



Handläggare:
Tobias Lundberg, tel 508 33 667
Pär Lundström, tel 508 33 783

Till
Utbildningsnämnden 2013-04-18

Utbildning av nyanlända elever (Ds 2013:6)

Svar på remiss från kommunstyrelsen

Förvaltningens förslag till beslut

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden beslutar följande

1. Utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som remissvar
2. Beslutet justeras omedelbart

Thomas Persson	Marie-Louise Hammer Åberg	Håkan Edman
Utbildningsdirektör	Gymnasiedirektör	Grundskoledirektör

Sammanfattning

Regeringen beslutade i maj 2012 att uppdra åt en särskild utredare att utarbeta förslag för att förbättra mottagningen av nyanlända elever inom den obligatoriska skolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Sammanfattningsvis anser förvaltningen att utredningens förslag är bra men ställer sig tveksam till beräkningarna av kommunernas kostnad för bedömning och kartläggning. På 180 minuter går det att göra en ytterst ytlig kunskapskanning i matte, engelska och modersmål. All forskning visar att en korrekt kartläggning och formativ bedömning av elevernas kunskaper endast kan göras över tid i ett socialt fungerande undervisningssammanhang.



Förvaltningen har också svårt att se att utökad skolplikt för nyanlända som anlänt före 16 års ålder skulle leda till ökad måluppfyllelse för nyanlända som deltar i gymnasieskolans introduktionsprogram.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av gymnasieavdelningen i samarbete med grundskoleavdelningen.

Bakgrund

I utbildningsdepartementets promemoria 2013:6 lämnas förslag på hur mottagandet och undervisningen av nyanlända elever i de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan bör regleras.

Nyanlända elever definieras som elever som anlänt till Sverige och påbörjat sin utbildning i Sverige efter den tidpunkt då skolplikten normalt inträder. En elev ska dock inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång.

Nyanlända elever är ingen homogen grupp. En del har en lång skolgång bakom sig med goda kunskaper i de olika ämnena. Andra saknar eller har en mycket sporadisk skolgång och har därför inte tillägnat sig grundläggande kunskaper. När en nyanländ elev börjar i skolan behöver personalen få en bild av vilka kunskaper och erfarenheter som eleven har. Detta är nödvändigt för att kunna bedöma hur undervisningen ska planeras och genomföras för respektive elev.

I dag varierar såväl omfattningen som kvaliteten på den bedömning och kartläggning som skolorna gör av de nyanlända elevernas kunskaper. Statistiken visar att nyanlända elever, i synnerhet de som anländer mycket sent, når sämre resultat i skolan.

Ärendet och Förvaltningens synpunkter

Förslag: Med nyanländ ska avses en elev som a) har anlänt till Sverige och b) har påbörjat sin utbildning här efter den tidpunkt då skolplikten inträder.

En elev som inte har skolplikt, men som har rätt till utbildning i Sverige, ska anses vara nyanländ om han eller hon a) har anlänt till Sverige och b) har påbörjat sin utbildning här efter den tidpunkt då skolplikten skulle ha inträtt om han eller hon hade haft skolplikt.

En elev ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång.

Uttrycket nyanlända ungdomar ska som en följdändring införas i bestämmelserna om introduktionsprogrammet språkinträdning.

Förvaltningen anser att utredningens förslag till definition av nyanländ är bra. En definition av uttrycket nyanländ som tydligt klargör vilka som ska omfattas av de rättigheter och skyldigheter som förslaget kommer att medföra krävs för att värna om elevens rättssäkerhet

Bedömning av kunskaper

Förslag: Rektorn ska ansvara för att det skyndsamt och senast inom två månader från elevens ankomst till skolan görs en bedömning av en nyanländ elevs kunskaper.

Bedömningen ska utgöra underlag för hur undervisningen i de olika ämnena ska planeras och hur tiden mellan de olika ämnena ska fördelas. Utgångspunkten för bedömningen ska vara att eleven så snart som möjligt ska kunna följa och tillgodogöra sig undervisningen i den elevgrupp som eleven normalt ska tillhöra. Bedömningen ska även utgöra underlag för beslut om vilken årskurs eleven ska placeras i samt om elevens behov av särskilt stöd bör utredas.

Regeringen får meddela föreskrifter om underlaget för bedömningen.

Förvaltningen anser att förslaget är bra. Utredningens förslag på ett föreskrivet kartläggnings- och bedömningsmaterial blir ett värdefullt verktyg för skolan för att undervisningen ska kunna bygga vidare på de kunskaper som varje enskild elev tidigare har utvecklat. I och med att de föreslagna åtgärderna ska hanteras utanför regleringar om särskilt stöd, och därmed heller inte kopplas till ett åtgärdsprogram, behövs andra sätt att systematiskt följa de nyanlända elevernas fortsatta stödbehov för progression mot full inkludering i ordinarie undervisningsgrupp.

Placering i årskurs

Förslag: Rektorn ska skyndsamt och senast inom två månader från den nyanlända elevens ankomst till skolan besluta om placering i en årskurs och i en undervisningsgrupp. Eleven ska placeras i en årskurs som är lämplig med hänsyn till elevens ålder, förkunskaper och personliga förhållanden i övrigt. Innan rektorn fattar beslut om placering i en årskurs ska elevens vårdnadshavare få tillfälle att yttra sig.

Förvaltningen anser att förslaget är bra. Nyckeln till god måluppfyllelse är mer precisa individuella utvecklingsplaner och anpassning av undervisningen utifrån varje enskild elevs behov och förutsättningar. Det är också viktigt att skapa sociala nätverk kring barnen och en förståelse för skolans roll och funktion. Att en elev är nyanländ kan inte i sig utgöra skäl till att eleven placeras i en årskurs under den som eleven normalt tillhör. Förvaltningen anser att huvudregeln bör vara



åldersadekvat årskursplacering inom grundskolan men att avsteg från denna regel kan vara befogat om det framgår att det finns särskilda skäl.

Garanterad undervisningstid

Förslag: Den garanterade undervisningstiden för en nyanländ elev inom grundskolan och motsvarande skolformer ska minst motsvara den undervisningstid som elever i samma årskurs har rätt till under den tid som återstår av utbildningen.

Förvaltningen anser att förslaget är bra. Det är viktigt att säkerställa att nyanlända elever tillbringar så mycket tid som möjligt i skolan. Att undervisningstiden *minst* ska motsvara den undervisningstid som elever i samma årskurs har rätt till under den tid som återstår av utbildningen betyder att huvudmannen kan lägga ut mer undervisningstid om det bedöms ge eleverna de förutsättningar som behövs för att nå kunskapskraven.

Prioriterad timplan

Förslag: Rektorn får fatta beslut om prioriterad timplan för en nyanländ elev om det bedöms öka elevens möjlighet att tillgodogöra sig de kunskaper i svenska språket som behövs för att följa och tillgodogöra sig undervisningen i andra ämnen. Prioriterad timplan innebär att undervisningstiden i ett eller flera ämnen, inklusive elevens val, omfördelas till förmån för ämnet svenska eller svenska som andraspråk. Beslut om prioriterad timplan får inte inskränka elevens möjligheter att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås och därutöver utvecklas så långt som möjligt inom ramen för utbildningen. Beslut om prioriterad timplan kan fattas för sammanlagt högst ett år.

Förvaltningen anser att förslaget är bra. Syftet är att öka elevens möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås för skolformen och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för utbildningen. För detta krävs ett väl utvecklat skolspråk. Omfördelning till fördel för svenska eller svenska som andraspråk bör därför tydligt kopplas till språkutveckling i svenska språket riktat mot förmåga att delta i ordinarie undervisning på svenska i ämnena. Samordning med andra insatser såsom studiehandledning på modersmålet eller tvåspråkig undervisning bör då göras. Förvaltningen ser särskilt positivt på att elevens val kan tas i anspråk till att prioritera språkutveckling inom ramen för svenska eller svenska som andraspråk.

FörberedelseklassFörslag: Förberedelseklasser får inrättas om huvudmannen anser att detta gynnar de nyanlända elevernas möjlighet att så snart som möjligt kunna följa och tillgodogöra sig den ordinarie undervisningen. Syftet med förberedelseklasser ska vara att öka elevernas möjlighet att nå kunskapskraven.

Rektorn får besluta att en elev som saknar tillräckliga kunskaper i det svenska språket för att kunna följa och tillgodogöra sig den ordinarie undervisningen delvis ska undervisas i förberedelseklass.

Beslut om undervisning i förberedelseklass ska kunna fattas för högst ett år. Om det föreligger särskilda skäl får beslutet förlängas så att det avser en sammanlagd period om högst ett och ett halvt år. Om det finns synnerliga skäl får beslutet förlängas ytterligare så att det avser en sammanlagd period om högst två år.

En elevs undervisning i förberedelseklass i ett visst ämne ska avbrytas så snart eleven bedöms ha tillräckliga kunskaper för att kunna delta i den ordinarie undervisningen i det aktuella ämnet.

Undervisning i förberedelseklass ska såväl lokal- som verksamhetsmässigt äga rum i så nära anslutning till annan undervisning som möjligt. Om det finns särskilda skäl ska annan placering kunna göras.

Förvaltningen anser att förslaget är bra. Det är viktigt att elever som får sin undervisning i förberedelseklass har en tydlig tillhörighet i en ordinarie undervisningsgrupp. Den nyanlända eleven gynnas av att kontakt med lärare och klasskamraterna i elevens undervisningsgrupp knyts så tidigt som möjligt.

Förvaltningen anser att benämningen ”förberedelseklass” bör ses över.

Klasstermen anspelar på en klasstillhörighet som strider mot andemeningen i förslaget att fokusera elevens hemvist i en reguljär undervisningsgrupp. För alla berörda måste det vara tydligt att förberedelseklassen är en temporär åtgärd som eleven successivt ska lämna för att övergå till undervisning i sitt ordinarie gruppsammanhang. Slutligen, vilket utredarna också framhåller, används inte klasstermen längre i skollagen och bör även av den anledningen undvikas.

Särskilt stöd

Förslag: Beslut om undervisning i förberedelseklass eller prioriterad timplan ska inte hanteras inom ramen för särskilt stöd. Det är endast om det befaras att eleven inte kommer att nå kunskapskraven trots åtgärder för nyanlända som anges i lag eller förordning som åtgärdsprogram ska upprättas.



Förvaltningen anser att förslaget är bra. I och med att de föreslagna åtgärderna ska hanteras utanför regleringar om särskilt stöd, och därmed heller inte kopplas till ett åtgärdsprogram, behöver metoder utvecklas för att systematiskt följa de nyanlända elevernas progression mot full inkludering. Vidare anser förvaltningen att man bör överväga att inordna bestämmelser om studiehandledning på modersmålet inom det nya regelverket för nyanlända elever.

Skolplikten

Utredningen innehåller sju förslag kring förtydliganden och skärpningar av skolplikten. Dessa förslag motiveras i huvudsak med att likvärdig utbildning ska säkerställas för de elever som gått mindre än fyra år i skolan samt att skolpliktens upphörande tydligt ska kopplas till kunskapskrav i svenska eller svenska som andraspråk.

Förslag: Ett förtydligande om när skolplikten inträder för nyanlända ska införas.

Förslag: Barn som inte har haft skolplikt eller vars skolplikt upphört före det kalenderår då de fyller 16 år, ska inte heller ha skolplikt därefter.

Förvaltningen anser att dessa två förslag är bra.

Förslag: Skolplikt ska fortsatt gälla för nyanlända elever som vid utgången av högsta årskursen inte har uppnått de kunskapskrav som minst ska uppnås i ämnena svenska eller svenska som andraspråk eller behörighet till International Baccalaureate eller annan internationell utbildning motsvarande gymnasieskolan.

Beslut om upphörande av skolplikt efter utgången av högsta årskursen ska prövas av hemkommunen eller, för elev i specialskolan, av Specialpedagogiska skolmyndigheten. Beslutet ska kunna gå att överklaga till Skolväsendets överklagandenämnd.

Bestämmelsen om skolplikt efter utgången av högsta årskursen gäller inte elever i grundsärskolan eller specialskolan, om de får undervisning enligt grundsärskolans kursplaner, och inte heller elever som fullgör skolplikten i internationell skola på grundskolenivå.

Förslag: En elev som ska fortsätta fullgöra skolplikt efter utgången av högsta årskursen får erbjudas att fullgöra skolplikten inom ramen för sådana introduktionsprogram i gymnasieskolan som saknar behörighetskrav.

En elev som fullgör sin skolplikt i gymnasieskolan ska ha samma rätt till särskilt stöd och skolmåltider som elever i grundskolan. Om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska kommunen även ordna skolskjuts för en sådan elev.

Förslag: Befintlig huvudregel om skolpliktens upphörande, som innebär att skolplikten upphör vid utgången av vårterminen det nionde året eller, om eleven går i specialskolan, det tionde året, efter att eleven börjat fullgöra skolplikten, ska ändras. Huvudregeln ska i stället vara att skolplikten upphör vid utgången av den högsta årskursen i den skolform där eleven fullgör sin skolplikt.

Den befintliga bestämmelsen om senare upphörande av skolplikten ska fortfarande omfatta de elever som efter nio, eller i specialskolan, tio års skolgång fortfarande inte har gått ut högsta årskursen. Som framgått av avsnitt 5.6.1 kompletteras sistnämnda bestämmelse av en bestämmelse om senare upphörande av skolplikten för en elev som gått i skola kortare tid än fyra år när skolplikten annars skulle ha upphört.

Förslag: Skolplikt ska kunna gälla till och med vårterminen det kalenderår när en elev fyller 18 år.

Förslag: Bestämmelsen om prövning av skolpliktens förlängning för elev som gått i skolan i nio läsår, eller för specialskolan, tio läsår, utan att ha gått ut högsta årskursen ska upphöra.

Förvaltningen har svårt att tolka förslagen och de skäl som anges. Det är också svårt att se syftet med dessa fem förslag eftersom skolplikt för nyanlända elever i sig inte leder till ökad måluppfyllelse vid deltagande i gymnasieskolans introduktionsprogram. Det är svårt att se varför en liten grupp nyanlända ska vara skolpliktiga när deras övriga gymnasiekamrater har valt att frivilligt delta i gymnasieskolans undervisning. Det rimmar illa med utredningens i övrigt inkluderande förslag. Inom Stockholms stad finns det heller ingen koppling mellan skolplikt inom gymnasieskolan och rätt till skolmåltider och särskilt stöd.

Bristande närvaro eller avhopp kan i princip alltid relateras till bristande motivation som i sin tur kan bero på en komplex mix av dålig ekonomi, svaga sociala nätverk och olika typer av inlärningshinder. I sitt resonemang kring vad som kan förklara varför Sverige tillhör den grupp länder där skillnaden i måluppfyllelse mellan tidigt och sent anlända är som störst anger också departementsskrivelsen graden av ekonomisk utveckling i uppväxtlandet som en viktig förklaring.

Den tid som en nyanländ elev tillbringar i den svenska skolan är en av de tydligaste förklaringsfaktorerna för elevens skolresultat. För de elever som inte uppnår gällande kunskapskrav är risken stor att de senare i livet får stora svårigheter att klara konkurrensen på arbetsmarknaden.



Förvaltningen anser därför att det är viktigt att de nyanlända, som av olika anledningar har svårt att nå den kompetensnivå som arbetsmarknaden efterfrågar, under sin gymnasietid vägleds vidare till yrkesinriktade alternativ inom sfi, vux och stadens Jobbtorg eller arbetsförmedlingen.

Konsekvenser för kommunernas självstyre

Idag finns inget krav på kommunerna att skyndsamt göra en bedömning av nyanländas kunskaper samt att använda detta som underlag för årskursplacering.

Förvaltningen ser därför positivt på det kartläggningsmaterial som Skolverket ska utveckla för att säkerställa en likvärdig bedömning för nyanlända. Förvaltningen bidrar gärna i Skolverkets arbete utifrån de erfarenheter som stadens skolor har av att varje år ta emot flera hundra nyanlända inom grund- och gymnasieskola.

Förvaltningen delar därför utredningens bedömning att föreslagna föreskrifter kan anses utgöra ett proportionellt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Ekonomiska konsekvenser

Departementsskrivelsen medger att kravet att skyndsamt göra en bedömning av elevernas kunskaper, och att använda ett nationellt framtaget kartläggningsmaterial eller annat underlag av motsvarande kvalitet, kan anses leda till en viss kostnadsökning för kommunerna.

Förvaltningen anser dock att utredningens antagande att en handläggare på i genomsnitt 70 minuter kan göra en adekvat bedömning av kunskaper i fem ämnen är väl optimistisk. Stadens erfarenhet är att det på 180 minuter går att göra en yttlig kunskapsskanning i matte, engelska och modersmål (ibland hinner man även tala lite kring omvärldskunskap och NO). All forskning visar att en korrekt kartläggning och formativ bedömning av elevernas kunskaper endast kan göras över tid i ett socialt fungerande undervisningssammanhang.

Förvaltningen ser också gärna att departementsskrivelsen kompletteras med ett avsnitt som avhandlar 22 kap 13§ i skollagen om rätten att delta i svenska för invandrare från 16 års ålder. För de elever som deltar i gymnasieskolans introduktionsprogram skulle det för vissa elever vara en fördel att kunna kombinera undervisning inom gymnasieskolan med undervisning inom sfi.

Förvaltningens förslag

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen och att beslutet omedelbart justeras.



Bilagor

1. Sammanfattning av betänkandet "Utbildning för nyanlända", Ds 2013:6