

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet

*Betänkande av Utredningen om elever som kommer
till Sverige under grundskolans senare årskurser*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:54

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24632-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade vid sammanträde den 7 juli 2016 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag om att bl.a. föreslå hur utbildningen för nyanlända elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser kan anpassas för att öka elevernas möjligheter att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program (dir. 2016:67). Ebba Östlin förordnades samma dag som särskild utredare.

Regeringen beslutade i ett tilläggsdirektiv den 9 mars att förlänga utredningstiden med två månader till den 31 maj 2017 (dir. 2017:35).

Som experter i utredningen förordnades från den 24 november 2016 departementssekreteraren Therese Biller Utbildningsdepartementet, departementssekreteraren Erik Adell Hellström, Kulturdepartementet, kanslirådet Åsa Källén, Utbildningsdepartementet, departementssekreterare Ruth-Aida Nahum, Finansdepartementet, departementssekreterare Torkel Winbladh, Finansdepartementet och kanslirådet Annika Århammar, Arbetsmarknadsdepartementet. Den 21 februari 2017 entledigades Therese Biller och Åsa Källén och departementssekreterare Anders Edin, Utbildningsdepartementet, och departementssekreterare Malin Winbladh, Utbildningsdepartementet, förordnades som experter i deras ställe.

Som sekreterare anställdes från och med den 12 oktober 2016 Kristina Cunningham och från och med den 16 november 2016 Kristina Söderberg. Den 18 april 2017 anställdes Mikael Hellstadius på deltid.

Utredningen överlämnar här betänkandet Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet (SOU2017:54). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i maj 2017

Ebba Östlin

/ Kristina Cunningham
Mikael Hellstadius
Kristina Söderberg

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Författningsförslag	27
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen.....	27
1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185).....	33
1.3 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039).....	34
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (2014:47) om statsbidrag för undervisning under skollov.....	35
2 Inledning	37
2.1 Utredningens uppdrag.....	37
2.1.1 Metod och genomförande.....	39
2.2 Avgränsningar	40
2.3 Centrala begrepp.....	43
2.3.1 Utredningens definition av nyanlända elever och grundskolans senare årskurser.....	46
2.4 Betänkandets disposition.....	47
3 Bakgrundsbeskrivning	49
3.1 Utredningens uppdrag.....	49
3.2 Omfattande invandring till Sverige under de senaste åren.....	49

3.2.1	Prognos för framtiden	52
3.2.2	Flyktingar, skyddsbehövande och familjeanknytning är de vanligaste skälen till att flytta till Sverige	53
3.3	Ojämn fördelning av nyanlända elever mellan landets kommuner, huvudmän och skolor	55
3.3.1	Fördelning av elever på huvudmannnivå och skolenheter	56
3.4	Sverige har en förändrad elevsammansättning.....	59
3.5	Fler elever börjar sent i grundskolan och har en annan skolbakgrund jämfört med tidigare	61
3.6	Elevernas kunskapsresultat	63
3.6.1	Övergripande resultatutveckling 2011–2016 i grundskolan.....	63
3.6.2	Meritvärde	64
3.6.3	Andel elever som når eller inte når kunskapskraven i alla ämnen	66
3.6.4	Behörighet till gymnasieskolans nationella program.....	68
3.6.5	Antalet år i svensk skola har stor effekt på behörigheten till gymnasiet	70
3.6.6	Stora skillnader i skolämnen.....	71
3.7	Nyanlända elever som kommer sent i grundskolan har svårare att etablera sig	73
3.8	Sammanfattande iakttagelser	75
4	Nulägesbeskrivning	79
4.1	Utredningens uppdrag	79
4.2	Forskning och studier om goda förutsättningar för nyanlända elevers lärande.....	80
4.2.1	Vilken forskning om nyanlända elever finns.....	81
4.2.2	Hur mottagandet organiseras har stor betydelse för elevernas utbildning och lärande	82
4.2.3	Vad innebär förberedelseklass och direktplacerad i klass.....	85

4.2.4	Övergång från förberedelseklass till ordinarie klass är ett kritiskt läge.....	87
4.2.5	Framgångsrik undervisning för nyanlända elever.....	89
4.2.6	Språkets betydelse för skolframgång.....	90
4.2.7	Modersmålets betydelse för andraspråksinlärning	93
4.2.8	Språk- och kunskapsutvecklande arbetsätt kan bidra till snabbare språkutveckling.....	94
4.2.9	Kartläggning av elevens tidigare kunskaper och erfarenhet är en framgångsfaktor för god undervisning.....	95
4.2.10	Studiehandledning på modersmålet ökar möjligheten att kunna följa med undervisningen och utveckla ämneskunskaper.....	96
4.2.11	Lärarnas kompetens och samarbete är avgörande för elevernas möjlighet till skolframgång.....	97
4.2.12	Samarbete med vårdnadshavare är en framgångsfaktor.....	98
4.2.13	Sammanfattningsvis.....	100
4.3	Studier och intervjuer om elevernas syn på mottagande, organisation och utbildningen	101
4.3.1	Undersökningar om elevers syn på mottagandet i svensk skola	102
4.3.2	Studier om elevernas upplevelse av förberedelseklass och undervisningen där	104
4.3.3	Studier om elevernas syn på övergången till ordinarie klass	106
4.3.4	Undersökning om elevernas upplevelse av inledande bedömning av deras tidigare kunskaper.....	108
4.3.5	Elevröster om programmet språkintröduktion ...	108
4.4	Sammanfattningsvis	110
4.5	Huvudmännens mottagande av nyanlända elever och syn på hur eleverna i högre uträkning kan bli behöriga....	111
4.5.1	Urval och intervjuade huvudmän	111

4.5.2	Organisation och mottagande – från kaos till diskussion om kvalitet i undervisningen.....	112
4.5.3	Skolplacering, närhetsprincip och skolval	115
4.5.4	Fördelar och nackdelar med att placera eleverna i lägre årskurser eller att gå om en årskurs	116
4.5.5	Hur huvudmännen arbetar med inledande bedömning.....	118
4.5.6	Anpassad studiegång och prioriterad timplan tolkas och används väldigt olika.....	121
4.5.7	Vilka arbetssätt eller metoder fungerar väl för elever med god respektive svag skolbakgrund	123
4.5.8	Vilka ämnen framstår som särskilt problematiska	127
4.5.9	Hur kan elevens individuella kunskapsutveckling synliggöras när kunskapsnivån ännu inte motsvarar ett godkänt betyg.....	129
4.5.10	Omdömen i stället för betyg F.....	130
4.5.11	Digitalt stödmaterial och fjärrundervisning	130
4.5.12	Hur kan nyanlända elever i högre uträkning uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program	131
4.5.13	Hur elevernas skolgång kan präglas av mer kontinuitet även om de flyttar mellan boenden..	137
4.5.14	Lärarsituation, för svenska som andraspråklärare, modersmåls lärare och studiehandledare på modersmål	141
4.5.15	Vilken typ av kompetensutveckling behövs det mer av	143
4.5.16	Samarbete med fristående skolor eller med kommunal huvudman	145
4.5.17	Sammanfattningsvis	145
5	Hur ska fler nyanlända elever nå behörighet till gymnasiet?.....	151
5.1	Utredningens uppdrag	151
5.2	Grundläggande bestämmelser om mottagande och skolgång	152

5.2.1	Rätten till utbildning enligt skollagen gäller den som anses bosatt i landet.....	152
5.2.2	Särskilda bestämmelser om utbildning för asylsökande	153
5.2.3	Nya bestämmelser om mottagande och undervisning av nyanlända	153
5.3	Nyanlända elever får kortare tid i skolan	155
5.3.1	Skolplikten och nyanlända	155
5.3.2	Undervisningstid för nyanlända elever	159
5.3.3	Utredningens förslag.....	166
5.4	Anpassningar av utbildningen	167
5.4.1	Nyanlända elever har behov av stöd.....	168
5.4.2	Övergripande problembild: Anpassningar i undervisningen utifrån nyanlända elevers behov?	172
5.4.3	Utredningens förslag.....	178
5.5	Studiehandledning på modersmålet	185
5.5.1	Studiehandledning – en stödinsats	185
5.5.2	Hur ser studiehandledning på modersmålet ut i dag?	187
5.5.3	Övergripande problembild av studiehandledning på modersmålet	192
5.5.4	Utredningens förslag.....	194
6	Elevernas utveckling mot kunskapskraven	199
6.1	Utredningens uppdrag.....	199
6.2	Nyanlända elevers resultat.....	199
6.3	Gällande bestämmelser om betyg och kunskapskrav	201
6.3.1	Läroplan, kursplan och kunskapskrav	201
6.3.2	Betyg i grundskolan och motsvarande skolformer.....	202
6.4	Nyanlända och betyg	205
6.4.1	Olika tolkningar och problem med betygsättning för nyanlända elever.....	205
6.4.2	Information om elevens kunskapsutveckling	206

6.4.3	Prioriterad timplan och slutbetyg	208
6.5	Nyanlända och kursplanerna	209
6.6	Utredningens förslag.....	215
6.6.1	Ett skriftligt omdöme i stället för terminsbetyget F	215
6.6.2	Ett nationellt bedömningsstöd för kunskapsutveckling som ligger under de krav som motsvarar godkänt betyg.....	218
6.7	Svenska som andraspråk.....	221
6.7.1	Läroplanen för grundskolan	221
6.7.2	Nyanlända och svenska som andraspråk	223
6.7.3	Utredningens förslag	229
6.8	Modersmålsundervisning	234
6.8.1	Gällande rätt	235
6.8.2	Antal elever berättigade till modersmålsundervisning	237
6.8.3	Elever som har kommit som ensamkommande barn och modersmålsundervisning	238
6.8.4	Utredningens förslag	239
7	Övergångar mellan skolenheter och mellan grundskola och gymnasieskola	241
7.1	Utredningens uppdrag	241
7.2	Vem ansvarar för nyanlända elevers skolgång vid flytt	242
7.2.1	Nyanlända elever är en rörlig elevgrupp	242
7.2.2	Nyanlända elever med uppehållstillstånd som ligger till grund för folkbokföring – skolpliktiga elever.....	243
7.2.3	Nyanlända asylsökande elever – elever utan skolplikt	243
7.3	Boendesituationen för asylsökande elever påverkar skolgången	244
7.3.1	Hur bor personer som är asylsökande?	244
7.3.2	Skolans samverkan med Migrationsverket	246

7.3.3	Behandling av asylsökandes personuppgifter inom skolväsendet	249
7.3.4	Hur kan skolorna byta information	250
7.4	Övergångar mellan skolenheter	252
7.4.1	Framgångsfaktorer vid övergångar mellan skolenheter.....	252
7.4.2	Generella svårigheter vid överlämning mellan skolenheter.....	253
7.4.3	Asylsökande elevers övergång mellan skolenheter.....	254
7.5	Övergångar mellan grundskola och gymnasieskola.....	256
7.5.1	Dokumentation vid överlämning mellan grundskola och gymnasieskola	257
7.5.2	Svårigheter vid överlämning.....	258
7.5.3	Nyanlända elevers övergångar till gymnasieskolan.....	259
7.6	Det finns behov av ytterligare dokumentation av nyanlända elevers skolgång vid övergångar.....	261
7.6.1	Utredningens förslag.....	263
8	Fler vägar in i gymnasieskolan	269
8.1	Utredningens uppdrag.....	269
8.2	Behörighetskrav till gymnasieskolan	270
8.2.1	Målgrupp för gymnasieskolan	270
8.2.2	Allmänna behörighetskrav till gymnasieskolan...	271
8.2.3	Särskilda behörighetskrav till de nationella programmen.....	272
8.2.4	Undantag från krav på behörighet i engelska	275
8.2.5	Fri kvot.....	277
8.3	Fullföljd gymnasieutbildning är en skyddsfaktor	277
8.4	Introduktionsprogram.....	280
8.4.1	Nyanlända är målgruppen för språkin introduktion.....	281
8.4.2	Övriga introduktionsprogram	290

8.4.3	Introduktionsprogram för nyanlända elever som har gått viss tid grundskolan	292
8.4.4	Utredningens förslag	295
9	Analys av förslagen i förhållande till diskrimineringslagen m.m.	301
9.1	Utredningens uppdrag	301
9.2	Analys och sammanfattande bedömning av utredningens förslag	301
10	Ikraftträdande	303
11	Konsekvensbeskrivning	305
11.1	Kommittéförordningens och utredningsdirektivens krav	305
11.2	Problemet och vad som ska uppnås	305
11.3	Utredningens förslag i korthet	307
11.4	Alternativa lösningar	307
11.5	Vilka berörs av utredningens förslag	308
11.6	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna	309
11.6.1	Förslaget om individuell studieplan	312
11.6.2	Förslaget om ett skriftligt omdöme i stället för terminsbetyget F	313
11.6.3	Förslaget om studiehandleddning på modersmålet	315
11.6.4	Förslaget om rätt till modersmålsundervisning för ensamkommande barn	318
11.6.5	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna – en översikt	321
11.7	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	321
11.8	Ekonomiska konsekvenser för staten	322
11.8.1	Förslaget om fortsatt bidrag till lovskola	323
11.8.2	Konsekvenser för skolmyndigheterna	326

11.9	Finansiering	327
11.10	Särskilda konsekvenser enligt utredningens direktiv.....	328
11.10.1	Konsekvenser för barn och elever	328
11.10.2	Konsekvenser för elever med funktionsnedsättning	331
11.11	Andra konsekvenser	331
11.11.1	Konsekvenser för skolans personal	331
11.11.2	Konsekvenser för företag/enskilda huvudmän....	332
11.11.3	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	333
11.11.4	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	333
11.11.5	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	335
11.11.6	Konsekvenser för brottsligheten	335
11.11.7	Övriga konsekvenser.....	336
12	Författningskommentar	337
	Referenser	345
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:67	353
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:35	365
Bilaga 3	13 Analys av förslagen i förhållande till diskrimineringslagen m.m.	367

Sammanfattning

Utredningen har i uppdrag (dir. 2016:67) att analysera och exemplifiera, utifrån forskning och beprövad erfarenhet, hur undervisningen i grundskolan kan organiseras för att möta behov och förutsättningar hos elever med kort skolbakgrund och som kommer till Sverige i grundskolans senare år. I denna del ingår att analysera om dagens reglering är tillräcklig för att tillgodose målgruppens behov av undervisning och främja integration på bästa sätt samt att föreslå hur målgruppen med kostnadseffektiva lösningar kan ges bättre förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen ska även utreda hur elever som har en god skolunderbyggnad men som är nybörjare i svenska kan ges bättre förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Hur den individuella kunskapsutvecklingen kan synliggöras när kunskapsnivån ännu inte motsvarar ett godkänt betyg ingår också i uppdraget. En annan del i direktivet handlar om att analysera hur nyanlända elevers skolgång kan präglas av kontinuitet även om de flyttar mellan olika boenden och därför placeras i olika skolor eller hos olika huvudmän samt analysera hur övergången från olika huvudmän och skolor kan förbättras för de elever som flyttar. Slutligen ska utredningen lämna nödvändiga författningsförslag och analysera hur förslagen förhåller sig till diskrimineringslagen.

Inledning

Skolan är en av de första platser som nyanlända barn och elever kommer till och den har en viktig roll för den fortsatta integrationen. Det handlar inte bara om undervisningen, att lära sig det svenska språket och att utveckla ämneskunskaper, utan skolan har även en central betydelse för elevens individuella utveckling.

Sverige har i dag en annan elevsammansättning än bara för 20 år sedan. Under perioden 1994–2016 har andelen elever med utländsk bakgrund i Sverige fördubblats från ungefär 12 till nästan 24 procent. Allt fler elever börjar också skolan efter ordinarie skolstart. Nyanlända elever som kommer i grundskolans senare årskurser är en särskilt utsatt grupp som på mycket kort tid förväntas komma ikapp sina jämnåriga svenska klasskamraters ämneskunskaper, på ett språk som de inte kan och dessutom i en ny kultur som kan vara främmande.

Det var 91 procent av eleverna som var födda i Sverige som blev behöriga till gymnasieskolan nationella program vårterminen 2016. Andelen nyinvandrade¹ elever som var behöriga var 30 procent och inom gruppen elever med okänd bakgrund² var det 4 procent som uppnådde behörighet våren 2016. När de utlandsfödda eleverna invandrar till Sverige har stor betydelse för skolresultaten. Elever som invandrar efter 12 års ålder uppnår behörighet i betydligt lägre utsträckning än t.ex. de elever som invandrar i åldern 7–12 år.

Statistiska centralbyrån (SCB) har undersökt hur många personer³ som hade slutbetyg från gymnasiet vid 24 års ålder. I gruppen inrikes födda elever hade omkring åtta av tio slutbetyg från gymnasiet vid 24 år. Bland utrikes födda elever som inflyttat före sju års ålder var andelen närmare åtta av tio kvinnor och knappt sju av tio män. När det gäller elever som invandrat vid 13 år eller äldre som kommer från ett land utanför Europa och som flykting eller dess anhörig var det 33 procent av kvinnorna och 27 procent av männen som hade slutbetyg från gymnasiet vid 24 års ålder.

En avslutad gymnasieutbildning ger betydligt större chanser till etablering på arbetsmarknaden, fortsatta studier och stabila inkomster vilket bidrar till aktivt deltagande i samhällslivet. Att klara skolan är således den enskilt viktigaste faktorn för barns utveckling och framtid.

I betänkandet exemplifieras forskning och resultatet från olika granskningar om mottagande och organisation av nyanlända elevers

¹ Med nyinvandrade elever menas elever som är födda utomlands, har båda föräldrarna födda utomlands, och som har kommit till Sverige under de senaste fyra åren. I begreppet nyinvandrade ingår enbart folkbokförda elever.

² Elever med okänd bakgrund saknar personnummer samt enstaka elever som har skyddad identitet med hemliga personnummer.

³ I datamaterialet ingår personer födda 1983–1991 och som någon gång under perioden 1999–2015 var registrerade i gymnasieskolan.

utbildning och lärande. Det handlar t.ex. om vilka framgångsfaktorer som identifierats för mottagandet och vad som kännetecknar en god undervisning för nyanlända elever. Utredningen presenterar även studier om nyanlända elevers syn på mottagandet i svensk skola, upplevelse av förberedelseklass, inkludering, övergång till ordinarie klass, erfarenhet av inledande bedömning och bild av gymnasieprogrammet språkintrödn. För att få en lägesbeskrivning, och i syfte att identifiera problem och föreslå lösningar, har utredningen även genomfört 35 intervjuer med olika huvudmän. Utifrån dessa kunskapsinhämtningar och berörda underlag har utredningen analyserat vilka förändringar som behöver göras och föreslår ett antal varierande åtgärder och anpassningar av utbildningen. Målet är att fler nyanlända elever som kommer i grundskolan senare år ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Fortsatt statsbidrag till lovskola i årskurs 8 och 9

I definitionen av nyanlända elever i skollagen anges att eleverna ska ha påbörjat skolgången i Sverige efter ordinarie skolstart. Redan av definitionen följer alltså att nyanlända som huvudregel inte får samma tid på sig att fullgöra grundskolan. Nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i Sverige i årskurs 7–9 får mycket begränsad tid i grundskolan. Både studier och statistik talar för att ju mer tid den nyanlända eleven får i svensk grundskola desto lättare har eleven att klara de kunskapskrav som minst ska uppnås i grundskolan och uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen anser därför att det finns skäl att överväga om nyanlända elever som påbörjar sin skolgång sent i grundskolan bör få utökad tid att fullgöra utbildningen i grundskolan bl.a. i form av lovskola.

Under ett antal år har det varit möjligt för huvudmän att ansöka om statsbidrag för sommarskola. Statsbidrag lämnas för kostnader för sommarskola för en elev som behöver den för att nå kunskapskraven i ett eller flera ämnen och som under vårterminen bl.a. har gått i årskurs 6, 7, 8, eller 9 i grundskolan. Regeringen har nu föreslagit en skyldighet att erbjuda lovskola för elever i årskurs 8 och 9 i grundskolan under vissa förutsättningar (prop. 2016/17:156). Med anledning av regeringens förslag kommer statsbidrag inte längre lämnas för elever som går i årskurs 8 eller 9 i grundskolan och som

deltar i undervisning under skollov under läsåret eller under sommarlovet i anslutning till att någon av dessa årskurser avslutats.

Nyanlända elever, i synnerhet nyanlända elever i årskurs 7–9, där det krävs att eleverna ligger på en avancerad nivå i svenska för att kunna tillgodogöra sig ämnesundervisningen, har ett extra stort behov av att få undervisning under sommaren. Dessa elever har inte tid att stanna eller backa i sin språkutveckling. Utredningen bedömer därför att huvudmännen bör fortsätta att stimuleras till att ordna lovskola under fler veckor än vad regeringen föreslår ska bli obligatoriskt i grundskolan. Utredningen föreslår därför att statsbidrag för lovskola även i fortsättningen ska utgå till huvudmän som anordnar lovskola för elever i årskurs 8 eller 9 i grundskolan som deltar i undervisning i anslutning till att någon av dessa årskurser avslutas (sommarlovet). Statsbidrag ska lämnas under de förutsättningar som anges i förordningen (2014:47) om statsbidrag för sommarskola eller under andra skollov och enbart för sådan lovskola som huvudmannen anordnar utöver den obligatoriska lovskolan.

Ökade möjligheter till anpassning av nyanlända elevers utbildning

Utredningen konstaterar att nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 har mycket begränsad tid på sig att fullgöra sin grundskoleutbildning. Utredningen bedömer att den korta tiden sannolikt är avgörande för de låga kunskapsresultat som eleverna har.

Eftersom det finns begränsningar för hur mycket den enskilde elevens undervisning kan utökas, finner utredningen det nödvändigt att i stället överväga på vilket sätt utbildningen kan anpassas i sitt innehåll för att de nyanlända elever som påbörjar skolgången i Sverige i årskurs 7–9 ska få bättre förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Utredningen kan konstatera att nyanlända elever är en mycket heterogen grupp. Nyanlända elever har olika kunskaper och erfarenheter med sig in i svensk skola. Skolförfattningarna innebär dock att alla elever oavsett skolbakgrund som huvudregel ska läsa 16 ämnen på grundskolan, vilket är mycket för en elev som t.ex. är nybörjare i skolan eller enbart har läst ett par ämnen i sitt hemland. Statistiken visar att det är svårt för en nyanländ elev som påbörjar sin skolgång

i Sverige i grundskolans senare år att hinna få godkänt i de ämnen som krävs för att bli behörig till ett nationellt program. Statistiken visar också tydligt att elever som anlänt efter 12 års ålder i betydligt högre utsträckning än övriga elever inte uppnått en fullföljd gymnasieutbildning vid 24 års ålder och att en högre andel av dessa ungdomar är arbetslösa jämfört med infödda elever. Det finns därför, enligt utredningens mening, skäl för att införa en bestämmelse som ger möjlighet för skolan att ge elever som påbörjar skolgången i årskurs 7–9 utökad undervisning i ett mer begränsat antal ämnen.

Utredningen föreslår därför att rektorn får, om det finns särskilda skäl, fatta beslut om att en nyanländ elev som har tagits emot i det svenska skolväsendet i årskurs 7–9 i grundskolan eller i årskurs 8–10 i specialskolan får ges mer undervisning i utvalda ämnen än övriga elever i samma årskurs hos huvudmannen genom en omfördelning av undervisningstiden (anpassad timplan). Ett sådant beslut får inte innebära att eleven ges mindre undervisning totalt än andra elever i samma årskurs hos huvudmannen. Ett sådant beslut får dock innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen. Den anpassade timplanen ska utformas så att eleven dels får förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program, dels får förutsättningar att genomföra ett sådant program. Det innebär, enligt utredningens mening, att eleven alltid ska få undervisning i 10–12 ämnen. Eleven ska också alltid ges undervisning i svenska eller svenska som andraspråk, matematik, engelska och idrott och hälsa. Ett beslut om anpassad timplan får enbart fattas efter att en elevs kunskaper har bedömts och efter samtycke av eleven och elevens vårdnadshavare. En elev får ha anpassad timplan under högst tre år.

Förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet

Enligt forskning och studier gjord av skolmyndigheter är det tydligt hur viktig studiehandledning på modersmålet är för nyanlända elevers språk- och kunskapsutveckling. Med studiehandledarens stöd kan eleverna förstå undervisning som annars hade varit för svår och med sådant stöd ges möjlighet för läraren att stimulera och utmana de nyanlända eleverna. Utredningen uppfattar därför att studiehandledning på modersmålet är den absolut viktigaste insatsen för att

förbättra nyanlända elevers kunskapsutveckling och öka måluppfyllelsen.

Skolinspektionen har under ett flertal år påpekat brister i huvudmännens hantering av studiehandledning på modersmålet. Studiehandledning ges t.ex. inte i tillräcklig omfattning eller av tillräcklig kvalitet för att vara ett stöd i nyanlända elevers kunskapsutveckling.

Utredningen uppfattar mot den bakgrunden att eleverna inte får studiehandledning i den omfattning som de har behov av och att det finns skäl att förstärka rätten till studiehandledning för nyanlända elever som påbörjar sin skolgång sent i grundskolan och motsvarande skolformer. Utredningen föreslår därför att en nyanländ elev som mottas i det svenska skolväsendet i årskurs 7–9 i grundskolan och grundsärskolan samt i årskurs 8–10 i specialskolan och vars kunskaper har bedömts, ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövligt. Sådan studiehandledning ska syfta till att ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska som uppnås. Studiehandledningen får ges på elevens starkaste skolspråk om det är ett annat än modersmålet.

Nyanlända elever ska få ett skriftligt omdöme i stället för terminsbetyget F

Utredningen konstaterar att nyanlända elever inte hinner få samma undervisningstid i alla ämnen som elever som påbörjar den obligatoriska skolan vid ordinarie tidpunkt. Nyanlända elever har därmed inte samma förutsättningar att nå de kunskapskrav som kursplanen för varje ämne anger. Statistiken visar att en stor andel nyinvandrade och i synnerhet elever med okänd bakgrund får betyget F i många ämnen. Betyget F ska sättas när eleven inte når upp till de kunskapskrav som motsvarar ett godkänt betyg. Betyget F kan betyda att eleven ligger väldigt långt ifrån eller väldigt nära att nå kunskapskraven för godkänt. I de fall en elev får betyget F blir därför betyget inte en tydlig information om hur eleven ligger till i förhållande till kunskapskraven och inte heller visar betyget på vilken kunskapsutveckling som eleven hittills presterat. Nyanlända elever, som per definition börjar sin skolgång efter ordinarie skolstart, har inte hunnit få lika mycket information om sin kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven enligt den svenska läroplanen som

övriga elever. Därför uppfattar utredningen att betyget F inte ger den elev som påbörjat sin skolgång i Sverige efter ordinarie skolstart tydlig eller tillräcklig information om elevens kunskapsutveckling i ämnet. Utredningen bedömer således att det finns skäl för att en nyanländ elev bör få en annan skriftlig information om sin kunskapsutveckling om inte elevens kunskaper motsvarar nivån för ett godkänt betyg, dvs. när eleven får terminsbetyget F. Utredningen föreslår därför att för en nyanländ elev i grundskolan, specialskolan och sameskolan som inte uppnår kraven för betyget E, ska terminsbetyg inte sättas i ämnet. I stället ska läraren ge eleven ett skriftligt omdöme om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven för ämnet.

Uppdrag om att ta fram ett generellt bedömningsstöd m.m.

Nyanlända elever är som regel nybörjare i det svenska språket och många elever är också nybörjare i ett eller flera ämnen. Det har skett en ökning av nyanlända elever som har en bristande utbildningsbakgrund. Eleverna har därför inledningsvis mycket svårt att nå det krav som minst ska uppnås. Det finns inga nationella styrdokument till stöd för lärare hur de ska göra bedömningen av elevernas kunskaper när de ligger under den nivå som motsvarar godkänt. Huvudmännen möter också i större utsträckning en ny uppgift, nämligen att undervisa äldre elever i grundläggande läs- och skrivförmåga. Kursplan och kunskapskrav ger vidare lite stöd till läraren om hur undervisningen ska planeras och hur kunskaperna ska bedömas när en elev är nybörjare i såväl svenska språket som i ett ämne. Vissa kursplaner för t.ex. årskurs 7–9 såsom kursplanen för ämnet svenska som andraspråk och engelska är inte utformade för att eleverna är nybörjare i språket. Det innebär att varje lärare själv måste anpassa gällande kursplan och kunskapskrav för exempelvis årskurs 7–9 för att kunna ge adekvat undervisning och göra en korrekt bedömning av elevens kunskaper. Det ställs höga krav på läraren som ska undervisa nyanlända elever, både i kunskap och i erfarenhet. Utredningen anser att det finns ett behov av nationellt stöd och stödmaterial för att upprätthålla en likvärdig utbildning för dessa elever.

Skolverket ska därför ges i uppdrag att ta fram ett generellt bedömningsstöd avseende sådan kunskapsutveckling som ligger under

kraven som motsvarar godkänt betyg. Bedömningsstödet ska ha särskild inriktning på nyanlända elever i de obligatoriska skolformerna och i gymnasieskolans introduktionsprogram. Skolverket ska även få i uppdrag att ta fram ett stödmaterial i engelska på nybörjarnivå för årskurs 7–9 i grundskolan och för gymnasieskolans introduktionsprogram. Skolverket ska dessutom få i uppdrag att komplettera bedömningsstödet, Bygga svenska, med vägledning för hur stödet ska användas i förhållande till kursplanerna och kunskapskraven i svenska och svenska som andraspråk inom grundskolan och gymnasieskolans introduktionsprogram. Skolverket ska slutligen få i uppdrag att ta fram ett stödmaterial i alfabetisering och läs- och skrivinlärning inom samma skolformer.

En statlig utredning bör tillsättas om ämnena svenska och svenska som andraspråk

Utredningen konstaterar att det i dagens svenska skola finns elever med mycket olika kunskaper i det svenska språket. Alla dessa elever bör möta en undervisning som utgår från de behov som eleven har och från den språkliga nivå som eleven befinner sig på. I dagens system kan svenska läsas enligt kursplanerna i ämnena svenska eller svenska som andraspråk inom den obligatoriska skolan, till skillnad från vuxenutbildningen där även språkkursen svenska för invandrade finns. Utredningen bedömer att det är för liten skillnad mellan kursplanerna i dessa ämnen, varför dessa kursplaner inte kan anses tillgodose de stora spektrum av behov som eleverna inom den svenska skolan har. Statistiken visar också att ämnet svenska som andraspråk har låg måluppfyllelse och att resultatet sjunker för varje år. Det saknas även tydliga regler för vilka elever som tillhör ämnets målgrupp och det finns inte heller bestämmelser om vad som avgör när en elev ska upphöra att läsa svenska som andraspråk och övergå till att läsa svenska.

Varken kursplanen för svenska eller svenska som andraspråk är utformad för att eleverna är nybörjare i det svenska språket. Inom den kommunala vuxenutbildningen finns dock sådan undervisning i form av svenska för invandrade. Elever som är nybörjare i det svenska språket inom den obligatoriska skolan och gymnasie- och gymnasie-

särskolan behöver också få relevant språkundervisning som ger dem goda förutsättningar att lyckas med sin utbildning.

Mot den bakgrunden föreslår utredningen att en särskild utredare ska tillsätts för att göra en bred översyn av ämnena svenska och svenska som andraspråk inom den obligatoriska skolan, gymnasie- och gymnasiesärskolan samt den kommunala vuxenutbildningen i syfte att säkerställa att alla elevgruppers behov av svenskundervisning tillgodoses. I en sådan utredning bör särskilt ingå en analys av nyanlända elevers behov av svenska som nybörjarspråk inom de obligatoriska skolformerna och gymnasie- och gymnasiesärskolan. Vidare bör en översyn omfatta en analys av hur lärarförsörjningen påverkas vid en eventuell förändring av ämnena och hur innehållet i lärarutbildningarna och behörighetsbestämmelserna kan behöva förändras.

Ensamkommande barns rätt till modersmålsundervisning

Modersmålet har stor betydelse för barns språk, identitets-, personlighets- och tankeutveckling. Ett välutvecklat modersmål ger bra förutsättningar att lära sig svenska, andra språk och övriga ämnen. Tidigare studier har visat att elever som läser sitt modersmål generellt har bättre betyg i alla skolans ämnen, än elever som inte läser modersmål. Undervisning i ämnet modersmål kan dessutom ge de nyanlända eleverna stora möjligheter att få godkänt i ett ämne som ligger till grund för behörighet till gymnasieskolans nationella program.

När det gäller asylsökande barn och ungdomar som kommer till Sverige utan vårdnadshavare, s.k. ensamkommande barn, placeras dessa vanligtvis i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende (HVB). Det innebär i praktiken att dessa barn eller ungdomar har svårt att uppfylla kravet på att modersmålet ska vara elevens dagliga umgängesspråk i hemmet, vilket är ett grundläggande krav för att den enskilde ska ha rätt till modersmålsundervisning enligt skollagen. I bestämmelserna om modersmålsundervisning finns dock en rätt för adoptivbarn att få modersmålsundervisning trots att modersmålet inte är elevens dagliga umgängesspråk. Enligt utredningen finns det inte skäl till att göra skillnad mellan elever som är adopterade och därför inte talar modersmålet i hemmet och elever som kommer till Sverige som asylsökande utan vårdnadshavare och av den anled-

ningen inte talar modersmålet i hemmet. Utredningen föreslår därför att huvudmannen ska vara skyldig att erbjuda modersmålsundervisning till ensamkommande elever i de obligatoriska skolformerna och gymnasie- och gymnasiesärskolan, om de har ett annat modersmål än svenska, även om språket inte är elevens dagliga umgänges-
språk i hemmet.

En individuell studieplan

Såväl huvudmän som skolmyndigheterna har lyft problematiken kring att nyanlända elever flyttas runt inledningsvis och att det påverkar eleverna negativt. De finns exempel på elever som t.ex. kartlagts flera gånger och att eleverna fått börja om i förberedelseklass på nytt när de flyttat till en ny kommun. När en elev byter skola inom skolformen eller övergår till en ny skolform finns en risk att betydelsefull information inte förs över till den nya skolan. Att övergångarna fungerar väl är en viktig faktor för att eleverna ska lyckas med sina grundskole- eller gymnasiestudier. Nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 hinner inte få lika många undervisningstimmar totalt under tiden i grundskolan som andra elever. Överlämningen mellan skolenheter och mellan grundskolan och gymnasieskolan är därför särskilt viktig för nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9. Om överlämningen mellan skolenheter brister riskerar eleven att tappa viktig tid och i värsta fall kan eleven backa i sin kunskapsutveckling. Utredningen bedömer därför att det finns behov av ytterligare dokumentation om dessa elevers skolgång för att i större utsträckning säkerställa en lyckad övergång.

Det signaleras vidare från skolmyndigheterna att den inledande bedömningen inte används i tillräcklig utsträckning för att planera den nyanlända elevens fortsatta undervisning. Det uppfattats också som oklart för elever och vårdnadshavare vad undervisningen ska innehålla och vad den ska leda till. Eftersom de nyanlända eleverna som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 har mycket begränsad tid på sig att dels lära sig språket, dels uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås, uppfattar utredningen att dessa elever har ett stort behov av en långsiktig planering för hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen anser att eleven har rätt att kunna se ett mål med sin utbildning i grundskolan.

Mot den bakgrunden föreslår utredningen att det för nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i Sverige i årskurs 7–9 i grundskolan och 8–10 i specialskolan och vars kunskaper har bedömts, ska en individuell studieplan upprättas senast inom två månader från mottagandet inom det svenska skolväsendet. Studieplanen ska innehålla en långsiktig plan för hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program utifrån elevens mål. Planen ska innehålla uppgifter om utbildningens huvudsakliga innehåll och planerade stödåtgärder. Studieplanen ska baseras på den inledande bedömning som ska göras av den nyanlända elevens kunskaper och studieplanen bör revideras efter de senare bedömningar som görs av den nyanlända elevens ämneskunskaper.

Mer flexibelt mottagande till introduktionsprogrammen

Introduktionsprogrammet språkintröduktion, som är ett av fem introduktionsprogram på gymnasieskolan, står öppet för de nyanlända ungdomar som inte har de godkända betyg som krävs för behörighet till ett yrkesprogram och som behöver en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket för att gå vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning.

Omkring 30 procent av nybörjarna på språkintröduktion har gått i svensk grundskola innan de börjar på gymnasieskolan. Eleverna på språkintröduktion kan därmed vara helt nyanlända eller ha gått flera år i svensk grundskola och även fått sin undervisning på heltid i ordinarie klass i grundskolan. Elevgruppen är ofta mer heterogen på språkintröduktionsprogrammet än elevgruppen i en förberedelseklass på grundskolan.

Av bl.a. Skolinspektionens senaste granskning framgår att utbildningen på språkintröduktion brister i dag. Granskningen visar t.ex. att utbildningens utformning har i allt för många fall styrts av lärar- och lokaltillgång i stället för elevernas enskilda behov. Den heterogena gruppen erbjuds ofta kollektiva lösningar, undantaget några skolor, t.ex. ges eleverna samma schema och får studera ett fåtal grundskoleämnen vid sidan av svenska som andraspråk. Forskning, regelbunden tillsyn och granskningar i andra skolformer visar att vissa av bristerna som Skolinspektionen identifierat i den senaste granskningen inte är nya företeelser.

Från språkintröduktion är det mindre än en procent av eleverna som får examen inom tre år och knappt sju procent inom fyra år. För var femte elev på språkintröduktion finns inga uppgifter om arbete eller studier tre år efter studiestarten.

Enligt utredningens bedömning är det inte lämpligt att språkintröduktion är det intröduktionsprogram som i praktiken står öppet för den nyanlända elev som t.ex. hunnit gå tre år på grundskolans högstadium, men som inte klarat att uppnå behörighet till ett nationellt program. Språkintröduktion är ofta separerad från övrig utbildning på gymnasieskolan och att eleverna upplever programmet som en "förberedelseklass". Utredningen kan konstatera att detta varken gynnar integrationen av eleverna i det svenska samhället eller ger några fördelar för eleverna kunskapsmässigt.

Utredningen ser vidare risker med att dagens system låser in ungdomar som kommer ifrån grundskolan på språkintröduktionsprogrammet trots att de kan ha förutsättningar för och behov av annan utbildning på gymnasieskolan. Utredningen bedömer därför att den heterogena elevgruppen måste mötas med en större flexibilitet i det svenska skolsystemet.

Utredningen föreslår mot den bakgrunden att om huvudmannen för utbildningen finner att det finns synnerliga skäl, får ungdomar som inte har godkänt i svenska eller svenska som andraspråk, men som i övrigt uppfyller behörighetskraven, tas emot på programinriktat individuellt val. Utredningen föreslår vidare att yrkesintröduktion och individuellt alternativ ska stå öppna för de nyanlända ungdomar som har tillräckliga språkkunskaper för att tillgodogöra sig utbildningen och som har behov av att gå ett annat intröduktionsprogram än språkintröduktion.