

Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad
Åsa Ernestam

Utbildningsdepartementet
10333 STOCKHOLM

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet - SOU 2017:54

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ser det som en central fråga att fler nyanlända elever blir behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. En fullföljd gymnasieutbildning är en viktig förutsättning för ett framtida arbetsliv och fortsatta studier.

SKL vill understryka vikten av skolans generella kompetens att anpassa utbildningen för att möta nyanländas förutsättningar och behov. Grund- och gymnasieskolans lärare behöver utveckla kunskaper i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt. Dessa arbetssätt är till nytta för alla elever som av olika orsaker har svaga kunskaper i svenska.

Utredningen föreslår dels ytterligare möjligheter och stöd för att anpassa nyanlända elevers utbildning, dels förändringar som underlättar övergångar mellan skolor och skolformer. Förslagen innebär vissa tillkommande regleringar i skollagen och därmed fler skyldigheter för huvudmannen. Sammantaget kan dock förslagen bidra till långsiktigt positiva konsekvenser både utifrån ett elev- och samhällsperspektiv.

- SKL anser att det behövs ett nationellt system för säker digital informationsöverföring av dokumentation mellan skolor för att underlätta när elever flyttar och byter skola, något det saknas förslag om i betänkandet. SKL anser att det behöver tillsättas en utredning för att finna en lösning för ett sådant system.
- *SKL tillstyrker följande förslag:*
 - Fortsatt statsbidrag för lovskola i årskurs 8 och 9 mot bakgrund av att det är långsiktigt och förutsägbart.
 - Ökade möjligheter till anpassning av nyanlända elevers utbildning genom anpassad timplan.
 - Förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet och att det minskar behovet av åtgärdsprogram.
 - Att nyanlända elever ska få ett skriftligt omdöme istället för terminsbetyget F.

- Komplettering av bedömningsstödet Bygga svenska, att det tas fram en vägledning kopplat till kursplanerna och kunskapskraven i ämnena svenska och svenska som andraspråk samt ett stödmaterial i alfabetisering.
- Utformning av ett stödmaterial i engelska på nybörjarnivå.
- Att det tillsätts en statlig utredning om ämnena svenska och svenska som andraspråk.
- Rätt till modersmålsundervisning för ensamkommande barn.
- Reglering av kravet på att en individuell studieplan som ska upprättas för elever som anländer i årskurs 7-9 i grundskolan alternativt årskurs 8-10 i specialskolan.
- Ett mer flexibelt mottagande på gymnasieskolans introduktionsprogram.
- *SKL avstyrker följande förslag:*
 - Ett generellt bedömningsstöd för att sätta skriftliga omdömen, eftersom vi bedömer att ämnesspecifika bedömningsstöd skulle vara till större nytta för lärarna.
 - Reglering av kravet på att en individuell studieplan ska upprättas inom två månader. Vi anser att en individuell studieplan bör upprättas så snart som möjligt, men att tidsgränsen två månader är för snäv.
 - Det förutsätts att Skolverkets bedömningsstöd blir klart i rimlig tid, om t åtgärden skriftliga omdömen istället för F i terminsbetyg ska kunna träda i kraft den 1 juni 2018. Detta eftersom åtgärden kräver behöver viss förberedelse för lärare och skolledare.
 - SKL förutsätter att de förslag som medför ökade kostnader för huvudmannen ersätts i enlighet med finansieringsprincipen.

Fortsatt statsbidrag till lovskola i årskurs 8 och 9

Utredningen föreslår att statsbidrag för lovskola även i fortsättningen bör utgå till huvudmän som anordnar lovskola utöver den obligatoriska lovskolan som trädde i kraft den 1 augusti 2017 (Mer tid för kunskap - förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola (SOU 2015:81). Det gäller elever i årskurs 8 eller 9 i grundskolan som deltar i undervisning i anslutning till att någon av dessa årskurser avslutas.

SKL anser att det är angeläget att använda nyanlända elevers tid effektivt för att de ska komma vidare i utbildningssystemet. Sommarlovet innebär för många nyanlända elever begränsade möjligheter att utveckla sina kunskaper i svenska och då innebär lovskolan som kommunerna erbjuder en viktig möjlighet. Mot bakgrund av att det fortsatta statsbidraget för lovskola är långsiktigt och förutsägbart för huvudmännen samtidigt som det kan bidra till bättre förutsättningar för eleverna att uppnå skolans kunskapskrav tillstyrker SKL förslaget.

Ökade möjligheter till anpassning av nyanlända elevers utbildning

Utredningen föreslår ökade möjligheter till anpassning av nyanlända elevers utbildning genom insatsen anpassad timplan som regleras i skollagen. Rektor kan 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 årskurs 8-10 i specialskolan får ges anpassad timplan. Det innebär en omfördelning av undervisningstiden så att en nyanländ elev få mer undervisning än övriga elever i 10-12 utvalda ämnen istället för 16. Undervisning ska alltid ges i ämnena svenska eller svenska som andraspråk, matematik, engelska samt idrott och hälsa.

Beslutet om anpassad timplan ska föregås av en bedömning av elevens kunskaper och med samtycke från elev och vårdnadshavare. Det får inte innebära att eleven ges mindre undervisning totalt än andra elever i samma årskurs hos huvudmannen och insatsen är tillåten i högst tre år.

Syftet med den anpassade timplanen är att dels ge eleverna möjlighet att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program, dels ge eleverna den grund som krävs för att kunna genomföra en gymnasieutbildning.

SKL ställer sig positiv den möjlighet som anpassad timplan innebär, men anser att förslaget behöver samordnas med de beslut som kan bli konsekvensen av Gymnasieutredningens förslag angående det antal godkända betyg som krävs för att elever ska bli behöriga till nationella program.

Förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet

SKL delar utredningens uppfattning att studiehandledning på modersmålet är den viktigaste insatsen för att nyanlända elever ska ges förutsättningar att nå skolans kunskapskrav. För att studiehandledningen ska hålla en god kvalitet anser vi att det är angeläget att eftersträva att studiehandledarna både har tillräckliga kunskaper i svenska och relevanta ämneskunskaper.

Det råder brist på studiehandledare i olika modersmål är i flera kommuner, men sedan augusti 2016 är det möjligt för huvudmän att köpa interaktiv studiehandledning via informations- och kommunikationsteknik. Det är en följd av bland annat SKL:s påverkansarbete för att ändra skollagen.

Ert dnr:
U2017/02610/S

Utredningen föreslår 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. Syftet är att ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

Denna förändring innebär att åtgärdsprogram inte kommer att behöva utarbetas för att eleverna ska få tillgång till studiehandledning på modersmålet. Det leder till en minskning av onödigt administrativt arbete för skolpersonalen, vilket är helt i linje med vad SKL i flera års tid har framfört till Skolverket. Vi anser att det är orimligt att studiehandledning på modersmålet idag måste föregås av utredning och åtgärdsprogram om det ska ges annat än som en kortvarig insats.

Mot bakgrund av ovanstående tillstyrker SKL utredningens förslag som tydliggör elevernas rätt till studiehandledning på modersmålet. Vi vill emellertid framhålla att behovet av studiehandledning på modersmålet även finns i årskurs 1-6 och gymnasieskolan, vilket bör tas i beaktande vid förändringar i styrdokumentet. En konsekvens av en förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet är vissa ökade kostnader som behöver kompenseras i enlighet med finansieringsprincipen.

Utredningen föreslår att studiehandledning ska få ges på elevens starkaste skolspråk om det är ett annat än modersmålet. SKL ställer sig positiv till detta och konstaterar att det efter några års skolgång i Sverige kan innebära att studiehandledning även bör kunna ges på svenska, något som kan vara en värdefull insats även efter de år då eleven räknas som nyanländ.

Nyanlända elever ska få skriftligt omdöme i stället för terminsbetyget F

Nyanlända elever hinner inte få lika mycket undervisning som övriga elever, vilket innebär att de har sämre förutsättningar att nå skolans kunskapskrav. Utredningen konstaterar att betyget F inte ger tydlig information om elevens kunskaper i förhållande till kunskapskraven och inte visar elevens kunskapsutveckling hittills. En elev med F kan både ligga nära att uppnå kunskapskraven eller långt ifrån.

Utredningen föreslår att en nyanländ elev som inte uppnår kraven för betyget E ska ges ett skriftligt omdöme om sina kunskaper i relation till kunskapskraven istället för terminsbetyget F. SKL ställer sig positiv till förslaget eftersom ett skriftligt omdöme ger elev och vårdnadshavare värdefull information om elevens uppnådda kunskaper i förhållande till kunskapskraven för ämnet. Denna information är också viktig för lärare på mottagande skola i de fall då eleven byter skola. Vi konstaterar emellertid att omställningen från att sätta F till att formulera skriftliga omdömen innebär en viss ökad administration för lärarna, vilket på en del skolor kan kräva omfördelning av arbetsuppgifter och ökade kostnader för huvudmännen.

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

Utredningen konstaterar att nyanlända elever i regel är nybörjare i det svenska språket och att många är nybörjare i ett eller fler ämnen. Andelen elever med bristande utbildningsbakgrund har ökat i svensk skola och det är en utmaning för lärare att bedöma elevernas kunskaper när de befinner sig under nivån godkänt. Kursplan och kunskapskrav ger inte lärarna det stöd i utformningen av undervisningen som skulle behövas. Utredningen drar slutsatsen att det finns behov av ett nationellt stöd och stödmaterial för att säkerställa en likvärdig utbildning för nyanlända elever.

Skolverket föreslås få i uppdrag att ta fram ett generellt bedömningsstöd avseende kunskapsutveckling som ligger under kraven som motsvarar godkänt betyg. Det ska en särskild inriktning på nyanlända elever i de obligatoriska skolformerna och gymnasieskolans introduktionsprogram. SKL avstyrker förslaget om ett generellt stöd men framhåller i stället att ett ämnesspecifikt bedömningsstöd bör utarbetas, vilket skulle vara till större nytta för lärarna.

Utredningen föreslår att Skolverket ska få i uppdrag att ta fram ett stödmaterial i engelska på nybörjarnivå för årskurs 7-9 i grundskolan och för gymnasieskolans introduktionsprogram. Mot bakgrund av att många nyanlända elever inte har läst engelska eller har mycket begränsade kunskaper i ämnet ställer sig SKL positiv till detta förslag.

Utredningen konstaterar att fler äldre elever behöver undervisning i att utveckla en grundläggande läs- och skrivförmåga. Skolverket föreslås få i uppdrag att komplettera bedömningsstödet Bygga svenska med vägledning för hur stödet ska användas i förhållande till kursplanerna och kunskapskraven i ämnena svenska respektive svenska som andraspråk inom grundskolan och gymnasieskolans introduktionsprogram. Utredningen föreslår också att Skolverket får i uppdrag att ta fram ett stödmaterial i alfabetisering och läs- och skrivinlärning inom dessa skolformer. SKL ställer sig positiv till dessa föreslagna uppdrag till Skolverket.

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

Utredningen konstaterar att det är en alltför liten skillnad mellan kursplanerna i ämnena svenska och svenska som andraspråk. Måluppfyllelsen bland elever som läser svenska som andraspråk sjunker och det saknas regler för vilka som ska läsa ämnet samt när de ska övergå till undervisning i svenska. Inget av ämnens kursplaner är anpassade efter att eleverna är nybörjare i svenska språket. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att det ska tillsättas en särskild utredare för att göra en bred översyn av ämnena svenska och svenska som andraspråk inom den obligatoriska skolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan samt den kommunala vuxenutbildningen. SKL delar utredningens problembeskrivning och tillstyrker förslaget om en utredning av de båda svenskämnena.

Ensamkommande barns rätt till modersmålsundervisning

Ett välutvecklat modersmål ger barn bra förutsättningar att lära sig ett nytt språk och ämnen på det nya språket. För att barn ska ha rätt till modersmålsundervisning krävs idag att barnet har modersmålet som dagligt umgängesspråk i hemmet, men detta gäller inte för adoptivbarn som ändå har rätt att få läsa sitt modersmål. Huvudmannens skyldighet att erbjuda modersmålsundervisning förutsätter i enlighet med skolförordning och gymnasieförordning att det finns minst fem elever som önskar modersmålsundervisning i samma språk och att det finns tillgång till en lämplig lärare. Barn som har kommit till Sverige som asylsökande utan sina vårdnadshavare och därför inte talar modersmålet i hemmet har till skillnad från adoptivbarn ingen rätt till modersmålsundervisning.

Antalet godkända betyg är viktigt för elevernas möjligheter att bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. För nyanlända elever skulle modersmålsundervisning kunna innebära att de får godkänt betyg i ett ämne till, vilket kan vara avgörande för att de ska komma vidare i utbildningssystemet. Språkkunskaper är dessutom en tillgång på arbetsmarknaden och i samhället som helhet.

SKL delar utredningens bedömning av att ensamkommande barn bör få rätt till modersmålsundervisning. Vi kan ändå konstatera att förslaget innebär en ny skyldighet för huvudmännen. SKL tillstyrker förslaget, men förutsätter att kommunerna ersätts enligt finansieringsprincipen.

En individuell studieplan

Det är inte ovanligt att nyanlända elever flyttar och byter skola, något som bidrar till en bristande kontinuitet i deras skolgång. När en elev byter skola eller skolform är det viktigt att information, exempelvis dokumentation från kartläggningen av elevens kunskaper, förs över till den nya skolan. Den inledande bedömningen av elevens kunskaper ska användas för att planera undervisningen.

Utredningen föreslår att det ska upprättas en individuell studieplan för nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7-9 i grundskolan och 8-10 i specialskolan och vars kunskaper har bedömts. Detta ska göras senast inom två månader från mottagandet i det svenska skolväsendet. Studieplanen ska baseras på den inledande bedömningen av den nyanlända elevens kunskaper och bör revideras efter de kunskapsbedömningar som görs.

Studieplanen ska innehålla en långsiktig planerade stödåtgärder för hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program utifrån elevens individuella mål. Den ska innehålla uppgifter om utbildningens huvudsakliga innehåll och planerade stödåtgärder.

SKL delar utredningens slutsats att det behövs en långsiktig planering för hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Elev och

Ert dnr:
U2017/02610/S

vårdnadshavare behöver också få en bild av vad elevens fortsatta utbildning ska innehålla och leda till. Idén att varje nyanländ elev som påbörjar sin utbildning i grundskolans senare år ska få en individuell studieplan är angelägen.

SKL konstaterar att förslaget om en individuell studieplan innebär en ny skyldighet för huvudmannen. Inom två månader är huvudmannen skyldig enligt skollagen att bedöma en nyanländ elevs kunskaper och utredningen föreslår att huvudmannen inom samma tidsperiod även ska utforma en individuell studieplan tillsammans med eleven. Vi är tveksamma till att skolan inom tidsramen två månader dels hinner göra en tillräcklig bedömning av elevens kunskaper dels att eleven hinner komma fram till målen med sin utbildning på sikt så som krävs för att den individuella studieplanen ska kunna utvecklas. Det är angeläget att en individuell studieplan utformas så snart som möjligt, men vi kan inte ställa oss bakom ytterligare en reglering i skollagen om krav som ska uppfyllas inom två månader.

Mer flexibelt mottagande till introduktionsprogrammen

Utredningen föreslår att ungdomar som inte har godkänt i svenska eller svenska som andraspråk, men som i övrigt uppfyller behörighetskraven, ska få tas emot på programinriktat individuellt val om huvudmannen finner att det finns synnerliga skäl. SKL ställer sig positiv till denna möjlighet som innebär att elever som har hunnit gå upp till tre år i den svenska skolan istället för att påbörja språkintröduktion får börja på programinriktat individuellt val om de bedöms ha tillräckliga kunskaper för att klara av det. Denna möjlighet skulle gynna elevernas motivation som inte sällan upplever att de måste ”börja om” på språkintröduktion när de redan gått i ordinarie klass i grundskolan.

Utredningen föreslår att yrkesintroduktion och individuellt alternativ fortsättningsvis inte ska stå öppna för de ungdomar som ska erbjudas språkintröduktion, förutom för de elever som har tillräckliga språkkunskaper för att tillgodogöra sig utbildningen och som har behov av att gå ett annat introduktionsprogram än språkintröduktion. SKL ställer sig positiv till förslaget, men för att säkerställa likvärdigheten i bedömningen ser vi behov av att det tydliggörs vad ”tillräckliga språkkunskaper” kan innebära. Skolverkets bedömningsstöd Bygga svenska kan förhoppningsvis vara till hjälp för detta.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förslagen om individuell studieplan, anpassad timplan, studiehandledning på modersmålet, ett skriftligt omdöme istället för terminsbetyget F samt information om förslagen om ökad flexibilitet på introduktionsprogrammen ska träda i kraft den 1 juli 2018.

SKL avstyrker kravet på att upprätta en individuell studieplan utifrån föreslagen tidsgräns. Vi har svårt att ta ställning till föreslagen tidsplan för ikraftträdande eftersom det kräver en omställning att ge skriftliga omdömen istället för F i

terminsbetyg. Det kräver en viss förberedelse och förutsätter att Skolverkets bedömningsstöd blir klart i rimlig tid.

Konsekvensbeskrivning

En del av utredningens förslag innebär nya skyldigheter för huvudmännen, mer administration och ökade kostnader. Detta behöver kompenseras i enlighet med finansieringsprincipen. Ett av förslagen innebär emellertid minskad administration och det är förslaget om förstärkt rätt till studiehandledning som medför en minskning av utredningar och åtgärdsprogram.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Sveriges Kommuner och Landsting

Moderaterna, Centerpartiet och Liberalerna lämnar särskilt yttrande, se bilaga.

Styrelsen för Sveriges Kommuner och
Landsting
2017-10-13

Särskilt yttrande från Moderaterna, Centerpartiet och Liberalerna

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet - SOU 2017:54

Den svenska skolan står inför en stor utmaning; ett stort antal nyanlända kommer att på kort tid slussas in i det svenska skolväsendet samtidigt som det är viktigt att fortsätta höja kunskapsresultaten och bibehålla valfriheten.

De nyanlända som kommer till Sverige i förskole- och lågstadieåldern har bättre möjligheter än de äldre att klara grundskolans kunskapskrav. För de som anländer i mellanstadie- och högstadieåldern är utmaningen stor. De ska på kortare tid än sina kamrater födda i Sverige klara kunskapsmålen och flera har en besvärlig första skolgång i ursprungsland och flyktingläger.

Det är därför viktigt att den nationella nivån stödjer huvudmännens möjlighet att anpassa krav och utbildning så att de nyanlända klarar gymnasieskolan. Det innebär exempelvis att rektorer måste ges befogenheten att prioritera om i timplanen så att målen i första hand nås i basämnena. Det är inte rimligt att en nyanländ ska klara kunskapsmålen i samtliga ämnen på kanske halva tiden mot om hen börjat den svenska skolan i förskolan.

Eftersom tiden är en viktig faktor för inläring bör förlängd skolplikt gynna de nyanlända. Det är en fråga som bör ingå i rektorernas utökade befogenhet när de planerar utbildningsplan, stöd och extra undervisning under exempelvis sommarlov.

Avgörande för en bra skola är skickliga och engagerade lärare och speciallärare som känner att de har rätt förutsättningar att utföra ett av Sveriges viktigaste jobb.