

2015-11-28

TJÄNSTESKRIVELSE
2015/

Utbildningsnämnden

Information om nya regler och mottagning av nyanlända elever

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden noterar informationen till protokollet.

Sammanfattning

I detta ärende ges övergripande information om dels den nya skollagsreglering kring utbildningen av nyanlända elever som träder i kraft vid årsskiftet, dels om mottagningen av nyanlända elever i Nacka. Syftet är att besvara ett antal frågor som ställts i anslutning till informationsärendet om nyanlända elever vid utbildningsnämndens sammanträde den 5 november 2015 och som framgår i protokollsanteckningen från det mötet.

Ärendet

De frågor som framgår av protokollsanteckningen till informationsärendet om nyanlända elever vid utbildningsnämndens sammanträde den 5 november 2015 besvaras nedan.

Utbildningsenheten vill också framhålla att de nyanlända eleverna inte är en enhetlig grupp och att arbetssätten på skolorna därför behöver se olika ut, beroende på till exempel individens språkbakgrund och tidigare skolgång.

1. Hur fungerar kommunens arbete med nyanlända ? Vem gör vad och vem bestämmer om vad?

Se bilaga 1.

2. Hur överbryggs språksvårigheterna den första tiden, innan nyanlända elever klarar vardagsspråket?

Frågan är svår för utbildningsenheten att svara på, eftersom någon undersökning av skolornas arbetssätt i det avseendet inte har gjorts. Från den uppföljning som utbildningsenheten genomfört av nyanlända elever i årskurs 6 och 9, och som avrapporterades till utbildningsnämnden den 16 september 2015, finns några exempel genom intervjuerna med de nyanlända. En av de intervjuade eleverna uppgav till exempel



att andra elever varit det språkliga stödet, andra att det handlat om stöd från modersmåls lärare eller någon annan lärare med kunskap i elevens modersmål. Elever som behärskade engelska hade en fördel genom att kunna kommunicera med lärare och andra elever. Flera av de intervjuade eleverna uppgav att de hade velat ha mer undervisning i svenska.

Utbildningsnämnden har i sitt yttrande över mål och budget gett utbildningsdirektören i uppdrag att undersöka intresset hos skolor som vill delta i ett projekt under 2016. Ett syfte med projektet är att eleverna ska kunna utveckla sina ämneskunskaper trots att de ännu inte behärskar svenska språket. En ambition är också att elevernas inläring av svenska språket ska underlättas.

Utbildningsenheten arbetar med att ta fram ett förslag till utvärderingsplan för 2016. I detta arbete ingår att ta ställning till hur nyanlända elevers utbildning bör följas upp. I detta sammanhang kommer det att övervägas om det går att få en samlad bild av hur språksvårigheter överbryggs den första tiden i Nackas skolor, till exempel genom att utbildningsenheten ställer frågor kring detta i samband med rektorsdialoger, skolbesök och liknande.

3. Hur ser bemanningen ut ute på skolorna och i vilken mån saknas behörig personal i vissa kategorier?

Den senaste mätningen som publicerats av Skolverket visar läget i augusti 2015. Vid denna tidpunkt var antalet lärare i svenska som andraspråk mycket lågt i Nackas skolor (36 tjänstgörande lärare). Det stora flertalet av dessa hade visserligen pedagogisk högskoleexamen (92%), men enbart 36% hade legitimation och utbildning i ämnet svenska som andraspråk. Det kan jämföras med ämnesbehörigheten i länet (52%).

Uppgifter om tillgång till modersmåls lärare och deras behörighet saknas i Skolverkets statistik, eftersom det inte finns något krav på legitimation för denna kategori lärare.

En utförligare redovisning av lärarsituationen behandlades vid utbildningsnämndens sammanträde den 16 september 2015.

4. Hur kan vi säkerställa att vi får fler lärare med behörighet i svenska som andraspråk?

Beslut om vilken personal som ska rekryteras, lönesättning, möjligheter till fortbildning och utformning av karriärtjänster för att locka vissa lärarkategorier är sådant som kan påverka. Detta är dock sådant som faller under kommunstyrelsens personalansvar, ofta genom delegation till rektor.

Utbildningsnämndens ansvar för uppföljning och utvärdering kan påverka genom att uppmärksamma olika utvecklingsområden. Genom att följa upp och intressera sig för förekomsten av, och ämnesbehörigheten, för lärare i svenska som andraspråk, liksom för



nyanlända elevers resultat, kan man bidra till ökad uppmärksamhet kring denna lärarkategori. Under hösten har utbildningsenheten frågat samtliga huvudmän, dels om hur de ser på förutsättningarna vid deras enheter i Nacka vad gäller den allmänna tillgången till behöriga och legitimerade lärare, dels vad de gör för att åstadkomma förbättringar inom detta område. Information kring detta kommer att sammanställas och avrapporteras till utbildningsnämnden i kommunens samlade kvalitetsanalys.

5. Arbetar olika huvudmän olika vad gäller att till exempel starta mottagningsgrupper, förberedelseklasser osv?

Det finns ännu ingen samlad bild av hur det ser ut inom Nacka kommun. I den uppföljning av nyanlända elever i årskurs 6 och 9 som behandlades av utbildningsnämnden den 16 september, ges exempel på hur några av de skolor som tagit emot flest nyanlända elever arbetar. Av rapporten framgår att skolorna har valt olika lösningar för stöd och organisering av undervisningen. Några av skolorna har mer medvetet organiserat och planerat för mottagandet av nyanlända elever. Skillnader mellan huvudmän har dock inte studerats. Det är också svårt att göra en sådan jämförelse i nuläget eftersom de största fristående huvudmännen i Nacka har köer som de inte får frånga vid antagning. De har därför inte kunnat ta emot nyanlända elever.

Däremot finns olika kartläggningar på nationell nivå, med exempel på hur olika kommunala huvudmän organiserar utbildningen för nyanlända elever den första tiden. Även här är variationen stor. Ett exempel som framhålls av professorerna Monica Axelsson och Nihad Bunar som gjorde en kartläggning av forskningsområdet - egentligen flera forskningsämnen som sociologi och språkdidaktik - inför starten av skolforskningsinstitutet¹ i januari 2015. De pekar på att det som är känt som gynnsamt för alla elever även gynnar de nyanlända eleverna, dvs. höga förväntningar på eleverna, kollegial utveckling för lärarna och pedagogiskt ledarskap samt inkludering.

6. Finns resurser för skolorna att stötta elever med svåra upplevelser bakom sig? Hur tillgodoser man barnens behov av daglig kontakt med svenskar, vuxna som lyssnar och visar hur vardagliga frågor hanteras?

Det är svårt att besvara denna fråga, eftersom någon sådan kartläggning inte har skett i Nacka. Allmänt kan sägas att elevhälsan är en viktig resurs i skolan, både när det gäller att göra gedigna utredningar i fall då elever har svårigheter att klara skolan och att vid behov kunna ge psykologiskt stöd. Skolan bör också kunna bidra på ett viktigt sätt genom att ha så bra kontakt som möjligt med vårdnadshavarna. Tillgång till personal och andra på skolan som talar elevens modersmål bör även kunna underlätta genom att eleven då får helt andra möjligheter att kommunicera.

Skolans ansvar avgränsas samtidigt av skollagstiftningen och läroplanens mål. Därför är det viktigt att andra delar i samhället fungerar väl och tar sitt ansvar, till exempel

¹ Föreläsning Högskolan i Jönköping den 20 november 2014. Vetenskapsrådets resultatdialog 2014



socialtjänsten och landstinget. Om eleven bor i ett HVB-hem, så har personalen på boendet tillsammans med de gode männen eller vårdnadshavarna en viktig roll i att lyssna, stödja och hjälpa med att hantera vardagliga frågor.

När det gäller resurser generellt, så följer i Nacka en särskild nyanländ-resurs med eleven, utöver den vanliga skolchecken. Skolans resurser ska anpassas efter olika elevers behov och förutsättningar. Det framgår i skollagen att rektor ansvarar för att så sker. Detta gäller naturligtvis för nyanlända elever liksom för alla andra elever.

7. Vad innebär förändrade riktlinjer eller andra förändrade regler om mottagande av nyanlända och kartläggning av tidigare kunskaper, som kommer att gälla från årsskiftet?

Bakgrund till regelverket

I dagsläget finns inga nationella regler kring mottagning och utbildning av nyanlända elever. Det innebär att det bland annat inte finns uttryckligt lagstöd i dag för att bedriva undervisning i förberedelseklasser.

Gruppen nyanlända elever har påtagligt sämre resultat i skolan än andra elever. Allra svårast att klara skolans kunskapskrav och behörighet till gymnasieskolan har de nyanlända som kommit till Sverige i senare skolålder.

Det som är gemensamt för de nyanlända eleverna är att de har kortare tid på sig i skolan än andra elever för att uppnå utbildningens mål och att de ofta inte har grundläggande kunskaper i svenska när de börjar den svenska skolan. Trots att de därför ofta skulle behöva mer undervisningstid än andra elever har de i praktiken ofta fått mindre tid.

Det är mot denna bakgrund som det nya regelverket införs från och med årsskiftet (se proposition 2014/15:45 Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång). Regeringen menar i propositionen att det finns ett behov både av ökad likvärdighet i mottagningen och av ökade möjligheter att anpassa undervisningen för att alla nyanlända elever ska kunna få de bästa förutsättningarna att uppnå utbildningens mål.

Samtidigt betonas i propositionen att de nyanlända eleverna är en heterogen grupp och att likvärdighet inte ska tolkas som en och samma undervisningsmetod för alla. Tvärtom är det för nyanlända, liksom för alla andra elever, viktigt att utforma undervisningen utifrån varje individs förutsättningar och behov.

Regler som införs i skollagen från och med 1 januari 2016

En definition av nyanlända elever införs.



Med nyanländ avses den som har varit bosatt utomlands, nu är bosatt i landet och har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår hon eller han fyller sju år. Efter fyra års skolgång här i landet ska en elev inte längre anses vara nyanländ. Nackas nyanländresurs har anpassats efter denna definition.

Bedömning av en nyanländ elevs kunskaper ska ske skyndsamt.

En reglering om att nyanlända elevers kunskaper ska ske skyndsamt införs, om en sådan bedömning inte är uppenbart onödig. Rektor ansvarar för att bedömningen görs. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om underlaget för bedömningen. Skolverket kommer därför i början av nästa år att publicera ett nationellt kartläggningmaterial. Syftet är att uppnå ökad rättssäkerhet och likvärdighet i bedömningarna.

Eleven ska få placering i årskurs och undervisningsgrupp senast inom två månader

Rektorn ska senast inom två månader från det att en nyanländ elev för första gången har tagits emot inom skolväsendet (grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan) besluta om placering i en årskurs och i en undervisningsgrupp.

Prioriterad timplan

En möjlighet införs att under en begränsad tid – högst ett år – omfördela undervisningstiden mellan olika ämnen till förmån för undervisning i svenska eller svenska som andraspråk för en nyanländ elev som saknar tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna följa och tillgodogöra sig den ordinarie undervisningen.

De möjligheter som i dag finns till avsteg från timplanen för en enskild elev utgörs av anpassad studiegång. En sådan åtgärd innebär dock ofta att elevens möjligheter att nå kunskapskraven i samtliga ämnen begränsas. För att öka möjligheterna att kunna anpassa undervisningen utifrån elevernas olika behov så införs nu möjligheten till prioriterad timplan. En sådan ska kunna ges om det bedöms öka en nyanländ elevs förutsättningar att så snart som möjligt kunna följa och tillgodogöra sig undervisningen i andra ämnen.

Prioriterad timplan hindrar inte att en elev samtidigt får undervisning i förberedelseklass. Det innebär heller inte att elevens rätt till den garanterade undervisningstiden ändras.

Vad som är garanterad undervisningstid för nyanlända elever tydliggörs

Den garanterade undervisningstiden ska motsvara minst den undervisningstid som elever i samma årskurs har rätt till under den tid som återstår av utbildningen.

Syftet är att säkerställa nyanländas rätt till utbildning. I dag saknas bestämmelser som anger hur skolan ska hantera den garanterade undervisningstiden för elever som börjar utbildningen efter ordinarie skolstartsalder. Skolinspektionen har också konstaterat att nyanlända elever tenderar få mindre undervisningstid än övriga elever i samma årskurs.



Rektor får besluta att en nyanländ elev delvis ska undervisas i förberedelseklass

Om eleven saknar tillräckliga kunskaper i det svenska språket för att kunna tillgodogöra sig den ordinarie undervisningen, ska hon eller han delvis kunna undervisas i förberedelseklass. En elevs undervisning i förberedelseklass i ett visst ämne ska avbrytas så snart eleven bedöms ha tillräckliga kunskaper för att kunna delta i den ordinarie undervisningen i det aktuella ämnet. En elev får ges undervisning i förberedelseklass i högst två år. Lokal- och verksamhetsmässigt bör sådan undervisning ske i så nära anslutning till annan undervisning som möjligt.

I propositionen anges att förberedelseklassen är tänkt som ett av flera verktyg som ska kunna väljas för att en nyanländ elev så fort som möjligt ska kunna ta del av den ordinarie undervisningen. I vissa fall kan det handla om förberedelseklass, i andra fall kan det handla till exempel om prioriterad timplan, studiehandledning på modersmålet eller en kombination av dessa åtgärder. Rektorn bör ha stor frihet att organisera undervisningen på lämpligast sätt. De nya reglerna innebär att det blir tydligt att rektor *får* anordna undervisning i förberedelseklass. Det är alltså inte ett krav, utan varje elevs behov av undervisning behöver bedömas och anpassas individuellt.

Det ska däremot inte vara möjligt för en elev att enbart gå i förberedelseklass, utan det handlar om delvis undervisning i sådan klass. Eleven behöver alltså också ha en tydlig tillhörighet i sin ordinarie undervisningsgrupp.

Hur de nya reglerna förhåller sig till bestämmelserna om särskilt stöd

Bestämmelserna om utredning av särskilt stöd och upprättande av åtgärdsprogram ska inte tillämpas om en nyanländ elev bedöms få tillräckliga förutsättningar att uppnå målen för utbildningen genom åtgärder som exempelvis förberedelseklass eller prioriterad timplan. Vad gäller de bestämmelser som finns om extra anpassningar inom den ordinarie undervisningen, så gäller detta på samma sätt även för nyanlända elever, även inom ramen för förberedelseklassen.

I propositionen pekar regeringen på att det är viktigt att beakta att nyanlända elever visserligen oftast har bristande kunskaper i det svenska språket men för övrigt kan ha mycket goda kunskaper i de olika ämnena. Skolan behöver i större utsträckning utgå från de kunskaper som eleven har med sig sedan tidigare. I dag finns stora skillnader mellan skolor, både vad gäller huruvida det görs en bedömning av nyanlända elevers kunskaper och med vilken kvalitet sådana bedömningar görs.

I dag utgår dock inte alltid undervisningen för nyanlända elever från att de är en heterogen grupp elever utan det förekommer generella lösningar som inte tar hänsyn till elevers individuella förutsättningar och behov.

Hur undervisningen för nyanlända elever bör utformas, vilken ämnesundervisning de kan delta i och i vilken omfattning detta kan ske är alltid en bedömning som måste göras



individuellt utifrån den enskilda eleven. Utgångspunkten ska vara att eleven så snart som möjligt kan delta fullt ut i ordinarie undervisning i varje ämne. För att en sådan bedömning ska ske på ett så likvärdigt sätt som möjligt ges i skollagen möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om underlag för sådana bedömningar. Skolverket kommer därför att i början av nästa år publicera kartläggningsmaterial. Skolverket kommer också att tillhandahålla olika former av stöd för huvudmän och skolor vad gäller utbildning för nyanlända elever.

Ekonomiska konsekvenser

Med anledning av de nya regler som införs i skollagen från och med den 1 januari 2016, har nyanländresursen ändrats så att elever i förskoleklass inte erhåller nyanländ-resurs, vilket innebär en minskning av kostnaderna. Det faktiska antalet nyanlända ökar samtidigt så effekten blir knappast märkbar.

Konsekvenser för barn

Lagen innebär att det tydligt anges att en kartläggning ska göras skyndsamt, att eleven ska höra till en klass senast två månader efter skolstart och att varje elev har rätt att få utbildning utifrån individuella förutsättningar, vilket sammantaget borgar för en bra skolgång.

Åsa Arnell
Utbildningsexpert
Utbildningsenheten

Lotta Valentin
Enhetschef
Utbildningsenheten

Bil.1 Preliminära skisser på hur kommunen organiserar mottagandet av nyanlända.

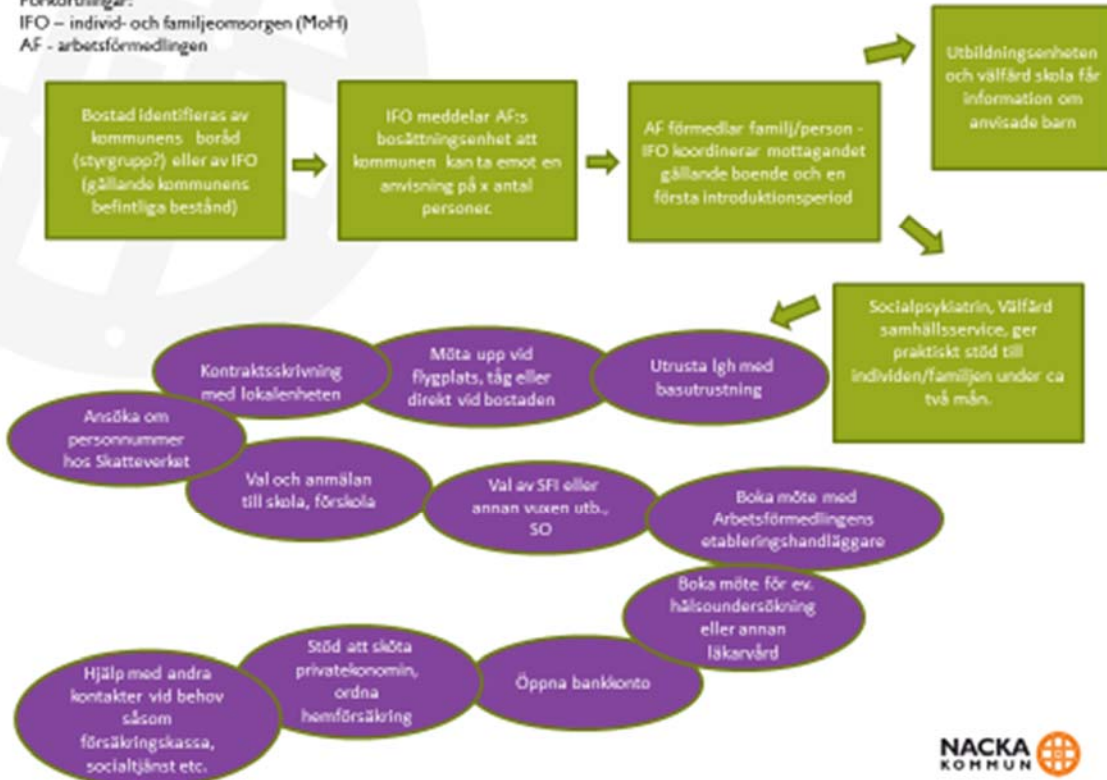
Bilaga 1.

Mottagande av nyanlända enligt avtal med Länsstyrelsen

Förkortningar:

IFO – individ- och familjeomsorgen (MoFi)

AF - arbetsförmedlingen

**Mottagande av ensamkommande barn enligt avtal med Migrationsverket**