

Utbildningsdepartementet

Statens skolverk
106 20 Stockholm

Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statens skolverk att genomföra systematiska insatser i syfte att stärka huvudmännens förmåga att på kort och lång sikt erbjuda nyanlända elever en utbildning av hög och likvärdig kvalitet med målet att förbättra förutsättningarna för goda kunskapsresultat för dessa elever. Vid behov ska insatserna även omfatta elever som inte är nyanlända om de har ett annat modersmål än svenska.

Målgrupper för olika insatser ska vara huvudmän, rektorer, lärare i alla ämnen, modersmålslärare, studiehandledare på modersmål samt annan personal inom grundskolan och motsvarande skolformer samt gymnasieskolans introduktionsprogram. Insatserna ska anpassas till målgruppernas olika förutsättningar och behov. Alla insatser behöver inte genomföras samtidigt utan insatserna kan införas successivt.

I uppdraget ingår att senast den 15 oktober 2015 till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) inkomma med en plan för genomförandet av uppdraget för perioden 2016–2019. Planen ska innefatta en behovsanalys, omfattning, inriktning och genomförande av insatserna. I planen ska det även ingå en sammanställning av kostnaderna för de olika delarna av uppdraget samt Skolverkets administrativa kostnader för genomförandet av uppdraget. I planen ska anges hur satsningen kan göras uppföljnings- och utvärderingsbar, bl.a. vad avser effekterna för elevernas måluppfyllelse på sikt.

Senast den 10 augusti 2015 ska Skolverket inkomma med ett förslag till fördelning av medel mellan detta uppdrag och uppdraget om samverkan för bästa skola (U2015/3357/S) för 2016.

Genomförande, redovisning och utvärdering av uppdraget

Skolverket ska ta tillvara nationella och internationella erfarenheter och basera sina insatser på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Skolverket ska inhämta synpunkter från Sveriges Kommuner och Landsting och Friskolornas Riksförbund samt samverka med universitet och högskolor. Skolverket ska även samråda med Barnombudsmannen i frågan hur relevanta elevgruppers uppfattningar och erfarenheter av insatserna kan samlas in och beaktas.

För att möjliggöra synergieffekter ska Skolverket sträva efter att samordna detta uppdrag med andra uppdrag, till exempel uppdraget om samverkan för bästa skola (U2015/3357/S) och uppdraget att erbjuda stöd till skolhuvudmännen i deras arbete att kartlägga nyanlända elevers kunskaper (U2015/1366/S).

Skolverket ska följa upp satsningen och från och med 2016 årligen senast den 15 mars redovisa hur genomförandet av uppdraget fortlöper och vilka resultat som uppnåtts. Myndighetens kostnader för att samordna och utveckla insatserna ska särredovisas.

Ekonomiska förutsättningar för uppdraget

För insatserna får Skolverket, med förbehåll för riksdagens beslut om propositionen Vårändringsbudget för 2015 (prop. 2014/15:99), använda högst 220,2 miljoner kronor av det på statsbudgeten under utgiftsområde 16 för budgetåret 2015 föreslagna anslaget 1:5 *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet*.

Regeringen har i nämnda proposition bedömt att fr.o.m. 2016 totalt 600 miljoner kronor årligen ska avsättas för detta uppdrag, uppdrag Samverkan för bästa skola (U2015/3357/S) och den satsning på högre löner för lärare i skolor med tuffa förutsättningar som regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2015. Regeringen avser att återkomma i budgetpropositionen för 2016 när det gäller hur medlen bör fördelas mellan dessa uppdrag fr.o.m. 2016.

Bakgrund

I skollagen och läroplanerna finns bestämmelser som syftar till att garantera barns och elevers tillgång till utbildning. Ett flertal brister i och kring undervisningen av nyanlända elever har dock pekats ut i olika rapporter från skolmyndigheterna (se t.ex. Statens skolinspektions redovisning Utbildning för nyanlända elever 2009 [rapport 2009:3], Asylsökande barns rätt till utbildning [dnr. 2013:2272], Utbildning för nyanlända elever 2014 [2014:3], Utbildning för asylsökande barn som vistas i landet utan tillstånd [dnr. 2014:2380] och Skolverkets stöd-material Att främja nyanlända elevers kunskapsutveckling).

I dag har ca 21 procent av eleverna i grundskolan och ca 24 procent av eleverna i gymnasieskola utländsk bakgrund. Elever med utländsk bakgrund finns hos majoriteten av skolhuvudmännen. Andelen nyanlända elever, såsom dessa redovisas i statistiken, dvs. elever som har invandrat under de senaste fyra åren, uppgick läsåret 2014/15 till 4,7 procent i grundskolan. Andelen invandrade elever totalt uppgick till 9,4 procent i grundskolan (Skolverkets officiella statistik).

Asylinvandringen till Sverige förväntas fortsätta att öka de närmaste åren. Under perioden 2015–2020 beräknas 68 000 barn i åldrarna 0–6 år och 84 000 barn i åldrarna 7–15 år invandra (Statistiska centralbyrån). Det innebär att antalet nyanlända elever i skolorna ökar. Av de ungdomar som är över 16 år förväntas flertalet bli elever på gymnasieskolans språkintröduktion som är det största av de fem intröduktionsprogrammen i gymnasieskolan.

Elever med utländsk bakgrund är en heterogen grupp när det gäller ursprungsland, språk och föräldrarnas utbildningsnivå, men har som grupp generellt sett svårare att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (Skolverket, rapport 387 och 399). Läsåret 2013/14 nådde 73 procent av eleverna med utländsk bakgrund som lämnade grundskolan behörighet till gymnasieskolans nationella program och endast 27 procent av de nyanlända eleverna (Skolverkets officiella statistik).

Liksom för andra elevgrupper finns det stora skillnader i måluppfyllelse bland elever med utländsk bakgrund och nyanlända. Gruppen elever som invandrat före sju års ålder har resultat i nivå med elever med utländsk bakgrund som är födda i Sverige. Betydelsen av att vara utrikesfödd har dock ökat under senare år. En förklaring till denna utveckling är att elevernas genomsnittliga ålder vid invandringen har ökat. Minst andel behöriga till gymnasieskolans nationella program återfinns i gruppen elever som invandrat efter ordinarie skolstart, varav andelen är minst för elever med lågutbildade föräldrar. Elever med utländsk bakgrund får i lägre utsträckning examen från gymnasieskolans nationella program än elever med svensk bakgrund och saknar i högre grad grundläggande behörighet till högskolan. Elever med utländsk bakgrund som avslutar en gymnasieutbildning och uppnår högskolebehörighet går dock vidare till högskoleutbildning i högre utsträckning än elever med svensk bakgrund som avslutar en sådan utbildning.

En gymnasieutbildning är av största vikt för att unga ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden. För ungdomar som anländer till Sverige efter 16 års ålder är intröduktionsprogrammet språkintröduktion första steget i en gymnasieutbildning.

Skolinspektionen fann 2009 att intröduktionen inom dåvarande IVIK (invandrarintröduktion inom det individuella programmet, motsvarigheten till dagens språkintröduktion i gymnasieskolan) ofta

drog ut på tiden (rapport 2009:3). Utbildningen var i låg utsträckning individanpassad till eleverna, det var ovanligt med undervisning i andra ämnen än svenska som andraspråk och matematik samtidigt som ämnesundervisning på modersmålet och praktik sällan eller aldrig erbjöds. Dessa begränsningar gjordes inte utifrån elevernas behov och förutsättningar, utan på grund av organisatoriska svårigheter för huvudmannen. Det var inte ovanligt att utbildningen förlades till lokaler där IVIK-eleverna saknade möjligheter att interagera med svenskfödda elever, och där kursutbud och lärarkompetens saknades i andra skolämnen än svenska som andraspråk.

Skäl till regeringens beslut

För att nyanlända elever snabbt ska komma vidare i sin kunskapsutveckling i alla ämnen behöver undervisningen utformas utifrån elevernas förutsättningar och behov. Detta underlättas om det på skolan råder en samsyn i förhållningssätt, att all personal på skolan tar ett gemensamt ansvar för de nyanlända elevernas lärande och att alla lärare har kunskap och kompetens om nyanlända elevers lärande (Skolinspektionen 2009:3).

Enligt Skolinspektionens rapport saknas det dock generellt ofta ett samlat och systematiskt tillvägagångssätt i verksamheten kring de nyanlända eleverna. Många elever känner t.ex. frustration över att de inte förstår undervisningen och upplever att de tappar sina tidigare kunskaper och kommer efter sina jämnåriga kamrater i sin kunskapsutveckling. Genom bl.a. studiehandledning på modersmålet kan nyanlända elever fortsätta med en åldersadekvat kunskapsutveckling utan att studierna försenas i väntan på att eleven lär sig svenska. Förutsättningarna för att studiehandledningen ska fungera är att det finns tillgång till kvalificerade studiehandledare och ett utvecklat samarbete mellan studiehandledare och lärare. Med hjälp av modersmållärare kan lärmiljöer skapas där flerspråkiga elever ges förutsättningar att träna och använda sina språk.

Av olika skäl har huvudmannen ofta svårt att organisera insatserna från såväl studiehandledare som modersmållärare på ett effektivt sätt, vilket innebär att organisatoriska utmaningar påverkar elevernas förutsättningar negativt. Det behövs därför insatser för att stärka huvudmannens kapacitet att organisera lärmiljön så att den stöder elevernas kunskapsutveckling. Det är viktigt att relevanta elevgruppers egna erfarenheter av undervisning och skolsituation tas till vara vid utformande och genomförande av sådana insatser.

Lärare i alla skolans ämnen behöver vara medvetna om de språkliga aspekterna av undervisningen för att denna ska gynna såväl elevernas språk- som kunskapsutveckling. Nyanlända elever lär sig sitt andraspråk samtidigt som de undervisas på detta språk i ämnesundervisningen. Därför bör all undervisning genomsyras av språkutvecklande ämnesundervisning för att öka de flerspråkiga elevernas förutsättningar att klara

av utmaningen att parallellt utveckla kunskaper i det svenska språket och kunskaper i skolans olika ämnen. Det betyder att eleverna behöver arbeta på flera olika kunskaps- och färdighetsnivåer samtidigt, vilket ställer stora krav både på eleverna och på den undervisande läraren (Skolinspektionens rapport Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska [rapport 2010:16] och Skolverkets forskningsrapport Greppa språket). Lärare som undervisar i svenska behöver därför kompetens i andraspråksinläring och lärare i andra ämnen kompetens i språkutvecklande ämnesundervisning.

Att på kort tid nå den språkliga kompetens som krävs för kunskapsutveckling i de olika ämnena på gymnasienivå, samtidigt som tidigare ämneskunskaper stöds och utvecklas, är naturligtvis en mycket stor utmaning för såväl berörda elever som skolor. Därför behöver huvudmännens och skolornas organisation för nyanlända elevers introduktion utformas så att eleven har reella möjligheter att följa en effektiv individuell studieplan där ämnesundervisning i såväl grundskolekurser som gymnasiekurser kan ingå.

För nyanlända elever som kommer sent in i det svenska utbildningssystemet är studie- och yrkesvägledning centralt för att utifrån varje elevs unika bakgrund kunna planera för framtiden. Insatser för kompetens i mångkulturell vägledning behövs därför.

Mot denna bakgrund, bedömer regeringen att det krävs insatser för att skolhuvudmännen i högre grad än i dag ska kunna erbjuda en högre undervisningskvalitet för nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska. Skolverket bör därför ges i uppdrag att genomföra systematiska insatser för att stärka huvudmännens förmåga att på kort och lång sikt erbjuda nyanlända elever en utbildning av hög och likvärdig kvalitet med målet att förbättra förutsättningarna för goda kunskapsresultat för dessa elever. Vid behov ska insatserna även omfatta elever som inte är nyanlända om de har ett annat modersmål än svenska.

På regeringens vägnar

Gustav Fridolin

Åsa Källén

Kopia till

Finansdepartementet, Budgetavdelningen
Riksdagen, Utbildningsutskottet
Statens skolinspektion
Sveriges Kommuner och Landsting
Friskolornas riksförbund