skal være i det for de ressourcestærke forældre, og det er jo fair nok.”

Trinmodellen kan derfor ifølge interviewpersonen ikke stå alene:

”Man bliver nødt til at tilføje noget, som gør, at skolen bliver spiselig for de ressourcestærke. (...) Min pointe er bare, at det ikke kan stå alene, fordi der er nogle andre ting, der skal med. Altså hvis jeg var ressourcestærk forælder, så ville jeg sige: ’Hvad er der i det for mig? Ud over at mit barn nu skal gå i klasse med Mohammed og Ali, hvad er det så, jeg får?’”

En appel om social ansvarlighed og mangfoldighed er ikke nok til at få forældre med mange ressourcer til at bakke op om en omstrukturering, der indebærer, at deres børn skal gå i klasse med flere udsatte elever, mener interviewpersonen. Derfor valgte de i Helsingør Kommune en lokal strategi, der skulle gøre de enkelte skoleafdelinger i Snekkersten mere attraktive, specifikt for de socioøkonomisk velstillede familier. Det gjorde man ved at oprette særlige faglige profiler på afdelingerne (se afsnittet om profilskoler nedenfor).

På baggrund af ændringerne lykkedes det at nedsætte privatskolefrekvensen væsentligt og få en mere blandet elevsammensætning på distriktets tre skoleafdelinger, idet flere familier med relativt mange ressourcer begyndte at vælge distriktsskolen til.⁵¹

Strukturændringer kan understøtte nye stærke læringsmiljøer

Interviewpersonen understreger, at det ikke alene var på grund af oprettelsen af en trinmodel i distriktet, at kommunen oplevede succes med at blande elever fra forskellige sociale lag og samtidig fastholde flere elever i distriktet. Ændringerne i elevsammensætningen påvirkede også lærerne og pædagogerne, som begyndte at have større krav og forventninger til eleverne. Det skabte en vigtig positiv udvikling for læringsmiljøet, fremhæver interviewpersonen fra Helsingør Kommune:

”Vi havde en almindelig folkeskole med helt normale klasser, og for mig betød det noget i forhold til den måde, lærerne var sammen med eleverne på, og de forventninger, de havde fra lærernes side, til, hvad eleverne skulle kunne. Så på den måde er jeg helt sikker på, at de skabte en anden kultur. Og det løftede.”

Med de ændringer i skolestrukturen, som trinmodellen medførte, er det særligt vigtigt at have læringsmiljøet på de nye afdelinger for øje og tilpasse det efter de nye elevers behov. Når skolernes sociale og etniske sammensætning bliver mere divers, følger der typisk også nye sociale og faglige behov, som gør det nødvendigt, at lærere og pædagoger tilgår deres arbejde på nye måder. Det har været en udfordring i kommunen, som efter interviewpersonens overbevisning stadig har medarbejdere, der ikke i tilstrækkelig grad er rustet til at løfte læringsmiljøet for udsatte børn og unge:

”Vi har stadig en tendens til at skrue på børnene i stedet for at skrue på læringsmiljøet. Og så længe vi er der, så er det jo en udfordring, når der kommer nogle børn, som har nogle andre behov.”

9.4 PROFILSKOLER

Flere kommuner har arbejdet med profilskoler som et tiltag til at påvirke skolernes elevsammensætning. En tydelig faglig profil kan gøre skolen mere attraktiv og få flere og/eller bestemte typer familier til i højere grad at vælge skolen aktivt til. Og det kan bidrage til at ændre sammensætningen af elever på skolen.

Skoler med eksempelvis sciencelinjer, kunst- eller idrætsprofiler kan tiltrække forskellige grupper af elever og forældre. Både Helsingør, Esbjerg og Holstebro er gode eksempler på kommuner, der har arbejdet målrettet med profilskoler, mens Københavns Kommune også gør brug af profilmodellen på udvalgte skoler.

NYE PROFILER KAN SKABE NYE POSITIVE FORTÆLLINGER OM SKOLERNE

Det at give en faglig profil til en skole, bruges i mange kommuner som et greb til aktivt at ændre skolens ry blandt forældre. I Helsingør Kommune ønskede man eksempelvis at ændre den negative fortælling om en skole og gav derfor skolen en specifik faglig profil. Interviewpersonen fra kommunen fortæller:

”Der er alt for langt et aftræk på at skulle arbejde med, at historien bliver ændret, hvis jeg ikke på en eller anden måde laver en eller anden mere voldsom hændelse. Jeg vidste, at jeg havde lærerkræfterne til at lave den her sciencelinje. Der ville jeg have lærerkræfterne til at lave noget, som var attraktivt for rigtig mange forældre.”

De fleste kommuner har erfaret, at hvis en skole først har fået et dårligt ry, kan det være svært at ændre det igen. Fortællingen om en skole har ofte afgørende betydning for, hvorvidt forældre – særligt de ressourcestærke – ønsker, at deres børn skal indskrives der. Profilskoler kan være med til at ændre fortællingen om skolen. En interviewperson fra Holstebro Kommune fortæller, hvordan arbejdet med faglige profiler har haft en positiv betydning:

”Man [har] jo brugt de her profiler til at sige: 'Vi er ikke længere den skole, der var før sommerferien. Vi er en ny skole.' Selvom det for nogles vedkommende er det samme sted, hvor de kommer på arbejde og går i skole. Så man har brugt det som en katalysator.”

I Helsingør Kommune valgte man med succes at oprette en ny sciencelinje på en skoleafdeling, der ligger tæt på et udsat boligområde, for at trække flere elever fra ressourcestærke hjem til skolen:

”Der [er] de her to afdelinger, hvor vi arbejder i linjer, og der vælger jeg så at sige, at de to linjer, som appellerer mest til de ressourcestærke familier, dem lægger jeg på den skole, der har den laveste status.”

Profilerne i Helsingør blev derudover tydeliggjort af, at sciencelinjen eksempelvis deltog i konkurrencer og vandt præmier, mens idrætslinjen ligeledes vandt konkurrencer og stævner. Skolerne kunne brande sig på det høje niveau, som

profilerne var med til at understøtte, og det i sig selv medvirkede til at ændre fortællingen og give skolerne et positivt ry. Interviewpersonen fra Helsingør Kommune fortæller:

”Vi begyndte at tale om noget andet end kompenserende tiltag. Det er det, der nogle gange sker. Altså de skoler, som har mange udsatte børn, så kommer man til at brande sig på, at man har kompenserende tiltag, i stedet for at man brander sig på, at man kan noget fedt. (...) Man skal arbejde med at motivere forældre til at træffe nogle valg, der understøtter det, som man gerne vil for sit skolevæsen. Det tror jeg, bare er måden, fordi ellers så stemmer de bare i med fødderne og vælger privatskolen.”

I Esbjerg Kommune har man lignende erfaringer med, at profilskoler kan trække nye familier til – både familier fra distriktet og udefra. I kommunen havde man tidligere tre skoler med en høj andel tosprogede elever, som mange ressourcestærke forældre fravalgte. Kommunen iværksatte derfor en række initiativer for at gøre skolerne attraktive, bl.a. ved at etablere e-sports- og scienceprofiler. Det medførte ifølge interviewpersonen, at elever fra hele Esbjerg Kommune begyndte at søge ind på skolerne, hvilket skabte en mere blandet elevsammensætning.

Profilskolemodellen anvendes også i sammenhæng med andre tiltag for at ændre elevsammensætningen. I Holstebro Kommune indførte man fx profiler for at understøtte en større omstrukturering på skoleområdet, hvor flere skoler blev lagt sammen i én hovedskole med flere skoleafdelinger. Profilerne understøttede den gode fortælling om de nye skoleafdelinger og var med til at modvirke forældreprotester, forklarer interviewpersonen fra Holstebro Kommune nedenfor:

”Samtidig valgte man også at sige, at de tre undervisningssteder skulle have 10 særlige kendetegn. Det vil sige, at vi har en kunst og kultur-profil på en skole. Vi har en science på et andet undervisningssted, og så har vi motion og bevægelse på det tredje undervisningssted. Det var lidt for at tegne skolerne anderledes og være med til at skabe en anden fortælling om de her tre undervisningssteder. Det har jo været et led i, at man gerne ville tale den her nye organisering op.”

PROFILSKOLER KAN SKABE BLANDEDE ELEVSAMMENSÆTNINGER PÅ SKOLENIVEAU, MEN IKKE NØDVENDIGVIS PÅ KLASSENIVEAU

Kommunernes forskellige erfaringer viser, at etablering af profilskoler ikke alene handler om at ændre på forældres negative fortællinger eller om at understøtte større strukturændringer. Profilskoler er samtidig en måde, hvorpå kommuner kan skabe større bredde og diversitet i, hvilke typer af folkeskoler der er tilgængelige – både for at styrke konkurrencen om eleverne med privatskolerne og for i højere grad at lade elever fordele sig efter interesse fremfor geografisk afstand til skolen. Det kan bidrage til at skabe mere blandede elevsammensætninger

på profilskolerne, særligt fordi der ofte er et vist overlap mellem ens sociale baggrund og interesser. Som interviewpersonen fra Helsingør tydeliggør ovenfor, var sciencelinjen særligt appellerende for elever fra ressourcestærke hjem, mens sportslinjer omvendt appellerede til elever fra hjem med få socioøkonomiske ressourcer. Det kan skabe større social diversitet på skoleniveau, hvis der oprettes en sciencelinje på en udsat skole, men skaber ikke nødvendigvis større diversitet på klasseniveau, hvilket interviewpersonen beskriver således:

”Det første, jeg gør, er, at jeg beslutter mig for, at min udskoling skal være linjeinddelt. Altså man vælger at gå i en klasse med nogle klassekammerater, som er optaget af det samme som en selv. På det tidspunkt var der kun et par skoler i Danmark, der gjorde det, og der er også udfordringer i at gøre det sådan, for det gør jo også noget ved classesammensætningen, fordi man jo så kommer til at gå i klasse med nogle, som har de samme interesser som en selv.”

Profilskoler kan dannes på mange forskellige måder, men citatet ovenfor peger på, at jo større interesseoverlap der er mellem skolens profil og elevernes sociale baggrund, des større mulighed er der også for, at man kommer til at reproducere segregering af elever – ikke længere mellem skoler, men mellem profilklasser på skolerne.

9.5 FONDSMODELLEN

Rationalet bag modellen er at indgå projektsamarbejder med fonde om at løfte skolekvaliteten på bestemte skoler i kommunen. Samarbejde med fonde kan være en indgang for den enkelte kommune til at finde ekstra økonomiske ressourcer til at gøre bestemte skoler mere attraktive for familier i distriktet.

Esbjerg Kommune er det klareste eksempel på en kommune, som har indgået en række fondssamarbejder, hvor fondsmidler anvendes til at skabe faglige, fysiske og pædagogiske forandringer på særligt udsatte skoler i kommunen med henblik på at løfte optaget af distriktselever.

Som i mange andre kommuner har Esbjerg Kommune oplevet, at et stigende antal elever vælger folkeskolen fra til fordel for privat- og friskoler – særligt i områder med mange socialt udsatte elever. Politisk blev der formuleret en målsætning om at gøre folkeskolen mere attraktiv med det formål at styrke optaget af distriktselever på skolerne. Indledningsvist allokerede kommunen ressourcer til etablering af profilskoler for at understøtte det faglige miljø på skoler med mange udsatte elever. Derudover blev der som et særligt greb etableret en række fondssamarbejder, som tilførte skolerne ekstra økonomiske ressourcer, der skulle anvendes til at forny skolernes fysiske og pædagogiske rammer.

Som eksempel fremhæver interviewpersonen fra Esbjerg Kommune, hvordan en skole med mange elever fra ressourcetsvage hjem havde udfordringer med, at

eleverne mødte uoplagte op og havde højt fravær. Gennem et fondssamarbejde blev det muligt at skabe en morgenmadsordning på skolen, så alle elever fik den nødvendige energi fra morgenstunden og incitament til at møde op. Og elever, der ikke mødte op, blev samtidig hentet hjemme på bopælen:

”Det er det samme som det samarbejde, vi har fået med fødevarerbanken på Præstegårdsskolen, hvor eleverne – hvis de vælger det til – kan få morgenmad. Hvad det ikke har gjort i forhold til koncentration og ro på skolen og fokus på læring og sådan noget. () Det er også det her med fremmøde i skolen på Præstegårdsskolen. Hvis eleverne ikke kommer, så bliver de hentet. Der er nogle ressourcer, der bliver kastet ind i det.”

På en anden skole er der tilført fondsmidler til at afprøve nye pædagogiske metoder og løfte lærernes faglige kapaciteter:

”Signaturskolen, som er en del af et projekt sammen med KATA-fonden, hvor man arbejder ... det var det, man i gamle dage ville kalde 'projektorienteret'. Altså det her med at eleverne arbejder med et tema, en udfordring eller en problematik, og så er det dét, der danner afsættet for undervisningen. Så slutter det med en præsentation af de produkter og den proces, som de har været igennem læringsmæssigt. Og der har hele skolen været igennem et treårigt kompetenceløft for lærerne, og de sidste har faktisk været igennem nu her.”

De ekstra økonomiske ressourcer til at understøtte særlige pædagogiske metoder eller initiativer har været med til at sænke privatskolefrekvensen og øget elevoptaget i de lokale folkeskoler. Samtidig har det gjort det muligt at tiltrække flere ressourcestærke familier og skabe en mere socioøkonomisk og etnisk blandet elevgruppe på skolerne, fremhæver interviewpersonen:

”Der er mange tosprogede familier, så skolen bliver valgt fra af distriktets etnisk danske borgere. Og bare det her med, at det er kommet i gang. Altså, jeg tror, at de har haft 30-35 procent stigning i søgning til skolestart i børnehaveklasserne. Jeg tror måske faktisk også, at det er 40 procent. (...) Men det er det der med, at skolen melder ud, at det er det pædagogiske fundament, som man står på, og så er det det, som forældrene vælger til. Det er derfor, der også er nogle ressourcestærke forældre.”

Samarbejdet med fondene muliggør også bredere indsatser, hvor det ikke alene er skolerne, som er i fokus, men også relationerne til lokalmiljøet omkring skolen eller muligheder for fritidsjob eller videre ungdomsuddannelse:

”Præstegårdsskolen er blevet en del af det, der hedder 'Medvind i Østerbyen', som er et projekt, der er områdeomfattende, hvor der er en masse initiativer både i forhold til samarbejde med boligforeninger,

institutioner, lokalområdet og skolen. Der har vi fået et fantastisk samarbejde med det, der hedder Lauritzen Fonden og en masse andre fonde, som også har committed i helt op til 12 år til, at man arbejder med det afsæt i det, der hedder en backbonestrategi: at man er nødt til at have et helt område mobiliseret, hvis man vil have nogle forandringer på en skole eller i selve bydelen.”

Fondsmidlerne anvendes på den måde også til at styrke elevernes overgange fra skole til videre uddannelse og/eller beskæftigelse. Ifølge interviewpersonen har det en positiv effekt på læringsmiljøet og elevernes muligheder, at kommunen ved hjælp af fondsmidlerne er mere eksperimenterende i deres tilgange, end andre kommuner typisk har mulighed for:

”Det seneste er et projekt, hvor vi skal til at arbejde med fritidsjob, fordi der også er dokumenteret effekt i, at fritidsjob sikrer fastholdelse i uddannelse. Så laver vi undervisningen som et fritidsjobkørekort. Så det er hele tiden det her med at prøve at være lidt kreativ og kigge på den viden og den forskning, som vi har, og hvordan vi så kan sætte den i spil i forhold til de initiativer, som vi gerne vil.”

Ved at tilføje ekstra ressourcer til udsatte skoler ved hjælp af fondssamarbejder har Esbjerg Kommune ifølge interviewpersonen haft succes med at gøre skolerne markant mere attraktive for ressourcestærke forældre. Interviewpersonen understreger dog, at for at man kan lykkes med fondsmodellen og de forskellige initiativer, der følger med, er det ikke nok at have midlerne. Forudsætningen for at lykkes er, at der er en stærk faggruppe af lærere og pædagoger, der arbejder dedikeret med de forskellige initiativer.

EN UDFORDRING AT TÆNKE FONDE IND I KOMMUNENS DRIFT OG BØRN- OG UNGESTRATEGIER

De mange fondssamarbejder i kommunen fører til forskellige initiativer og strategier på kommunens skoler, og en udfordring kan være, at kommunens skolevæsen udgøres af en række forskellige tiltag uden en samlende strategisk ramme:

”Hvis man ikke er bevidst om det, så kan man godt få en broget buket af pædagogiske strategier og tiltag på skolerne, hvis man ikke er opmærksom på det. Men der synes jeg faktisk, at vores politikere er ret gode til at sige, at det er børne- og ungepolitikken, der danner fundamentet, og det er vi jo så committed til, fordi det er politisk vedtaget, hvilke indsatser, strategier og initiativer vi skal følge.”

Med fondene følger en række forpligtelser, som kommunen i kraft af sit samarbejde binder sig til. Det er derfor afgørende, at fondssamarbejdet ikke bliver indgået på fondens præmisser, men med afsæt i skolen og de behov, den står med.

”Det er benhårdt arbejde at finde fondene og finde ud af, hvilke projekter de er optagede af, og hvad vi er optagede af, fordi vi går ikke ud og leder efter en fond og siger: 'Nu har vi den her skole, og så skal vi finde en fond.' Vi går ud fra et helhedsperspektiv om, hvad det er, vi vil med den her skole. Og hvad vil vi med det her initiativ? Og er der så nogle fonde, der er inde i den kategori?”

Den største ulempe ved fondsmodellen er de relativt korte tidsperioder, som samarbejdet med fondene ofte strækker sig over. I Esbjerg Kommune har de erfaret, at det kan være udfordrende at planlægge den langsigtede drift med kortsigtede fondstilkud og skabe bæredygtige og langsigtede strategier på skoleområdet:

”Det jeg tror, at der måske også har været lidt en akilleshæl ved fondsarbejdet, hvis jeg skal være helt ærlig, det er, at det er en kortere periode, og når man så skal til at tænke det ind i driften, eller bevillingen ophører. Altså, hvordan gør man så det?”

Med de nye fondssamarbejder er der etableret et flerårigt samarbejde, og det er nødvendigt, fordi det ofte tager år, før nye tiltag vinder indpas hos lærere og pædagoger, og dermed før de nye metoder viser effekt, forklarer interviewpersonen.

Han understreger, at fondsmodellen derfor både kræver stor politisk vilje og opbakning, ligesom kommunal medfinansiering til de forskellige initiativer er en nødvendighed for, at tiltagene får effekt.⁵²

9.6 BUSMODELLEN

Grundidéen i busmodellen er, at tosprogede elever med et særligt sprogstøttebehov henvises og transporteres til en modtagerskole uden for deres eget skoledistrikt.

Folkeskoleloven giver mulighed for at tilsidesætte det frie skolevalg for elever, der har et særligt sprogstøttebehov, og henvise eleverne til en anden skole end distriktsskolen. Sprogstøttebehovet vurderes typisk på baggrund af en sprogtest inden skolestart. Busmodellen kan både fungere som et frivilligt tilbud til de af kommunens elever, der vurderes at have et særligt sprogstøttebehov, eller den kan fungere som en egentlig administrativ omfordelingsmodel, hvor kommunen afgør, hvorvidt og hvor mange elever med sprogstøttebehov der skal henvises til en anden skole end distriktsskolen.

Aarhus Kommune er en af de kommuner, der har størst erfaring med at henvise og transportere elever med sprogstøttebehov til andre skoler end elevernes distriktsskole.

Siden 2006 har Aarhus Kommune sprogscreenet alle børn med dansk som andetsprog forud for skolestart. Viser screeningen, at eleven har et "ikke uvæsentligt sprogstøttebehov", mister eleven det frie skolevalg. Det betyder, at eleven kun kan gå på den lokale distriktsskole, hvis denne skole har mindre end 20 procent elever med et væsentligt sprogstøttebehov. Er andelen højere end 20 procent, henvises eleven til en modtagerskole uden for distriktet, hvortil Aarhus Kommune betaler for bustransporten. Københavns Kommune gør brug af en frivillig model, hvor elever med væsentlige sprogstøttebehov har mulighed for at vælge en anden skole end distriktsskolen.

Ved på den måde at omplacere elever fra en skole til en anden kan busmodellen anvendes som et greb til at ændre elevsammensætningen på bestemte skoler.

Busmodellen er formentlig det mest omdiskuterede tiltag, som kommunerne arbejder med, og erfaringerne med brugen af tiltaget er meget blandede.

MÅL OM STYRKET LÆRING FOR HENVISTE BØRN OG STÆRKERE LÆRINGSMILJØER PÅ AFSENDERSKOLERNE

Ifølge interviewpersonerne fra Aarhus Kommune har kommunen i mange år haft udfordringer med skoler, som har meget høje andele af socialt udsatte elever og elever med etnisk minoritetsbaggrund. Som i andre kommuner har de oplevet, at særligt ressourcestærke etnisk danske forældre fravælger disse skoler. Denne tendens har skabt faldende elevtal og påvirket læringsmiljøet negativt på flere skoler. Aarhus Kommune har derfor gennem længere tid arbejdet målrettet med at skabe en mere socioøkonomisk og etnisk blandet elevsammensætning på kommunens skoler. Til det formål har busmodellen været benyttet. Alle tosprogede børn sprogtestes inden skolestart for at vurdere, om de har et alderssvarende dansk, eller om de har et væsentligt sprogstøttebehov. Hvis flere end 20 procent af en skoles kommende elever har et væsentligt sprogstøttebehov, bliver elever henvist til en anden skole. De henviste elever tilbydes bustransport til skolen, med henblik på at de her vil få en bedre sprogstøtte. Samtidig er der en forventning om, at læringsmiljøet bliver bedre på de skoler, som elever flyttes fra, når højst 20 procent af eleverne har sproglige udfordringer, og at det i sig selv er med til at gøre skolen attraktiv for andre forældre. Dette dobbelte formål ved busmodellen beskriver en af interviewpersonerne således:

"Og så er det jo vigtigt at sige, at det her selvfølgelig både handler om de elever, der bliver kørt i bus, og det handler også om det, der er tilbage – om der er en god skole der – og det handler i høj grad også om, at skolen også kan blive en god skole i fremtiden. Altså, at dem, der skal vælge skolen til, skal flytte til området. Det er selvfølgelig først og fremmest den enkelte elevs trivsel og læring, der også er i centrum i det her, men der er også et bredere perspektiv i at bruge den mulighed i folkeskoleloven."

For forældrene og den enkelte elev, som "busses", er det dog ofte utrygt og ubejlejligt at blive henvist til en anden skole. Derfor har kommunen også fokus på forældrene til eleverne i denne proces:

"Der er udviklet nogle gode procedurer i forbindelse med at tage vare på forældrene i det her. Sådan at det ikke bliver oplevet som et unødvendigt nederlag. Men selvfølgelig er det jo ikke positivt at få at vide: 'Dit barn kan ikke gå her på den lokale skole. Dit barn skal køre med bus til et eller andet sted langt væk i håbet om, at de bliver dygtigere.' Der er noget indbygget svært i markedsføringen eller overtalelsen af visse forældre, ikke? Men det lykkes."

Interviewpersonerne fra Aarhus Kommune vurderer, at busmodellen har været med til at vende udviklingen på nogle bestemte skoler, hvor der har været et dalende antal af elever med etnisk dansk baggrund:⁵³

"Man kan sige, at fra Hasle Skole er det lykkedes at vende udviklingen fra at være en skole, der med sikkerhed var endt som Tovshøjskolen og Ellekærskolen [skoler med en meget høj andel af tosprogede elever], hvis udviklingen var fortsat, og i dag er det en skole med et rigtig godt ry både på elevtal, karakterer og trivsel."

"[V]i har jo ikke 'bussing' i Gellerup og heller ikke i Bispehaven, fordi der er jo så mange børn, som vi så skulle køre i bus. Så det, den [busmodellen] har været brugt til, det har været at undgå, at andre skoler også tipper, og der har vi jo også indtil videre stået på en lokalmodel men vi kommer til at indføre 'bussing' nu også i Gellerup fremadrettet, når den nye skole står klar."

"BUSSING" SOM TILTRÆKNINGSSTRATEGI

Siden modellen blev indført i Aarhus, er mellem 40 og 150 elever hvert år blevet transporteret i bus til andre skoler afhængigt af elevoptag, elevernes sproglige niveau og politiske regler og undtagelser. Selvom antallet har været dalende de seneste år, forventer de i Aarhus Kommune at anvende busmodellen i forbindelse med byomdannelsen, der foregår i Gellerupparken, hvor der bl.a. skal stå en helt ny Gellerup Skole klar i 2025.

Kommunens håb er, at en helt ny skole med gode faciliteter vil tiltrække ressourcestærke forældre til området. Samtidig har kommunen besluttet allerede nu at melde ud, at skolen vil blive omfattet af busmodellen. En interviewperson fra kommunen fortæller, at hvis området skal tiltrække de forældre, de gerne vil have til bydelen, har det været nødvendigt at videreføre busmodellen og benytte dens signalværdi til at tiltrække ressourcestærke familier:

”Vi bygger en skole, som skal være en helt almindelig gennemsnitlig dansk folkeskole. Og så skal den selvfølgelig også være omfattet af de samme regler. Velvidende at det så også betyder, at nogle af de børn, der har dårlige sprogkompetencer, de bliver kørt et andet sted hen. Dermed kan vi også være med til at betrygge nogle af de danske elever, som vi gerne vil trække til, at det her bliver en skole for gennemsnittet. (...) Også selvom beboersammensætningen har ændret sig markant i både Bispehaven og Gellerup, så vil der blive flere børn, der kører med bus i årene, der kommer efter 2025. Det er nok det mest sandsynlige scenarie.”

HENVISNING SOM FRIVILLIGT TILBUD – KØBENHAVNERMODELLEN

I Københavns Kommune gør man ligeledes brug af en model til at omfordele elever med et væsentligt sprogstøttebehov til andre skoler end elevernes distriktsskole. I lighed med Aarhus Kommune er tiltaget blot ét blandt mange i arbejdet for at skabe en blandet folkeskole. Den væsentlige forskel fra busmodellen i Aarhus er, at det i København er et frivilligt tiltag. Familier, hvis børn har sproglige udfordringer, får et tilbud om at blive flyttet til en anden skole. Derudover kører de i København ikke eleverne rundt i bus. Det er familiernes egen opgave at transportere deres børn til de respektive modtagerskoler. Modtagerskolerne er forpligtet til at prioritere disse elever før andre elever, når de tildeler pladser. Tidligere tilbød kommunen elever på udsatte skoler en plads på mere ressourcestærke skoler. Erfaringerne med denne version viste sig dog at være, at det alene var de mest ressourcestærke familier fra de udsatte skoler, der valgte at tage imod tilbuddet. Derfor valgte man i København at ændre modellen, så den blev baseret på sprogtest, for at give de mest udsatte elever tilbuddet.

”Så har vi så kørt Københavnermodellen i forskellige udgaver. Først en, hvor man tilbød nogle på udsatte skoler at komme over på de mere ’hvide’ skoler. Og det var jo så typisk de ressourcestærke, der takkede ja. () Men så ændrede vi så procedure for nogle år siden, hvor vi sagde, at det kun er på baggrund af sprogvurdering, at man bliver tilbudt at få en anden skole. Og der fanger vi typisk de allermest udsatte. Igen, det er jo bare et tilbud.”

I forhold til Københavns Kommunes størrelse er det et relativt lille antal af elever, der er omfattet af modellen og bliver flyttet til andre skoler. En interviewperson fra kommunen fortæller, at de i 2019 flyttede cirka 90 elever. De familier, der er omfattet af modellen, synes at være glade for initiativet.

”Altså, de forældre, der vælger at gøre det, er superglade for det, og de vil det gerne. Det er jo også et frivilligt tilbud, fordi vi tvinger dem jo ikke, så de skal også lige selv sige ja til det.”

Københavns Kommune har lavet en evaluering af tiltaget og dets effekt på elevernes faglige kundskaber. Interviewpersonen fra kommunen fortæller, at der er en begrænset forbedring i det faglige niveau for de omfattede elever:

”Vi kan ikke se den store effekt af at flytte dem. Vi kan se en minimal effekt på deres læsekundskaber i 2. klasse eller sådan noget. Der bliver de en lille smule bedre, men ellers kan vi faktisk ikke se nogen effekt.”

MODTAGERSKOLEN HAR IKKE ALTID DE RETTE PÆDAGOGISKE KOMPETENCER OG FRITIDSMILJØER

En væsentlig udfordring ved modellen, som de har oplevet i Københavns Kommune, vedrører modtagerskolerne. Ressourcestærke skoler med mange elever fra ressourcestærke hjem har ikke nødvendigvis de pædagogiske forudsætninger for at støtte udsatte elever og deres læringsproces. Det kræver særlige faglige egenskaber og ressourcer at støtte udsatte elever og deres læring, men det er ikke alle skoler i København, der i tilstrækkelig grad har disse kompetencer. Skoler, der er vant til elever fra ressourcestærke hjem, har ikke nødvendigvis det rette læringsmiljø til at understøtte udsatte elever. Interviewpersonen fra Københavns Kommune beskriver det således:

”De er blevet bedre til det nu, men vi kunne jo se, at de ikke var ret gode til at løfte de her fem tosprogede elever, som de så fik. Altså, de gjorde dem ikke dygtigere, fordi de havde måske ikke et setup omkring dansk som andetsprog. De havde ikke et setup omkring samarbejdet med tosprogede forældre. De manglede det simpelthen. De er jo vant til nogle blege Østerbrobørn, hvor forældrene svarer på Forældreintra og kommer til møderne, og det kører bare. Og de havde måske svært ved at løfte det.”

Derudover har de i København erfaret, at miljøet og tiden omkring skoledagen har stor betydning. Det er ikke nødvendigvis nok at flytte en elev til en anden skole. Samarbejdet mellem skolen og elevens forældre samt fritidstilbud efter skole har også stor indflydelse på, hvorvidt en elev vil klare sig bedre fagligt. Interviewpersonen fra Københavns Kommune fortæller her om en af årsagerne til, at flytningen af elever ikke har så stor effekt:

”Det var så også noget af det, som vi kunne se i evalueringen: at børnene tog hjem og gik på fritidshjem derhjemme. Og det vil sige, at koblingen mellem skole, fritid og forældre bliver også ret tynd. Hvis man ligesom skal flytte et barn rigtigt, så kræver det på en eller anden måde, at alle omkring barnet taler sammen og er enige om, hvad vi gør. Hvis man bare tager hjem til Nørrebro fra Sortedam, hvor man alligevel ikke taler med skolen, og man alligevel ikke leger i fritiden, så er der nok også noget i det.”

9.7 OPSAMLING PÅ DEL III

SEGREGEREDE SKOLER SKABER CHANCEULIGHED OG UDFORDRER SAMMENHÆNGSKRAFTEN I KOMMUNERNE

Segregerede skoler er for mange kommuner med udsatte boligområder en problematik, der forstærker chanceuligheden blandt kommunens elever og udfordrer sammenhængskraften på tværs af sociale skel i kommunen. Derfor arbejder flere af kommunerne aktivt for at skabe mere blandede elevsammensætninger i deres skoler. Strategierne og tiltagene er forskellige, men kommunerne støder i vid udstrækning ind i de samme hovedudfordringer:

SEGREGERING MELLEML SKOLER AFSPEJLER BOLIGSEGREGERINGEN

Kommunerne oplever store sociale skel i borgernes bosætningsmønstre. Forældre bosætter sig i høj grad i områder, hvor naboernes baggrund minder om deres egen. Og forældre, der har ressourcerne, vælger også aktivt at bosætte sig i områder, hvor skolernes profil stemmer overens med deres egen. Uligheden i, hvilke boliger og hvilke områder familier har adgang/råd til, har således direkte betydning for, hvilke skoler familierne har adgang til. På denne måde afspejler boligsegregeringen i kommunerne i høj grad segregeringen mellem skoler.

FRIT SKOLEVALG BEGRÆNSER KOMMUNERNES MULIGHEDER

I mange tilfælde forsøger kommunerne at ændre skolernes elevsammensætning ved at ændre skolernes distrikter med henblik på at få flere ressourcestærke familier knyttet til udsatte skolers optageområde. Erfaringerne peger på, at velstillede forældre ofte protesterer mod distriktsændringer, og i mange tilfælde vælger de en privat- eller friskole eller benytter det frie skolevalg til at flytte deres børn til en anden folkeskole. Derfor har distriktsændringer ofte begrænset effekt i kommunerne.

UDSATTE SKOLER HAR ET DÅRLIGT RY BLANDT VELSTILLEDE FORÆLDRE

En central udfordring for kommunerne er, at skoler med mange elever med lav socioøkonomisk status ofte får et dårligt ry blandt de mere velstillede forældre, hvilket forstærker forældrenes tilbøjelighed til at søge mod andre skoler. For mange kommuner er arbejdet med skolernes omdømme derfor et væsentligt indsatsområde i bestræbelserne på at ændre skolernes sammensætning.

PROFILSKOLER KAN BIDRAGE TIL AT ÆNDRE UDSATTE SKOLERS OMDØMME

Flere kommuner forsøger at ændre udsatte skolers negative omdømme ved at give skolerne en bestemt faglig profil, som kan appellere til elevgrupper med forskellige sociale baggrunde. Det kan ske ved fx at etablere sciencelinjer eller fokusere på idræt/sport. Ofte kræver det økonomiske ressourcer, opsøgende kommunikation med forældre og de rette lærerkræfter at opnå succes med en profilskole. Flere forvaltningschefer fortæller dog, at det kan være et effektivt redskab til at trække flere elever fra velstillede hjem til skolen.

SKOLESAMMENLÆGNINGER KAN VÆRE ET EFFEKTIVT REDSKAB TIL AT BLANDE ELEVERNE

Nogle kommuner har gode erfaringer med at sammenlægge flere skoler i en hovedskole med skoleafdelinger på forskellige matrikler. Det giver kommunen nye muligheder for administrativt at fordele elever i distriktet, der søger om optag, mellem de forskellige afdelinger ud fra kriterier, som skal sikre en mere blandet elevsammensætning mellem afdelingerne. Herunder vælger nogle kommuner at trininddele afdelingerne (fx i indskoling, mellemtrin og udskoling), så eleverne fordeles på baggrund af deres alder/klassetrin fremfor fx afstand til skolen. Der er således forskellige varianter og måder, hvorpå kommunerne arbejder med skolesammenlægninger, men flere forvaltningschefer fremhæver, at modellen kan være en effektiv måde at begrænse det frie skolevalg og samtidig skabe en mere balanceret fordeling af elever i distriktet.

ØKONOMISKE INVESTERINGER KAN ØGE KVALITETEN AF UDSATTE SKOLER OG TILTRÆKKE FLERE ELEVER

Skoler med mange elever fra udsatte boligområder får i mange af kommunerne et større beløb per elev til at understøtte indsatser, der er målrettet udsatte elever. Og der er eksempler på kommuner, som har et særligt fokus på at samarbejde med fonde, der ønsker at medfinansiere projekter, som kan løfte kvaliteten af kommunens udsatte skoler. Det kan være i form af forbedringer/renoveringer af skolernes fysiske rammer, særlige pædagogiske indsatser eller indsatser, der skal styrke skolerne og elevernes relationer til det omkringliggende lokalsamfund. De massive økonomiske investeringer kan derved bidrage til både at styrke skoletilbuddet for udsatte elever og tiltrække flere elever fra distriktet, som tidligere søgte mod andre skoler.

INGEN POSITIVE STRUKTURÆNDRINGER UDEN DE RETTE LÆRERKRÆFTER OG LÆRINGSMILJØER

Succesen af skolestrukturændringer afhænger ikke alene af, at det lykkes at skabe en mere blandet elevsammensætning i kommunens skoler. Det er en forudsætning for at skabe en positiv forandring, at ændringerne understøttes af de rette lærerkræfter, som kan skabe læringsmiljøer, der passer til sammensætningen af elever og deres forskelligheder. Det handler både om de krav og (positive) forventninger, som lærerne møder eleverne med, og om lærernes pædagogiske kompetencer til at undervise en socialt blandet elevgruppe.

DEL IV

DISKUSSION,
KONKLUSION OG
ANBEFALINGER

KAPITEL 10

DISKUSSION OG VURDERING

Gennem skolepolitikken arbejder mange kommuner aktivt for at skabe en mere blandet grundskole. Vi har i Del III belyst en række forskellige strategier og tiltag på skoleområdet, som kommunerne gør brug af, og vi har fremhævet, hvad deres erfaringer hermed har været. Nedenfor giver vi vores vurdering af fordele og ulemper ved de forskellige kommunale strategier ved at sammenholde kommunernes erfaringer med centrale danske og internationale undersøgelser på området. Derudover drøfter vi nye mulige tiltag, der forventes at kunne bidrage til at mindske segregering mellem grundskoler i Danmark.

10.1 DISTRIKTSÆNDRINGER HAR BEGRÆNSET EFFEKT

Distriktsmodellen, hvor elever tilknyttes én skole på baggrund af et bestemt geografisk optageområde, har svært ved at modvirke segregering, fordi skolens område i udgangspunktet ofte allerede er socialt homogent. Det viser meget af den eksisterende danske og internationale litteratur (Bjerre-Nielsen & Gandill 2018a, Burgess et al. 2007, Musset 2012). Det vil sige, at folk i høj grad bosætter sig steder, hvor naboernes sociale baggrund ligner ens egen. Det betyder, at segregeringen mellem skoler og skoledistrikter i vid udstrækning afspejler segregeringsmønstrene i bosætning.

Mange af kommunerne forsøger at regulere området ved – i større eller mindre grad – at justere grænserne for skolernes distrikter for derigennem at påvirke skolernes elevsammensætning.

I et nyere dansk studie peger Bjerre-Nielsen og Gandill dog på, at distriktsændringer i overvejende grad påvirker velstillede familiers skolevalg og i langt mindre grad familier med lav socioøkonomisk status (Bjerre-Nielsen & Gandill 2018a). Således får ændringer, som sænker den gennemsnitlige socioøkonomiske status for elevbestanden i distriktet, i højere grad velstillede familier til at søge mod andre skoler end den lokale distriktsskole. På den baggrund konkluderer Bjerre-Nielsen og Gandill, at distriktsændringer ikke effektivt medvirker til at ændre eller sænke segregeringsniveauet i Danmark.

Som flere af interviewpersonerne også fremhæver i ovenstående, giver både det frie skolevalg og privat- og friskoler de velstillede familier mange muligheder for at vælge alternativer, hvis de er utilfredse med distriktsændringerne.

Studier fra både England, USA og New Zealand peger på, at netop tilstedeværelsen af skoler, som ikke er bundet af et distriktsområde, og som selv sætter sine optagekriterier, medvirker til at øge den socioøkonomiske (og etniske) segregering mellem områdets skoler (Alegre & Ferrer-Esteban 2010, Booker et al. 2005, Gorard 2016, Ladd & Fiske 2001, Logan & Burdick-Will 2016). Kommunernes vilkår for at foretage distriktsændringer, som sænker segregeringen, kan derfor være meget vanskelige i områder, hvor der er let adgang til andre skolealternativer, eller hvor forældre i protest opretter privat- og friskoler.

10.2 BUSMODELLEN SKABER DÅRLIGERE FAGLIGE RESULTATER OG STØRRE MISTRIVSEL

Den såkaldte busmodel har gennem flere år været et omdiskuteret redskab til at omfordele (tosprogede) elever. Aarhus og Albertslund Kommune er formentlig de to kommuner i Danmark, som har gjort sig flest erfaringer med at bruge busmodellen. Undersøgelsen her har fokuseret på Aarhus Kommune,⁵⁴ der siden 2006 har sprogscreenet alle børn med dansk som andetsprog forud for skolestart og "busset" elever med et væsentligt sprogstøttebehov til andre skoler end distriktsskolen, hvis denne allerede har mere end 20 procent tosprogede elever med et væsentligt sprogstøttebehov.

Der er meget få eksperimentelle evalueringer af effekten af busmodeller. En central undtagelse er forskere fra hhv. Aarhus Universitet og VIVE, som har målt på elevernes trivsel og de faglige effekter af busmodellen i Aarhus Kommune (Damm et al. 2020). Forskerne har endvidere kvalitativt undersøgt elevernes oplevelser med ordningen ved at følge dem i både skolen, fritidsordningen og transporten til og fra skole (Jensen & Vitus 2020).

Overordnet viser resultaterne af effektstudiet, at tosprogede elever med sprogstøttebehov trives dårligere og lærer mindre, hvis de henvises til en anden skole i kommunen, end hvis de begynder på den lokale folkeskole. Således er der en statistisk signifikant **negativ** effekt på henviste elevers resultater i matematik i 3. klasse og på elevernes læsning i 8. klasse, viser studiet.

Forskerne bag studiet finder, at den negative effekt er størst for henviste elever med sprogstøttebehov, som kommer fra skoledistrikter med en såkaldt magnetskole. Disse elever fra magnetskole-distrikter ville have klaret sig betydeligt bedre, hvis de ikke var blevet henvist til en anden skole, sammenlignet med henviste elever fra andre skoledistrikter. En magnetskole i Aarhus er kendetegnet ved at have en høj andel tosprogede, hvilket for disse skoler udløser et ekstra beløb per elev til at øge skolekvaliteten. De ekstra ressourcer giver magnetskolerne mulighed for at etablere mere målrettede og specialiserede tilbud til eleverne, og det kan være med til at forklare forskellen i faglige resultater, mener forskerne bag undersøgelsen (Børneforskningscenter 2020). I en aarhusiansk kontekst betyder ekstra ressourcer således mere for elevernes faglighed end henvisning af elever til andre modtagerskoler.

Med afsæt i spørgsmål fra den nationale trivselsmåling viser studiet desuden, at henviste elever med et væsentligt sprogstøttebehov oplever samme skoletilfredshed, men signifikant højere grad af mistrivsel i indskoling (fx ensomhed, hovedpine og mavepine) end de børn, der begynder i den lokale distriktsskole. Forskerne peger på, at dette kan skyldes, at de henviste elever føler sig socialt isolerede på modtagerskolen. Blandt de henviste 0. klasse-elever vælger 13 procent at tage bussen hjem efter skole og gå i SFO på deres lokale distriktsskole. Det betyder, at de ser mindre til deres klassekammerater efter skoletid, hvilket gør det sværere for dem at danne venskaber og relationer til deres klassekammerater på modtagerskolerne.

En betydelig andel af de henviste elever vælger også at skifte tilbage til deres lokale distriktsskole, hvis en senere sprogvurdering viser, at de ikke længere har et væsentligt sprogstøttebehov og derfor genvinder det frie skolevalg. Således har 43 procent af de henviste elever genvundet det frie skolevalg seks år efter skolestart. Og en tredjedel heraf flytter til den lokale folkeskole, mens en tredjedel flytter til en anden folkeskole. Det antyder, at mange henviste elever aldrig opnår en stærk tilknytning til modtagerskolen.

POTENTIALET FOR VENSKABER PÅ TVÆRS BLIVER IKKE INDFRIET

Forsker ved VIVE Sidsel Vive Jensen har gennem et års feltstudier på hhv. en magnetskole og en modtagerskole i Aarhus Kommune observeret, hvordan venskabsrelationer udvikler sig blandt skolestartere. Hendes observationer giver et indblik i både mulighederne og barriererne for social integration mellem elever med forskellig social og etnisk baggrund. Vive Jensen viser, at børn i blandede klasser ofte interagerer med hinanden på kryds og tværs af etniske skel, når de fx leger fangeleg i frikvarteret eller tegner sammen i timen (Jensen & Vitus 2020). Men interaktionen giver ikke nødvendigvis børnene en følelse af samklang og fælles gruppe-medlemskab. Ofte vælger børnene at danne venskaber med andre børn med samme etniske minoritets- eller majoritetsstatus. Det gælder både for elever på magnetskolen og for henviste elever på modtagerskolen.

For de henviste elever fremhæver Vive Jensen endvidere, at de kan føle sig som gæster, der ikke har ret til samme medbestemmelse og indflydelse som de andre elever på modtagerskolen. Denne oplevelse af ikke at være jævnbyrdig kan være med til at forklare, hvorfor målingerne viser større mistrivsel blandt de henviste børn.

Selvom det er vanskeligt at etablere venskaber på tværs af etniske baggrunde, er der stadig en række muligheder for at styrke børnenes vi-følelse i klassen, fremhæver Vive Jensen. Fx hvis skolerne arbejder mere fokuseret på at skabe solidaritet gennem flere situationer, hvor børnene har oplevelser med et fælles fokus og en fælles følelsesmæssig energi i situationen. Disse situationer kan eksempelvis opstå, når der bruges mere tid på fælleslege og fælles klasseoplevelser/udflugter. Eller det kan ske i SFO'en, hvor børnene i højere grad grupperer sig efter interesse (Børneforskningscenter 2020).

Vive Jensens forskning fremhæver en pointe, som også flere interviewpersoner i nærværende undersøgelse peger på: Det er ikke tilstrækkeligt med strukturelle ændringer som greb til at sikre en mere blandet elevsammensætning, hvis man vil lykkes med at styrke fagligheden og integrationen på tværs af sociale og etniske forskelle. Det er afgørende, at læringsmiljøet og den faglige kapacitet blandt lærerne på skolerne er tilpasset sammensætningen af elever.

Københavns Kommune har, som beskrevet i Del III, andre erfaringer med deres version af busmodellen, men på baggrund af evalueringen af henvisningspolitikken i Aarhus Kommune kan Institut for Menneskerettigheder **ikke** anbefale andre kommuner at gøre brug af en lignende busmodel. De henviste elevers dårligere faglige resultater, højere mistrivsel og følelse af ikke at være jævnbyrdige med de øvrige elever står efter vores vurdering ikke mål med det fald i etnisk segregering, som modellen potentielt kan bidrage til.

10.3 ØKONOMISKE RESSOURCER KAN GØRE EN FORSKEL

Erfaringerne fra Esbjerg Kommune samt evalueringen af henvisningspolitikken i Aarhus Kommune peger på, at økonomiske investeringer i skoler med mange udsatte elever kan give et stærkt løft i skolekvaliteten – ikke alene i forhold til fagligheden, men også i forhold til at tiltrække elever med forskellige sociale baggrunde.

For Esbjerg Kommune har samarbejdet med fonde åbnet muligheden for at investere massivt og gøre flere af kommunens skoler attraktive i flere forskellige henseender. Nogle skoler er blevet gennemrenoveret, har fået en ny faglig profil, har etableret madordninger eller har skabt nye typer af indsatser, der binder stærkere bånd mellem skolen og det omkringliggende samfund (fx til boligforeninger, ungdomsuddannelser og erhvervsliv). Andre skoler arbejder fokuseret med nye pædagogiske tilgange i undervisningen og har til formålet investeret i kompetenceudvikling af lærere og pædagoger.

Disse erfaringer viser, at der er ræson i at investere i udsatte skoler, og at der med økonomiske investeringer – fx understøttet af fonde – kan etableres kvalitetsskoletilbud, som tiltrækker socioøkonomisk velstillede familier fra skolernes distrikter.

Andre kommuner investerer også flere økonomiske ressourcer i skoler med mange udsatte elever (fx Københavns Kommune og Aarhus Kommune). Investeringen i en helt ny Gellerup Skole i 2025 i Aarhus Kommune kan også vise sig som et effektivt redskab til at tiltrække flere velstillede familier og derved skabe mere blandede skoler.

10.4 SKOLESAMMENLÆGNINGER KAN SKABE EN MERE BALANCERET FORDELING AF ELEVER

Kommunernes erfaringer med sammenlægning af skoler i én hovedskole med flere skoleafdelinger viser, at der er potentiale for at skabe en mere

blandet elevsammensætning mellem skoleafdelingerne i de enkelte distrikter. For mange kommuner har der ligget et økonomisk rationale bag sammenlægningen af skoler, idet tidligere skoler er blevet fusioneret med henblik på at løse kapacitetsudfordringer og spare penge. I andre kommuner er skolesammenlægninger dog også blevet anvendt som et strategisk greb til at ændre elevsammensætningen i skolerne. Ved således at udvide skoledistriktets optageområde, skabe en administrativ nøgle for elevfordeling eller kombinere med en trinmodel med profiler har kommuner som Holstebro, Svendborg og Helsingør skabt nye skoler, hvor eleverne er socioøkonomisk og etnisk mere blandede end tidligere.

Dog er der også eksempler på kommuner, som aktivt anvender skolesammenlægninger som et redskab til at øge segregeringen mellem skoleafdelinger. Eksempelvis valgte Herning Kommune i 2019 at etablere skoleafdelingen Holtbjerg nær et udsat boligområde og inden for Herningsholmskolens skoledistrikt. Formålet var at sikre opbakning blandt etnisk danske forældre til Herningsholmskolen ved at samle elever fra det udsatte boligområde på den nye Holtbjergafdeling. Med omkring 90 procent tosprogede elever med ikke-vestlig baggrund på den nye Holtbjergafdeling har ændringerne i 2019 således skabt store etniske forskelle mellem afdelingerne i distriktet. Herning Kommune er på den måde et illustrativt eksempel på, at potentialet ved en model med skolesammenlægninger afhænger af, hvordan og med hvilket formål den bliver anvendt i kommunerne.

Nogle af udfordringerne er at få etableret en administrativ fordelingsnøgle med de rette saglige optagekriterier, som kan skabe blandede skoler, eller at få etableret profilskoler i distriktet med de rette lærerkræfter, som kan få familier til at vælge skoleafdelinger på tværs af distriktet. Erfaringerne viser også, at det kræver stærk inddragelse af forældre i distriktet for at få deres opbakning og sikre, at velstillede familier ikke blot finder et privatskolealternativ.

Internationalt er der meget få undersøgelser af effekten af (som ved sammenlægning af skoler) at skabe stordistrikter på segregeringsniveauet mellem skoler i distriktet. En undtagelse er en spansk analyse af effekterne af skoledistriktsændringer i forskellige catalanske kommuner. Fælles for kommunerne i analysen er, at de alle udvidede de eksisterende skoledistrikter i færre og større skoledistrikter. Familierne kunne således forud for børnenes skolestart vælge mellem flere af de nærliggende skoler end tidligere. Analysen viser, at tiltagene medførte et klart fald i segregering blandt elever fra privilegerede familier, mens niveauet var uændret for elever fra kortuddannede familier (Alegre 2017). De spanske erfaringer peger således på, at store skoledistrikter med flere skoleafdelinger kan bidrage til at mindske segregeringen mellem skoler.

10.5 NYE MULIGHEDER FOR AT MODVIRKE SEGREGERING

Ovenstående giver et indblik i nogle af styrkerne og begrænsningerne ved de strategier, som kommunerne forfølger i deres arbejde for at modvirke segregering

i grundskolen. I nedenstående drøfter vi kort, hvilke mulige nye tiltag og ændringer i gældende lovgivning som ville kunne give kommunerne nye redskaber til at adressere udfordringer med højsegregerede skoler. Vi trækker i den forbindelse også på en række internationale erfaringer med at modvirke skolesegregering, som også kan vise sig nyttige i en dansk kontekst.

ETABLERING AF FÆLLES SKOLEDISTRIKTER

Når kommuner sammenlægger skoler, medfører det som udgangspunkt, at den nye storskole (jf. folkeskoleloven) har én leder og én skolebestyrelse. Ulempen herved er, at det kan bidrage til en oplevelse af afstand til ledelsen og bestyrelsen blandt forældre og medarbejdere tilknyttet de enkelte skoleafdelinger i distriktet. Nogle kommuner forsøger at imødegå dette ved at indsætte faglige afdelingsledere og oprette lokale dialogfora med repræsentation af forældre.

Et alternativt redskab er at gøre det muligt i folkeskoleloven at etablere fælles skoledistrikter for to eller flere skoler, inden for hvilke eleverne kan fordeles efter saglige kriterier, og hvor forældre til skolestartere må søge om prioriteret optag på skolerne i fællesdistriktet. Herved bibeholder den enkelte skole egen ledelse samt forældrebestyrelse, samtidig med at der er mulighed for at fordele elever mellem skolerne i fællesdistriktet. En model med fælles skoledistrikter deler på den måde idéslægtskab med klyngemodellen på gymnasieområdet, som foreslået af ekspertgruppen vedrørende fordeling af elever på de gymnasiale uddannelser.

Inspiration fra ekspertgruppen på gymnasieområdet

I en dansk kontekst har ekspertgruppen vedrørende fordeling af elever på de gymnasiale uddannelser anbefalet implementering af en klyngemodell for gymnasiernes elevoptag med henblik på at imødekomme udfordringer knyttet til kapacitet og skæve elevsammensætninger i danske gymnasier (Ekspertgruppen 2020). I lighed med etableringen af fælles skoledistrikter hviler klyngemodellen på idéen om, at elever kan søge om optag på forskellige gymnasieafdelinger inden for klyngen. Dernæst fordeler et fordelingsudvalg administrativt ansøgerne på de forskellige afdelinger på baggrund af kriterier som elevernes afstand til afdelingen, deres grundskolekarakterer eller socioøkonomiske baggrund. Det frie gymnasievalg er på den måde begrænset af den fordelingsnøgle, der gælder i klyngen. Ekspertgruppen vurderer: "(F)ordeling af de 25 procent af ansøgerne, som har det laveste gennemsnit ved folkeskolens afgangseksamen eller i standpunktskaraktererne, vil kunne gøre en reel forskel i forhold til at sikre en anden elevsammensætning og samtidig balancere hensynet til det frie valg" (Ekspertgruppen 2020).

I England har man positive erfaringer med lignende bandingmodeller, hvor ansøgende elever inddeles i grupper ("bands") på baggrund af testresultater eller karakterer. Skolerne har dernæst en øvre grænse for, hvor mange elever fra fx den bedst præsterende gruppe de må optage. Er der skoler, hvor antallet af ansøgninger fra bestemte elevgrupper overstiger den tilladte kvote, prioriteres der mellem ansøgningerne ud fra kriterier som afstand til bopæl og/eller søskende på

skolen.⁵⁵ Studier af modellen har vist, at medvirkende skoler har opnået en fagligt mere balanceret elevgruppe end tidligere, hvilket også har afstedkommet en mere balanceret socioøkonomisk og etnisk sammensætning af elever (Allen et al. 2012, Noden et al. 2014). Der findes lignende gode erfaringer fra forsøg i USA og Belgien (Chaplin 2002, Wouters 2016).

Etablering af fælles skoledistrikter er i lighed med en model med skolesammenlægninger en måde at begrænse forældres frie skolevalg, hvilket giver kommunerne nye muligheder for at balancere skolernes elevsammensætning. Begrænsningen i det frie skolevalg medfører naturligvis en risiko for, at nogle familier i stedet vælger en privatskole. Det frie skolevalg har dog altid været et begrænset "frit valg" for forældre, som bl.a. afhænger af de enkelte skolers kapacitet. På daginstitutionsområdet finder vi på lignende vis, at det frie valg for forældre er begrænset, og at der må ansøges om prioriteret optag på flere forskellige institutioner. Pointen er, at familier i mange sammenhænge allerede er vant til, at valg af offentlige institutioner i større eller mindre omfang er et begrænset valg, der kan afhænge af en række kriterier.

PRIVAT- OG FRISKOLER KAN BIDRAGE TIL AT MINDSKE SEGREGERING MELLEMSKOLER

Både de kvantitative og kvalitative resultater i denne undersøgelse peger på, at privat- og friskoler spiller en rolle for segregeringen af skoler i Danmark – ikke mindst i distrikter med udsatte boligområder. En række internationale studier viser, at skoler, som selv sætter sine kriterier for optag af elever, typisk medvirker til at øge segregeringen mellem skoler i området. Bl.a. finder engelske forløbsundersøgelser, at introduktionen af nye private (og offentlige) skoler, som selv sætter sine adgangskriterier, er associeret med både stigninger i økonomisk og etnisk segregering mellem disse skoler og skoler, der ikke selv bestemmer sine adgangskriterier (Goldstein & Noden 2003; Gorard 2016). Erfaringerne peger dog samtidig på, at de frie grundskoler i Danmark kan blive en vigtig faktor i forhold til at mindske segregering mellem skoler. Nedenfor præsenterer vi kort to muligheder, hvorigennem privat- og friskolerne kan inddrages i arbejdet for at mindske segregering.

Ændringer i tilskudssystemet til privat- og friskoler

Privat- og friskoler modtager et statstilskud, den såkaldte koblingsprocent, som er en procentandel af udgifterne til folkeskolen. Aktuelt er koblingsprocenten 76 procent af den gennemsnitlige udgift til en folkeskoleelev. Tilskuddet gives uden modkrav til privat- og friskoler om, hvilke elever skolen optager. Skolerne bestemmer selv, hvilke elever de ind- og udskriver. Det betyder også, at skolerne ikke har et (økonomisk) incitament – eller en forpligtelse – til at bidrage til at mindske segregeringen mellem grundskoler i Danmark. I en række andre lande har man på forskellig vis forsøgt at adressere dette. I Holland og England har man fx arbejdet med et progressivt tilskudssystem, hvor størrelsen på tilskuddet til den enkelte skole afhænger af de optagne elevers socioøkonomiske status (Ladd & Fiske 2011). Således udløser elever fra familier med lav socioøkonomisk status et

større tilskud end elever fra mere privilegerede hjem. Herved tilskyndes skolerne at optage en større andel af mindre privilegerede elever end ellers.

I flere danske kommuner med udsatte boligområder eksisterer der i praksis et progressivt tilskudssystem mellem kommunens **folkeskoler**, således at elever med bestemte baggrundskarakteristika udløser et større tilskud til den enkelte skole. Tilskudssystemet til privat- og friskoler giver i sin nuværende form dog ikke mulighed for at indføre noget tilsvarende for privat- og friskoler. En omlægning af tilskudssystemet, hvor der differentieres i tilskuddet eller gives en tillægstakst til privat- og friskoler, som optager elever med lav socioøkonomisk status, vil kunne øge incitamentet for den enkelte skole til netop at optage flere elever med lav socioøkonomisk status. Det forventes at kunne bidrage til at mindske segregering mellem skoler.⁵⁶

Reservering af skolepladser på privat- og friskoler til elever fra hjem med lav socioøkonomisk status

Andre lande har arbejdet med at reservere pladser på skoler til elever med bestemte baggrundskarakteristika som et greb til at udvide skolemulighederne for disse elever og mindske segregering.⁵⁷ Inspireret heraf kunne man åbne mulighederne for at ændre tilskudsbetingelserne til privat- og friskoler, så statstilskuddet til skolerne betinges af, at skolerne reserverer pladser til elever med bestemte karakteristika i et omfang, så skolerne i højere grad afspejler elevsammensætningen i kommunen. Det vil give kommuner med højsegregerede skoledistrikter nye muligheder for at balancere den segregering, som affødes af velstillede familier, der "flygter" til homogene privatskoler med høj socioøkonomisk status. Andre lande har arbejdet med at reservere pladser på skoler til elever med bestemte baggrundskarakteristika som et greb til at udvide skolemulighederne for disse elever og mindske segregering.

Reservering af skolepladser er ikke alene et redskab, der kan benyttes i relation til privat- og friskoler. Der er tilsvarende også potentiale i at åbne flere og mere målrettede muligheder for, at kommuner kan reservere pladser på folkeskoler til elever fra hjem med lav socioøkonomisk status – fx når det frie skolevalg benyttes.

Københavns Kommune har i en årrække reserveret pladser til tosprogede elever som et greb til at udvide skolemulighederne for disse elever og samtidig skabe en mere blandet elevsammensætning i kommunens skoler.

Som beskrevet i det juridiske kapitel reserverer en række kommuner allerede pladser til tilflyttere, når det frie skolevalg benyttes. Inspireret heraf kunne man give kommunerne yderligere muligheder for at reservere pladser, fx til elever fra hjem med lav socioøkonomisk status.

KAPITEL 11

KONKLUSION OG ANBEFALINGER

Segregerede skoler er stadig en udfordring i mange danske kommuner. Nyere danske studier peger på, at den ulige fordeling af elever med forskellige socio-etniske baggrunde i danske skoler kan have både positiv og negativ indvirkning på den enkelte elevs faglige resultater i skolen og videre livsforløb. Særligt elever fra familier med etnisk minoritetsbaggrund og lav socioøkonomisk status er udsat for negative klassekammerateffekter alene på grund af sammensætningen af elever på de skoler, de har adgang til. Det gælder i særdeleshed elever fra udsatte boligområder, som går på nogle af de mest segregerede skoler i Danmark. På den måde er segregerede skoler en strukturel udfordring for vores evne til at give alle børn og unge lige uddannelsesmuligheder.

Som flere af interviewpersonerne i rapporten påpeger, skaber segregerede skoler ikke alene ulighed i uddannelsessystemet, men udfordrer også den generelle sammenhængskraft i Danmark. Hvis kerneinstitutioner som grundskolen ikke længere er et mødested for børn og unge fra forskellige sociale lag og kulturer, mindsker vi den fælles forståelse, tillid og solidaritet på tværs af sociale grupper, som utallige undersøgelser ellers viser, er kendetegnende for Danmark.

Rapporten her viser, at der stadig er stærke sociale forskelle mellem, hvilke familier der til- eller fravælger den lokale distriktsskole. Socioøkonomisk velstillede familier har markant større tilbøjelighed til at fravælge den lokale skole, hvis skolen har relativt høje andele elever fra mindre velstillede hjem. De velstillede familier søger mod skoler, hvor elevsammensætningen afspejler deres egen sociale baggrund. Dette mønster gælder generelt, men i særdeleshed også blandt familier, som enten bor i distrikter med udsatte boligområder eller er bosat i et udsat boligområde.

Denne tendens er en af drivkræfterne bag segregeringen i danske grundskoler. Det afspejles også af, at den generelle socioøkonomiske segregering i danske grundskoler har været stigende siden 2008.⁵⁸ Desværre placerer kommuner med udsatte boligområder sig blandt de mest segregerede kommuner i Danmark, samtidig med at der er meget store forskelle i, hvordan kommunerne har udviklet sig over tid. Nogle kommuner er lykkedes med at mindske segregeringen, mens den er øget i andre.

Som fremhævet af flere interviewpersoner i rapporten er der ingen tvivl om, at boligpolitikken er et helt afgørende indsatsområde, hvis segregeringen i grundskolen skal mindskes. Adgangen til billige boliger i hele kommunen, fremfor i bestemte koncentrerede områder, er et centralt greb til at give socioøkonomisk udsatte familier adgang til flere blandede skoler. Selvom boligpolitikken er et vigtigt indsatsområde, har rapporten her et mere snævert fokus på kommunernes skolepolitik og potentialerne heri.

Det er Institut for Menneskerettigheders vurdering, at der på det skolepolitiske område er behov for flere forskellige typer af tiltag, hvis den socioøkonomiske og etniske segregering mellem grundskoler i Danmark skal mindskes. Ofte er der et meget stort overlap mellem elever med etnisk minoritetsbaggrund og elever med lav socioøkonomisk status – særligt i de udsatte boligområder. Anbefalingerne lægger derfor vægt på tiltag, der kan bidrage til at mindske den socioøkonomiske segregering ud fra den betragtning, at det også vil mindske den etniske segregering mellem skoler.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler følgende:

11.1 ANBEFALINGER

1. Folkeskoleloven skal sætte fokus på elevernes socioøkonomiske baggrund ved sammensætningen af eleverne på skolerne.

Segregerede skoler er i mange danske kommuner et fænomen, som ikke alene udfordrer kommunernes sammenhængskraft, men også deres evne til at give alle skolebørn lige muligheder i uddannelse uanset deres etniske og sociale baggrund. Det er særligt udtalt for skolebørn fra udsatte boligområder, der i overvejende grad har etnisk minoritetsbaggrund, er fra hjem med meget få socioøkonomiske ressourcer og har adgang til nogle af de mest segregerede skoler i Danmark.

På den baggrund mener Institut for Menneskerettigheder, at folkeskoleloven bør sætte fokus på sammensætningen af elever i folkeskolen og give kommunerne til opgave at sikre, at skolerne i videst muligt omfang afspejler befolkningssammensætningen med hensyn til socioøkonomisk baggrund. Det er altid ulovligt at lægge vægt på etnisk baggrund, når man ønsker at påvirke skolers elevsammensætning. Socioøkonomisk blandede skoler vil dog efter alt at dømme også medføre større etnisk mangfoldighed på skoler, da etniske minoritetsbørn er stærkt overrepræsenterede blandt børn med lav socioøkonomisk status – særligt i de udsatte boligområder.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor, at Folketinget ændrer folkeskoleloven, så det tydeliggøres, at den enkelte skoles elevsammensætning i videst muligt omfang skal afspejle den socioøkonomiske diversitet i den kommune, skolen er en del af.

2. Flere muligheder i lovgivningen for at ændre skolernes elevsammensætning.

Mange kommuner arbejder gennem deres skolepolitik aktivt for at påvirke elevsammensætningen i kommunens skoler. Ofte kan udfordringerne med socio-økonomisk segregering imidlertid ikke løses med ét tiltag alene. Det varierer fra kommune til kommune, hvilke tiltag der vil kunne medvirke til at mindske segregeringen, og ofte kan der være brug for en kombination af flere strategier og tiltag.

Folkeskoleloven giver i dag kommunerne en række muligheder for at påvirke elevsammensætninger, herunder mulighed for at lave distriktsændringer eller skolesammenlægninger med afdelingsskoler samt at henvise elever med væsentligt sprogstøttebehov til andre skoler end distriktsskolen. Undersøgelsen i Del III viser imidlertid, at distriktsændringer har begrænset effekt, ligesom henvisning af børn med et væsentligt sprogstøttebehov til andre skoler end distriktsskolen ved den såkaldte busmodel kan skabe dårligere faglige resultater og større mistrivsel. Sammenlægning af skoler er et tiltag, der kan medvirke til at skabe en mere blandet elevsammensætning, men det medfører som udgangspunkt, at den nye storskole har én leder og én skolebestyrelse. Ulempen herved er, at det kan bidrage til en oplevelse af afstand til ledelsen og bestyrelsen blandt medarbejdere og forældre tilknyttet de enkelte skoleafdelinger i distriktet.

En mere fleksibel lovgivning vil give kommunerne bedre muligheder for at iværksætte tiltag, der kan påvirke skolernes elevsammensætning under hensyn til de forhold, der gør sig gældende lokalt. Som fremført i Del IV kunne disse tiltag eksempelvis være:

- i) Mulighed for etablering af fælles skoledistrikter for to eller flere skoler, inden for hvilke eleverne kan fordeles efter saglige kriterier, og hvor forældre til nye elever må søge om prioriteret optag på skolerne i fællesdistriktet. Herved bibeholder den enkelte skole egen ledelse samt forældrebestyrelse, samtidig med at der er mulighed for at fordele elever mellem skolerne i fællesdistriktet.
- ii) Reservering af pladser til børn fra hjem med lav socioøkonomisk status, når det frie skolevalg benyttes.
- iii) Pålæg/incitament til privat- og friskoler om at optage elever med lav socioøkonomisk status m.v.

Eftersom disse tiltag ikke tidligere – eller kun i begrænset omfang – har været afprøvet i en dansk kontekst, er det oplagt at følge og evaluere effekterne af eventuelle nye tiltag.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler på den baggrund, at Folketinget i lovgivningen giver kommunerne flere muligheder for at ændre på skolernes elevsammensætning med henblik på at skabe en socioøkonomisk mere blandet elevfordeling.

3. Kommunerne må ikke medvirke til ulovlig forskelsbehandling og/eller øget etnisk segregering.

Rapporten viser, at en række kommuner har gode erfaringer med at sammenlægge skoler, således at to eller flere skoler lukker, men benyttes som skoleafdelinger under en ny storskole. Flere kommuner vælger at trininddele afdelingerne eller give dem en særlig faglig profil. Denne kombination giver kommunerne større mulighed for at fordele elever mellem afdelingerne og samtidig skabe attraktive skoletilbud, som kan tiltrække eller fastholde elever i distriktet.

Der er dog også eksempler på kommuner, hvor skolesammenlægninger har bidraget til at øge den etniske segregering markant. Andre eksempler viser, at skoler har fordelt eleverne i den enkelte skole efter ulovlige kriterier såsom etnicitet eller sprog uden at foretage en egentlig sprogscreening.

Det fremgår ikke udtrykkeligt af folkeskoleloven eller dens bemærkninger, at det er ulovligt at lægge vægt på etnicitet eller at have øget segregering for øje, når der sker elevfordeling.

Der er således et behov for at sikre, at kommuner altid, når elever fordeles, gør dette på baggrund af lovlige og saglige kriterier, der ikke medvirker til ulovlig forskelsbehandling på grund af etnicitet og/eller med øget etnisk segregering for øje. Dette bør fremgå udtrykkeligt af folkeskoleloven.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor, at Folketinget ændrer folkeskoleloven, således at det direkte fremgår heraf, at elevfordeling ikke må medvirke til ulovlig forskelsbehandling og/eller øget segregering.

4. Behov for et mere effektivt tilsyn.

Børne- og Undervisningsministeriet har på ulovbestemt grundlag en generel forpligtelse til at følge med i, hvordan lovgivningen inden for ministeriets område administreres, herunder om lovgivningen generelt overholdes, og om den fortsat er hensigtsmæssig (sektortilsyn). Dette gælder således for folkeskoleloven, der hører under ministeriets område. I det almindelige sektortilsyn ligger ikke en pligt til at udøve et legalitetstilsyn.

Ministeriet har en række reaktionsmuligheder ved kommunernes manglende overholdelse af reglerne. Det være sig eksempelvis at gå i dialog med kommunerne, at vejlede kommunerne om gældende regler, at udstede et såkaldt hyrdebrev eller at indkalde en kommune til en overholdelsessamtale. Ministeriet kan også, hvis kommunen ikke har til hensigt at rette ind/ikke er enig i ministeriets fortolkning af reglerne, rette henvendelse til Ankestyrelsen med anmodning om, at de foretager et tilsyn.

Ankestyrelsen fører tilsyn med kommunernes overholdelse af lovgivningen, herunder folkeskoleloven. Ankestyrelsen beslutter selv, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag, fx hvis der modtages en klage. Ankestyrelsens reaktionsmuligheder omfatter vejledende udtalelser, at sætte en ulovlig kommunal beslutning ud af kraft, udstedelse af tvangsbøder, anlæggelse af anerkendelsessøgsmål m.v.

Rapportens juridiske analyse viser eksempler fra praksis, hvor kommuner og skoler har fordelt elever efter ulovlige kriterier eller med det formål for øje at øge segregeringen fx for at fastholde elever med etnisk dansk baggrund. I enkelte af disse sager gik hverken ministeriet eller Ankestyrelsen ind i sagen.⁵⁹

På den baggrund er det efter instituttets opfattelse nødvendigt at sikre et mere effektivt tilsyn, der af egen drift tager sager op, hvor der sker elevfordeling på et ulovligt grundlag, eller hvor segregeringen øges.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor, at der sikres et mere effektivt tilsyn i Børne- og Undervisningsministeriet og/eller Ankestyrelsen, der påser, at kommunerne overholder lovgivningen – herunder folkeskolelovens regler om fordeling af elever og forbuddet mod ulovlig forskelsbehandling.

5. Indsamling af data for skoledistrikter giver kommuner og forskere mulighed for systematisk at følge udviklingen i segregering.

For at kunne evaluere, hvorvidt tiltag som distriktsændringer er virksomme i forhold til at mindske segregeringen mellem skoler, er det nødvendigt, at der systematisk indsamles data over kommunernes skoledistrikter og deres tilhørende adresser. Det er en forudsætning for at kunne følge udviklingen i den socioøkonomiske fordeling af familier i distrikterne og betydningen heraf for segregeringen i skolerne. Disse data indsamles ikke systematisk i dag. Forundersøgelserne til denne rapport indikerer, at kommunerne har meget forskellig praksis omkring data over skoledistrikter.

Kommunerne har data over de gældende skoledistrikter for indeværende skoleår, men få kommuner gemmer disse og følger udviklingen heri over tid. Derfor er der behov for, at kommunernes data over skoledistrikter på årlig basis indsamles og gemmes i et centralt register til gavn for både kommuner og forskere på området.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor, at kommunernes data over skoledistrikter samles og valideres centralt hos Børne- og Undervisningsministeriet som en del af Uddannelsesstatistik og gøres tilgængelige på Danmarks Statistik til fremtidig brug af både kommunerne selv og forskere på uddannelsesområdet.

BILAG A

UNDERSØGELSER AF SEGREGERINGSMØNSTRE I DANMARK

Flere nyere danske studier har undersøgt sociale mønstre i segregering på bopælsniveau og på grundskoleniveau blandt familier i Danmark, der har børn i skolealderen. Studierne peger overordnet på, at der er sket en markant geografisk adskillelse af børnefamilier i Danmark – særligt blandt familier i hhv. toppen og bunden af indkomstskaalen. Danske børnefamilier lever således mere opdelt end for blot 20 år siden, hvis vi ser på deres indkomst. Samme tendens afspejler sig i elevsammensætningen på danske grundskoler. Her er billedet ligeledes, at børn af forældre fra arbejderklassen og forældre uden for arbejdsmarkedet i højere grad går i grundskole med andre elever med samme sociale baggrund. Dette gør sig også gældende i den anden ende af det sociale spektrum. Børn fra overklassen går i langt højere grad i klasse med andre børn fra overklassen end børn fra andre sociale klasser.

Andre studier viser, at der i Danmark også er en skarp etnisk opdeling, både hvad angår bosætningsmønstre og sammensætningen af elever i grundskolen. Børn og forældre med etnisk minoritetsbaggrund er i høj grad koncentreret i bestemte boligområder og på bestemte grundskoler. Der er samtidig et stort overlap mellem familier med etnisk minoritetsbaggrund og begrænsede socioøkonomiske ressourcer – når der måles på uddannelsesniveau, indkomst og beskæftigelsesgrad.

Segregering i grundskolen på baggrund af etnicitet og socioøkonomiske forhold bliver særligt problematisk, fordi det kan skabe negative klassekammerateffekter – som i højere grad påvirker børn fra familier med få socioøkonomiske ressourcer og etniske minoritetsfamilier. Høj segregering i grundskolen skaber dermed – alt andet lige – meget ulige uddannelsesmuligheder for bestemte børn og unge alene på baggrund af sammensætningen af deres skolekammerater.

Nedenfor gennemgår vi et udsnit af de nyeste studier af segregeringsmønstre i Danmark i forhold til bosætning og grundskoler:

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2019): Børn bor i opdelt nabolag

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd udarbejdede i april 2019 en registerbaseret analyse af sociale bosætningsmønstre og elevsammensætninger i grundskolen blandt familier med seksårige børn (AE 2019b). Analysen konkluderer, at børnefamilier i høj grad bor i områder med naboer, der har samme sociale

klassebaggrund som dem selv. Denne tendens gør sig særligt gældende i toppen og bunden af klassespektret. Eksempelvis er omkring hver anden af de 100 tætteste naboer til overklassens børns også fra overklassen eller den højere middelklasse. Og næsten 70 procent af naboerne til børn, hvis forældre er uden for arbejdsmarkedet, kommer fra arbejderklassen eller klassen uden for arbejdsmarkedet. Samme skæve fordeling finder analysen, når der ses på sammensætningen af børnenes klassekammerater. Børn fra ressourcestærke familier går i højere grad i klasse med andre ressourcestærke børn og omvendt for børn fra familier med få socioøkonomiske ressourcer. Næsten halvdelen af klassekammeraterne til børn fra overklassen er selv fra overklassen eller den højere middelklasse.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2018): De blandede skoler forsvinder i stor udstrækning

I 2018 undersøgte Arbejderbevægelsens Erhvervsråd udviklingen i antallet af grundskoler i Danmark med en socialt blandet elevsammensætning målt på forældrenes disponible indkomst (AE 2018). Analysen finder, at der er sket et fald i antallet af "blandede" skoler. I 2007 var der 677 skoler med en blandet elevsammensætning, mens tallet i 2018 var 415. Det svarer til et fald i andelen af blandede skoler fra knap 40 procent til 28 procent.

Kraka (2017): Segregering i de danske grundskoler

Kraka udgav i 2017 en registerbaseret analyse, der belyser segregering i danske grundskoler i perioden 2000-2013 (Vasiljeva et al. 2017). Analysen tager afsæt i alle grundskolebørn i 8.-9. klasse og deres forældres uddannelsesbaggrund og arbejdsmarkedstilknytning og beregner på den baggrund et segregeringsindeks for hvert år i perioden. Udviklingen i indekset viser, at danske grundskoler er blevet mere opdelt i perioden, når der måles på forældrenes uddannelsesbaggrund. Børn af lavtuddannede forældre er blevet mere koncentrerede på bestemte skoler. Det samme er tilfældet for børn af højtuddannede forældre. Omvendt er segregeringsindekset for grundskolerne faldet i perioden, hvis der måles på forældrenes arbejdsmarkedstilknytning, dog stadig til et relativt højt niveau. Det gælder både for børn af forældre, der kortvarigt eller langvarigt er svagt tilknyttet arbejdsmarkedet. I en tidligere analyse udgivet af Kraka ses det, at fordelingen af elever i 8.-9. klasse med ikke-vestlig minoritetsbaggrund har ligget relativt stabilt og på et højt segregeringsniveau i perioden 2004-2014 (Kaarsen et al. 2016).

Enkelte danske studier har forsøgt at undersøge, hvad der kan forklare udviklingen i segregering i danske skoler, ved at se på mønstre i forældres skolevalg.

Beatrice Rangvid (2007): Living and learning separately?

Seniorforsker ved VIVE Beatrice Rangvid udgav i 2007 en undersøgelse af segregering i hhv. københavnske grundskoler og skoledistrikter målt på elevernes etniske baggrund (Rangvid 2007). I artiklen finder hun, at den etniske segregering i København er højere på grundskoleniveau end på skoledistriktsniveau. Rangvid fremhæver, at socioøkonomiske forskelle mellem elevernes forældre (indkomst,

arbejdsmarkedsstatus, uddannelsesniveau) kan forklare en del af den etniske segregering i københavnske grundskoler, men indikerer i en opfølgende artikel, at særligt fravalg af folkeskolen til fordel for privatskoler blandt etnisk danske forældre, der bor i områder med mange ikke-vestlige indvandrere, er en af hovedårsagerne til den høje etniske segregering i københavnske folkeskoler (Rangvid 2009).

Bjerre Nielsen & Gandill (2019): Defying Attendance Boundary Policies and the Limits to Combating School Segregation

I et nyt dansk ph.d.-studie undersøger Bjerre-Nielsen & Gandill (Bjerre-Nielsen & Gandill 2018a), hvordan kommunale forandringer i skoledistriktsgrænser påvirker forældres skolevalg. Studiet viser, at forandringer i skoledistrikter, som sænker distriktets gennemsnitlige socioøkonomiske status, særligt får ressourcestærke forældre til at fravælge distriktsskolen til fordel for privat- og friskoler eller andre folkeskoler. Det samme er dog ikke tilfældet for forældre med lav socioøkonomisk status. På den baggrund fremfører Bjerre-Nielsen og Gandill, at distriktsændringer ikke effektivt medvirker til at ændre eller sænke segregeringsniveauet i Danmark.

OECD (OECD 2019): Balancing School Choice and Equity – An International Perspective Based on Pisa

OECD udgav i efteråret 2019 en rapport, som på baggrund af data fra PISA-undersøgelserne giver et internationalt, sammenlignende billede af sammenhængen mellem segregering og skolesystemer i forskellige lande. Rapporten giver bl.a. indblik i, hvordan niveauet af socioøkonomisk segregering mellem skoler ser ud i Danmark i relation til øvrige OECD-lande. Således fremgår det af rapporten, hvordan Danmark sammen med de øvrige nordiske lande ligger relativt lavt, hvad angår den socioøkonomiske segregering af udsatte elever ("disadvantaged students"). Rapporten viser endvidere, hvordan der på landeniveau er en positiv sammenhæng mellem segregering og ulighed i læsefærdigheder. Det vil sige, at i lande med høj segregering har den enkelte elevs socioøkonomiske status relativt større betydning for elevens læsefærdigheder end i lande med lav segregering mellem skoler. I et internationalt perspektiv placerer de nordiske lande – herunder Danmark – sig i gruppen af lande med både (relativt) lav segregering mellem skoler og (relativt) lav betydning af elevens socioøkonomiske baggrund for forskelle i læsefærdigheder.

EKSISTERENDE UNDERSØGELSER OM KLASSEKAMMERATEFFEKTER I EN DANSK KONTEKST

Begrebet klassekammerateffekt refererer i litteraturen ofte til den påvirkning af den enkelte elev – i enten positiv eller negativ retning – som skyldes, at eleven går i klasse/skole med kammerater med forskellige evner og/eller baggrundskarakteristika. Klassekammerater kan fx have positiv eller negativ indflydelse på den enkelte elevs præstationer ved afgangsprøver eller på elevens videre livsforløb efter skolen.

Ofte peges der i litteraturen på, at klassekammerateffekten fx virker gennem rollemodeller, hvor elever inspirerer, motiverer og lærer af hinanden og danner fælles normer og aspirationer, som på positiv vis understøtter den enkelte elevs faglige præstationer og forventninger til videre uddannelse. Omvendt kan negative klassekammerateffekter opstå, hvis elever fx forstyrrer undervisningen eller fjerner lærernes faglige fokus, eller mere indirekte, hvis elevernes forældre ikke i samme grad som andre forældre understøtter elevernes uddannelsesforventninger. Der er med andre ord en række kanaler, hvorigennem klassekammerater kan have positiv eller negativ betydning for den enkelte elev.

Der er en omfattende international litteratur om, hvilken betydning klassekammerater kan have for den enkelte elev – særligt for den enkeltes karakterer ved afgangsprøverne i grundskolen. Den internationale litteratur viser dog ikke et entydigt billede af, hvilke elevsammensætninger der skaber hhv. positive og negative klassekammerateffekter (Epple & Romano 2011, Sacerdote 2011, Zimmer & Toma 2000).

I en dansk kontekst er der siden 2007 udarbejdet en række centrale analyser på området. Her tegner der sig et mere klart billede af, at elever fra ressourcetsvage familier og elever med ikke-vestlig minoritetsbaggrund har særligt positive effekter af at gå i klasse med elever fra ressourcestærke familier. Samtidig er det dog også disse elevgrupper, som udsættes mest for negative effekter, hvis klassekammeraterne i stort omfang er fra ressourcetsvage hjem. Enkelte danske studier forsøger ikke alene at se på de kortvarige klassekammerateffekter – fx afgangskarakterer – men også på effekterne på længere sigt i forhold til den enkeltes uddannelsesniveau, beskæftigelsesgrad og erhvervsindkomst senere i livet. I dette afsnit gennemgår vi et udsnit af de danske undersøgelser og deres resultater:

Kraka/Deloitte (2018): Hvad betyder klassekammeraterne for det enkelte barns fremtid?

I efteråret 2018 udsendte Kraka i samarbejde med Deloitte en rapport, som på baggrund af registerdata om danske grundskoleelever og deres forældrebaggrund undersøger, hvad klassekammeraterne betyder for den enkelte elevs fremtid (Binderup Jørgensen et al. 2018). Rapporten ser både på kortsigtede effekter i form af karakterer opnået ved afgangsprøven i 9. klasse og på de langsigtede effekter i form af uddannelsesniveau, beskæftigelsesgrad og erhvervsindkomst 20 år efter afgangsprøven i grundskolen. Rapportens hovedkonklusioner er, at elever, der går i grundskole med andre elever med en ressourcestærk familiebaggrund, alene af den grund opnår både højere karakterer ved afgangsprøven og højere uddannelsesniveau, beskæftigelsesgrad og erhvervsindkomst senere i livet. Dertil viser resultaterne, at de positive klassekammerateffekter generelt er stærkere for elever fra ressourcetsvage hjem. Samtidig viser rapporten, at mange klassekammerater fra ressourcetsvage hjem sænker den enkelte elevs afgangskarakterer. Det gælder i særlig grad for elever med forældre, der har små eller mellemstore indkomster.

Rapporten undersøger derudover betydningen af at gå i klasse med elever med ikke-vestlig indvandrerbaggrund. Her finder rapporten, at andelen af ikke-vestlige indvandrere ikke har en signifikant effekt på afgangskaraktererne for den enkelte elev. Det betyder, at der ikke er en særskilt effekt af ikke-vestlige indvandrere i klassen ud over effekten af deres socioøkonomiske baggrund. Dog finder rapporten, at der er negative klassekammerateffekter af at gå i klasse med mange elever med ikke-vestlig indvandrerbaggrund på den enkelte elevs beskæftigelsesgrad og erhvervsindkomst senere i livet. De negative effekter gælder dog i særlig grad elever med forældre med lave indkomster og elever, der selv har ikke-vestlig indvandrerbaggrund. For elever med forældre med mellem- og højindkomster er der ingen signifikante effekter.

Rapportens resultater peger dermed på, at meget segregerede/opdelte grundskoler, hvor elever med hhv. ressourcestærke og ressourcetsvage forældre klumper sig sammen i forskellige grundskoler, kan medføre negative klassekammerateffekter, som i særlig grad rammer elever med etnisk minoritetsbaggrund.

Bjerre-Nielsen & Gandill (2018): Do peers matter? Only if you need them (and meet them)

Bjerre-Nielsen og Gandill giver med denne artikel den nyeste og metodisk vel nok mest solide undersøgelse af klassekammerateffekter i danske folkeskoler (Bjerre-Nielsen & Gandill 2018b). Ved hjælp af data for ændringer i skoledistriktsgrænser konstruerer Bjerre-Nielsen og Gandill en kontrol- og indsatsgruppe med henblik på at undersøge betydningen af elevers klassekammerater for den enkelte elevs faglige resultater i dansk og matematik. De finder ingen klassekammerateffekter for elever fra socioøkonomisk velstående hjem, når de "eksponeres" for mere ressourcestærke klassekammerater. Omvendt er der stærke positive effekter for elever med lav socioøkonomisk status, som samtidig har stor sandsynlighed for at vælge distriktsskolen. På baggrund af disse resultater påpeger forfatterne, at ændringer i den socioøkonomiske elevsammensætning i grundskoler kan bidrage til at styrke ligheden i uddannelsessystemet – særligt på grund af de positive effekter for børn fra mindre velstående hjem.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2012): Uddannelse skal styrkes gennem hele livet – Fordeling og Levevilkår 2012

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd udgav i 2012 en registerbaseret analyse af betydningen af andelen af elever fra ressourcetsvage hjem på den enkelte elevs afgangskarakterer fra grundskolen og på elevernes uddannelsesniveau, 10 år efter de har afsluttet grundskolen (AE 2012). Analysen finder, at der er positive klassekammerateffekter, særligt for elever fra ressourcetsvage hjem, hvis der er mere end 30 procent elever fra ressourcestærke hjem i klassen. Med andre ord trækker elever fra ressourcestærke hjem deres klassekammerater fra ressourcetsvage hjem op. Det gælder både for den enkelte elevs karakterniveau og for andelen, som har færdiggjort eller er i gang med en uddannelse 10 år efter grundskolen. Analysen viser derudover, at effekterne kan gå to veje. Elever

fra ressourcestærke hjem trækker således hele klassens karakterniveau opad, hvis de ikke bliver for få. Omvendt påvirker andelen af børn fra resourcesvage hjem de andres karakterniveau og uddannelse negativt, hvis andelen af børn fra resourcesvage hjem overstiger ca. 30 procent.

Beatrice Rangvid (2003): Educational Peer Effects – Quantile Regression Evidence from Denmark with PISA2000 data

Seniorforsker ved VIVE Beatrice Rangvid publicerede i 2003 en undersøgelse af klassekammerateffekter blandt danske grundskoleelever på baggrund af data for læsetestscores fra PISA-2000 (Rangvid 2003). Rangvid finder, at der er positive og statistisk signifikante klassekammerateffekter for de lavest præsterende elever i klasserne. De bedst præsterende elever i klassen er dermed med til at hæve læsetestscoren for de lavest præsterende elever. På baggrund af studiets resultater konkluderer Rangvid, at en blandet sammensætning af elever med forskellige evner optimerer de gennemsnitlige resultater for alle.

CEPOS (2015): Klassekammerateffekt og inklusion i folkeskolen – effekt eller ideologi?

CEPOS meldte sig i 2015 ind i debatten om klassekammeraternes betydning for den enkelte elevs faglige præstationer gennem en registerbaseret analyse (Christoffersen & Larsen 2015). I analysen finder CEPOS, at der gennemsnitligt er positive klassekammerateffekter ved en større socioøkonomisk spredning mellem eleverne. Dog peger CEPOS på, at der er store forskelle i effekternes retning afhængigt af den enkelte elev og klassekammeraternes socioøkonomiske baggrund. Analysen fremhæver på den baggrund, at der er forskellige karakteristika ved klassekammeraterne, som virker hhv. positivt og negativt på den enkelte elevs faglige præstationer, og at der er behov for mere forskning på området, før man kan give policyanbefalinger om, hvordan elevsammensætningen påvirker den enkelte elevs faglige præstationer.

Enkelte analyser har fokuseret på PISA-testscores blandt elever med etnisk minoritetsbaggrund, herunder hvilken betydning skolens socioøkonomiske status og andelen af elever med ikke-vestlig indvandrerbaggrund på skolen har for den enkelte elevs PISA-testscore. Studierne har ikke fokus på at isolere en klassekammerateffekt, men er interessante i denne sammenhæng, fordi de bl.a. belyser, hvordan forskelle i grundskolers socioøkonomiske og etniske elevsammensætning er statistisk associeret med forskelle i testresultater mellem etnisk danske elever og etniske minoritets elever.

VIVE (2020): PISA Etnisk 2018: PISA 2018 med fokus på elever med indvandrerbaggrund

VIVE udgav i foråret 2020 en rapport, der undersøger forskellene i PISA-testscores mellem elever med indvandrerbaggrund og elever med etnisk dansk baggrund (Christensen et Al. 2020). Undersøgelsen viser, at selvom præstationsgabets er blevet mindre over tid, er der store forskelle i testscores i læsning, matematik og naturfag mellem elever med hhv. etnisk dansk og ikke-vestlig baggrund.

Undersøgelsen viser samtidig, at hvis der tages højde for forskelle i elevernes og skolernes socioøkonomiske karakteristika, mindskes forskellene i PISA-testscores mellem de to grupper betragteligt. Derudover viser undersøgelsen, at testscoren for elever med indvandrerbaggrund samvarierer negativt med andelen af elever med indvandrerbaggrund på skolen. Det vil sige, at elever med indvandrerbaggrund umiddelbart opnår lavere faglige kompetencer i læsning, matematik og naturfag jo større andel elever med indvandrerbaggrund, der er på deres skole. Men når der kontrolleres for elevernes og specielt skolernes forskellige socioøkonomiske forskelle, forsvinder de statistiske forskelle stort set. Forskellen i socioøkonomisk baggrund mellem elever med og uden indvandrerbaggrund ser således ud til at drive en stor del af den forskel, som ses i faglige kompetencer mellem elever på forskellige skoletyper. På den baggrund fremhæver forfatterne, at den socioøkonomiske sammensætning i skolens elevmasse har en klar sammenhæng med elevernes opnåede PISA-resultater – måske i højere grad end andelen af elever med indvandrerbaggrund på skolen.

Lignende resultater finder forfatterne til PISA Etnisk 2015-undersøgelsen (Greve & Krassel 2017), men de står derudover i kontrast til tidligere danske studier, der har haft fokus på betydningen af skolens andel af elever med indvandrerbaggrund for elevernes testscores.

Jensen & Würtz (2011): The effect of immigrant concentration in schools on native and immigrant children's reading and math skills

Eksempelvis finder Jensen og Rasmussen i en videnskabelig artikel fra 2011, at koncentrationen af elever med indvandrerbaggrund på skolen er negativt korreleret med den enkelte elevs PISA-testscore (Jensen & Rasmussen 2011). Det vil sige, at den enkelte elevs testscore falder, når andelen af elever med indvandrerbørn på skolen stiger. Det gælder både for elever med og uden indvandrerbaggrund, men betydningen er størst for elever uden indvandrerbaggrund. Forfatterne fremhæver dog, at elever med indvandrerbaggrund er mere eksponeret for negative effekter af skolens elevsammensætning, fordi de i højere grad går på skoler med mange elever med indvandrerbaggrund end etnisk danske elever. En stor begrænsning ved studiet er, at forfatterne i deres statistiske modeller ikke kontrollerer for den socioøkonomiske sammensætning af elever på skolerne. Eftersom forældre med indvandrerbaggrund oftest har lavere socioøkonomisk status end etnisk danske forældre, er koncentrationen af elever med indvandrerbaggrund på skolerne og elevernes socioøkonomiske status stærkt negativt korreleret. Som også undersøgelsen af PISA-2018 peger på, kan forskellene i vid udstrækning netop forklares af forskelle i skolernes og elevernes socioøkonomiske status.

OECD (OECD 2012): Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools

OECD-rapporten udkom i 2012 og undersøger med afsæt i data fra PISA-undersøgelsen i 2009, hvordan OECD-landene placerer sig indbyrdes på baggrund af elevernes læsetestscore. Herudover sammenligner rapporten, hvilken relativ betydning elevernes og skolernes socioøkonomiske baggrund har for deres

læsefærdigheder. Hermed giver rapporten et internationalt, komparativt billede af, hvilken betydning socioøkonomisk status både på elev- og skoleniveau spiller for forskellene i læsefærdigheder mellem elever i de enkelte lande.

Rapporten finder, at forskelle i elevernes læsefærdigheder i væsentligt mindre omfang skyldes forskelle mellem skoler i Danmark sammenlignet med de fleste andre OECD-lande. Hvilken skole du går på, har således **relativt** mindre betydning for elevernes læsefærdigheder i Danmark. Her ligner Danmark de øvrige nordiske lande såsom Sverige, Norge, Finland og Island. Dog viser rapporten, hvordan forskelle i læsefærdigheder, som skyldes forskelle mellem skoler, i høj grad forklares af elevernes og skolernes socioøkonomiske baggrund i Danmark.

BILAG B

BEREGNING AF SES-INDEKSET

Det socioøkonomiske indeks i denne rapport er konstrueret ud fra den første komponent fra PCA-analysen baseret på de nedenstående fire standardiserede variable:

- famind_rankz: Variablen baserer sig på familiernes ækvivaleret disponible indkomst. Det gør det muligt at sammenligne familiernes indkomst uafhængigt af deres størrelse og alderssammensætning. Variablen er rangeret.
- højudd_z: Variablen er en "dummy", som har værdien 1, hvis minimum én forælder i familien har en lang videregående uddannelse som højest fuldførte uddannelse.
- kortudd_z: Variablen er en "dummy", som har værdien 1, hvis minimum én forælder i familien har folkeskolen som højest fuldførte uddannelse eller ikke har en registreret uddannelse, samtidig med at ingen af forældrene har en lang videregående uddannelse eller en ph.d.-grad.
- besk_sumz: Variablen er et gennemsnit for forældrenes beskæftigelsesgrad.

For hvert år i datasættet er vægtene fra den første principal komponent anvendt til at danne SES-indekset. På tværs af årene er der minimale variationer mellem hhv. vægtenes størrelse, og hvor stor en andel af variansen som førstekomponenten forklarer. For 2018 forklarer den første principal komponent 52 procent af variationen, hvilket er tilfredsstillende og sammenligneligt med lignende undersøgelser (Bjerre-Nielsen & Gandill 2018a, Rangvid 2009):

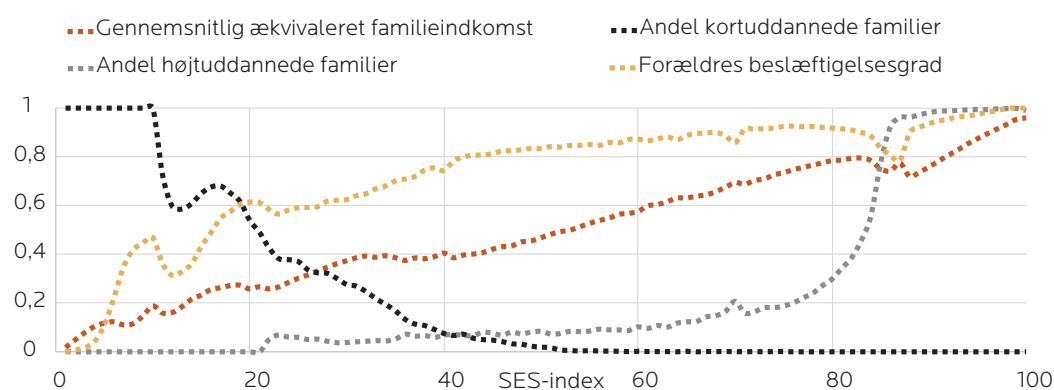
$$\text{SES} = -0,50\text{kortudd}_z + 0,41\text{højudd}_z + 0,57\text{famind_rankz} + 0,50\text{besk_sumz}$$

Ækvivaleret disponibel familieindkomst og beskæftigelse tildeles de relativt tungeste vægte i indekset tæt efterfulgt af forældrenes uddannelsesniveau.

SES for 2018 varierer mellem -3,33 og 4,66 med et gennemsnit på 0. Skolernes socioøkonomiske status er beregnet som et gennemsnit af elevbestandens SES for hver enkelt skole. I 2018 varierer skolernes socioøkonomiske status mellem -2,63 og 1,64 med et gennemsnit på 0.

For at give et indtryk af SES-indeksets underliggende variable har vi i figuren nedenfor plottet gennemsnitsværdierne for hver variabel ved hver SES-percentil.

FIGUR 12: GENNEMSNITSKARAKTERISTIKA SOM FUNKTION AF SES-INDEKS, 2018.



Note: Figuren plottes gennemsnitsværdierne for de variable, der er anvendt til at konstruere SES-indekset. Hvert plot viser gennemsnitsværdien af variabelen inden for hver SES-percentil. Ækvivaleret familieindkomst er rangeret og afgrænset mellem 0 og 1. Det samme er variabelen for forældrenes beskæftigelsesgrad.

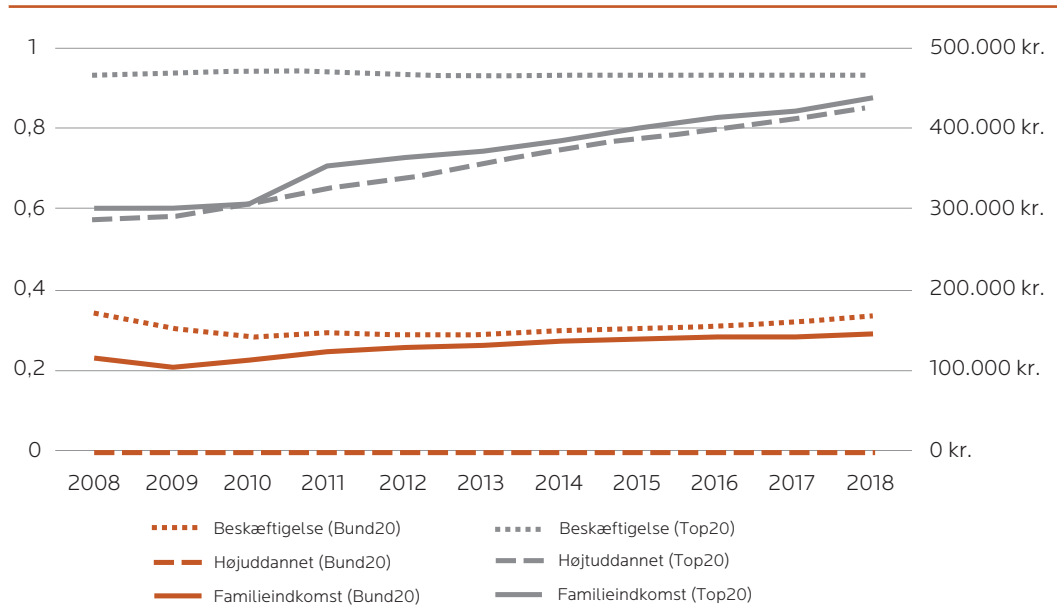
Som forventet viser figuren, at familieindkomst, beskæftigelsesgrad og andelen med en højtuddannet forælder stiger med værdien af SES-indekset. Vi kan fx se, at for familier med de 20 procent laveste SES-værdier er der ingen højtuddannede forældre, indkomsten og beskæftigelsesgraden er lav, og andelen med kortuddannede forældre er høj. Indekset ser derfor ud til i høj grad at afspejle de bagvedliggende socioøkonomiske variable.

UDVIKLING FOR ELEVER FRA DEN SOCIOØKONOMISKE TOP OG BUND – DEN ØVERSTE OG NEDERSTE SES-KVINTIL I PERIODEN 2008-2018

Figur 13 nedenfor viser udviklingen i beskæftigelse, uddannelse og ækvivaleret disponibel indkomst for eleverne fra den socioøkonomiske top vs. eleverne fra den socioøkonomiske bund (familierne med hhv. de 20 procent højeste SES-værdier og de 20 procent laveste SES-værdier).

Det ses, at forskellene mellem top og bund er vokset i perioden – særligt når der ses på uddannelse og indkomst. Andelen af familier med minimum én højtuddannet forælder blandt de nederste 20 procent er 0 i hele perioden, mens den for de øverste 20 procent er steget fra 57 procent i 2008 til 85 procent i 2018. Den disponible familieindkomst er steget fra 115.000 kr. i 2008 til 145.000 kr. i 2018 blandt dem i bunden, mens den i samme periode er steget fra 301.000 kr. til knap 440.000 kr. for dem i toppen. I 2018 var beskæftigelsesgraden 0,94 for dem i toppen, mens den var 0,33 i bunden. Med små udsving er beskæftigelsesgraden for begge grupper nogenlunde uændret siden 2008.

FIGUR 13: SOCIOØKONOMISKE GENNEMSNITSKARAKTERISTIKA FOR TOP20 OG BUND20, ALLE GRUNDSKOLEELEVER I DANMARK, 2008-2018.



Note: På venstre y-akse aflæses forældrenes gennemsnitlige beskæftigelsesgrad og andelen, som har minimum én højtuddannet forælder. Anden y-akse viser den gennemsnitlige ækvivalerede disponible familieindkomst i DKK.

BILAG C

Bilag C indeholder en række baggrundsanalyser til Del II i hovedrapporten.

Bilaget viser udviklingen i elevsammensætninger i skoler, som elever fra udsatte boligområder går på. Der ses både på fordelingen og sammensætningen af elever med ikke-vestlig baggrund og med lav socioøkonomisk status på skolerne.

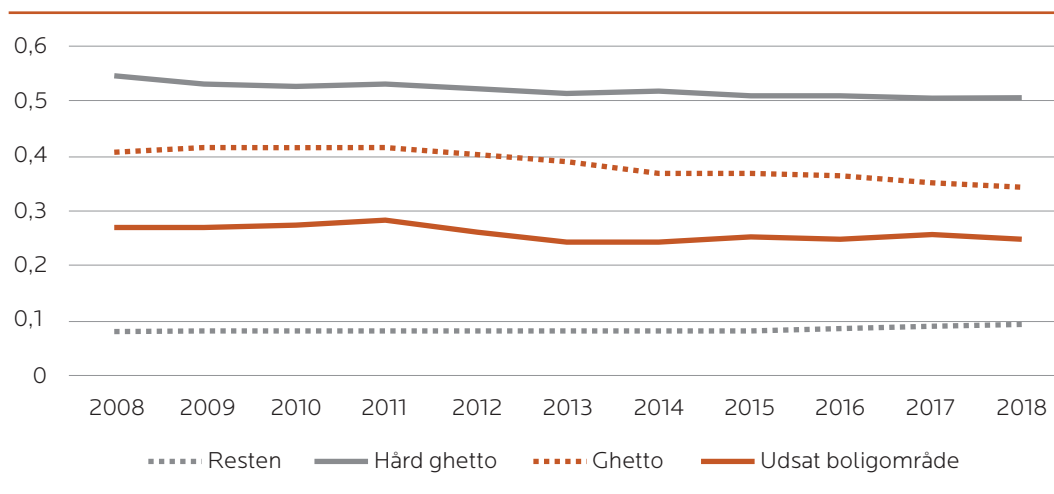
Derudover vises udviklingen i det samlede antal af højsegregerede grundskoler i Danmark på baggrund af skolernes andel elever med hhv. lav socioøkonomisk status og ikke-vestlig baggrund.

Endelig ses der på elevsammensætningen i distriktsskoler, som ligger i områder med udsatte boligområder, og hvordan denne har udviklet sig på disse skoler siden 2008.

Andel elever med ikke-vestlig baggrund på skoler, som elever fra udsatte boligområder går på

Figuren nedenfor viser den gennemsnitlige andel elever med ikke-vestlig baggrund på de skoler, som elever fra udsatte boligområder går på. Det ses, at den gennemsnitlige andel elever med ikke-vestlig baggrund på skolen er faldet siden 2008, uanset hvilken type udsat boligområde eleven bor i.

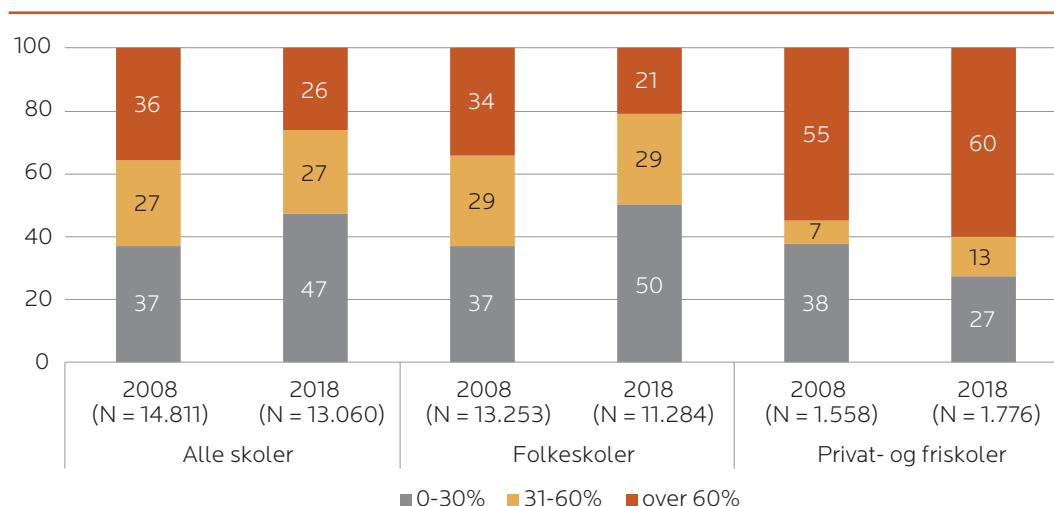
FIGUR 14: GENNEMSNITLIG ANDEL ELEVER MED IKKE-VESTLIG BAGGRUND PÅ SKOLER, SOM ELEVER FRA UDSATTE BOLIGOMRÅDER GÅR PÅ, OPDELT PÅ OMRÅDETYPE, 2008-2018.



Fordeling af elever fra udsatte boligområder på skoler med forskellige andele elever med ikke-vestlig baggrund

Figur 15 viser fordelingen af elever fra alle udsatte boligområder på skoler med forskellige andele elever med ikke-vestlig baggrund i hhv. 2008 og 2018. I figuren fremgår det, at en mindre andel elever fra udsatte boligområder gik på etnisk højsegregerede skoler i 2018 sammenlignet med 2008. Således er andelen af elever fra udsatte boligområder, der går på skoler med mere end 60 procent elever med ikke-vestlig baggrund, faldet fra 36 procent i 2008 til 26 procent i 2018 – et faldt på 10 procentpoint. Opdeler vi på skoletype, kan vi se, at det skyldes et fald i folkeskolen, mens udviklingen på privat- og friskoler går i modsat retning. Der er nemlig sket en markant stigning i andelen af elever fra udsatte boligområder, der går på privat- og friskoler med mere end 60 procent elever med ikke-vestlig baggrund.

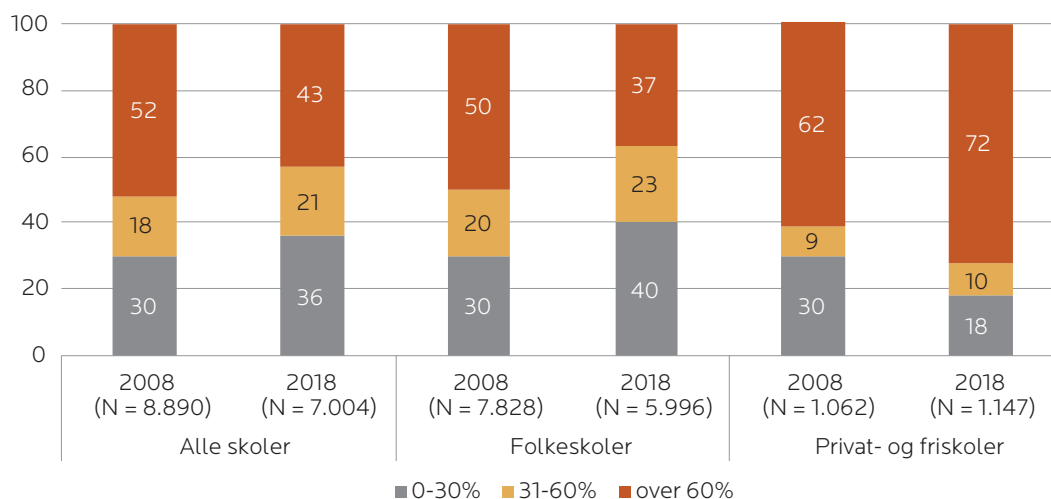
FIGUR 15: FORDELING AF ELEVER FRA ALLE UDSATTE BOLIGOMRÅDER PÅ SKOLER MED FORSKELLIGE ANDELE ELEVER MED IKKE-VESTLIG BAGGRUND, PROCENT, 2008-2018.



Note: Søjlerne angiver, hvor stor en andel af elever fra udsatte boligområder der går på skoler, hvor hhv. 0-30%, 30-60% og over 60% af eleverne har ikke-vestlig minoritetsbaggrund.

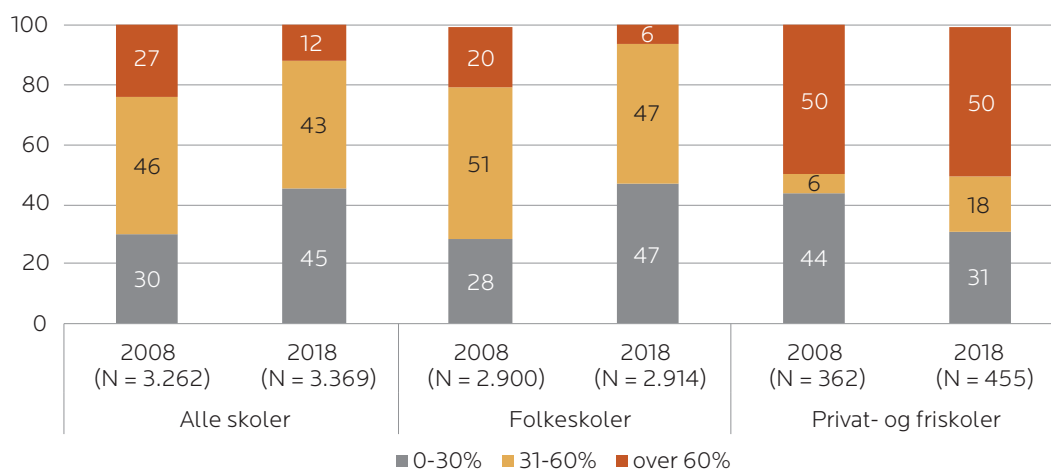
Figureerne nedenfor er en mere detaljeret opdeling af Figur 15 efter, hvilken **type** udsat boligområde eleverne bor i. Her ses det, at andelen af elever på etnisk højsegregerede folkeskoler er faldet, uanset hvilken type udsat boligområde eleverne kommer fra. Faldet er dog særligt markant for elever fra de såkaldte ghetto- og hårde ghettoområder. Omvendt er der sket en stigning i andelen, der går på etnisk højsegregerede privat- og friskoler, særligt for elever fra hårde ghettoområder.

FIGUR 16: FORDELING AF ELEVER FRA HÅRDE GHETTOOMRÅDER PÅ SKOLER MED FORSKELLIGE ANDELE ELEVER MED IKKE-VESTLIG BAGGRUND, PROCENT, 2008-2018.



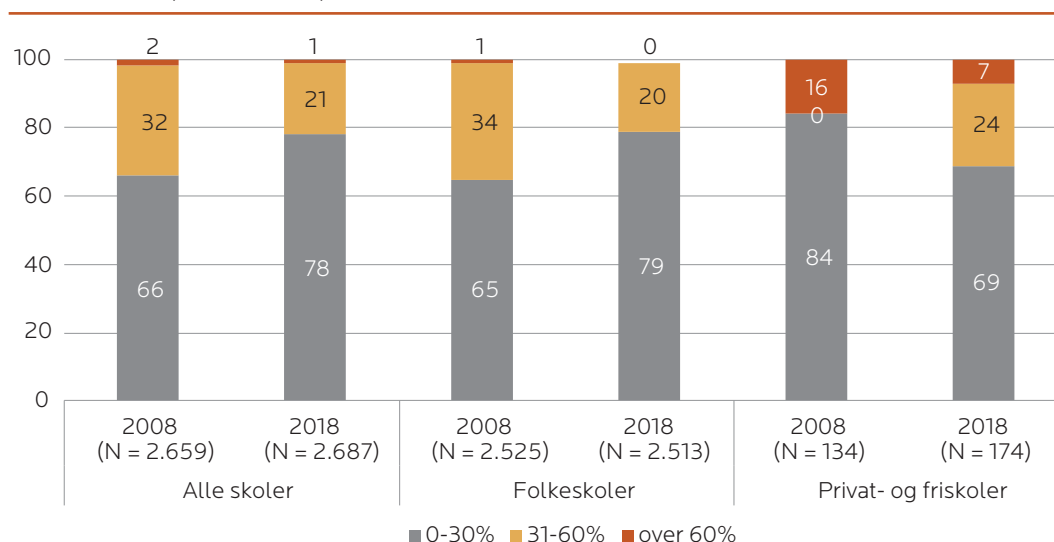
Note: Søjlerne angiver, hvor stor en andel af elever fra hårde ghettoområder der går på skoler, hvor hhv. 0-30%, 30-60% og over 60% af eleverne har ikke-vestlig minoritetsbaggrund.

FIGUR 17: FORDELING AF ELEVER FRA GHETTOOMRÅDER PÅ SKOLER MED FORSKELLIGE ANDELE ELEVER MED IKKE-VESTLIG BAGGRUND, PROCENT, 2008-2018.



Note: Søjlerne angiver, hvor stor en andel af elever fra ghettoområder der går på skoler, hvor hhv. 0-30%, 30-60% og over 60% af eleverne har ikke-vestlig minoritetsbaggrund.

FIGUR 18: FORDELING AF ELEVER FRA UDSATTE BOLIGOMRÅDER PÅ SKOLER MED FORSKELLIGE ANDELE ELEVER MED IKKE-VESTLIG BAGGRUND, PROCENT, 2008-2018.



Note: Søjlerne angiver, hvor stor en andel af elever fra udsatte boligområder der går på skoler, hvor hhv. 0-30%, 30-60% og over 60% af eleverne har ikke-vestlig minoritetsbaggrund.

Udvikling i antallet af grundskoler i Danmark efter andelen af elever med ikke-vestlig baggrund på skolen

Tabel 3 viser antallet af grundskoler i Danmark fordelt efter andelen af skolens elever, der har ikke-vestlig baggrund. Numerisk betragtet er antallet af højsegregerede skoler, hvor mere end 60 procent af eleverne har ikke-vestlig baggrund, faldet siden 2008. Dog har andelen af denne skolekategori ikke ændret sig meget (fra 3 procent i 2008 til 2 procent i 2018), fordi vi også ser et numerisk fald i antallet af skoler i de øvrige kategorier.

TABEL 3: ANTAL OG FORDELING AF SKOLER MED FORSKELLIGE ANDELE ELEVER MED IKKE-VESTLIG BAGGRUND, 2008-2018.

	0-30%	31-60%	over 60%	Antal skoler i alt
2008	1.899	71	56	2.026
	(94%)	(4%)	(3%)	(100%)*
2018	1.631	63	34	1.728
	(94%)	(4%)	(2%)	(100%)

* Note: At rækken for 2008 summerer til mere end 100%, skyldes afrundinger til hele procenter.

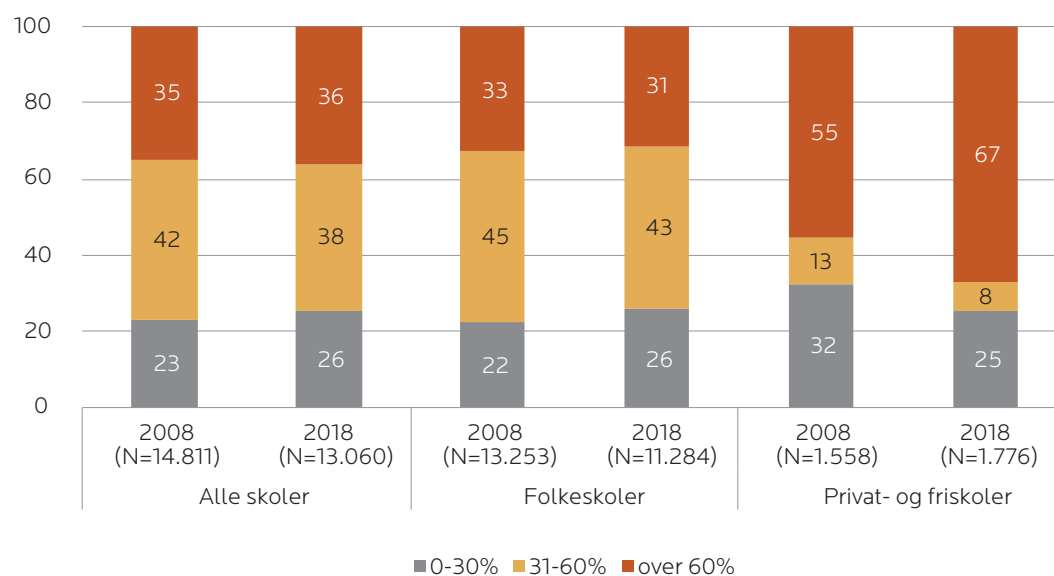
Fordelingen af elever fra udsatte boligområder på skoler med forskellige andele elever med lav socioøkonomisk status

Figur 19-23 viser fordelingen af elever fra hhv. alle udsatte boligområder, hårde ghettoområder, ghettoområder og udsatte boligområder på skoler med forskellige andele elever med lav socioøkonomisk status. Heraf ses det, at udviklingen stort set er status quo for gruppen af elever fra hårde ghettoområder.

For elever fra ghettoområder er der sket et fald i andelen, som går på skoler, hvor 30-60 procent af eleverne er fra hjem med lav socioøkonomisk status, og en tilsvarende stigning i andelen, som går på skoler med 0-30 procent elever med lav socioøkonomisk status.

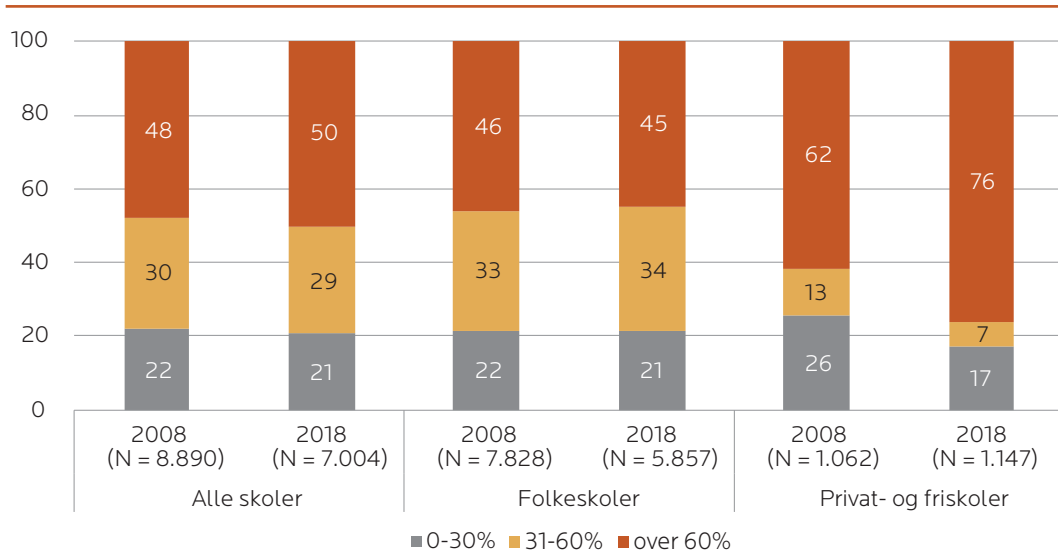
Udviklingen er mere polariseret, når vi ser på gruppen af elever fra udsatte boligområder. Her er andelen, som går på højsegregerede skoler, hvor mere end 60 procent af eleverne har lav socioøkonomisk status, gået væsentligt op siden 2008. Det samme er andelen, som går på skoler, hvor maksimum 30 procent af eleverne er fra hjem med lav socioøkonomisk status. Det vidner om, at udviklingen for hele gruppen af elever fra udsatte boligområder er relativt differentieret og afhænger af, hvilken type udsat boligområde eleverne kommer fra.

FIGUR 19: FORDELING AF ELEVER FRA ALLE UDSATTE BOLIGOMRÅDER PÅ SKOLER MED FORSKELLIGE ANDELE ELEVER MED LAV SOCIOØKONOMISK STATUS, PROCENT, 2008-2018.



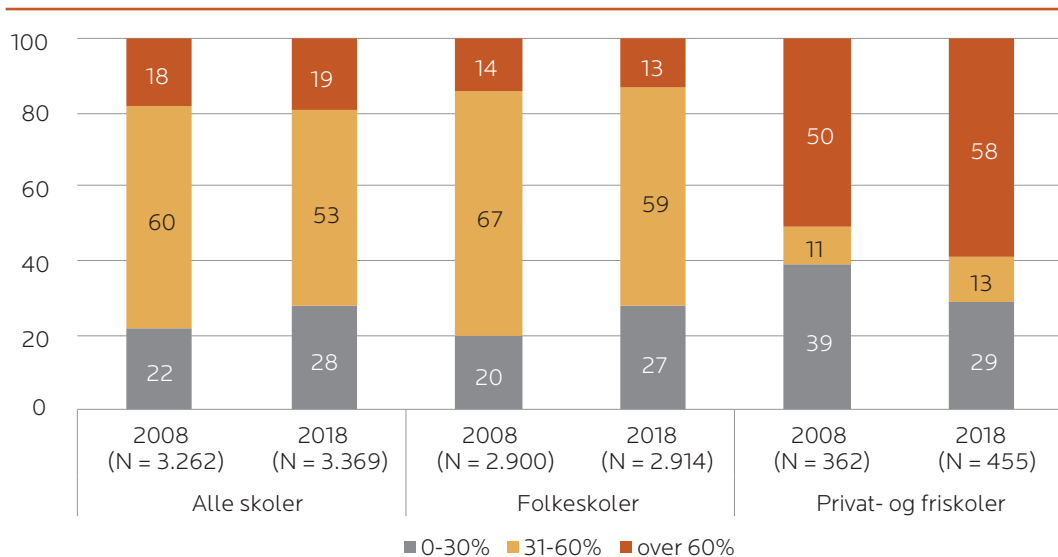
Note: Søjlerne angiver, hvor stor en andel af elever fra hårde ghettoområder der går på skoler, hvor hhv. 0-30%, 30-60% og over 60% af eleverne er fra hjem med lav socioøkonomisk status.

FIGUR 20: FORDELING AF ELEVER FRA HÅRDE GHETTOOMRÅDER PÅ SKOLER MED FORSKELLIGE ANDELE ELEVER MED LAV SOCIOØKONOMISK STATUS, PROCENT, 2008-2018.



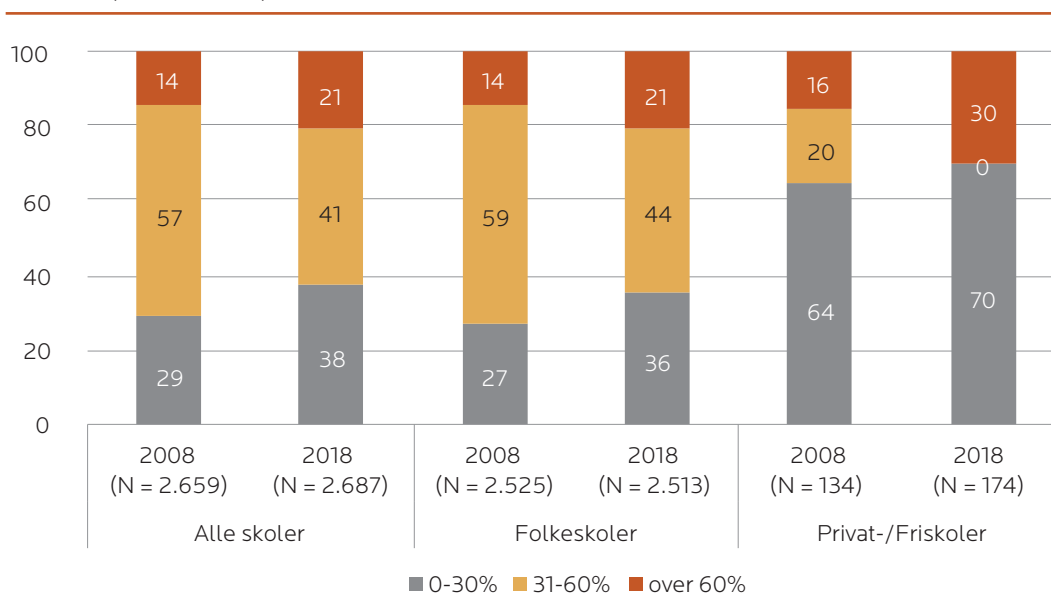
Note: Søjlerne angiver, hvor stor en andel af elever fra hårde ghettoområder der går på skoler, hvor hhv. 0-30%, 30-60% og over 60% af eleverne er fra hjem med lav socioøkonomisk status.

FIGUR 21: FORDELING AF ELEVER FRA GHETTOOMRÅDER PÅ SKOLER MED FORSKELLIGE ANDELE ELEVER MED LAV SOCIOØKONOMISK STATUS, PROCENT, 2008-2018.



Note: Søjlerne angiver, hvor stor en andel af elever fra ghettoområder der går på skoler, hvor hhv. 0-30%, 30-60% og over 60% af eleverne er fra hjem med lav socioøkonomisk status.

FIGUR 22: FORDELING AF ELEVER FRA UDSATTE BOLIGOMRÅDER PÅ SKOLER MED FORSKELLIGE ANDELE ELEVER MED LAV SOCIOØKONOMISK STATUS, PROCENT, 2008-2018.



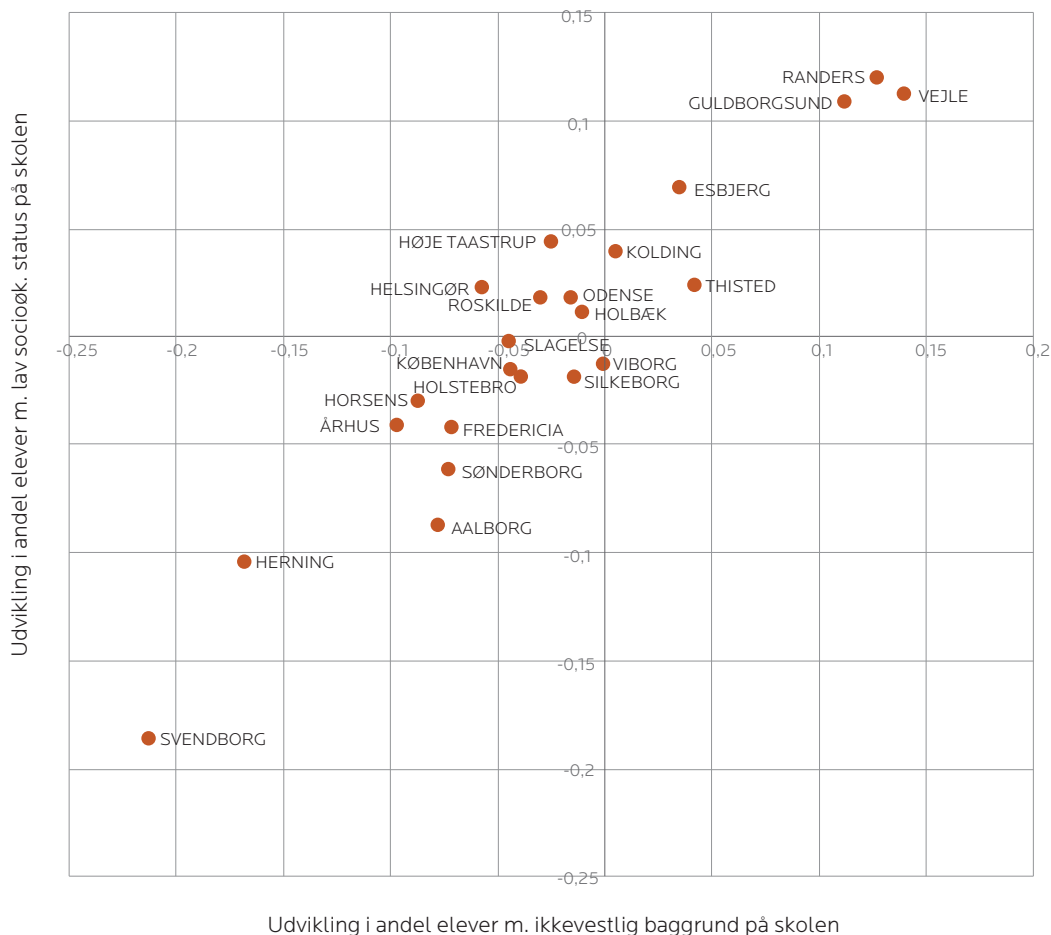
Note: Søjlerne angiver, hvor stor en andel af elever fra udsatte boligområder der går på skoler, hvor hhv. 0-30%, 30-60% og over 60% af eleverne er fra hjem med lav socioøkonomisk status.

Kommunale forskelle i skolernes udvikling for elever fra udsatte boligområder

Afsnit 6.2 beskriver udviklingen på landsplan i, hvordan elever fra udsatte boligområder fordeler sig på skoler med forskellige socioøkonomiske elevsammensætninger. Men figurerne dækker over store kommunale forskelle. I Figur 23 ses, hvordan udviklingen i skolernes sammensætning ser ud for elever fra udsatte boligområder opdelt på kommuneniveau.

Figuren viser et plot mellem den gennemsnitlige udvikling i hhv. andel elever med lav socioøkonomisk status og andel elever med ikke-vestlig minoritetsbaggrund på de skoler, som kommunens elever fra udsatte boligområder går på, når der samtidig tages højde for den generelle udvikling i kommunerne. På den måde viser figuren om elever fra udsatte boligområder (i forhold til den kommunale udvikling) går på en skole, hvor der hhv. er en større eller mindre andel elever med lav socioøkonomisk status og en større eller mindre andel elever med ikke-vestlig minoritetsbaggrund i forhold til 2008.

FIGUR 23: GENNEMSNITLIG FORSKEL I ANDEL ELEVER MED LAV SOCIOØKONOMISK STATUS OG ELEVER MED IKKE-VESTLIG BAGGRUND PÅ GRUNDSKOLER, SOM ELEVER FRA UDSATTE BOLIGOMRÅDER GÅR PÅ I 2008 OG 2018 OPDELT PÅ KOMMUNENIVEAU.



* Note: Der er i figuren taget højde for den generelle udvikling i kommunerne ved at vise differencen i den gennemsnitlige udvikling for gruppen af elever fra udsatte boligområder i kommunen og alle elever i kommunen i 2008 og 2018.

For det første ses det, at der er meget store kommunale forskelle i udviklingen. Således går elever fra udsatte boligområder i kommuner som Svendborg, Herning⁶⁰, Aalborg og Aarhus i gennemsnit i skole med en mindre andel elever med lav socioøkonomisk status og en mindre andel elever med ikke-vestlig baggrund i 2018 end i 2008. Det omvendte er tilfældet for elever fra udsatte boligområder i kommuner som Guldborgsund, Randers og Vejle. De gik i 2018 i gennemsnit i skole med en markant højere andel elever med hhv. lav socioøkonomisk status og ikke-vestlig baggrund sammenlignet med 2008.

For det andet viser figuren en klar lineær og positiv sammenhæng i udviklingen mellem den gennemsnitlige andel af elever på skolen med lav socioøkonomisk status og andelen af elever med ikke-vestlig baggrund. Kommuner, der har oplevet et fald på den ene parameter, har således typisk også oplevet et fald på den anden parameter i perioden mellem 2008 og 2018.

Udvikling i antallet af grundskoler i Danmark efter andelen af elever med lav socioøkonomisk status på skolen

Tabel 4 viser antallet af skoler og deres fordeling efter andelen af skolens elever, der er fra hjem med lav socioøkonomisk status. Antallet af højsegregerede skoler, hvor mere end 60 procent af eleverne er fra hjem med lav socioøkonomisk status, er faldet mellem 2008 og 2018. Dog har andelen, som denne kategori af skoler udgør af alle skoler, ikke ændret sig.

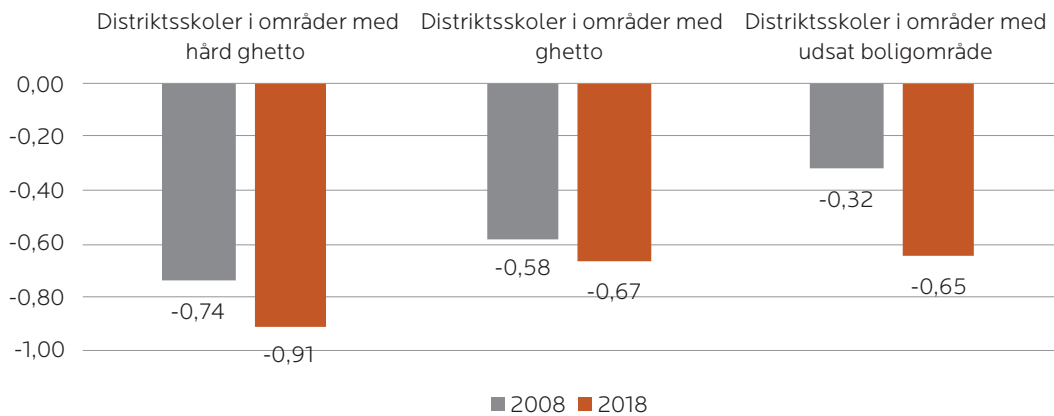
TABEL 4: ANTAL OG FORDELING AF SKOLER MED FORSKELLIGE ANDELE ELEVER MED LAV SOCIOØKONOMISK STATUS, 2008-2018.

	0-30%	31-60%	over 60%	Antal skoler i alt
2008	1.654 (82%)	311 (15%)	61 (3%)	2.026 (100%)
2018	1.388 (80%)	286 (17%)	54 (3%)	1.728 (100%)

Udviklingen i elevsammensætningen på distriktsskoler i distrikter med udsatte boligområder

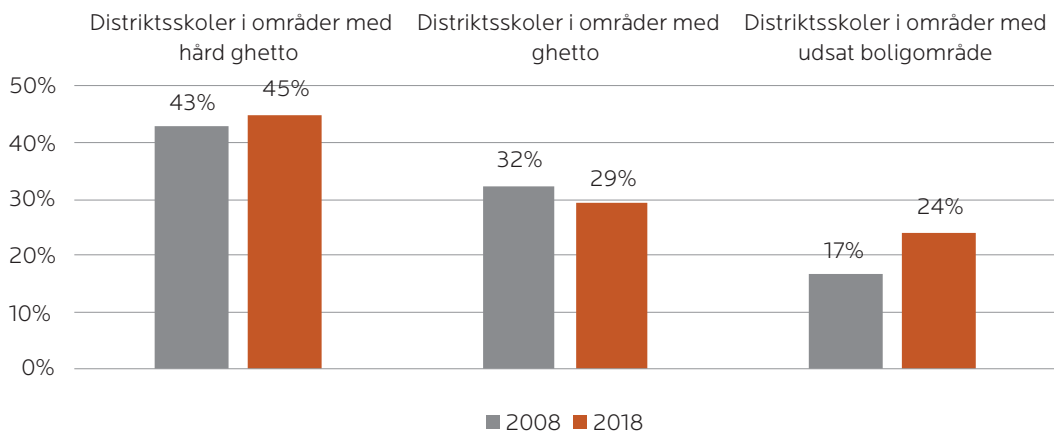
For de familier, som bor i distrikter med udsatte boligområder, er der socioøkonomiske forskelle mellem dem, som hhv. vælger og fravælger distriktsskolen til deres børn. De (relativt) mere velstillede familier søger i højere grad til andre skoler, der har en elevsammensætning med højere socioøkonomisk status end distriktsskolen. Dette mønster er alt andet lige med til at øge segregeringen af de lokale folkeskoler i distrikter med udsatte boligområder. Vi ser også, at den socio-etniske elevsammensætning i disse skoler i gennemsnit er blevet mere skæv siden 2008. Figur 24 og 25 viser udviklingen i den gennemsnitlige socio-etniske elevsammensætning på de folkeskoler, som i 2018 var distriktsskole i distrikter, hvor der ligger et udsat boligområde. Det ses, at gennemsnittet for elevernes socioøkonomiske status i disse skoler er faldet siden 2008. Det gælder, uanset hvilken type udsat boligområde der ligger i skoledistriktet. Med undtagelse af distriktsskoler i distrikter med ghettoområder er den gennemsnitlige andel elever med ikke-vestlig baggrund også steget.

FIGUR 24: UDVIKLING I DEN GENNEMSNITLIGE SOCIOØKONOMISKE STATUS FOR DISTRIKTSSKOLER I DISTRIKTER MED UDSATTE BOLIGOMRÅDER, 2008-2018.



Note: Bemærk, at udviklingen gælder for de skoler, som i 2018 var distriktsskole i et distrikt, hvor der ligger et udsat boligområde.

FIGUR 25: UDVIKLING I DEN GENNEMSNITLIGE ANDEL ELEVER MED IKKE-VESTLIG BAGGRUND PÅ DISTRIKTSSKOLER I DISTRIKTER MED UDSATTE BOLIGOMRÅDER, 2008-2018.

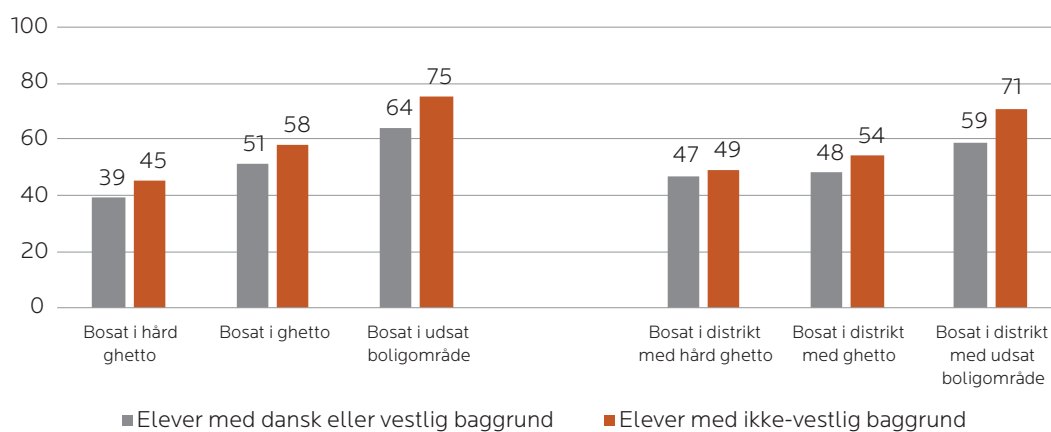


Note: Bemærk, at udviklingen gælder for de skoler, som i 2018 var distriktsskole i et distrikt, hvor der ligger et udsat boligområde.

BILAG D

Bilag D indeholder en mere detaljeret opdeling af figurer og tabeller fra afsnit 4.2, som gør det muligt at se forskelle mellem elever fra forskellige distriktstyper og områdetyper – både i forhold til deres socioøkonomiske baggrund, deres skolevalg og den gennemsnitlige socioøkonomiske forskel mellem distriktsskolen og den valgte folkeskole eller privat- eller friskole.

FIGUR 26: ANDEL ELEVER I DISTRIKTSSKOLEN EFTER OMRÅDE, DISTRIKT OG ETNISK BAGGRUND, PROCENT, 2019.



TABEL 5: GENNEMSNITLIG SOCIOØKONOMISK STATUS FOR ELEVER, FORDELT PÅ DISTRIKTS- OG OMRÅDETYPE, SAMT OM DE GÅR PÅ DISTRIKTSSKOLEN ELLER EJ, 2019.

Går på distriktsskolen?			
Distriktstype	Nej	Ja	Forskel
Bosat i distrikt med hård ghetto	0,04	-0,04	0,08
Bosat i distrikt med ghetto	0,10	-0,07	0,17
Bosat i distrikt med udsat boligområde	0,01	-0,24	0,25
Bosat i andet distrikt	0,06	0,04	0,02
Områdetype			
Bosat i hård ghetto	-2,01	-2,15	0,14
Bosat i ghetto	-1,91	-2,11	0,20
Bosat i udsat boligområde	-1,91	-2,18	0,27
Bosat i øvrige områder	0,06	0,04	0,02

TABEL 6: SKOLEVALG BLANDT ELEVER, DER FRAVÆLGER DISTRIKTSSKOLEN, FORDELT PÅ DISTRIKTS-, OMRÅDE- OG SKOLETYPE, 2019.

	Folke-skoler	Privat- og friskoler
Distriktstype	%	%
Bosat i distrikt med hård ghetto	42	58
Bosat i distrikt med ghetto	49	51
Bosat i distrikt med udsat boligområde	37	63
Bosat i andet distrikt	47	53
Områdetype		
Bosat i hård ghetto	73	27
Bosat i ghetto	71	29
Bosat i udsat boligområde	76	24
Bosat i øvrige områder	47	53

TABEL 7: GENNEMSNITLIG FORSKEL I SES MELLEM DEN VALGTE SKOLE OG DISTRIKTSSKOLEN, FORDELT PÅ DISTRIKTS-, OMRÅDE- OG SKOLETYPE, 2019.

	Valgte skole	
	Folkeskole	Privat- og friskole
Distriktstype		
Bosat i distrikt med hård ghetto	+0,92	+1,40
Bosat i distrikt med ghetto	+0,67	+1,18
Bosat i distrikt med udsat boligområde	+0,66	+1,01
Bosat i andet distrikt	+0,12	+0,51
Områdetype		
Bosat i hård ghetto	+1,13	+0,23
Bosat i ghetto	+0,57	-0,40
Bosat i udsat boligområde	+0,59	+0,60
Bosat i øvrige områder	+0,17	+0,57

BILAG E

Vi har gennemført en logistisk multilevelregressionsanalyse, hvor vi modellerer familiernes sandsynlighed for at fravælge deres distriktsskole som en funktion af distriktsskolens andel elever med lav socioøkonomisk status samt baggrundskarakteristika ved den enkelte elev (socioøkonomisk baggrund, herkomst og alder) og distriktsskolens karaktergennemsnit de seneste fem år. Der er medtaget interaktioner mellem elevens socioøkonomiske baggrund og skolens andel elever med lav socioøkonomisk status for at se, hvilken kombineret betydning elevens baggrund og distriktsskolens elevsammensætning har for familiernes skolevalg. Vi har valgt en multilevelmodel for netop at tage højde for den betydning, det har, når man har indlejret data på forskellige niveauer. (Her er det elever indlejret i bestemte distriktsskoler med forskellige karakteristika). Ligningen for modellen fremgår her:

$$\begin{aligned} \log\left(\frac{\pi_{ij}}{1 - \pi_{ij}}\right) = & \beta_0 + \beta_1 SES_{ij} + \beta_2 Lavses_distskole_j + \beta_3 Lavses_distskole_j * SES_{ij} \\ & + \beta_4 Koen_{ij} + \beta_5 Ikkevest_{ij} + \beta_6 Alder_{ij} \\ & + \beta_7 Karakter_distskole5\text{\r{a}}rig_j + \beta_8 Distrikt_hghetto_j \\ & + \beta_9 Distrikt_ghetto_j + \beta_{10} Distrikt_udsat_j + u_{0j} + u_{1j} SES_{ij} \end{aligned}$$

, hvor skoledistriktseffekterne u_{0j} og u_{1j} antages at være normalfordelt omkring gennemsnitsværdien 0 og med varians σ_{u0}^2 og σ_{u1}^2 .

SES angiver den socioøkonomiske status for elev i i skoledistrikt j , Lavses_distskole er andelen af elever med lav socioøkonomisk status i distriktsskole j , Lavses_distskole*SES er interaktionseffekten mellem de to variable for elev i i distrikt j . Koen er en dummyvariabel med dreng = 0 og pige = 1, Ikkevest er en dummyvariabel med dansk eller anden vestlig baggrund=0 og ikke-vestlig baggrund = 1, Alder angiver elevens alder, Karakter_distskole5\text{r{a}}rig er et gennemsnit af alle afgangskarakterer i matematik og dansk fra 9. klasse de seneste 5 \text{r{a}}r i distriktsskole j , Distrikt_hghetto er en dummyvariabel = 1, hvis distriktsskole j ligger i skoledistrikt med en h\text{a}rd ghetto, Distrikt_ghetto er en dummyvariabel = 1, hvis distriktsskole j ligger i skoledistrikt med en ghetto, Distrikt_udsat er en dummyvariabel = 1, hvis distriktsskole j ligger i skoledistrikt med et udsat boligomr\text{a}de.

Tabel 8 viser resultaterne af den statistiske model for familiernes sandsynlighed for at fravælge deres distriktsskole. Det ses heraf, at familier i distrikter med ghetto- og hårde ghettoområder har signifikant højere sandsynlighed for at fravælge distriktsskolen sammenlignet med familier i distrikter uden udsatte boligområder. Andelen af elever med lav socioøkonomisk status i distriktsskolen (laveses_distsskole) har en signifikant og positiv effekt på sandsynligheden for at fravælge distriktsskolen. Samtidig ses der en signifikant interaktionseffekt mellem distriktsskolens andel elever med lav socioøkonomisk status og den enkelte elevs egen socioøkonomiske baggrund. Denne effekt er visualiseret i afsnit 6.4. Herudover ses en signifikant negativ effekt på fravalget af distriktsskolen for elever med ikke-vestlig baggrund i forhold til elever med dansk eller anden vestlig baggrund. Familier med ikke-vestlig baggrund er således generelt mindre tilbøjelige til at fravælge distriktsskolen end familier med etnisk dansk baggrund. Samtidig viser modellen en signifikant positiv alderseffekt, hvilket betyder, at tilbøjeligheden til at fravælge distriktsskolen stiger med elevens alder. Der findes ikke signifikante kønseffekter eller effekter relateret til distriktsskolens karaktergennemsnit.

TABEL 8: LOGISTISK MULTILEVELREGRESSIONSMODEL FOR FRAVALG AF DISTRIKTSSKOLEN, 2019.

Variabel	Coeff.	Std.Error
Distrikt uden udsat boligområde	REF.	.
Distrikt med hård ghetto	0,451***	(0,172)
Distrikt med ghetto	0,519***	(0,179)
Distrikt med udsat boligområde	-0,0430	(0,207)
Laveses_distsskole	0,0324***	(0,00279)
Ses	-0,249***	(0,0126)
c.Ses#c.Laveses_distsskole	0,0109***	(0,000466)
Dansk baggrund	REF.	.
Ikke-vestlig baggrund	-0,301***	(0,0112)
Alder	0,0807***	(0,00103)
Dreng	REF.	.
Pige	-0,000471	(0,00583)
Karakter_distsskole_5årig	-0,0246	(0,0471)
Konstant	-2,216***	(0,374)
Var(Ses[Skoledistrikt])	0,0278***	(0,00168)
Var(_Cons[Skoledistrikt])	0,473***	(0,0241)

Note: *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p > 0.1. "Laveses_distsskole" angiver andelen af distriktsskolens elever, som er fra den nederste SES-kvintil – det vil sige elever med lav socioøkonomisk status. SES angiver elevens socioøkonomiske status. "Karakter_distsskole_5årig" viser distriktsskolens samlede karaktergennemsnit for alle registrerede afgangsprøver i dansk og matematik i 9. klasse i perioden 2013-2017. Antal grupper (Skoledistrikter) = 842. N = 606.146.

Vi forsøgte at inkludere andel elever i distriktsskolen med ikke-vestlig minoritetsbaggrund i modellen. Som vist i tabellen nedenfor er der meget stærk korrelation mellem andelen af elever med ikke-vestlig minoritetsbaggrund og andelen af elever med lav socioøkonomisk status i distriktsskolen. Det gav anledning til problemer med multikollinearitet i modellen i form af store og uforklarlige forandringer i parameterestimaterne (se Tabel 8). Derfor blev variabelen taget ud af slutmodellen.

I modellen er der taget højde for flytninger (ved hjælp af FLYT-registeret), således at elever, der flytter adresse (og dermed skoledistrikt), registreres med deres nye skoledistrikt, hvis flytningen er foretaget inden opgørelsestidspunktet for skolernes elevbestand.

Modellen medtager ikke elevernes afstand fra bopæl til hhv. distriktsskolen og den valgte skole. I og med at distriktsskolen ikke nødvendigvis er den nærmeste skole, kan afstand til skole også spille en rolle for familiers skolevalg. For fremtidige analyser kunne det således være relevant også at kontrollere for afstand til skole. Det kræver dog en særkørsel af elevregisteret af Danmarks Statistik, da disse data ikke er tilgængelige i Forskningservices grunddatabank.

TABEL 9: KORRELATIONSMATRIX FOR VARIABLE I MODELLEN, INKLUSIVE ANDEL ELEVER MED IKKE-VESTLIG BAGGRUND I DISTRIKTSSKOLEN.

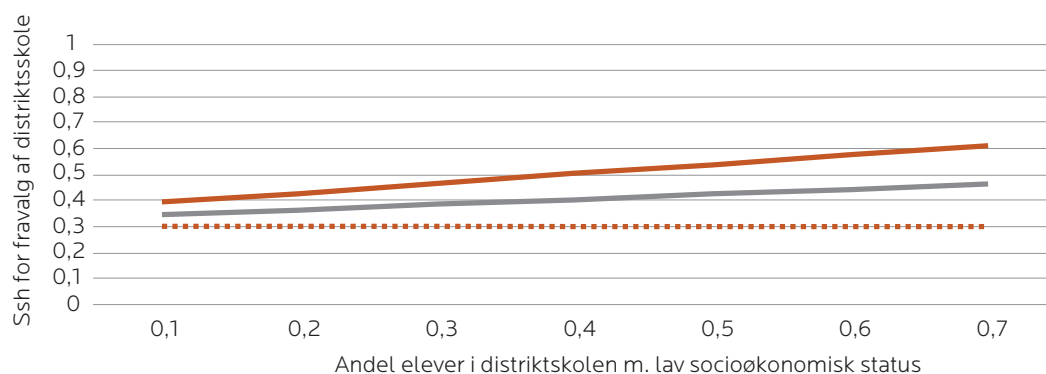
	distrikt_udsat	lavses_dist-skole	ikkevest_dist-skole	ses	ikke-vest_bin	alder	koen	karakter_dist-skole_5årig
distrikt_udsat	1							
lavses_dist-skole	0,333	1						
ikkevest_dist-skole	0,364	0,814	1					
ses	-0,098	-0,334	-0,207	1				
ikkevest_bin	0,131	0,273	0,341	-0,387	1			
alder	-0,002	0,002	-0,01	-0,016	0,013	1		
koen	0,004	0,006	0,006	-0,004	0,002	-0,015	1	
karakter_dist-skole_5årig	-0,147	-0,744	-0,513	0,303	-0,179	0,001	-0,005	1

ANALYSE AF SUBPOPULATIONER AF ELEVER MED HHV. DANSK ELLER ANDEN VESTLIG OG IKKE-VESTLIG BAGGRUND

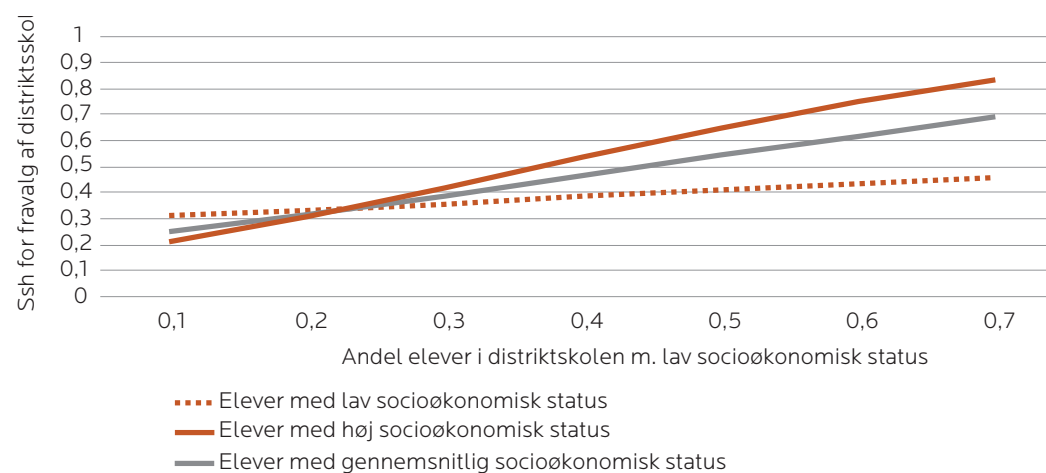
Vi har gennemført samme logistiske multilevelregressionsanalyse som i afsnit 6.4 blot for subpopulationerne af elever med hhv. ikke-vestlig minoritetsbaggrund og med etnisk dansk eller anden vestlig baggrund. Figur 26 nedenfor viser, hvordan sandsynligheden for at fravælge distriktsskolen afhænger af kombinationen af elevens egen og skolens socioøkonomiske status. For det første ses det, at sandsynligheden for at fravælge distriktsskolen stiger med andelen elever på skolen, der kommer fra hjem med lav socioøkonomisk status. Og for det andet, at denne tendens er stærkest for elever med høj socioøkonomisk status. Det gælder, uanset hvilken etnisk baggrund eleven har, selvom tendensen er særlig markant for elever med dansk eller anden vestlig baggrund.

FIGUR 27: MODELLERNES FORUDSAGTE SANDSYNLIGHEDER FOR FRAVALG AF DISTRIKTSSKOLE EFTER ELEVEN OG DISTRIKTSSKOLENS SOCIOØKONOMISK STATUS, 2019.

1) Subpopulation af elever med ikke-vestlig baggrund



2) Subpopulation af elever med dansk/vestlig baggrund



* Note: Elevens socioøkonomiske status (SES) er holdt konstant ved forskellige værdier: -2,42 for elever med lav socioøkonomisk status, 0 for elever med en gennemsnitlig socioøkonomisk status samt 1,64 for elever med høj socioøkonomisk status.

TABEL 10: LOGISTISKE MULTILEVELREGRESSIONSMODELLER FOR FRAVALG AF DISTRIKTSSKOLEN, 2019.

Variabel	1) Subpopulation af elever med ikke-vestlig baggrund		2) Subpopulation af elever med dansk/ vestlig baggrund	
	Coeff.	Std.Error	Coeff.	Std.Error
Distrikt uden udsat boligområde	REF.	.	REF.	.
Distrikt med hård ghetto	0,771***	(0,212)	0,526***	(0,177)
Distrikt med ghetto	0,612***	(0,219)	0,505***	(0,182)
Distrikt med udsat boligområde	0,112	(0,255)	-0,0756	(0,210)
Laveses_distskole	0,00955**	(0,0038)	0,0356***	(0,0029)
Ses	0,0809***	(0,0256)	-0,250***	(0,0130)
c.Ses#c.Laveses_distskole	0,00434***	(0,0008)	0,0106***	(0,0005)
Alder	0,0589***	(0,0031)	0,0841***	(0,0011)
Dreng	REF.	.	REF.	.
Pige	-0,0406**	(0,0184)	0,00404	(0,0062)
Karakter_distskole_5årig	-0,0252	(0,0661)	-0,00415	(0,0480)
Konstant	-1,418***	(0,525)	-2,467***	(0,381)
Var(ses[Skoledistrikt])	0,0592***	(0,0066)	0,0263***	(0,0017)
Var(_cons[koledistrikt])	0,642***	(0,0504)	0,489***	(0,0250)
N	62.120		544.026	
Grupper[Skoledistrikt]	836		842	

Standardfejl i parentes. *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1. "Laveses_distskole" angiver andelen af distriktsskolens elever, som er fra den nederste SES-kvintil – det vil sige elever med lav socioøkonomisk status. "Ses" er elevens score på indekset for socioøkonomisk status. "Karakter_distskole_5årig" viser distriktsskolens samlede karaktergennemsnit for alle registrerede afgangsprøver i dansk og matematik i 9. klasse i perioden 2013-2017.

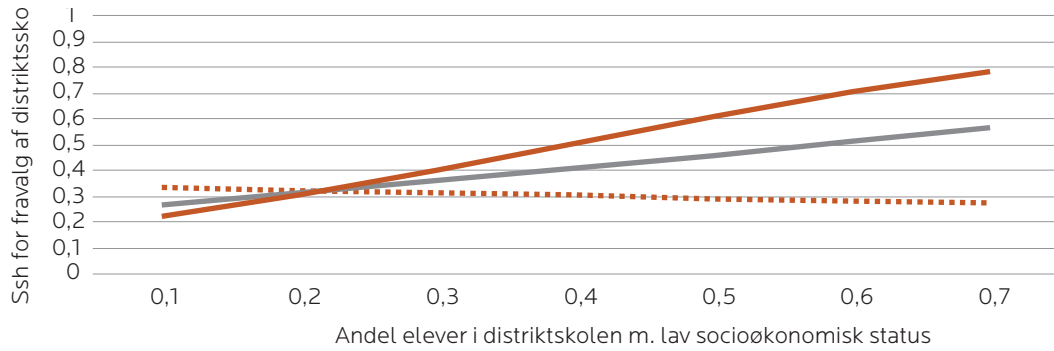
SENSITIVITETSANALYSER AF SAMMENHÆNGEN MELLEM FRAVALG AF DISTRIKTSSKOLE OG DISTRIKTSSKOLENS SOCIOØKONOMISKE ELEVSAMMENSÆTNING

Det er en udfordring for danske registerbaserede regressionsanalyser at skelne betydningen af hhv. socioøkonomisk baggrund og etnisk baggrund fra hinanden i statistiske modeller, fordi der er en meget stærk korrelation mellem de to parametre. Flere studier håndterer dette (som i denne analyse) ved at medtage den ene faktor, men ikke den anden i modellen. For at undersøge resultaterne fra afsnit 6.4 nærmere har vi dog undersøgt, om vi kommer frem til de samme resultater, hvis vi kun ser på en subpopulation af distrikter med en relativt lav andel elever med ikke-vestlig baggrund (maksimalt 20 procent). Formålet er at se, om sammenhængen mellem sandsynligheden for fravalg af distriktsskolen og distriktsskolens andel elever med lav socioøkonomisk status stadig består, når vi kigger på en mindre population, hvor betydningen af etnisk baggrund ikke forventes at spille en stor rolle, fordi andelen heraf er relativt lav. I lighed med analysen på den fulde population finder vi, at fravalget af distriktsskolen stiger markant for elever med høj socioøkonomisk status og for elever med en gennemsnitlig socioøkonomisk status i takt med distriktsskolens andel af elever med lav socioøkonomisk status. Det gælder dog ikke længere for elever med lav socioøkonomisk status. For denne gruppe ses et mindre fald i sandsynligheden for at fravælge distriktsskolen.

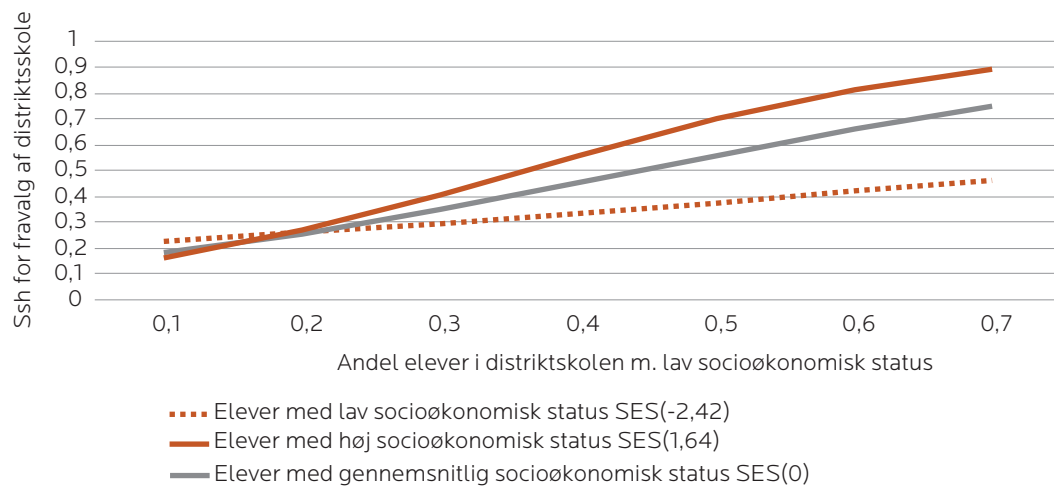
En delforklaring på, hvorfor nogle familier fravælger distriktsskolen, kan være, at de i løbet af barnets skolegang flytter til et nyt skoledistrikt, men fortsat ønsker, at barnet skal gå i den samme skole som før. I disse tilfælde skyldes fravalget af distriktsskolen måske i mindre grad, at distriktsskolen har mange elever med lav socioøkonomisk status, men i højere grad tilknytningen til barnets oprindelige skole. Det vil sige, at den statistiske model måske overvurderer betydningen af distriktsskolens socioøkonomiske status for familiers beslutning om fravalg af distriktsskolen. Vi har forsøgt at tage højde for dette ved også at foretage analysen på subpopulationen af elever fra 0. klasse, hvor eleverne endnu ikke har haft en lang skolehistorik, for at se, om analysens resultater afviger fra analysen af den fulde population. Vi finder det samme mønster som i den fulde population, idet fravalget generelt stiger med andelen af elever i distriktsskolen med lav socioøkonomisk status, og fravalget stiger mere markant for elever fra hjem med høj socioøkonomisk status.

FIGUR 28: MODELLERNES FORUDSAGTE SANDSYNLIGHEDER FOR FRAVALG AF DISTRIKTSSKOLE EFTER ELEVENES OG DISTRIKTSSKOLENS SOCIOØKONOMISK STATUS, 2019.

1) Subpopulation af distrikter med under 20 procent elever med ikke-vestlig baggrund



2) Subpopulation af elever i 0.klasse



* Note: Elevens socioøkonomiske status (SES) er holdt konstant ved forskellige værdier: -2,42 for elever med lav socioøkonomisk status, 0 for elever med en gennemsnitlig socioøkonomisk status samt 1,64 for elever med høj socioøkonomisk status.

TABEL 11: LOGISTISKE MULTILEVELREGRESSIONSMODELLER FOR FRAVALG AF DISTRIKTSSKOLEN, 2019.

Variabel	1) Subpopulation af distrikter med under 20 procent elever med ikke-vestlig baggrund		2) Subpopulation af elever i 0.klasse	
	Coeff.	Std.Error	Coeff.	Std.Error
Distrikt uden udsat boligområde	REF.	.	REF.	.
Distrikt med hård ghetto	0,218	(0,313)	0,126	(0,185)
Distrikt med ghetto	0,574**	(0,287)	0,192	(0,188)
Distrikt med udsat boligområde	1,196***	(0,179)	-0,196	(0,218)
Lavses_distskole	0,0238***	(0,0036)	0,0472***	(0,0031)
Ses	-0,283***	(0,0153)	-0,228***	(0,0222)
c.Ses#c.Lavses_distskole	0,0130***	(0,0007)	0,0120***	(0,0008)
Dansk baggrund	REF.	.	REF.	.
Ikke-vestlig baggrund	-0,279***	(0,0137)	-0,200***	(0,0362)
Alder	0,0802***	(0,0011)	0,0976***	(0,0344)
Dreng	REF.	.		
Pige	0,000173	(0,0063)	-0,0295	(0,0202)
Karakter_distskole_5årig	-0,0447	(0,0516)	0,0511	(0,0523)
Konstant	-1,919***	(0,417)	-3,021***	(0,466)
Var(ses[Skoledistrikt])	0,0262***	(0,0017)	0,0370***	(0,0043)
Var(_cons[koledistrikt])	0,479***	(0,0259)	0,463***	(0,0308)
N	527.701		56.804	
Grupper[Skoledistrikt]	745		842	

Standardfejl i parentes. *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1. "Lavses_distskole" angiver andelen af distriktsskolens elever, som er fra den nederste SES-kvintil – det vil sige elever med lav socioøkonomisk status. "Ses" er elevens score på indekset for socioøkonomisk status. "Karakter_distskole_5årig" viser distriktsskolens samlede karaktergennemsnit for alle registrerede afgangsprøver i dansk og matematik i 9. klasse i perioden 2013-2017.

BILAG F

Bilag F indeholder en række analyser og grafer, som illustrerer udviklingen i segregering mellem skoler i perioden 2008-2018 målt ved det såkaldte DI-indeks.

I analysen beregner vi et indeks som mål for segregering (i litteraturen kendt som "Dissimilarity Index"):

$$Di = \frac{1}{2} \sum_{i=0}^n \left| \frac{Bi}{B} - \frac{Ai}{A} \right|$$

Indekset viser, i hvilket omfang to grupper er ulige fordelt mellem enheder – fx skoler, bydele, kommuner m.v. Det sammenligner andelen af gruppe **B**, som går på en bestemt skole eller bor i en bestemt bydel, med andelen af gruppe **A**, som går på den samme skole eller bor i den samme bydel. Værdierne af indekset kan variere mellem 0 og 1, hvor 0 indikerer ingen segregering, og 1 komplet segregering.

Fortolkningen af indekset er relativt ligetil, idet værdien viser den andel af én af de to grupper, som ville skulle skifte skole for at opnå en lige fordeling mellem grupperne på tværs af skoler. Indekset er et af de mest anvendte mål for segregering i både den danske og internationale litteratur på området (Allen & Vignoles 2006, Bonal & Belleï 2018, Goldstein & Noden 2003, Massey 1990, Massey & Denton 1988, Rangvid 2007). Som tommelfingerregel i litteraturen fortolkes indekseværdier under 0,30 som et "lavt" segregeringsniveau, og 0,30-0,60 er "moderate" niveauer, mens værdier over 0,60 fortolkes som "høj" grad af segregering.

Vi benytter skolernes institutionsnummer (INSTNR) fra Institutionsregisteret til at identificere de forskellige grundskoler i Danmark. Ligeledes benyttes skolernes skoletypenummer (INST3) fra Institutionsregisteret til at identificere hhv. folkeskoler og privat- og friskoler. Det giver mulighed for at beregne segregeringsindekset for hhv. alle grundskoler samt opdelt på folkeskoler og privat- og friskoler.

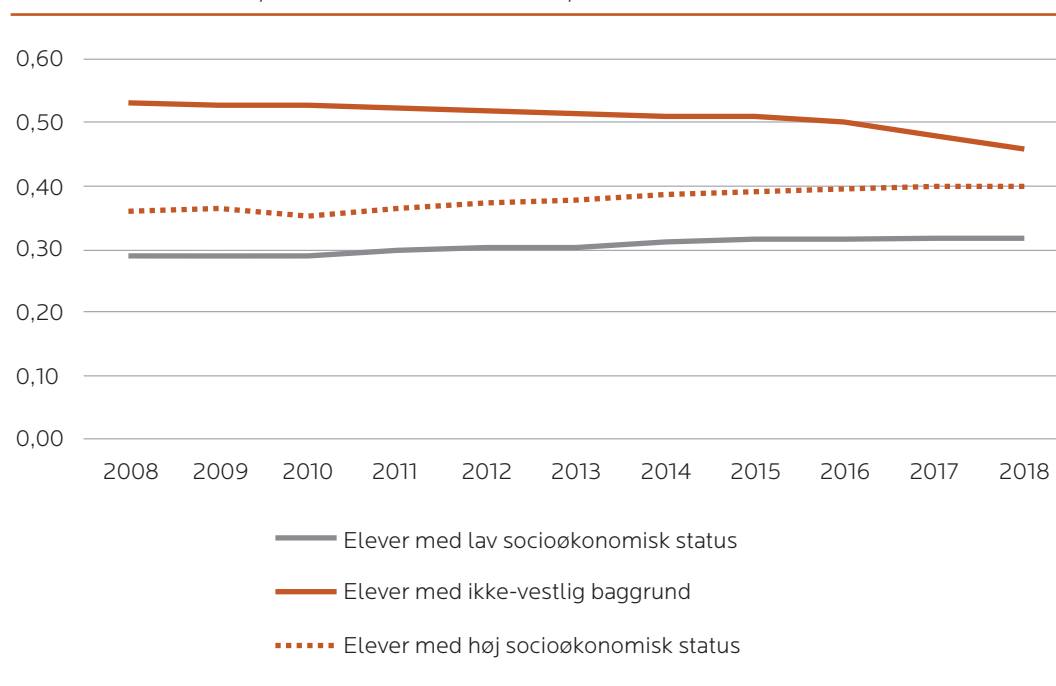
Den socioøkonomiske segregering mellem danske grundskoler stiger

Danske grundskoler er generelt blevet mere segregeret siden 2008 – særligt når vi måler på elevernes socioøkonomiske baggrund. De socioøkonomisk dårligst stillede elever og særligt de mest velstillede elever koncentrerer sig i stigende grad på skoler, som afspejler deres egen socioøkonomiske baggrund. Det gælder både

for elever i folkeskolen og elever i privat- og friskoler. Samtidig ser vi i perioden et fald i segregeringen af elever med ikke-vestlig minoritetsbaggrund – om end fra et markant højere niveau. Udviklingen illustreres i figurerne nedenfor, som viser segregeringsindekset i perioden 2008-2018 for hhv. alle grundskoler, folkeskoler og privat- og friskoler. Der fremgår tre indeks i hver figur: et for elever med høj socioøkonomisk status, et for elever med lav socioøkonomisk status og endelig et for fordelingen af elever med ikke-vestlig minoritetsbaggrund.

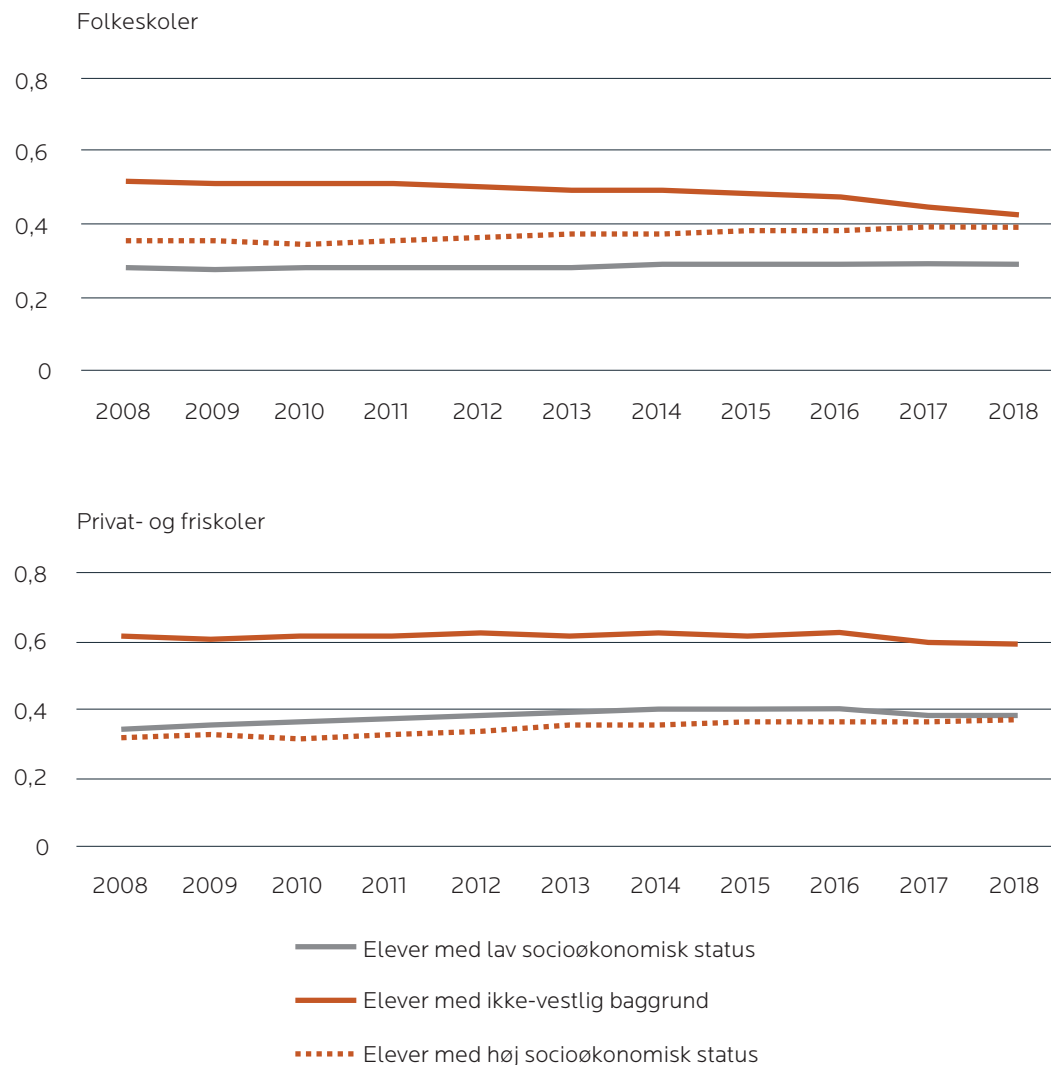
Det ses i figurerne, at den socioøkonomiske segregering i grundskolen er steget i perioden. Stigningen er størst blandt elever fra de socioøkonomisk mest velstillede hjem. Der er ikke tale om store stigninger, men begge indeks indikerer moderate segregeringsniveauer i danske grundskoler. Indekset for elever med ikke-vestlig minoritetsbaggrund viser markant højere, men stadig moderate segregeringsniveauer i hele perioden. Til forskel fra den socioøkonomiske segregering er der sket et fald i etnisk segregering siden 2008.

FIGUR 29: DI-INDEKS FOR FORDELING AF ELEVER MED FORSKELLIGE KARAKTERISTIKA, ALLE GRUNDSKOLER, 2008-2018.



Beregner vi de samme indeks opdelt på skoletype, ser vi, at udviklingen i folkeskolen i høj grad afspejler den generelle udvikling for alle grundskoler. De største forskelle ses i indeksene for privat- og friskoler. Her er der en høj etnisk segregering af elever i privat- og friskoler med værdier over 0,60 i hele perioden. Samtidig ser vi en stigning i segregeringsniveauet for de to socioøkonomiske indeks konvergerende mod et moderat niveau omkring 0,40. Forskellen til folkeskolen er, at vi blandt privat- og friskoler ser markant højere segregeringsniveauer for ikke-vestlige minoritets elever og for de socioøkonomisk mest udsatte elever.⁶¹

FIGUR 30: DI-INDEKS FOR FORDELING AF ELEVER MED FORSKELLIGE KARAKTERISTIKA, FORDELT PÅ SKOLETYPE, 2008-2018.



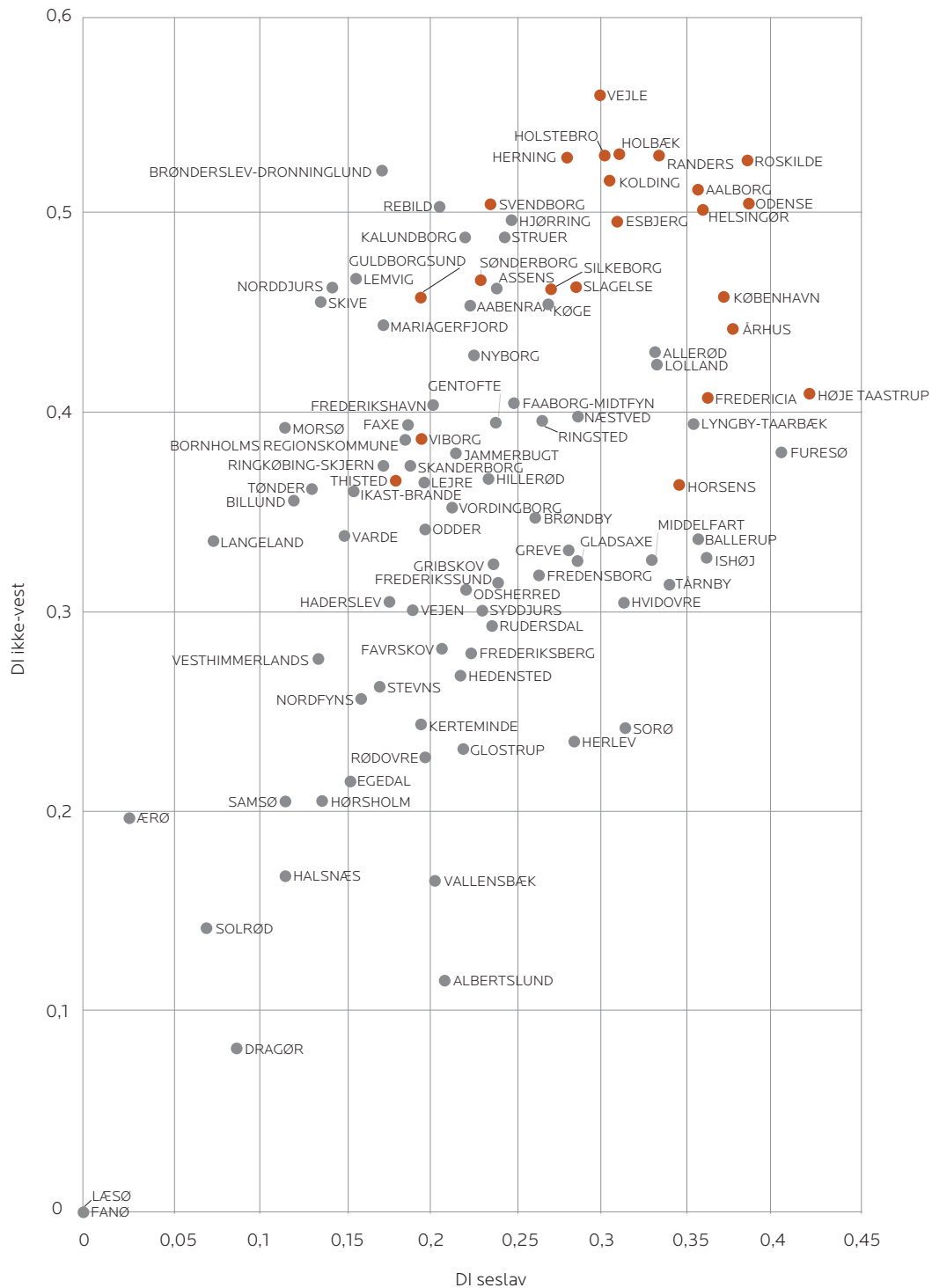
Kommuner med udsatte boligområder er de mest segregerede

Udviklingen i de tre segregeringsindeks ovenfor dækker over store kommunale variationer. For alle tre indeks er der kommuner med meget lave segregeringsniveauer med værdier omkring 0,1. Samtidig er der kommuner med høje moderate segregeringsniveauer – særligt når vi ser på fordelingen af elever fra den socioøkonomiske top og fordelingen af ikke-vestlige minoritetselever. Her har flere kommuner indeksværdier omkring 0,5 eller over. Det vil sige, at mere end 50 procent af eleverne ville skulle flytte skole for at opnå en jævn fordeling af eleverne.

Der er en klar sammenhæng mellem de forskellige segregeringsindeks. Høj segregation for elever med lav socioøkonomisk status følges ofte af en høj grad af etnisk segregation mellem kommunernes grundskoler.

Det ses af Figur 31, der viser kommunernes indbyrdes placering efter deres indeksværdier for både fordelingen af elever med lav socioøkonomisk status og elever med ikke-vestlig baggrund. Kommuner med udsatte boligområder er markeret med orange prikker. Her ses et klart mønster, hvor kommuner med udsatte boligområder er koncentreret øverst til højre i figuren med høje værdier på begge indeks.^{62,63} Vi kan således se, at særligt kommuner med udsatte boligområder har høje segregeringsniveauer, når vi ser på fordelingen af elever fra de mindst velstillede hjem og elever med ikke-vestlig minoritetsbaggrund.⁶⁴

FIGUR 31: KOMMUNER FORDELT EFTER SEGREGERINGSNIVEAUER FOR HHV. ELEVER MED LAV SOCIOØKONOMISK STATUS OG ELEVER MED IKKE-VESTLIG MINORITETSBAKGRUND, 2018.



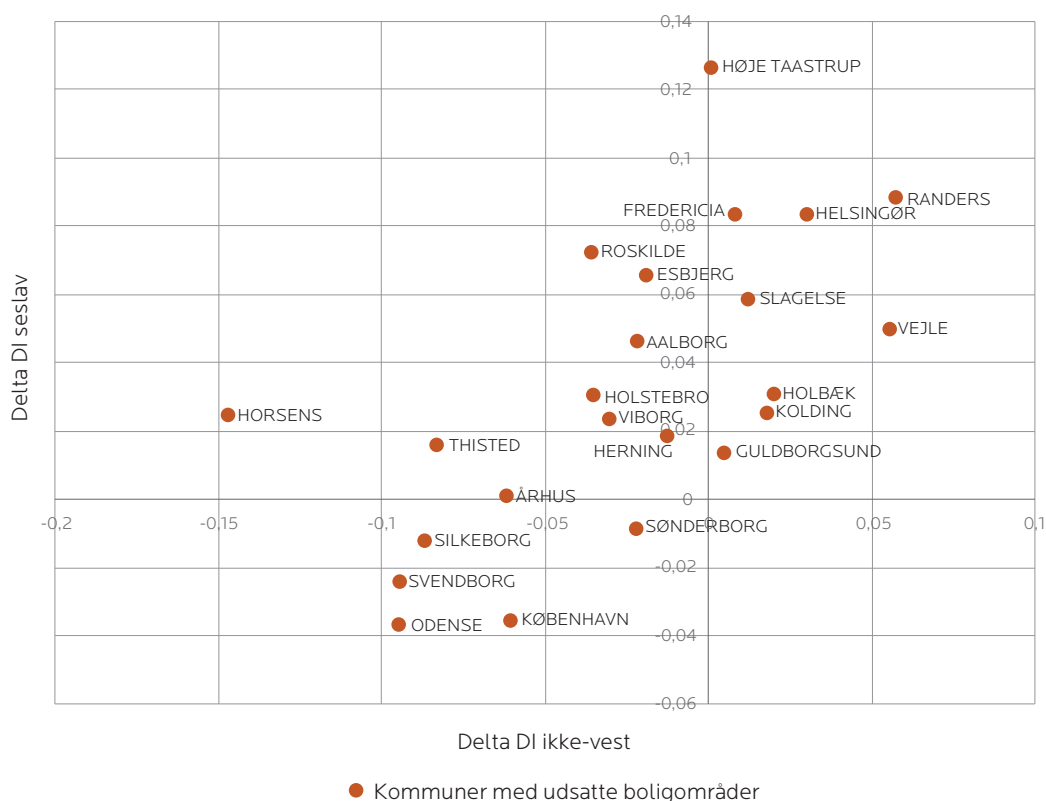
Note: DI-indeksene er beregnet på baggrund af alle grundskoleelever i de enkelte kommuner.

Stor variation i udviklingen i segregering i kommuner med udsatte boligområder

Fokuserer vi på udviklingen i kommuner med udsatte boligområder, ser vi et meget spredt felt.⁶⁵ I nogle kommuner er både den etniske og socioøkonomiske segregering mellem skoler steget relativt markant. Og omvendt er der kommuner, hvor der er sket et fald. Der er et klart mønster i udviklingen, idet kommuner, der har mindsket segregeringsniveauet for elever med lav socioøkonomisk status, ofte også har mindsket segregeringen for elever med ikke-vestlig baggrund (og omvendt).

Figur 32 nedenfor illustrerer denne sammenhæng ved at plote forskellen i de to segregeringsindeks mellem år 2008 og 2018. Negative værdier viser dermed, at segregeringsniveauet er faldet, og omvendt viser positive værdier, at segregeringen er steget i perioden 2008-2018.

FIGUR 32: FORSKEL I SEGREGERINGSNIVEAU FOR ELEVER MED LAV SOCIOØKONOMISK STATUS OG ELEVER MED IKKE-VESTLIG BAGGRUND I KOMMUNER MED UDSATTE BOLIGOMRÅDER, 2008-2018.



Note: "Delta DI seslav" og "Delta DI ikke-vest" er udregnet ved at trække indekssværdierne for 2008 fra indekssværdierne for 2018. Forskellen viser således, om der mellem de to år er sket et fald, ingen udvikling eller en stigning i segregeringen af elever med lav socioøkonomisk status og elever med ikke-vestlig baggrund.

Der kan være flere forklaringer på, hvorfor udviklingen i segregering mellem skoler ser ud, som den gør i de forskellige kommuner. En vigtig faktor, som vi undersøger nærmere i Del III, er kommunernes forskellige skolepolitiske strategier og tiltag i deres arbejde for at skabe mere blandede elevsammensætninger i skolerne.

SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

In this report, we examine the status of segregation in Danish primary and lower secondary schools, focussing particularly on students from marginalised residential areas.

Segregation means that students are distributed between schools based on the socioeconomic and ethnic background of students. In Denmark we see neighbouring schools where one school has a high percentage of students from affluent homes, whereas the other school has a majority of students from homes with very limited socioeconomic resources. This uneven distribution of students between schools is also seen when we compare the ethnic backgrounds of students.

As a consequence of such segregation in schools, children have less contact with peers from outside their socio-demographic group. This may weaken levels of trust in society and weaken democratic cohesion in Denmark.

Moreover, a number of recent Danish studies have shown that schools with a high level of segregation may not only affect the individual student's academic performance negatively, but also their chances of further education. This is especially true of students with an ethnic minority background and/or from homes with limited socioeconomic resources.

By far the majority of students from marginalised residential areas have an ethnic minority background, and many of these students come from families with low socioeconomic status. This means that these children are especially at risk of the negative effects of highly segregated schools. Seen from an equal treatment perspective, it is important to monitor to what extent these students have access to socially and ethnically mixed basic schools.

No previous studies have examined the extent of segregation in basic schools with regard to children from marginalised residential areas. Our analysis is based on a unique dataset that couples administrative data about students from marginalised residential areas, their school district, and their school attendance from year 1 to year 10.

The report also examines initiatives taken by a number of municipalities with marginalised residential areas to counter segregation and to ensure their schools

have a more mixed student composition. The analysis is based on interviews with city council politicians and heads of administration for children and youth departments in selected municipalities with marginalised residential areas. The objective of the analysis is to highlight the challenges faced by municipalities as well as the useful experiences gained from the initiatives with a view to recommending models and actions that can strengthen initiatives in other municipalities.

STUDENTS FROM MARGINALISED RESIDENTIAL AREAS ARE (STILL) CONCENTRATED IN THE MOST SEGREGATED SCHOOLS IN DENMARK

In 2018, three in four students from marginalised residential areas had a non-Western minority background. By far the majority of these students come from homes with significantly below-average resources when we measure socioeconomic factors such as parents' level of education, employment and income. In 2008, 75 per cent of students from marginalised residential areas came from families with low socioeconomic status. In 2018, this figure had risen to just under 80 per cent.

The social standing of students is clearly reflected when we analyse the student composition of schools. Students from marginalised residential areas are often concentrated in highly segregated schools, where the majority of students come from homes with low socioeconomic status. In 2018, 36 per cent of students from marginalised areas went to schools where more than 60 per cent of students came from homes with low socioeconomic status. This figure has almost remained the same since 2008. In comparison, only 2 per cent of all basic school students in Denmark attend such highly segregated schools. That is, students from marginalised residential areas still primarily go to some of the most segregated schools in Denmark.

Students from districts with marginalised residential areas are more likely to apply to a school outside their district

For students from marginalised residential areas, one of the central mechanisms behind school segregation is that families **with** resources within the school district often choose to send their children to a school with a higher socioeconomic status outside their district. This is true regardless of the ethnic background of the families.

In general, families from districts with marginalised residential areas are more likely to send their children to a school outside their district than the average family in their municipality. For students who live in districts with a so-called ghetto or 'hard' ghetto area, less than 50 per cent chose to attend their district school in 2018, whereas on average 63 per cent of students made this choice in municipalities with marginalised residential areas.

This pattern in how families choose schools contributes to increasing segregation in local municipal primary and lower secondary schools in districts with marginalised residential areas. On average, the socioeconomic status of these schools has decreased since 2008, and the percentage of students with non-Western backgrounds has increased.

MUNICIPAL STRATEGIES AND INITIATIVES TO CREATE MIXED SCHOOLS

In general, municipalities with marginalised residential areas have the highest levels of segregation for students with non-Western minority backgrounds and for students from low socioeconomic status homes. However, from 2008 to 2018, several municipalities succeeded at mixing the student composition of their schools for students from marginalised residential areas. But the opposite trend is also seen in other municipalities.

Many municipalities with marginalised residential areas acknowledge that segregated schools intensify inequality among students and challenge social cohesion across social divisions within the municipality. Consequently, a number of municipalities have taken steps to ensure their schools have a more mixed student composition. Our interviews show that even though their strategies and initiatives differ, these municipalities are often faced with the same three primary challenges:

- Segregation between schools to a high degree reflects the housing segregation within the municipality, because families often choose to settle in areas where they will find neighbours who have a background similar to theirs.
- The municipalities' efforts to compensate for this – for example by changing the school districts – are often hampered by the system of free choice of school in Denmark and by the option to send one's child to a private or independent school.
- Schools located in districts with marginalised residential areas often have a bad reputation among affluent parents, leading these parents to choose other schools for their children; this reinforces segregation at these schools.

Our interviews show that municipalities have introduced a range of initiatives and strategies to counter these challenges. Three successful examples are highlighted below:

Profile schools can help change the reputation of marginalised schools

A number of municipalities are working to change the negative reputation of their marginalised schools by giving the schools a specialised profile that appeals to students from different social backgrounds. For example, some schools have set up a special science profile, whereas others have focused on physical education and sports. The success of a profile school often depends on securing financial resources, reaching out to parents, and finding the right teachers. Our interviews show that in some cases profile schools **can** contribute to attracting more students from affluent homes to the school.

School mergers can be an effective tool for mixing students

Other municipalities have seen positive outcomes from merging two or more schools to one main school with departments at different locations. Such mergers enable the municipality to administratively distribute the students between the different departments of the new main school based on criteria that will secure a more mixed student composition in the departments. Some municipalities choose to base the departments on level (e.g. years 1-4, years 5-7, and years 8-10), thereby mixing students based on their age group rather than how close they live to the school. Other municipalities set up the school departments as profile schools. Several heads of administration note that this model can help limit the extent to which the free choice of school is used by parents, and at the same time can ensure a more balanced distribution of students in a district.

Financial investments can increase the quality of a school and attract more students to a district

In some municipalities, schools with many students from marginalised residential areas receive more funding per student to support efforts targeted at marginalised students. And there are several examples of municipalities that collaborate with foundations that wish to support projects aimed at improving the quality of specific schools in the municipality. Such projects could for example involve renovating the schools' physical environment, introducing specialised pedagogical efforts, or enhancing the relationship between the local community and the schools and their students. Increasing financial investments in schools can thereby both improve the quality of the local school for students from marginalised areas and attract more students from within the district who might previously have looked toward other schools.

No positive structural changes without the right teachers and learning environments

Our interviews clearly show that successful implementation of structural changes in school policies requires municipalities do more than create a more mixed student composition in their schools. Positive changes also require the right teachers who can create learning environments that match the student composition and their differences. This is related to the requirements and (positive) expectations that students encounter from teachers, and to teachers' pedagogical competences to teach a socio-ethnically diverse group.

RECOMMENDATIONS

Segregation between schools is a complex challenge, especially in municipalities with marginalised residential areas. The municipalities included in the report stress that there is no 'one-size-fits-all' strategy or solution that should be followed by all other municipalities. Instead, to have the biggest effect, strategies and initiatives should be adapted to the municipality in question.

Based on these observations, the Danish Institute for Human Rights recommends a number of different types of initiatives, the objective of which is to increase

the possibility of reducing socioeconomic segregation between basic schools in Denmark. Emphasis is on initiatives that can contribute to reducing socioeconomic segregation, based on the assumption that this will also reduce ethnic segregation between schools. This is because of the significant overlap between students with ethnic minority background and students with low socioeconomic status. This is especially true in marginalised residential areas.

The Danish Institute for Human Rights recommends the following:

1. The Act on Primary and Lower Secondary Education should highlight the socioeconomic background of students with regard to the student composition of schools.

In many Danish municipalities, segregated schools not only challenge social cohesion within the municipality, they also stand in the way of providing all school-aged children with equal opportunities for education regardless of their ethnic and social background. This is especially the case for schoolchildren from marginalised residential areas, the majority of whom have an ethnic minority background, come from homes with limited socioeconomic resources and attend some of the most segregated schools in Denmark.

Based on this, the Danish Institute for Human Rights recommends that the Act on Primary and Lower Secondary Education focusses on the student composition in the Danish Folkeskole (municipal primary and lower secondary school), and requires municipalities ensure that schools, to the extent possible, reflect their population composition with regard to socioeconomic background. It is always unlawful to give weight to ethnic background when one has ambitions of influencing the student composition of schools. However, socioeconomically mixed schools will in all likelihood lead to greater ethnic diversity in schools, because ethnic minority children are significantly over-represented among children with low socioeconomic status – especially in marginalised residential areas.

Therefore, the Danish Institute for Human Rights recommends the Danish Parliament amend the Act on Primary and Lower Secondary Education to clarify that the student composition of a school must, to the extent possible, reflect the socioeconomic diversity of the municipality in which it is located.

2. Danish legislation should hold several possibilities for changing the student composition of schools

Many municipalities use their school policy to actively influence the student composition of their schools. However, in many cases, the challenge of socioeconomic segregation cannot be solved through a single initiative. The initiatives that can contribute to reducing segregation vary from municipality to municipality, and often a combination of several strategies and initiatives is needed.

Today, the Act on Primary and Lower Secondary Education provides municipalities with several possibilities for influencing student composition, including the option to change the school districts, to merge schools to make one school with several departments, and to refer students who need language support programmes to a specific school outside their district. However, the analysis in Parts III and IV of this report shows that changing the districts only has a limited effect. Moreover, referring children who need language support programmes to a specific school outside their district based on the so-called 'bussing model' may lead to poorer academic results and children who struggle socially and emotionally. Merging schools can lead to a more mixed student composition, however, in most cases it also means that the new main school has one school head and one school board. This has the disadvantage that staff and parents from each individual school department in the district may feel alienated from the school management and board.

More flexible legislation would enable the municipalities to launch initiatives that can influence the student composition of schools while taking local conditions into consideration. As stated in Part IV, examples of such initiatives could be:

- i) The possibility to establish common school districts that cover two or more schools between which students can be distributed based on objective criteria, and within which parents of prospective students can apply for prioritised enrolment to the schools in the common school district. This will enable the individual school to maintain its own management and school board, while at the same time making it possible to distribute students between the schools within the common school district.
- ii) Reserving spots for children from low socioeconomic status homes in the free-choice-of-school system, and
- iii) requirements/incentives for private schools and independent schools to admit low socioeconomic status students, etc.

Considering that until now these initiatives have only been used to a limited extent in Denmark, it would be desirable to monitor and assess the effects of any such new initiatives.

The Danish Institute for Human Rights therefore recommends that the Danish Parliament ensure that the legislative framework allows municipalities more options to change the student composition of schools with a view to achieving a more mixed socioeconomic distribution of students.

3. Municipalities must not contribute to unlawful differential treatment and or increased ethnic segregation when distributing students

The report shows that a number of municipalities have good experience with merging schools whereby the independent status of two or more schools is removed and they are converted into departments under a new 'main school'. A number of municipalities choose to assign different age groups to the individual departments or to give them a specific academic profile. This combination gives the municipalities more room for manoeuvre when distributing students between departments while still maintaining an academic profile that can attract or retain students in the district.

However, there are also examples of municipalities in which merging schools has significantly increased segregation based on ethnicity. Other examples show that some schools have allocated students to a specific school based on unlawful criteria such as ethnicity or language, without actually conducting a language screening of the students.

The Act on Primary and Lower Secondary Education does not explicitly state that it is unlawful to base decisions regarding the distribution of students on ethnicity or concerns regarding increased segregation.

This means that it is necessary to ensure that municipalities always base decisions regarding the distribution of students on lawful and objective criteria that contribute neither to unlawful differential treatment on the basis of ethnicity nor to increased ethnic segregation. This should be made explicit in the Act on Primary and Lower Secondary Education.

The Danish Institute for Human Rights therefore recommends that the Danish Parliament amend the Act on Primary and Lower Secondary Education so that it explicitly states that student composition must not contribute to unlawful differential treatment and/or increased segregation

4. More effective supervision

The Danish Ministry of Education has a general obligation, which is not stipulated by legislation, to monitor how legislation within the Ministry's areas is managed, including compliance with the legislation and whether it is still appropriate (sectoral supervision). This applies to the Act on Primary and Lower Secondary Education that falls under the auspices of the Ministry. In general, sectoral supervision does not include a duty to conduct a legality audit.

The Ministry has several options with regard to taking action if a municipality fails to comply with the regulations. For example, the Ministry can enter into dialogue with the municipality, can advise the municipality on current regulations, can issue circulars or summon the municipality to a compliance interview. If a municipality does not wish to comply with or disagrees with the Ministry's interpretation, the Ministry can approach the National Social Appeals Board and request that they conduct an inspection.

The National Social Appeals Board monitors whether municipalities comply with legislation, including the Act on Primary and Lower Secondary Education. The National Social Appeals Board determines whether there is sufficient cause to launch an investigation, for example in the event of a complaint. The National Social Appeals Board's possibilities of responding include issuing consultative statements, annulling unlawful municipal decisions, issuing penalty fines, and taking declaratory action.

The report's legal analysis shows several examples of practice where municipalities and schools have distributed students based on unlawful criteria, or with a view to increasing segregation, for example to retain students with an ethnic Danish background. In some of these cases, neither the Ministry nor the National Social Appeals Board intervened.

On the basis of the above, the Institute finds that it is necessary to secure a more effective supervisory system that can take the initiative to address cases in which students are distributed between schools on an unlawful basis, or cases which lead to increased segregation.

The Danish Institute for Human Rights therefore recommends that a more efficient supervisory system is established in the Ministry of Education and/or the National Social Appeals Board. The objective of this supervision is to monitor municipal compliance with the legislative framework – including the provisions of the Act on Primary and Lower Secondary Education concerning the distribution of students and the prohibition of unlawful differential treatment.

5. Collection of data for school districts enables municipalities and researchers to systematically monitor segregation trends

In order to assess whether initiatives such as changing districts have an effect with regard to reducing segregation between schools, data for municipal school districts and their catchment areas must be collected systematically. This is necessary to monitor developments in the socioeconomic distribution of families in the districts and how this affects segregation in schools. Such data is not collected systematically today. The preliminary investigations for this report indicate that municipalities have very different practices with regard to data for school districts.

The municipalities have data for the current school districts for the current year, but only few municipalities save these data and monitor developments over time. As such, the municipalities' data for school districts should be collected annually and be stored in a central register for the benefit of both municipalities and researchers in the area.

The Danish Institute for Human Rights therefore recommends that data from the municipalities about school districts is collected and validated centrally in the Ministry of Education as a part of the 'Education Statistics', and is made available by Statistics Denmark for future use by municipalities and by researchers in the field of education research.

APPENDIX

TABEL 10: TRAFIK-, BYGGE- OG BOLIGSTYRELSENS LISTE OVER UDSATTE BOLIGOMRÅDER, DECEMBER 2018.

Tabel 1. Liste over udsatte boligområder pr. 1. december 2018

Område	Kommune	Beboere	Udenfor	Dømte	Kun	Gns.
		(1.000 +)	arb.marked	≥ 1,98 pct.	grundskole	indkomst
		1. jan 2018	> 40 pct.	2016-17	> 60 pct.	< 55 pct.
			2016-17	2016-17	1. jan 2018	Ar 2017
Lundtoftegade	København	1.541	35,0	2,73	62,3	56,5
Aldersrogade	København	2.231	34,3	1,60	66,0	53,5
Mjølnerparken	København	1.694	41,9	2,16	77,4	49,9
Gadelandet/Husumgård	København	1.034	30,9	1,88	71,8	54,1
Tingbjerg/Utterslevhuse	København	6.526	27,6	1,83	76,3	51,4
Bispeparken	København	1.567	31,4	2,91	62,2	53,5
Hørgården	København	1.591	33,4	2,28	61,6	57,6
Tåstrupgård	Høje-Taastrup	2.448	28,7	1,78	83,5	53,0
Charlotteager	Høje-Taastrup	1.753	35,6	1,99	70,2	57,1
Gadehavegård	Høje-Taastrup	2.186	39,4	1,86	72,5	54,8
Nøjsomhed/Sydvej	Helsingør	1.088	43,0	2,40	72,4	50,7
Rønnøbærparken/Æblehaven	Roskilde	1.461	41,2	1,54	62,0	63,9
Agervang	Holbæk	1.436	43,7	1,34	70,4	62,4
Ringparken, Slagelse	Slagelse	2.023	43,3	2,19	70,9	56,5
Motalavej	Slagelse	1.680	40,4	2,14	72,8	58,8
Lindholm	Guldborgsund	1.559	48,9	1,13	65,2	54,8
Højstrupvej-kvarteret	Odense	1.713	41,1	2,53	54,6	61,3
Solbakken mv	Odense	1.324	42,5	2,25	65,3	56,3
Korsløkkeparken Øst	Odense	1.899	46,5	1,66	66,4	60,9
Kertemindevej-kvarteret	Odense	1.380	51,8	1,16	62,5	62,6
Vollsmose, reduceret	Odense	7.763	52,2	2,74	78,8	53,0
Byparken/Skovparken	Svendborg	1.411	54,9	1,86	67,0	56,8
Nørager/Søstjernevej m.fl	Sønderborg	1.317	48,1	2,06	76,6	56,7
Stengårdsvej	Esbjerg	1.709	47,4	2,80	81,2	56,8
Hedelundgårdparken	Esbjerg	2.438	45,4	2,14	65,8	60,9
Korskærparken	Fredericia	1.913	44,6	1,94	67,4	61,8
Sønderbro	Horsens	1.367	43,9	1,22	70,7	59,3
Sundparken	Horsens	1.492	52,7	1,09	80,1	55,3
Munkebo	Kolding	1.476	42,9	1,47	71,8	62,4
Skovvejen/Skovparken	Kolding	2.326	41,5	2,30	74,2	58,9
Finlandsparken	Vejle	1.611	41,5	1,43	77,3	60,8
Holtbjerg	Herning	1.753	44,8	1,67	66,9	61,8
Trekanten	Holstebro	3.123	40,2	1,35	64,2	60,9
Glårbjergvej-området	Randers	1.478	46,0	1,52	64,4	60,8
Gammel Jennumparken	Randers	1.320	49,3	2,16	70,3	57,5
Resedavej/Nørrevang II	Silkeborg	1.882	44,0	1,66	68,0	60,2
Bispehaven	Aarhus	2.215	48,1	2,18	74,5	56,1
Skovgårdsparken	Aarhus	1.442	41,9	1,74	65,4	60,3
Gellerupparken/Toveshøj	Aarhus	5.614	52,5	2,93	83,6	53,5
Havrevej	Thisted	1.180	43,4	1,39	67,0	63,6
Ellekonebakken	Viborg	1.056	53,7	1,74	68,8	56,4
Houlkærvangen	Viborg	1.020	48,1	1,03	65,0	60,0
Løvvangen	Aalborg	1.842	43,5	1,90	65,4	63,9

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen baseret på udtræk fra Danmarks Statistiks forskerordning.

Anm.: Afrunding har ikke betydning for, om et boligområde opfylder kriteriet for andel dømte og værdierne er derfor vist med det antal decimaler, der er nødvendige for at se, om et område lever op til kriteriet.

Kilde: <https://www.trm.dk/media/3683/udsatte-omraader-2018.pdf>. (Set29.07.20)

LITTERATUR

- AE. 2012. Uddannelse Skal Styrkes Gennem Hele Livet - Fordeling & Levevilkår. <https://www.ae.dk/publikationer/uddannelse-skal-styrkes-gennem-hele-livet>: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.
- AE. 2018. De Blandede Skoler Forsvinder I Stor Udstrækning. https://www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_de-blandede-skoler-forsvinder-i-stor-udstraekning.pdf: Arbejderbevægelsens erhvervsråd.
- AE. 2019a. Danmark Er Et Af De Lande, Hvor Flest Går På Privatskole. https://www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_danmark-er-et-af-de-lande-hvor-flest-gaar-paa-privatskole_0.pdf: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.
- AE. 2019b. Børn Bor I Opdelte Nabolag. https://ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_born-bor-i-opdelte-nabolag.pdf: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.
- AE. 2020. Flere Børn Fra Eliten Går På Privatskole - Også Uden for Storbyerne. https://www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_flere-boern_fra_eliten_gaar_paa_privatskole_-_ogsaa_uden_for_storbyerne.pdf: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
- Alegre, Miquel Àngel and Gerard Ferrer-Esteban. 2010. "How Do School Regimes Tackle Ethnic Segregation: Some Insights Supported in Pisa 2006." Pp. 137-62 in *Quality and Inequality of Education*: Springer.
- Alegre, Miquel Àngel. 2017. "School Choice and Allocation Policies: What Effects Do They Have on School Segregation?" Vol. *What Works in Education? Using Evidence to Improve Education*. https://www.ivalua.cat/documents/1/30_10_2017_12_11_14_Whatworks_07_segregation_301017.pdf: ivàlua Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques.
- Allen, Rebecca and Anna Vignoles. 2006. "What Should an Index of School Segregation Measure?". *Oxford Review of Education*.
- Allen, Rebecca, John Coldron and Anne West. 2012. "The Effect of Changes in Published Secondary School Admissions on Pupil Composition." *Journal of Education Policy* 27(3):349-66. doi: 10.1080/02680939.2011.604137.
- Binderup Jørgensen, Andreas, Mikael Bjørk Andersen and Katrine Bonde. 2018. "Hvad Betyder Klassekammeraterne for Det Enkelte Barns Fremtid?" Vol. *Small Great Nation*. <https://sgnation.dk/analyser/klassekammerateffekten>: Kraka & Deloitte.
- Bjerre-Nielsen, Andreas and Mikkel Gandill. 2018a. "Defying Attendance Boundary Policies and the Limits to Combatting School Segregation." Pp. 40-94 in *Intergenerational Mobility and Equality of Opportunity in Primary Education*. Phd. København: University of Copenhagen.

- Bjerre-Nielsen, Andreas and Mikkel H. Gandill. 2018b. "Do Peers Matter? Only If You Need Them (and Meet Them)." in *Intergenerational Mobility and Equality of Opportunity in Primary Education*. Phd., edited by M. Gandill. København: University of Copenhagen.
- Bonal, Xavier and Cristián Bellei. 2018. *Understanding School Segregation: Patterns, Causes and Consequences of Spatial Inequalities in Education*: Bloomsbury Publishing.
- Booker, Kevin, Ron Zimmer Zimmer and Richard Buddin. 2005. "The Effects of Charter Schools on School Peer Composition. ." RAND Corporation, https://www.rand.org/pubs/working_papers/WR306.html.
- Burgess, Simon and Deborah Wilson. 2005. "Ethnic Segregation in England's Schools." *Transactions of the Institute of British Geographers* 30(1):20-36.
- Burgess, Simon, Carol Propper and Deborah Wilson. 2007. "The Impact of School Choice in England." *Policy Studies* 28(2):129-43. doi: 10.1080/01442870701309064.
- Børneforskningscenter, Trygfondens. 2020. "Tosprogede Børn Med Behov for Sprogstøtte Klarer Sig Bedst På Den Lokale Folkeskole." Pp. 1-9 in *Nyhedsbrev*. https://childresearch.au.dk/fileadmin/childresearch/dokumenter/Nyhedsbrev_Virkninger_af_Aarhus_Kommunes_skoleomfordelingspolitik_for_tosprogede_skolestartere.pdf; Trygfondens Børneforskningscenter - Aarhus Universitet.
- Chaplin, Duncan. 2002. "Estimating the Impact of Economic Integration of Schools on Racial Integration." Vol. *Divided we fail: Coming together through public school choice*. New York: Century Foundation Press.
- Christensen, Vibeke Tornhøj, Louise Beuchert and Sidsel Vive Jensen. 2020. "Pisa Etnisk 2018: Pisa 2018 Med Fokus På Elever Med Indvandrerbaggrund." København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. Retrieved 2020.
- Christoffersen, Henrik and Karsten Bo Larsen. 2015. "Klassekammerateffekt Og Inklusion I Folkeskolen - Ideologi Eller Effekter?". CEPOS, https://cepos.dk/media/1297/arbejdsrapport_30_-_klassekammerateffekt_og_inklusion_i_folkeskolen_-_version_2.pdf.
- Damm, Anna Piil, Helena Skyt Nielsen, Elena Mattana and Benedicte Rouland. D. o. E. a. B. Economics. 2020. "Effects of Busing on Test Scores and the Wellbeing of Bilingual Pupils: Resources Matter." Vol. https://econ.au.dk/fileadmin/site_files/filer_oekonomi/Working_Papers/Economics/2020/wp20_03_2.pdf; University of AAarhus University.
- Ekspertgruppen, vedrørende fordeling af elever på de gymnasiale uddannelser. 2020. "Anbefalinger Vedrørende Fremtidig Fordeling Af Elever På De Gymnasiale Uddannelser." Vol. <https://www.uvm.dk/-/media/filer/uvm/aktuelt/pdf20/feb/200221-anbefalinger-vedroerende-fremtidig-fordeling-af-elever-paa-de-gymnasiale-uddannelser.pdf?la=da>; Børne- og Undervisningsministeriet.
- Epple, Dennis and Richard E. Romano. 2011. "Peer Effects in Education: A Survey of the Theory and Evidence." in *Handbook of Social Economics*, edited by A. B. Jess Benhabib, Matthew O. Jackson: Elsevier.

- Goldstein, Harvey and Philip Noden. 2003. "Modelling Social Segregation." *Oxford Review of Education* 29(2):225-37.
- Gorard, Stephen. 2016. "The Complex Determinants of School Intake Characteristics and Segregation, England 1989 to 2014." *Cambridge Journal of Education* 46(1):131-46. doi: 10.1080/0305764X.2015.1045446.
- Greve, Jane and Karl Fritjof Krassel. 2017. "Pisa Etnisk 2015: Hvordan Elever Med Indvandrerbaggrund Klarer Sig I Pisa-Testen Og Deres Holdninger Og Forventninger Til Naturvidenskab." Vol. <https://www.vive.dk/media/pure/9756/2060403>: KORA.
- Jensen, Peter and Astrid Würtz Rasmussen. 2011. "The Effect of Immigrant Concentration in Schools on Native and Immigrant Children's Reading and Math Skills." *Economics of Education Review* 30(6):1503-15.
- Jensen, Sidsel Vive and Kathrine Vitus. 2020. "Broken Interaction Rituals, Struggles for Membership, and Violence among Young Children in Two Danish Schools." *Symbolic Interaction* 43(2):284-307.
- Kaarsen, N., K Vasiljeva, R. Wandsøe and L. Münier. 2016. "Fordelingen Af Ikke-Vestlige Indvandrere Og Efterkommere På Grundskoler." Vol. http://kraka.dk/sites/default/files/public/fordelingen_af_ikke-vestlige_indvandrere_og_efterkommere_paa_grundskoler.pdf: KRAKA.
- Ladd, Helen F and Edward B Fiske. 2001. "The Uneven Playing Field of School Choice: Evidence from New Zealand." *Journal of Policy Analysis and Management* 20(1):43-64.
- Ladd, Helen F. and Edward B. Fiske. 2011. "Weighted Student Funding in the Netherlands: A Model for the U.S.?" *Journal of Policy Analysis and Management* 30(3):470-98.
- Logan, John R. and Julia Burdick-Will. 2016. "School Segregation, Charter Schools, and Access to Quality Education." *Journal of Urban Affairs* 38(3):323-43. doi: 10.1111/juaf.12246.
- Massey, Douglas. 1990. "American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass." *American Journal of Sociology* 96(2):329-57.
- Massey, Douglas. 2008. "Residential Segregation." Pp. 348-54 in *A Companion to Racial Ethnic Studies*, edited by D. T. Goldberg and J. Solomons: Blackwell Publishers Ltd.
- Massey, Douglas S. and Nancy A. Denton. 1988. "The Dimensions of Residential Segregation." *Social Forces* 67(2):281-315.
- Musset, Pauline. 2012. "School Choice and Equity: Current Policies in Oecd Countries and a Literature Review."
- Noden, Philip, Anne West and Audrey Hind. 2014. "Banding and Ballots: Secondary School Admissions in England: Admissions in 2012/13 and the Impact of Growth of Academies."
- OECD. 2012. "Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools." Vol. <https://www.oecd.org/education/school/50293148.pdf>: OECD.
- OECD. 2019. *Balancing School Choice and Equity*. <http://www.oecd.org/publications/balancing-school-choice-and-equity-2592c974-en.htm>: OECD Publishing.

- Owens, Ann, Sean F Reardon and Christopher Jencks. 2016. "Income Segregation between Schools and School Districts." *American Educational Research Journal* 53(4):1159-97.
- Rangvid, Beatrice Schindler. 2003. "Educational Peer Effects: Quantile Regression Evidence from Denmark with Pisa 2000 Data." *European Society for Population Economics*.
- Rangvid, Beatrice Schindler. 2007. "Living and Learning Separately? Ethnic Segregation of School Children in Copenhagen." *Urban Studies* 44(7):1329-54.
- Rangvid, Beatrice Schindler. 2009. "School Choice, Universal Vouchers and Native Flight from Local Schools." *European Sociological Review* 26(3):319-35. doi: 10.1093/esr/jcp024 %J *European Sociological Review*.
- Sacerdote, Bruce. 2011. "Peer Effects in Education: How Might They Work, How Big Are They and How Much Do We Know Thus Far?" Pp. 249-77 in *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 3: Elsevier.
- Vasiljeva, K., R. Wandsøe, C. Weissert and S. Naur. 2017. *Segregering I Danske Grundskoler*. http://kraka.dk/sites/default/files/public/segregering_i_de_danske_grundskoler.pdf: KRAKA.
- Vyas, Seema and Lilani Kumaranayake. 2006. "Constructing Socio-Economic Status Indices: How to Use Principal Components Analysis." *Health Policy and Planning* 21(6):459-68.
- Wouters, Thomas. 2016. "Segregation and School Enrolment Policy." Vol.: KU Leuven, mimeo.
- Yang, Yang and Jan-Eric Gustafsson. 2004. "Measuring Socioeconomic Status at Individual and Collective Levels." *Educational Research and Evaluation* 10(3):259-88.
- Zimmer, Ron W and Eugenia F Toma. 2000. "Peer Effects in Private and Public Schools across Countries." *Journal of Policy Analysis and Management* 19(1):75-92.

NOTER

- 1 Her defineret som de 20 procent familier med lavest socioøkonomisk status, jf. det beregnede SES-indeks i rapporten.
- 2 Ankestyrelsen har til Institut for Menneskerettigheder oplyst følgende: "Ankestyrelsens tilsyn ses ikke at have modtaget henvendelser om lovligheden af skolesammenlægningen i Herning Kommune fra borgere, Børne- og Undervisningsministeriet eller andre. Vi ses desuden ikke at have været bekendt med sagen gennem presseomtale. Vi skal på denne baggrund præcisere, at vi ikke har taget stilling til, om der var anledning til at rejse en tilsynssag."
- 3 Segregering kan således forekomme på mange forskellige niveauer. Der kan fx være tale om boligsegregering mellem sociale grupper inden for bestemte geografiske områder som kommuner, byer, bydele eller kvarterer m.v. Dette emne har særligt i USA været genstand for sociologisk forskning siden 1920'erne med fokus på raceopdelte boligmønstre og -muligheder i amerikanske byer (Massey 2008, Park 1926). I en dansk kontekst har boligforskningen særligt siden starten af 00'erne beskæftiget sig med boligpolitikken og boligmarkedets betydning for den sociale og etniske boligsegregering i Danmark (Andersen 2015).
- 4 Jf. folkeskolelovens § 40, stk. 2.
- 5 Kommunen kan desuden henvise tosprogede børn og unge i den undervisningspligtige alder til et særligt tilbud om grundskoleundervisning, hvis det konkret vurderes, at eleven har et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte i form af undervisning i dansk som andetsprog, og det vurderes at være pædagogisk påkrævet at henvise eleven til det særlige tilbud om grundskoleundervisning i stedet for den almindelige undervisning i distriktsskolen. Denne vurdering svarer til den, som foretages efter folkeskoleloven i forhold til folkeskolens modtagelsesklasser. Målet med undervisningstilbuddet er at få de tosprogede børn og unge indsluset i den almindelige folkeskole eller i øvrig uddannelse eller arbejde. Eleverne kan maksimalt deltage i tilbuddet i to år. Overflytning til distriktsskolen af børn i den undervisningspligtige alder skal ske tidligere, hvis muligt. Der skal derfor løbende foretages en konkret vurdering af den enkelte elevs sprogudvikling.
- 6 Elevtallet og andel af tosprogede elever på Herningsholmskolen- afdeling Holtbjerg per 13. august 2019 fremgår bl.a. af dette nyheds-artikel: <https://min-bynews.dk/boern-indtager-ny-istandsatte-lokaler-paa-holtbjerg/>
- 7 Det følger af folkeskolelovens § 24, stk. 3.
- 8 Notat. Skoledistrikter – lovgrundlag og dispensationsmuligheder, Center for Policy, Børne- og Ungeforvaltningen, Københavns Kommune, 4. juli 2019. Notatet er tilgængeligt her: <https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/Attachments/23717755-33232661-2.pdf>

- 9 Dispensationerne har løbet til og med skoleåret 2018/2019. Alle tre kommuner har fået afslag på deres ansøgning om forlængelse af dispensation og skal derfor omlægge kommunens skoledistrikter til at være én skole per distrikt fra skoleåret 2019/2020.
Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at årsagen til, at forsøgsordningerne blev indstillet, var, at evalueringerne af dem viste blandede resultater, og at der var delte meninger om forsøgene. Særligt var der et ønske om ikke at indskrænke forældrenes rettigheder til optagelse i distriktsskolen og muligheden for selv at vælge deres barns skoletilbud.
- 10 Afgørelsesbrev til Københavns Kommune. Brevet er tilgængeligt her: <https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/Attachments/25719604-37020955-1.pdf>
- 11 Frikommuneforsøgene har løbet over tre perioder: Frikommuneforsøg I (2012-2015), Frikommuneforsøg II (2016-2020) og Frikommuneforsøg III (2019-2023).
- 12 Børne- og Undervisningsministeriet har givet Gentofte Kommune afslag på forlængelse af deres dispensation ud over skoleåret 2018/2019. Begrundelsen for afslaget har, på linje med øvrige forsøgsordninger via folkeskolelovens § 55, været et ønske om ikke at indskrænke forældrenes rettigheder til optagelse i distriktsskolen og muligheden for selv at vælge deres barns skoletilbud. Gentofte Kommune har oplyst, at de nu afsøger alternativer til deres nuværende skolestruktur, herunder bl.a. at etablere større skoledistrikter med flere skoleafdelinger. Børne- og Undervisningsministeriet har således afvist alle ansøgninger om forlængelse af nuværende dispensationer fra folkeskolelovens § 36, stk. 2, ud over nuværende skoleår.
- 13 Notat. Skoledistrikter – lovgrundlag og dispensationsmuligheder, Center for Policy, Børne- og Ungeforvaltningen, Københavns Kommune, 4. juli 2019. Notatet er tilgængeligt her: [Alternative skolestrukturer og dispensationsmuligheder \(kk.dk\)](#)
- 14 Notat om juridiske aspekter ved klassedannelse baseret på etnisk oprindelse af 14. maj 2004. Notatet er tilgængeligt på nettet.
- 15 En evaluering fra Undervisningsministeriet af reglerne om frit skolevalg fra 2008 viser, at det tidligere især var relativt ressourcetsvage elever og tosprogede elever, der blev afvist af skolelederne. Notatet er tilgængeligt her: <https://www.ft.dk/samling/20072/lovforslag/L142/bilag/3/545768.pdf>
- 16 Idet frit valg sker "under forudsætning af, at det kan ske inden for de rammer, kommunalbestyrelsen i skolekommunen har fastsat i henhold til § 40, stk. 2."
- 17 Jf. folkeskolelovens § 36, stk. 3, og § 40, stk. 2, nr. 4.
- 18 Jf. noten i Karnov Group til § 36, stk. 3, 3. pkt.
- 19 Den konkrete suspension skal løbende tages op til revision. Det vil typisk indebære, at der skal udarbejdes en plan for, hvilke formål der ønskes opnået med suspensionen og hvornår. Bestemmelsen giver ikke adgang til at afvise elever på grund af den enkelte elevs forudsætninger eller lignende. Afvisning af en elev forudsætter, at der forinden er truffet beslutning om suspension for den pågældende klasse eller det pågældende klassetrin. Der kan ikke opstilles kriterier for optagelsen efter denne bestemmelse. Der kan således ikke træffes beslutning om suspension alene omfattende elever fra andre kommuner, der ønsker optagelse på en skole i kommunen.

- 20 Mulige reaktioner ved kommuners manglende regeloverholdelse/manglende kvalitet i undervisningen i folkeskolen, Børne- og Undervisningsudvalget 2019-20, BUU Alm.del. Endeligt svar på spørgsmål 170. Svaret er tilgængeligt her: <https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/buu/spm/170/svar/1637256/2154765/index.htm>
- 21 Ibid.
- 22 Det fremgår af kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1, at Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Lovgivning, der gælder for både offentlige myndigheder og private, er ikke omfattet af Ankestyrelsens tilsyn. Ankestyrelsen fører derfor ikke tilsyn med lov om etnisk ligebehandling, men har kompetence til at føre tilsyn med bl.a. folkeskoleloven, forvaltningsloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.
- 23 http://webarkiv.ft.dk/Samling/20031/spor_sv/S3969.htm
- 24 Se note 2.
- 25 Børnekonventionen fastslår således i artikel 2,1, at ethvert barn inden for deltagerstatens jurisdiktion har krav på konventionens rettigheder, bl.a. uanset national oprindelse. Artikel 2,2 udbygger dette, således at barnet også skal sikres mod forskelsbehandling på grund af dets forældres, værges eller familiemedlemmers stilling m.v. I EMRK artikel 14 er det bestemt, at nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold. FN's Racediskriminationskonvention indeholder ligeledes i artikel 5, e), v) et forbud mod diskrimination på grund af race, hudfarve, afstamning eller national eller etnisk oprindelse i relation til bl.a. retten til uddannelse.
- 26 FN-dokument: CERD/C/64/CO/7.
- 27 Se bl.a. Anatoliya Ponomaryov og Vitaliy Ponomaryov v. Bulgarien, dom af 21. juni 2011, præmis 51-64.
- 28 Ibid.
- 29 <https://www.folkeskolen.dk/6511/danskerne-vender-tilbage>
- 30 https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc_old_format/Boerne-%20og%20Ungdomsudvalget/15-11-2006%2015.00.00/Dagsorden/15-11-2006%2011.13.13/0B147ACD43DCDD12C125722700382494.htm
- 31 <https://nordjyske.dk/nyheder/etnisk-opdeling-paa-mange-skoler/3c6c0cd9-9d86-483b-8a35-5c42c83981d1>
- 32 I Slagelse Kommune oprettede man en børnehaveklasse, der kun bestod af tosprogede børn, og den daværende skoleleder udtalte, at i Høje-Taastrup var der planer om at lave en hel skole for tosprogede børn, fordi der i forvejen kun var en lille andel af etnisk danske børn tilbage på skolen. <https://nordjyske.dk/nyheder/etnisk-opdeling-paa-mange-skoler/3c6c0cd9-9d86-483b-8a35-5c42c83981d1> og <https://politiken.dk/indland/art4898620/Skole-kun-for-tosprogede-elever-i-Taastrup>
- 33 Alene Notat om de juridiske aspekter ved klassedannelse baseret på etnisk oprindelse af 14. maj 2004 er tilgængeligt på nettet:

- https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc_old_format/Boerne-%20og%20Ungdomsudvalget/15-11-2006%2015.00.00/Dagsorden/15-11-2006%2011.13.13/Notat%20fra%20uvm%20vedr%20klassedannelse.doc
- 34 Se bl.a. <https://www.folkeskolen.dk/30292/ministeriet-etniske-klasser-en-kraenkelse-af-menneskerettighederne>
- 35 <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=170127>
- 36 <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=170145>
- 37 <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2015/10814>
- 38 Se note 6
- 39 Se note 2.
- 40 I rapporten er familier med lav socioøkonomisk status defineret som de 20 procent familier i Danmark med lavest socioøkonomisk status målt efter det beregnede socioøkonomiske indeks.
- 41 Dog er den gennemsnitlige andel elever med ikke-vestlig baggrund på skoler, som elever fra udsatte boligområder går på, faldet i perioden. Det gælder, uanset hvilken type udsat boligområde eleverne kommer fra. Se Bilag C.
- 42 Udviklingen ser mere differentieret ud, når data opdeles efter, hvilken skoletype (folkeskole vs. privat- og friskoler) eleverne går på, og efter hvilket område (hård ghetto, ghetto, udsat boligområde) eleverne bor i. Se Bilag C for en detaljeret beskrivelse.
- 43 Ovenstående er i god tråd med andre danske undersøgelser, som viser et fald i antallet af socioøkonomisk blandede skoler i Danmark og en øget polarisering, hvor elever fra ressourcestærke hjem i stigende grad søger mod privat- og friskoler (AE. 2018. *De Blandede Skoler Forsvinder I Stor Udstrækning*. https://www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_de-blandede-skoler-forsvinder-i-stor-udstraekning.pdf: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, ibid., AE. 2019a. *Børn Bor I Opdelte Nabolag*. https://www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_born-bor-i-opdelte-nabolag.pdf: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, ibid., AE. 2019b. *Danmark Er Et Af De Lande, Hvor Flest Går På Privatskole*. https://www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_danmark-er-et-af-de-lande-hvor-flest-gaar-paa-privatskole_0.pdf: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, ibid., AE. 2020. *Flere Børn Fra Eliten Går På Privatskole - Også Uden for Storbyerne*. https://www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_flere_boern_fra_eliten_gaar_paa_privatskole_-_ogsaa_uden_for_storbyerne.pdf: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, ibid.
- 44 Vi kan se, at der meget store kommunale forskelle i, hvordan fordelingen af elever fra udsatte boligområder har udviklet sig (Se Bilag C). Selv når vi tager højde for den generelle udvikling i de enkelte kommuner, så er der kommuner, hvor elever fra udsatte boligområder går i væsentligt mere blandede skoler i 2018 målt på andelen af elever i skolen med hhv. lav socioøkonomisk status og ikke-vestlig baggrund. Omvendt ser vi også kommuner, hvor skolerne for elever fra udsatte boligområder er blevet mere opdelte med hensyn til elevernes etniske baggrund og socioøkonomiske status.
- 45 Bortset fra uddannelses-, institutions- og elevregisteret (UDDA2019, INST2018, KOTRE 2018) kan vi ikke følge samtlige registre i datasættet ind i skoleåret

- 2018/2019. Beregninger af elevernes og skolernes socioøkonomiske status (SES) tager derfor i de følgende analyser afsæt i SES-værdierne for 2018 opdateret med forældrenes uddannelsesniveau i 2019.
- 46 Overraskende ses det, at forskellen er negativ for familier og elever fra ghettoområder, som vælger en privat- eller friskole. Distriktsskolen for disse elever har således en stærkere socioøkonomisk elevsammensætning end den valgte privatskole (se detaljeret tabel i Bilag D).
- 47 Se tabeller i Bilag C.
- 48 Interviewene er gennemført med afsæt i en semistruktureret interviewguide med fokus på at undersøge, hvorvidt og hvordan kommunerne arbejder med at skabe blandede elevsammensætninger i grundskolen. Hvert interview er transskriberet og tematisk kodet i softwareprogrammet NVivo.
- 49 Skolernes navne er anonymiseret.
- 50 De kvantitative data for Holstebro Kommune viser et knæk i kurven fra 2017 til 2018. Elever fra kommunens udsatte boligområde går i gennemsnit på skoler med højere socioøkonomisk status end tidligere, og elever med ikke-vestlig minoritetsbaggrund er mere jævnt fordelt efter skoledistriktsændringerne.
- 51 Vi kan i de kvantitative data se en stor stigning i socioøkonomisk status efter 2015/2016 på skoleafdelingen nær det udsatte boligområde i Snekkersten skoledistrikt, og forskellene mellem distriktets afdelinger er mindsket i samme periode. Et tilsvarende billede ser vi i Svendborg Kommune, der i 2011/2012 på samme måde gjorde en tidligere udsat skole til udskolingsskole og fordelte de yngre elever på to nye distriktsskoler. Den gennemsnitlige socioøkonomiske status for de skoler, som eleverne fra det udsatte boligområde gik på, steg efterfølgende markant.
- 52 Flere af initiativerne i Esbjerg Kommune er relativt nye (fra 2018/2019). Det betyder også, at vi endnu ikke i de kvantitative data kan se, hvilken betydning initiativerne har.
- 53 I de kvantitative data kan vi se, at elever fra udsatte boligområder i Aarhus Kommune i gennemsnit går på skoler med højere socioøkonomisk status og med en mindre andel elever med ikke-vestlig baggrund i 2018 sammenlignet med 2008. Det gælder for elever i folkeskolen, mens billedet er anderledes for elever i privat- og friskoler. For denne gruppe har elevbestanden i skolerne i gennemsnit lavere socioøkonomisk status end i 2008, mens der er sket et lille fald i andelen af elever med ikke-vestlig minoritetsbaggrund.
- 54 Vi har kontaktet Børne- og Ungeforvaltningen i Albertslund Kommune med henblik på et interview om deres erfaringer, men de har ikke ønsket at deltage i undersøgelsen.
- 55 En forskel er, at bandingmodellen er en form for maksimumkvotemodell, mens ekspertgruppens klyngemodell omvendt er en minimumskvotemodell.
- 56 Det skal bemærkes, at der også kan være ulemper forbundet med forslaget om en tillægstakst for elever med lav socioøkonomisk status. Afhængig af dets udformning kan forslaget også give incitament til, at privat- og friskoler, som allerede har en høj andel elever med lav socioøkonomisk status, optager flere elever med samme baggrund, hvilket ikke vil bidrage til at mindske segregeringen mellem skoler.

- 57 Bussingpolitikken i USA er et paradigmatisk eksempel herpå. I Belgien og Holland har man ligeledes arbejdet med reservering af skolepladser til elever fra mindrebemidlede hjem.
- 58 Se Bilag F
- 59 Se note 2.
- 60 Det skal nævnes, at Herning Kommune i 2015 lukkede Holtbjergskolen (distriktsskole for det udsatte boligområde Holtbjerg) og flyttede skolens elever til Herningsholmskolen. Det forklarer Herning Kommunes placering i figuren. I 2019 genåbnede Holtbjergskolen med over 90 procent tosprogede elever, hvorfor Herning Kommune i dag forventes at placere sig i den højre og øvre del af figuren. Det vil sige, at elever fra Holtbjerg er mere segregerede end i 2008.
- 61 En nyligt udgivet rapport fra OECD (2019) giver et internationalt, komparativt billede af forskellige landes udfordringer med segregering i grundskolen. Rapporten finder, at Danmark sammen med de øvrige nordiske lande (stadig) har relativt lave segregeringsniveauer, hvad angår fordelingen af elever med få socioøkonomiske ressourcer, sammenlignet med øvrige OECD-lande.
- 62 Mønsteret er mindre tydeligt i indekset for fordelingen af de mest velstillede elever. Hovedparten af kommuner med udsatte boligområder ligger dog stadig i tredje og fjerde kvartil med de mest segregerede kommuner.
- 63 Indeksverdierne i figurerne er beregnet på baggrund af alle grundskoleelever – det vil sige både folkeskoleelever og privat- og friskoleelever. Vælger vi udelukkende at beregne de tre indeks for folkeskoleelever i kommunerne, ser vi et meget lignende segregeringsbillede.
- 64 Billedet er det samme, hvis vi kun ser på DI-indeksene for folkeskoler.
- 65 Der er generelt stor variation i, hvordan segregeringen mellem skoler har udviklet sig på kommuneniveau. I et flertal af kommunerne er der siden 2008 sket en stigning i den socioøkonomiske segregering mellem skoler – både med hensyn til fordelingen af elever med høj og lav socioøkonomisk status. Enkelte kommuner har oplevet relativt store stigninger omkring 0,15 point, mens relativt få har oplevet et fald eller ingen udvikling. Omvendt er den etniske segregering mellem skoler faldet i et stort flertal af kommunerne.

**INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER**