

2018-02-01
U2018/00404/S

Utbildningsdepartementet

Statens skolverk
106 20 Stockholm

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

Regeringens beslut

Detta uppdrag ersätter det av regeringen den 17 januari 2017 beslutade uppdraget till Statens skolverk att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska (U2017/00300/S).

Regeringen uppdrar åt Statens skolverk att genomföra systematiska insatser i syfte att stärka huvudmännens förmåga att både på kort och lång sikt erbjuda nyanlända barn och elever en utbildning av hög och likvärdig kvalitet. Målet är högre måluppfyllelse i förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet och förbättrade förutsättningar för goda kunskapsresultat för eleverna i grund- och gymnasieskolan samt inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Vid behov ska insatserna även omfatta barn och elever som inte är nyanlända om de har ett annat modersmål än svenska.

Målgrupper för de olika insatserna ska vara huvudmän, förskolechefer, rektorer, förskollärare, fritidspedagoger, lärare i alla ämnen, modersmålslärare, studiehandledare på modersmål samt annan personal inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan och motsvarande skolformer, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan samt kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Insatserna ska anpassas till målgruppernas olika förutsättningar och behov. Alla insatser behöver inte genomföras samtidigt utan insatserna kan införas successivt. Utsatta bostadsområden ska särskilt uppmärksammas.

Genomförande, redovisning och utvärdering av uppdraget

Skolverket ska ta tillvara internationella och nationella 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 frågor som rör 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 uppdragen om samverkan för bästa skola (U2015/03357/S och U2017/00301/S) och nationella skolutvecklingsprogram (U2015/03844/S och U2016/05732/S).

De medel som är avsatta för detta uppdrag samt uppdragen om samverkan för bästa skola uppgår sammantaget till 524 miljoner kronor 2018 och beräknas uppgå till 544 miljoner kronor 2019 och 564 miljoner kronor årligen 2020–2025. De utgifter som avser Skolverkets verksamhet ska belasta anslaget 1:1 Statens skolverk och de övriga utgifter som avser bidrag till huvudmännen ska belasta anslaget 1:5 Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet i enlighet med de villkor som anges i regleringsbrevet. Skolverket ska fördela medlen mellan uppdragen. De tillkommande kostnaderna med anledning av utvidgningen av uppdraget till att även omfatta kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna får uppgå till högst fem miljoner kronor. Skolverket ska följa uppsatsningen och årligen senast den 17 februari och den 25 oktober lämna en redovisning till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) avseende dels vilka insatser som planeras, har påbörjats respektive slutförts inom ramen för uppdraget, dels insatsernas utfall samt en analys av behovet av de redovisade insatserna och utfallet av desamma. Redovisningen ska även omfatta hur stor del av de samlade medlen som har använts till detta uppdrag respektive uppdragen om samverkan för bästa skola.

Bakgrund

I skollagen (2010:800) 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 redovisningar Utbildning för nyanlända elever 2009 [rapport 2009:3],

Asylsökande barns rätt till utbildning [dnr 2013:2272], Utbildning för nyanlända elever 2014 [2014:3] och Utbildning för asylsökande barn som vistas i landet utan tillstånd [dnr 2014:2380] samt Skolverkets stödmaterial Att främja nyanlända elevers kunskapsutveckling).

Hösten 2015 hade ca 20 procent av barnen i förskolan, ca 23 procent av eleverna i grundskolan och ca 24 procent av eleverna i gymnasieskolan utländsk bakgrund. Elever med utländsk bakgrund finns hos majoriteten av skolhuvudmännen. Andelen nyanlända elever, dvs. elever som har invandrat under de senaste fyra åren, uppgick hösten 2015 till 5,1 procent i grundskolan (Skolverkets officiella statistik).

Under 2015 kom ca 71 000 asylsökande barn och ungdomar till Sverige. Av dessa var ca 43 000 i åldern 13–18 år (Migrationsverket). Enligt Skolverket motsvarade antalet nyanlända barn i åldrarna 1–12 år omkring två procent av barnen och eleverna i förskolan, förskoleklassen och i årskurs 1–6 i grundskolan hösten 2015. I åldern 13–15 år motsvarade antalet nyanlända drygt fem procent av alla elever i årskurs 7–9. I åldern 16–18 år motsvarade de nyanlända ungdomarna nästan åtta procent av befolkningen i samma åldersgrupp hösten 2015. Asylinvandringen till Sverige förväntas fortsätta under de närmaste åren, även om nivåerna beräknas vara lägre. Antalet nyanlända elever i skolorna kommer att vara fortsatt högt under flera år framöver. Bland ungdomar som är över 16 år när de kommer till Sverige förväntas flertalet bli elever på gymnasieskolans språkinträdning och enligt Skolverket är språkinträdning läsåret 2016/2017 det fjärde största gymnasieprogrammet med 33 100 inskrivna elever. När dessa elever successivt övergår till nationella program väntas andelen elever som definieras som nyanlända eller födda utomlands öka även där. Drygt en tredjedel av eleverna förväntas gå över till vuxenutbildningen.

Även inom kommunal vuxenutbildning (komvux) har antalet nyanlända personer ökat kraftigt de senaste åren. Andelen kursdeltagare med utländsk bakgrund på grundläggande och gymnasial nivå i komvux uppgick 2016 till 46 procent. Samtidigt har antalet kursdeltagare inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare ökat till nästan 200 000 under 2016, vilket innebär en fördubbling de senaste tio åren. Regeringen har också aviserat införande av en utbildningsplikt för nyanlända som deltar i etableringsuppdraget vilket kommer att betyda att det kommer att ställas

ännu högre krav på kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna.

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). 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 och att eleverna kommer från länder med en generellt sett lägre utbildningsnivå (Skolverket, 2015: Invandringens betydelse för skolresultaten).

En fullföljd gymnasieutbildning är av största vikt för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Andelen elever som uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program skiljer sig beroende på när eleven kom till Sverige och deras föräldrars utbildningsnivå. Bland elever som invandrat före ordinarie skolstart ökade behörigheten efter grundskolans årskurs 9 läsåret 2015/16 från 86 till 88,8 procent i jämförelse med föregående år. Under samma period ökade behörigheten bland elever som invandrat och börjat i årskurs 1–5 från 71,7 till 74 procent. Bland elever som invandrat och börjat i årskurs 6–9 ökade behörigheten från 26 till 30 procent och bland elever med okänd bakgrund (framför allt asylsökande elever) minskade behörigheten från 13,1 till 3,6 procent (Skolverkets officiella statistik).

För elever som efter årskurs 9 i grundskolan inte har uppnått behörighet till gymnasieskolans nationella program står de fem introduktionsprogrammen öppna. Introduktionsprogrammet språkintröduktion är första steget i en gymnasieutbildning för ungdomar som anländer till Sverige i gymnasieåldern. Övergång till nationellt program sker främst efter två år på introduktionsprogram (Statens skolverk, 2014, Introduktionsprogram, rapport 413). Liksom i årskurs 9 är det de nyanlända eleverna som i lägst utsträckning blir behöriga. Av introduktionsprogrammen är språkintröduktion det program där den minsta andelen elever har uppnått behörighet efter två år.

Elever med utländsk bakgrund får också 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.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1 utg.omr. 16) att satsningen Samverkan för bästa skola, där rubricerade uppdrag ingår, fr.o.m. 2017 ska utökas med målgrupperna förskola, förskoleklass, gymnasieskola och gymnasiesärskola samt att utsatta bostadsområden särskilt ska uppmärksammas. Riksdagen beslutade den 13 december 2016 i enlighet med regeringens proposition (bet. 2016/17:UbU1).

Regeringen föreslog vidare i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1 utg.omr. 16) att Skolverkets uppdrag att genomföra systematiska insatser i syfte att stärka huvudmännens förmåga att på kort och lång sikt erbjuda nyanlända barn och elever en utbildning av hög och likvärdig kvalitet (U2017/00300/S) utvidgas till att även omfatta vuxenutbildningen. Riksdagen beslutade den 15 december 2017 i enlighet med regeringens förslag (prop. 2017/18:1 utg.omr. 16, bet. 2017/18:UbU1, rskr. 2017/18:125).

Förskolan är ofta en av de första samhällsinstitutionerna som nyanlända barn i förskoleåldern och deras föräldrar kommer i kontakt med i Sverige. Förskolan kan ha stor betydelse både för barns och vuxnas förutsättningar för integration. För att barn ska känna sig trygga att delta i förskolans verksamhet och för att även barnens föräldrar ska vara införstådda och trygga med förskolans roll och verksamhet, är det t.ex. viktigt att förskolans personal och ledning har kunskaper om interkulturalitet. För att kunna stimulera språkutvecklingen hos barn med annat modersmål än svenska behövs kunskap om detta. Tillgång till förskola möjliggör också för framför allt kvinnor att delta i utbildning och att etablera sig på arbetsmarknaden.

För att nyanlända elever snabbt ska komma vidare i sin kunskapsutveckling i alla ämnen behöver undervisningen utformas utifrån elevernas förutsättningar och behov. Detta underlättas bl.a. av 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 modersmålslärare 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 modersmålslärare på ett effektivt sätt, vilket innebär att organisatoriska utmaningar påverkar elevernas förutsättningar negativt. Det behövs därför insatser för att stärka huvudmännens 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 och vuxenutbildningens kurser 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 och vuxenutbildningens olika ämnen och kurser. 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.

När det gäller elever som kommer till Sverige i gymnasieåldern är det naturligtvis en mycket stor utmaning för såväl elever som skolor att de på kort tid ska nå den språkliga kompetens som krävs för kunskapsutveckling i de olika ämnena samtidigt som tidigare ämneskunskaper stöds och utvecklas. 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. När elever övergår till gymnasieskolans nationella program behöver de tydlig stöttning utifrån sina förutsättningar.

För nyanlända elever som kommer sent in i det svenska utbildningssystemet är studie- och yrkesvägledning centralt för att utifrån varje elevs unika bakgrund och förutsättningar kunna planera för framtiden. Information och kunskap om utbildningssystemet samt arbetslivet och arbetsmarknaden behövs. Gymnasieskolan behöver också samverka med vuxenutbildningen i syfte att underlätta övergången till vidare studier för de elever som inte hinner fullfölja sin utbildning inom gymnasieskolan. Insatser bör resultera i att nyanlända elever ska kunna göra välinformerade och strategiska utbildningsval samt bidra till studiemotivation och bättre genomströmning. 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 barn och elever samt barn 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 barn och elever en utbildning av hög och likvärdig kvalitet med målet att förbättra förutsättningarna för högre måluppfyllelse i förskola, förskoleklass och fritidshem samt goda kunskapsresultat för elever i grund- och gymnasieskolan samt inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Vid behov ska insatserna även omfatta barn och elever som inte är nyanlända om de har ett annat modersmål än svenska.

På regeringens vägnar

Gustav Fridolin

Anders Edin