

Kommittédirektiv



Elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser

Dir.
2016:67

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juli 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska 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.

Utredaren ska bl.a.

- 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 som kommer till Sverige i grundskolans senare årskurser,
- analysera om dagens reglering är tillräcklig för att tillgodose målgruppens behov av undervisning och främja integration på bästa sätt,
- föreslå hur målgruppen med kostnadseffektiva lösningar kan ges bättre förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2017.

Uppdraget att föreslå hur utbildningen för elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser ska anpassas

Allt fler elever börjar i grundskolan vid en allt högre ålder

Av Statens skolverks officiella statistik framgår att av de elever som avslutat årskurs 9 och som är födda utomlands har andelen elever som har invandrat efter sju års ålder ökat från 5 procent till nästan 9 procent (omkring 9 000 elever) de senaste 15 åren. Allt fler elever är nyanlända, dvs. de har invandrat under de senaste fyra åren. Av de elever som höstterminen 2015 avslutade grundskolans årskurs 9 var andelen nyinvandrade elever 5,5 procent (flickor 2,5 procent och pojkar 3,0 procent). Dessa elever har börjat i den svenska skolan någon gång mellan årskurs 6 och årskurs 9.

Från 2008 har det skett en markant förändring när det gäller vilka länder som de utrikes födda eleverna har invandrat från. Den ökade andelen utlandsfödda kommer i allt högre grad från länder med en generellt sett lägre utbildningsnivå. Detta avspeglas också i att den genomsnittliga utbildningsnivån hos föräldrarna till utrikesfödda elever i årskurs 9 har sjunkit de senaste fyra–fem åren (Skolverket 2015: Invandringens betydelse för skolresultaten).

Utrikes födda elever har olika förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolan, bland annat beroende på hur många år de har gått i svensk grundskola. Andelen elever som får behörighet till gymnasieskolan är betydligt mindre bland de elever som invandrat efter sju års ålder än bland övriga elever. Uppföljningar över hur stor andel årskurs 9-elever som blivit behöriga till gymnasieskolan visar också på en mer negativ trend för dessa elever än för övriga elevgrupper. Andelen behöriga till gymnasieskolan av dem som invandrat efter sju års ålder var 26 procent våren 2015 (flickor 29,7 procent och pojkar 23,1 procent).

Bland eleverna som invandrat under grundskolans årskurs 1–5 har det sedan våren 2013 skett en ökning av andelen som efter årskurs 9 var behöriga till gymnasieskolans nationella program, medan det bland eleverna som invandrat under årskurs 6–9 skett

en minskning av andelen behöriga under samma tid. (Skolverket 2015: Invandringens betydelse för skolresultaten.)

Elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser hinner inte bli behöriga

Tiden i svensk grundskola är avgörande för en elevs möjligheter att bli behörig till gymnasieskolans nationella program. Vårterminen 2015 var det 74 procent (flickor 70,3 procent och pojkar 76,9 procent) av de elever som börjat i svensk skola när de var mellan 12 och 15 år som inte blev behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Det är en ökning jämfört med våren 2012 då 69,5 procent inte blev behöriga (flickor 66,7 procent och pojkar 71,6 procent, Skolverkets officiella statistik).

Med nuvarande lagstiftning är det möjligt att ge eleverna extra tid i grundskolan genom att dels placera dem i en något lägre årskurs än vad som är brukligt för elever i den aktuella åldern, dels låta dem gå om ett år. Insatserna riskerar dock att bli kortsiktiga om en långsiktig planering saknas. Beslut om att gå om en årskurs fattas ofta först då det redan har konstaterats att en elev inte uppnått godkända betyg i de kurser som krävs för behörighet till ett av gymnasieskolans nationella program. Beslut om att låta en elev gå om ett år innebär även att eleven kommer att ingå i undervisningsgrupper där majoriteten av eleverna är betydligt yngre, särskilt om eleven vid skolstarten har placerats i en lägre årskurs än den som oftast är aktuell för elever av motsvarande ålder, vilket varken gynnar elevens sociala utveckling eller möjligheterna till integration. Om skillnaderna i förkunskaper är markanta mellan eleverna innebär det även en stor utmaning för såväl lärare, den nyanlända eleven som eleverna i den undervisningsgrupp där den nyanlända placeras. I 10 kap. skollagen (2010:800) regleras dels de åtgärder som nyanlända elever har rätt till, dels det särskilda stöd som ska ges till alla elever som befaras att inte kunna nå de nationella kunskapskraven. Dessa insatser är dock inte främst avsedda för elever där det tidigt kan konstateras att de på grund av kort skolbakgrund och relativt hög ålder vid inträdet i svensk skola kommer att ha mycket små möjligheter att bli behöriga till

gymnasieskolans nationella program inom den tid som återstår i grundskolan eller i kombination med gymnasieskolans introduktionsprogram, t.ex. språkintröduktion.

Det krävs en ändamålsenlig reglering för att stödja huvudmännens arbete att ge alla elever en likvärdig utbildning av god kvalitet med syftet att eleverna ska få de bästa förutsättningarna att uppnå kunskapskraven. Erfarenhet visar att redan då en elev börjar i den svenska grundskolan kan det konstateras att elevens möjligheter att inom avsedd tid bli behörig till gymnasieskolans nationella program är starkt begränsad. Det kan t.ex. handla om att eleven inte har tillräckliga läs- och skrivkunskaper för att kunna följa den reguljära undervisningen. Därför måste det på ett tidigt stadium göras en långsiktig planering för dessa elevers skolgång för att ge dem en utbildning av likvärdig och hög kvalitet och öka deras möjligheter att få behörighet till ett nationellt gymnasieprogram. Detta kan kräva insatser som inte ryms inom dagens reglering.

Även för vissa elever som har en god skolunderbyggnad kan det bli svårt att nå kunskapskraven i de fall eleven börjat i den svenska grundskolan under de senare årskurserna, främst på grund av att de ännu inte har språkkunskaper på den nivå som ämnesundervisningen i grundskolans sena årskurser kräver. Även dessa elever kan behöva särskilda anpassningar av undervisningen med en långsiktig planering för hur de ska nå kunskapsmålen och bli behöriga till ett nationellt gymnasieprogram.

Skollagens reglering om nyanlända elever

Sedan den 1 januari 2016 gäller en ny reglering för nyanlända elever i skollagen. En utgångspunkt för den nya regleringen är att nyanlända elever, förutom att de har gått en kortare tid i svensk skola och inte har kunskaper i det svenska språket, inte generellt är i behov av särskilt stöd i meningen specialpedagogiska insatser. Den nya regleringen innebär dels att det ställs krav på alla huvudmän att vidta vissa åtgärder i fråga om nyanlända i syfte att öka likvärdigheten i utbildningen, dels att

det har införts ytterligare möjligheter för rektorerna att anpassa undervisningen för nyanlända (prop. 2014/15:45 s. 18).

Enligt skollagen är en nyanländ elev en person som har varit bosatt utomlands och som nu är bosatt i landet eller ska anses vara bosatt i landet och som har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då personen fyller sju år. En person ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet (3 kap. 12 a §).

En nyanländ elevs kunskaper ska enligt skollagen kartläggas då eleven kommer till grundskolan. Kartläggningen ska ligga till grund för vilken undervisningsgrupp eleven ska placeras i och hur den kommande undervisningen ska planeras. Senast inom två månader från det att eleven har tagits emot inom grundskolan eller motsvarande skolformer ska eleven placeras i en årskurs och undervisningsgrupp (3 kap. 12 c–12 e §§).

En nyanländ elev kan delvis ges undervisning i en förberedelseklass, men ska samtidigt ha en placering i ordinarie undervisningsgrupp och successivt övergå till att följa den ordinarie undervisningen. En elev kan som längst vara placerad i förberedelseklass i två år. Undervisningen i förberedelseklass ska så långt som möjligt såväl lokalmässigt som verksamhetsmässigt bedrivas i nära anslutning till annan undervisning. Undervisningstiden ska motsvara minst den tid som återstår för övriga elever i den årskursen under den kvarvarande skoltiden (3 kap. 12 f §).

En nyanländ elev får ges mer undervisning i svenska eller svenska som andraspråk än övriga elever i samma årskurs hos huvudmannen genom en omfördelning av den undervisningstid huvudmannen beslutat (prioriterad timplan). En elev får omfattas av prioriterad timplan under högst ett år och eleven får inte under denna tid ges mindre undervisning totalt än andra elever i samma årskurs hos huvudmannen. Prioriterad timplan kan användas exempelvis då en elev inledningsvis har ett behov av fler timmar undervisning i svenska eller svenska som andraspråk och bedöms ha förutsättningar att därefter hinna i kapp i de övriga ämnena. I andra fall kanske en prioriterad timplan måste kombineras med utökad undervisning för att eleven ska ha förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska upp-

nås. Vid beslut om prioriterad timplan får således, till skillnad från när det är fråga om åtgärden anpassad studiegång inom ramen för särskilt stöd, avvikelser från de ämnen och mål som gäller för utbildningen inte göras (10 kap. 5 §, 11 kap. 7 §, 12 kap. 5 § och 13 kap. 5 § skollagen samt 9 kap. 4 §, skolförordningen [2011:185]). Flera olika åtgärder kan kombineras, t.ex. undervisning i förberedelseklass och prioriterad timplan (prop. 2014/15:45 s. 38 och 44 f).

Regleringen för nyanlända ska, om det behövs, även tillämpas på en elev som har varit bosatt utomlands och som har påbörjat sin utbildning här senast vid höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år, eller efter skolgång i Sverige har varit bosatt utomlands och därefter har återvänt till Sverige för att återuppta sin utbildning här (3 kap. 12 c § andra stycket, 12 d–12 f §§, 10 kap. 5 §, 11 kap. 7 §, 12 kap. 5 §, 13 kap. 5 § skollagen samt 5 kap. 5 a § och 9 kap. 4 § skolförordningen).

Skolan kan på ett tidigt stadium, t.ex. i samband med kartläggningen av en elevs kunskaper, befara att eleven inte kommer att nå kunskapskraven även om det skulle fattas beslut om t.ex. prioriterad timplan och delvis undervisning i förberedelseklass. Bedömningen kan t.ex. göras att en elev skulle ha haft behov av åtgärder som motsvarar särskilt stöd även om eleven hade fått undervisning i sitt hemland. I sådana fall ansvarar rektorn för att behovet av särskilt stöd skyndsamt utreds (prop. 2014/15:45 s. 47 och 49 f).

Det förekommer att särskilt stöd används som en generell åtgärd

Utgångspunkten i skollagen är att alla elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver för sitt lärande och sin personliga utveckling för att utifrån sina behov och förutsättningar kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev

inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska rektorn se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds (3 kap. 3 § och 6–12 §§).

Om en utredning visar att en elev behöver särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd. Ett åtgärdsprogram ska då utarbetas. Om det finns särskilda skäl får ett beslut för en elev innebära att särskilt stöd ska ges enskilt eller i en annan undervisningsgrupp än den som eleven normalt hör till. Om det särskilda stödet för en elev inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar får beslut fattas om avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen, s.k. anpassad studiegång (3 kap. 12 §). Det innebär att eleven endast läser ett mindre antal ämnen. Elevens möjlighet att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program kommer då att bli starkt begränsad.

Det förekommer att nyanlända elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser och som har kort skolbakgrund ges insatser inom ramen för särskilt stöd och t.ex. placeras i särskild undervisningsgrupp eller får anpassad studiegång. Enligt Statens skolinspektion förekommer det ofta att kartläggningar, utredningar och beslut relateras till hela grupper av nyanlända elever i stället för att de individuella elevernas förutsättningar och behov beaktas (Skolinspektionen 2016: Ökat fokus på skolor med större utmaningar. Skolinspektionens erfarenheter och resultat 2015). Som tidigare nämnts är dock särskilt stöd inte avsett som en generell insats för elevgruppen utan utbildningen ska utgå från den enskilda elevens behov och förutsättningar med målet att öka varje elevs möjligheter att nå kunskapskraven.

Obehöriga elevers möjligheter att slutföra grundskolan

När en elev slutar årskurs 9 utan att ha uppnått kunskapskraven för att bli behörig till ett av gymnasieskolans nationella program kan eleven gå ett introduktionsprogram. Det finns fem introduktionsprogram som ska ge obehöriga elever möjlighet att komma in på ett nationellt program eller leda till arbete. Utbildningen är på heltid och eleven följer en individuell studieplan. Introduk-

tionsprogrammet språkintröduktion är till för nyanlända elever. Utbildningen har tyngdpunkten i det svenska språket och syftar till att eleven ska kunna gå vidare till något annat program i gymnasieskolan eller till annan utbildning. På språkintröduktionen ska eleven få undervisning i de grundskole- och gymnasieämnen som eleven behöver för sin fortsatta utbildning.

Enligt förslag i Grundskoleutredningens slutbetänkande Förlängd skolplikt – mer tid för kunskap (SOU 2015:81) ska huvudregeln om skolpliktens upphörande ändras på så sätt att skolplikten ska upphöra när eleven går ut den högsta årskursen. Skolplikten ska dock senast upphöra när eleven fyller 18 år. En elev som inte är behörig till ett nationellt yrkesprogram efter att ha avslutat den högsta årskursen i grundskolan ska ha förlängd skolplikt under högst ett år. Den förlängda skolplikten ska få fullgöras inom ett introduktionsprogram i gymnasieskolan eller i grundskolan, enligt beslut av huvudmannen. Förslagen bereds i Regeringskansliet.

Den pågående Gymnasieutredningen (U 2015:01) har bl.a. i uppdrag att föreslå åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning och analysera om det finns behov av att höja åldersgränsen för nyanlända elever när det gäller rätten att påbörja en utbildning i gymnasieskolan och, om det finns behov, föreslå förändringar inom detta område (dir. 2015:31). Utredningen ska redovisa uppdraget senast den 31 oktober 2016.

Nyanlända elever flyttar mellan olika skolor

Det är vanligt att nyanlända elever byter bostadsort i början av sin skoltid i Sverige. Det förekommer att asylsökande tvingas flytta när Migrationsverkets kontrakt för boendet går ut, t.ex. i samband med att turistsäsongen börjar. Eleverna måste då byta skola. Detta beror på hur mottagandet av asylsökande personer är organiserat. I första hand ordnar Migrationsverket boende i lägenheter åt asylsökande. När inte det räcker till hyr myndigheten även platser på vandrarhem, stugbyar och i andra anläggningar, så kallade tillfälliga anläggningsboenden. Anläggningsboenden kan även drivas av privata aktörer, t.ex. i hotell, vand-

rarhem och stugbyar. Konsekvensen kan bli att nyanlända elever flyttas mellan olika huvudmän vid flera tillfällen och att undervisningen då riskerar att bli fragmentarisk. Det medför också svårigheter för långsiktig planering av elevens undervisning. När uppehållstillstånd beviljas anvisas den nyanlände till en kommun och det medför ofta en flytt från den skola och kommun som eleven har varit i under asyltiden.

Behov av ytterligare utredning

Redan då en elev med mycket kort skolbakgrund som har kommit till Sverige under grundskolans senare årskurser börjar i den svenska grundskolan, kan bedömningen vara att eleven har sådana förutsättningar och behov som kräver anpassningar av undervisningen utöver dagens reglering. En ändamålsenlig reglering som stöder huvudmännens arbete med att ge alla elever en likvärdig utbildning av god kvalitet ökar elevernas förutsättningar att uppnå kunskapskraven.

Det behöver därför utredas på vilket sätt undervisningen kan anpassas för att på bästa sätt stödja dessa elevers kunskapsutveckling med målet att de ska bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Det är i sammanhanget viktigt att ta hänsyn till elevernas möjligheter till integration i samhället och att undvika segregation. Utgångspunkten ska vara ett sammanhållet skolsystem som möjliggör en långsiktig planering för varje elevs kunskapsutveckling, utformad efter elevens individuella förutsättningar.

För att främja skolgången för de asylsökande elever som flyttas mellan Migrationsverkets olika boenden och olika skolhuvudmän behöver det utredas hur dessa elever ska kunna ges en så sammanhållen utbildning som möjligt.

Utredaren ska därför

- 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,

- analysera om dagens reglering är tillräcklig för att tillgodose målgruppens behov av undervisning och främja integration på bästa sätt,
- föreslå hur målgruppen med kostnadseffektiva lösningar kan ges bättre förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program,
- 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,
- analysera hur den individuella kunskapsutvecklingen kan synliggöras när kunskapsnivån ännu inte motsvarar ett godkänt betyg utan att lärarnas administrativa börda ökar,
- utreda 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,
- analysera hur förslagen förhåller sig till diskrimineringslagen (2008:567), och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska i detta arbete ta hänsyn till de förslag som lämnats av Grundskoleutredningen (U 2014:05) och Gymnasieutredningen (U 2015:01).

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska en konsekvensbedömning göras där särskild hänsyn tas till funktionshinderperspektivet och konsekvenserna redovisas ur ett barnrättsperspektiv utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter. Även huvudmannaperspektivet för de skolformer som berörs ska redovisas.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsproces-

sen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta information och synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens Institutionsstyrelse, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, berörda fackliga organisationer, elevorganisationer och funktionshinderorganisationer samt andra berörda myndigheter och organisationer med relevans för uppdraget. Utredaren ska också, i aktuella frågor, inhämta synpunkter från barn och unga med relevanta erfarenheter.

Utredaren ska vidare inhämta synpunkter från andra relevanta utredningar, t.ex. 2015 års skolkommision (U 2015:03), Gymnasieutredningen (U 2015:01) och Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (U 2015:06).

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2017.

(Utbildningsdepartementet)