

2017-09-29

TJÄNSTESKRIVELSE
KFKS 2017/791

Kommunstyrelsen

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

Yttrande till regeringen

Förslag till beslut

1. Kommunstyrelsen antar förslaget yttrande över SOU 2017:54 ”Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet”.

Sammanfattning

Regeringen har tillsatt en utredning där utredaren bland annat 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. Utredningen föreslår ett antal åtgärder som bland annat statsbidrag för utökad lovskola, anpassad timplan, förstärkt rätt till studiehandledning, skriftligt omdöme i stället för betyget F i terminsbetyget, rätt till modersmålsundervisning för ensamkommande barn och möjlighet att gå programinriktat individuellt program utan godkänt betyg i svenska språket, liksom samma möjlighet på övriga introduktionsprogram.

Det föreslagna yttrandet omfattar sammanfattningsvis följande.

- Speciallagstiftning för nyanlända elever kan ge oönskade effekter i form av att dessa elever inte får en likvärdig utbildning med elever.
- Speciallagstiftning för olika gruppers behov är mycket problematisk då skolorna enligt gällande lagstiftning redan ska anpassa undervisningen utifrån de särskilda behov som en elev kan ha.
- Nacka kommun tillstyrker statsbidrag till utökad lovskola, förstärkt rätt till studiehandledning, rätt till modersmålsundervisning för ensamkommande barn, upprättande av individuell studieplan inom två månader, rätt att gå programinriktat individuellt val och andra introduktionsprogram om förutsättningar finns.



Ärendet

Regeringen tillsatte sommaren 2016 en särskild utredare med uppdrag 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.

Utredningens uppdrag har varit att analysera och exemplifiera 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. En analys av dagens reglering är tillräcklig för att tillgodose målgruppens behov av undervisning och främja integration på bästa sätt ingick i uppdraget. Vidare ingick att föreslå hur målgruppen med kostnadseffektiva lösningar kan ges bättre förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen skulle 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. I uppdraget ingick också att undersöka hur den individuella kunskapsutvecklingen kan synliggöras när kunskapsnivån ännu inte motsvarar ett godkänt betyg. En annan del i direktivet handlade 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 att analysera hur övergången från olika huvudmän och skolor kan förbättras för de elever som flyttar.

Förslag till yttrande från Nacka kommun

Nacka kommun är inte remissinstans men utbildningsnämnden har den 21 september 2017, § 62, beslutat föreslå kommunstyrelsen att avge ett yttrande.

Utredningens förslag i korthet

Statsbidrag för lovskola under sommarlovet i årskurs 8 eller 9 bör fortsätta utgå till huvudmännen

Utredningen bedömer att brist på tid är en avgörande faktor för de elever som börjar sin skolgång i årskurs 7-9. Alla möjligheter att förlänga undervisningstiden för dessa elever bör prövas. Riksdagen har beslutat om obligatorisk lovskola som innefattar 50 timmar/två veckors studier, men utredningen anser inte att detta räcker för att uppnå kunskapskraven. Elever som har kommit sent i grundskolan har inte tid att stanna upp i sin språkutveckling och utredaren föreslår därför att huvudmännen bör fortsatt stimuleras att anordna lovskola utöver ovanstående föreslagna obligatorium. Utredaren framhåller också att det under lovskolan kan ges möjligheter till eleverna att klara av kravet på simning inom idrott och hälsa, som många rektorer i dag upplever som ett problem.

Anpassad timplan

Nyanlända elever är en mycket heterogen grupp kunskapsmässigt sett. Skolförfattningarna innebär dock att alla elever ska läsa 16 ämnen oavsett bakgrund. Utredningen bedömer att det är en omöjlighet för de flesta elever som är nybörjare i språket och/eller har bara läst ett



fåtal ämnen i sitt hemland att lyckas få godkända betyg i 16 ämnen under tre år. Nuvarande bestämmelser ger möjlighet att ge utökad undervisning i ett begränsat antal ämnen. Det kan ske genom anpassad studiegång (särskild form av särskilt stöd) och prioriterad timplan. Anpassad studiegång innebär att ämnen tas bort och eleven får mindre undervisningstid och bör tillämpas som sista alternativ. Prioriterad timplan innebär att under ett års tid kan ämnen tas bort till förmån för svenskundervisning. Det innebär dock att kunskapskraven för alla ämnen kvarstår. Bestämmelsen om prioriterad timplan ska kvarstå även om anpassad timplan införs.

Utredningen förslår därför att anpassad timplan införs. Om det finns särskilda skäl får rektor besluta om att en nyanländ elev som tagits emot i årskurs 7-9 får ges mer undervisning i utvalda ämnen än övriga elever genom en omfördelning av undervisningstiden. Beslutet innebär inte att eleven ges mindre undervisning än andra elever i den årskursen. Beslutet får dock innebära avvikelser från den timplan, samt de ämnen och mål, som annars gäller för utbildningen. Utbildningen ska utformas dels så att eleven får förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program, dels får förutsättningar att genomföra ett sådant program. Eleven ska alltid ges undervisning i svenska eller svenska som andraspråk, matematik, engelska samt idrott och hälsa. Det senare ämnet bedöms som viktigt då elevens hälsa påverkar prestationen i skolan. Ämnet bidrar också till att befästa grundläggande värden som jämställdhet och bidrar till ökad integration. Gymnasiutredningen föreslår att alla elever ska ha godkänt i tolv ämnen för att bli behöriga till gymnasieskolan – oavsett nationellt program och utredningen föreslår därför att eleven ska få undervisning i 10-12 ämnen.

Rätt till studiehandledning på modersmålet eller starkaste skolspråket

Utredningen anser att studiehandledning på modersmålet är den absolut viktigaste insatsen för att förbättra nyanländas elevers kunskapsutveckling och öka måluppfyllelsen. Skolinspektionen har dock under ett flertal år påpekat brister i huvudmännens hantering av studiehandledning på modersmålet. Utredningen uppfattar att eleverna inte får den studiehandledning som de har behov av och finner att det finns skäl att förstärka rätten för gruppen nyanlända elever som kommer sent i grundskolan. Till skillnad mot dagens bestämmelser anser utredningen att studiehandledning inte bör hanteras inom regleringen för särskilt stöd, utan är en helt ordinär åtgärd för nyanlända elever som mottas i årskurs 7-9. Utgångspunkten ska vara att alla nyanlända elever i årskurs 7-9 har behov av studiehandledning. Regleringen ska inte gälla om det är uppenbart obehövligt. Utredningen anser att regleringen av studiehandledning för yngre elever inte bör förändras.

Skriftligt omdöme i stället för terminsbetyget F

Enstaka delar av kunskapskraven får bortses ifrån om det finns särskilda skäl, som funktionsnedsättning eller liknande personliga förhållanden som inte är tillfällig natur och därmed utgör ett hinder för att eleven ska nå ett visst kunskapskrav. Om betyget F (icke godkänd) sätts i ett avslutat ämne ska en skriftlig bedömning av elevens kunskapsutveckling göras och vilka stödåtgärder som har vidtagits får också ingå. Streck sätts vid hög frånvaro



då underlag saknas för betygssättning. En nyanländ elev som kommit sent på terminen ska få betyg i ett ämne – även om undervisningen har skett under mycket kort tid. Många lärare upplever det som problematiskt att sätta betyg då de inte alltid hinner få så mycket underlag för betygssättningen. Betygssättningen tolkas olika och påverkar resultatbilden på olika sätt. Utredningen föreslår därför att för en nyanländ elev i grundskolan som inte uppnår kraven för betyget E (godkänd) ska terminsbetyg inte sättas i ämnet. I stället ska läraren ge eleven ett skriftligt omdöme om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i ämnet. Omdömet kan också underlätta som stöd vid övergång till annan skola eller skolform. Nyanlända elever har inte samma förutsättningar att nå de kunskapskrav som krävs. Men betyget F kan innebära att eleven ligger mycket nära kunskapskraven eller mycket långt ifrån. Det blir därför inte en tydlig information om hur eleven ligger till i förhållande till kunskapskraven och inte heller på den utveckling som eleven gjort i ämnet. Betyget F kan sänka motivationen och ses som ett skolmisslyckande.

Ett nationellt bedömningsstöd för kunskapsutveckling som ligger under de krav som motsvarar godkänt betyg

Utredningen föreslår med anledning av föregående förslag, att Skolverket ges i uppdrag att ta fram ett generellt bedömningsstöd avseende sådan kunskapsutveckling som ligger under kravet som motsvarar godkänt betyg i grundskolan och på introduktionsprogrammet. Stödet ska vara särskilt inriktat för nyanlända. Utredaren föreslår också att Skolverket ska ta fram ett stödmaterial i engelska på nybörjarnivå för elever i årskurs 7-9 och på introduktionsprogrammet. Detta eftersom många nyanlända elever har inga eller mycket bristfälliga kunskaper i engelska.

Utredning om svenska och svenska som andraspråk

Ämnena svenska och svenska som andraspråk har samma ställning och kursplanerna är mycket lika. Det som skiljer är att undervisningen i det senare ämnet ska ge eleverna rikliga möjligheter att kommunicera på svenska utan att ställa för tidiga krav på språklig korrekthet. Det finns också ett något starkare fokus på språkets form och ordbildning än i svenska. Nivån på kunskapskraven i årskurs nio ska dock vara likvärdig så att eleverna ska ha samma möjligheter att klara gymnasieskolan. Innebörden av detta blir att nyanlända elever har små möjligheter att snabbt nå godkända resultat.

Utredningen finner att det finns skäl att utreda hur gränsdragningen görs mellan vilka elever som läser svenska och vilka som läser svenska som andraspråk och vilket behov av undervisning som respektive ämne ska tillgodose. En översyn bör göras om det finns behov av att skapa ytterligare ett ämne, alternativt göra om något av dem eller komplettera med grundläggande språkinläring i respektive ämnes kursplaner. Det skulle kunna ge nybörjare i svenska språket relevant språkundervisning och ge dem goda förutsättningar att lyckas med sin utbildning. Översynen ska göras inom den obligatoriska skolan, gymnasieskolan och kommunala vuxenutbildningen. En analys ska också göras av hur lärarförsörjningen påverkas vid en förändring och hur innehållet i lärarutbildningen kan behöva förändras.



Bedömningsstöd kopplat till kursplanerna och stödmaterial i alfabetisering

Kursplaner och kunskapskrav i svenska och svenska som andraspråk ger inget bedömningsstöd till läraren när en elev är nybörjare i svenska språket. Varje lärare måste själv göra anpassningar och detta leder till minskad likvärdighet för eleverna.

Utredningen föreslår därför att Skolverket får i uppdrag att komplettera bedömningsstödet ”Bygga svenska” med vägledning för hur stödet ska användas i förhållande till kursplanerna och kunskapskraven inom grundskolan och introduktionsprogram. Skolverket ska också få i uppdrag att ta fram stödmaterial i alfabetisering och läs- och skrivinlärning.

Ensamkommande barn ska erbjudas modersmålsundervisning även om språket inte är dagligt umgängesspråk

Enligt skollagen ska en grundskoleelev som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska erbjudas modersmålsundervisning, med förbehållet att språket är dagligt umgängesspråk i hemmet och eleven har grundläggande kunskaper i språket. Om modersmålet är något av de nationella minoritetsspråken, ska det alltid erbjudas. För elever i gymnasieskolan krävs att de har goda kunskaper i språket, det gäller även för de nationella minoriteterna. Elever som är adoptivbarn och har ett annat modersmål än svenska har rätt till modersmålsundervisning, men det finns ingen rätt för ensamkommande barn att få modersmålsundervisning, om de inte har modersmålet som dagligt umgängesspråk.

Utredningen föreslår att huvudmannens ska vara skyldig att erbjuda modersmålsundervisning till ensamkommande elever i de obligatoriska skolformerna och gymnasieskolan om de har ett annat modersmål än svenska – även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet.

Nyanlända elever ska få en individuell studieplan

Senast två månader efter mottagandet av en elev i grundskolan ska en bedömning göras av elevens kunskapsnivå. Den ligger sedan till grund för placering i årskurs och undervisningsgrupp samt vid planering av undervisning och undervisningstiden. Om en elev flyttar måste inte den nya skolan följa den tidigare bedömningen, men den ska beaktas. Utredningen framhåller att även gymnasieskolan bör rimligen beakta grundskolans bedömning. Gymnasieutredningen har föreslagit att en elevs ämnes- och språkkunskaper ska bedömas skyndsamt så att en individuell studieplan kan upprättas inom två månader. Där anges också att om en elevs kunskaper nyligen bedömts i grundskolan behöver inte en ny bedömning göras. Såväl gymnasieutredningen som utredningen om problematisk frånvaro har föreslagit en strukturerad reglering vid överlämning. Det gäller såväl vid övergångar mellan skolenheter som mellan grundskolan och gymnasieskolan. Utredningen anser dock att detta inte är tillräckligt för nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7-9, utan ytterligare dokumentation krävs för att säkerställa att de kunskaper som eleven fått i grundskolan byggs vidare på i gymnasieskolan.

Utredningen föreslår att för nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7-9 och vars kunskaper har bedömts, ska en individuell studieplan upprättas senast inom två



månader från mottagandet i skolan. Studieplanen ska innehålla en långsiktig plan hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program utifrån elevens mål. Planen ska innehålla uppgifter om utbildningens huvudsakliga innehåll och planerade stödåtgärder. Den ska baseras på den inledande bedömning som ska göras och den ska också revideras efter de bedömningar som görs av elevens ämneskunskaper.

Möjlighet att gå programriktat individuellt val

De allra flesta av de senast nyanlända asylsökande som placerades i årskurs 7-9 tillhör målgruppen för introduktionsprogrammets språkinriktning på gymnasieskolan. Språkinriktningen vänder sig till elever som har så bristande kunskaper i svenska att de måste få vidare utbildning i svenska språket för att komma vidare i gymnasieskolan. Språkinriktning ska även innehålla de ämnen och kurser som eleven behöver för sin fortsatta utbildning. Syftet är att eleven snarast ska kunna gå vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning. En rapport från Skolverket visar dock att ett relativt stort antal elever inte läser några andra grundskoleämnen alls än svenska språket. Kurser i gymnasieämnen förekommer mer sällan. Mycket få elever på introduktionsprogram får examen från ett nationellt program inom tre år. Mindre än en procent av eleverna som börjat på språkin introduktion tar i genomsnitt examen inom tre år och sju procent inom fyra år. Närmare 25 procent av eleverna som påbörjat ett programriktat individuellt val på introduktionsprogrammet tar i genomsnitt examen inom tre år. Gymnasieutredningen föreslår som en åtgärd att enbart undervisning i svenska språket får bedrivas i högst två månader på språkin introduktionen. Detta för att eleverna så snabbt som möjligt ska komma vidare i utbildningen. Gymnasieutredningen föreslår också att möjligheten att läsa yrkeskurser samtidigt som en elev går på språkin introduktion ska förtydligas.

Utredningen bedömer att det inte är lämpligt att språkin introduktion är det enda introduktionsprogram som står öppet för nyanlända som gått årskurs 7-9, men som inte klarat behörigheten till nationellt program. Dessa elever kan ha godkända betyg i flertalet ämnen, men sakna godkänt i svenska språket. Utredningen bedömer att det bör finnas en möjlighet för huvudmannen att göra undantag från kravet på godkänt i svenska eller svenska som andraspråk på för dessa elever.

Utredningen föreslår att om huvudmannen 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 programriktat individuellt val.

Förtydligande av målgruppen för individuellt alternativ och yrkesintroduktion

Enligt nuvarande skolförfattningar står inte yrkesintroduktion och individuellt alternativ öppna för ungdomar som ska erbjudas språkin introduktion. Det kan dock finnas elever som inte klarat kunskapskravet i svenska språket, men som ändå har uppnått en språklig nivå som gör att eleven skulle kunna gå ett annat introduktionsprogram. Utredningen bedömer att det enligt förarbetena redan finns utrymme för att vara mer flexibel, men att det bör förtydligas.



Utredningen föreslår att yrkesintroduktion och individuellt alternativ ska fortsättningsvis inte stå öppna för de ungdomar som ska erbjudas språkintröduktion. Undantaget är de ungdomar som har tillräckliga språkkunskaper för att kunna tillgodogöra sig utbildningen och som har ett behov av att gå ett annat introduktionsprogram än språkintröduktion.

Resonemang som underlag för utbildningsnämndens förslag

Till grund för utbildningsnämndens förslag till yttrande låg följande resonemang.

Många nyanlända elever som börjar i grundskolans senare årskurser har svårt att uppnå behörighet till gymnasieskolan. Flera av utredningens förslag skulle kunna förbättra dessa elevers möjligheter att bli behöriga till gymnasieskolan. Men, det som blir konsekvensen av en sådan speciallagstiftning som föreslås är att dessa ungdomar hamnar i ett B-lag, då kraven för deras utbildning blir lägre än för andra elevers. Det blir ingen likvärdig skola för alla. Hur kommer anställningsbarheten bli för de elever som har haft andra och lägre krav i grundskolan när en arbetsgivare ska välja mellan olika kandidater?

Utöver att förslagen frångår kraven på en likvärdig skola för alla, anser utbildningsenheten generellt att speciallagstiftning för olika grupper av elever är problematisk. I remissen ”Saknad!” utgår till exempel utredaren från orsaken till svårigheten istället för rätten till stödåtgärder kopplat till behovet – oavsett orsaken. Det är inte önskvärt att ha en lagstiftning som utgår från alla möjliga slags orsaker. Ska det då finnas en särskild lagstiftning som utformas för hemmasittare och andra elever med svårigheter som har gjort att de inte har fått en komplett utbildning? Det viktiga är att skolan tillser att elevens behov ligger till grund för de stödåtgärder som ska sättas in oavsett elevens bakgrund.

Det finns också en problematik när det gäller förslaget om att ge skriftligt omdöme istället för terminsbetyg. Hur är det tänkt att ställas i relation till andra elevers behov av omdöme om de inte klarat kunskapskraven? Varför ska då inte dessa elever också kunna få anpassad timplan och skriftligt omdöme som terminsbetyg?

Utbildningsenheten anser inte att det finns godtagbara argument för att utreda svenska och svenska som andraspråk.

Utbildningsnämnden har, med grund i ovanstående överväganden, föreslagit att nedanstående avstyrks:

- Anpassad timplan
- Skriftligt omdöme i stället för terminsbetyget F
- Ett nationellt bedömningsstöd för kunskapsutveckling som ligger under de krav som motsvarar godkänt betyg (som en följd av ovanstående punkt)
- Utredning om svenska och svenska som andraspråk

Utbildningsnämnden föreslår att nedanstående förslag tillstyrks:

- Utbildningsnämnden anser att alla elever som riskerar att inte nå kunskapskraven behöver mer undervisningstid och anser därför att statsbidrag för lovskola under sommarlovet i årskurs 8 eller 9 bör fortsätta utgå till huvudmännen om de anordnar lovskola utöver lagstadgade 50 timmar. Det gäller samtliga elever, inte bara nyanlända.
- Utbildningsnämnden håller med utredningen om att studiehandledning är den viktigaste insatsen för att förbättra nyanlända elevers kunskapsutveckling och anser därför att det är bra att förstärka rätten till studiehandledning för eleverna i årskurs 7-9.
- Utbildningsnämnden anser att det är positivt att bedömningsstöd kopplat till kursplanerna kompletteras och att stödmaterial i alfabetisering tas fram. Syftet är att öka likvärdigheten för eleverna.
- Utbildningsnämnden anser liksom utredningen att även gruppen ensamkommande barn ska erbjudas modersmålsundervisning, även om språket inte är dagligt umgängesspråk.
- Utbildningsnämnden håller med utredningen om att bedömning av en nyanländ elevs förmågor och kunskaper inte ska behöva göras om på nytt om eleven flyttar eller byter skolform, och att det därför är viktigt att det snarast upprättas en individuell studieplan. Utbildningsnämnden poängterar även att det är viktigt för alla elever att det finns en strukturerad överlämning.
- Utbildningsnämnden anser att det är viktigt att skolorna kan vara flexibla när det gäller den heterogena gruppen nyanlända elevers möjligheter att studera på gymnasieskolans introduktionsprogram. Det förutsätter förstås att eleverna har de kunskaper som krävs för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Utredningens förslag att det ska vara möjligt att gå programriktat individuellt val för de elever som bedöms klara utbildningen är därför positivt. Det finns dock ett problem med hur huvudmannen ska kunna göra bedömningen att eleven ska klara av utbildningen då programriktat individuellt val är valbart alternativ vid ansökan till gymnasieantagningen. Det krävs då att avlämnande skolas överlämning av elevers kunskapsnivå i svenska språket blir tillräckligt underlag för beslut.
- I enlighet med ovanstående punkt anser utbildningsnämnden att ett förtydligande av målgruppen för individuellt alternativ och yrkesintroduktion är positivt. Det ska vara möjligt för elever att även kunna gå dessa utbildningar inom introduktionsprogrammet.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningen konstaterar att nedanstående förslag innebär ökade kostnader för kommunerna, vilka då ska kompenseras enligt finansieringsprincipen för:

- Individuell studieplan



- Skriftligt omdöme i stället för betyget F i terminsbetyget
- Förstärkt rätt till studiehandledning på modersmål
- Rätt till modersmålsundervisning för ensamkommande barn

Övriga förslag innebär enligt utredningen förtydligande av gällande lagstiftning och därmed inga ökade kostnader.

Konsekvenser för barn

Utredarens förslag är tänkta att ge ökade möjligheter för nyanlända elever att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Förslagen riskerar dock att göra så att Sverige får ett B-lag av elever vad gäller kunskapskraven. Förslagen ska också ställas emot andra elevers behov av särskilda insatser. Sammantaget innebär flera av förslagen att kraven på en likvärdig skola inte uppfylls.

Stadsledningskontorets förslag

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen antar utbildningsnämndens förslag till yttrande.

Bilagor

Förslag till yttrande

Utbildningsnämndens beslut den 21 september 2017, § 62

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

Lena Dahlstedt
Stadsdirektör
Stadsledningskontoret

Susanne Nord
Utbildningsdirektör