

# Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet

*Betänkande av Utredningen om elever som kommer  
till Sverige under grundskolans senare årskurser*

*Stockholm 2017*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2017:54**

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.  
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@wolterskluwer.se  
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24632-0

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade vid sammanträde den 7 juli 2016 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag om 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 (dir. 2016:67). Ebba Östlin förordnades samma dag som särskild utredare.

Regeringen beslutade i ett tilläggsdirektiv den 9 mars att förlänga utredningstiden med två månader till den 31 maj 2017 (dir. 2017:35).

Som experter i utredningen förordnades från den 24 november 2016 departementssekreteraren Therese Biller Utbildningsdepartementet, departementssekreteraren Erik Adell Hellström, Kulturdepartementet, kanslirådet Åsa Källén, Utbildningsdepartementet, departementssekreterare Ruth-Aida Nahum, Finansdepartementet, departementssekreterare Torkel Winbladh, Finansdepartementet och kanslirådet Annika Århammar, Arbetsmarknadsdepartementet. Den 21 februari 2017 entledigades Therese Biller och Åsa Källén och departementssekreterare Anders Edin, Utbildningsdepartementet, och departementssekreterare Malin Winbladh, Utbildningsdepartementet, förordnades som experter i deras ställe.

Som sekreterare anställdes från och med den 12 oktober 2016 Kristina Cunningham och från och med den 16 november 2016 Kristina Söderberg. Den 18 april 2017 anställdes Mikael Hellstadius på deltid.

Utredningen överlämnar här betänkandet Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet (SOU2017:54). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i maj 2017

Ebba Östlin

/ Kristina Cunningham  
Mikael Hellstadius  
Kristina Söderberg

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>15</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>27</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen.....	27
1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185).....	33
1.3 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039).....	34
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (2014:47) om statsbidrag för undervisning under skollov.....	35
<b>2 Inledning</b> .....	<b>37</b>
2.1 Utredningens uppdrag.....	37
2.1.1 Metod och genomförande.....	39
2.2 Avgränsningar .....	40
2.3 Centrala begrepp.....	43
2.3.1 Utredningens definition av nyanlända elever och grundskolans senare årskurser.....	46
2.4 Betänkandets disposition.....	47
<b>3 Bakgrundsbeskrivning</b> .....	<b>49</b>
3.1 Utredningens uppdrag.....	49
3.2 Omfattande invandring till Sverige under de senaste åren.....	49

3.2.1	Prognos för framtiden .....	52
3.2.2	Flyktingar, skyddsbehövande och familjeanknytning är de vanligaste skälen till att flytta till Sverige .....	53
3.3	Ojämn fördelning av nyanlända elever mellan landets kommuner, huvudmän och skolor .....	55
3.3.1	Fördelning av elever på huvudmannnivå och skolenheter .....	56
3.4	Sverige har en förändrad elevsammansättning.....	59
3.5	Fler elever börjar sent i grundskolan och har en annan skolbakgrund jämfört med tidigare .....	61
3.6	Elevernas kunskapsresultat .....	63
3.6.1	Övergripande resultatutveckling 2011–2016 i grundskolan.....	63
3.6.2	Meritvärde .....	64
3.6.3	Andel elever som når eller inte når kunskapskraven i alla ämnen .....	66
3.6.4	Behörighet till gymnasieskolans nationella program.....	68
3.6.5	Antalet år i svensk skola har stor effekt på behörigheten till gymnasiet .....	70
3.6.6	Stora skillnader i skolämnen.....	71
3.7	Nyanlända elever som kommer sent i grundskolan har svårare att etablera sig .....	73
3.8	Sammanfattande iakttagelser .....	75
<b>4</b>	<b>Nulägesbeskrivning .....</b>	<b>79</b>
4.1	Utredningens uppdrag .....	79
4.2	Forskning och studier om goda förutsättningar för nyanlända elevers lärande.....	80
4.2.1	Vilken forskning om nyanlända elever finns.....	81
4.2.2	Hur mottagandet organiseras har stor betydelse för elevernas utbildning och lärande .....	82
4.2.3	Vad innebär förberedelseklass och direktplacerad i klass.....	85

4.2.4	Övergång från förberedelseklass till ordinarie klass är ett kritiskt läge.....	87
4.2.5	Framgångsrik undervisning för nyanlända elever.....	89
4.2.6	Språkets betydelse för skolframgång.....	90
4.2.7	Modersmålets betydelse för andraspråksinläring .....	93
4.2.8	Språk- och kunskapsutvecklande arbetsätt kan bidra till snabbare språkutveckling.....	94
4.2.9	Kartläggning av elevens tidigare kunskaper och erfarenhet är en framgångsfaktor för god undervisning.....	95
4.2.10	Studiehandledning på modersmålet ökar möjligheten att kunna följa med undervisningen och utveckla ämneskunskaper.....	96
4.2.11	Lärarnas kompetens och samarbete är avgörande för elevernas möjlighet till skolframgång.....	97
4.2.12	Samarbete med vårdnadshavare är en framgångsfaktor.....	98
4.2.13	Sammanfattningsvis.....	100
4.3	Studier och intervjuer om elevernas syn på mottagande, organisation och utbildningen .....	101
4.3.1	Undersökningar om elevers syn på mottagandet i svensk skola .....	102
4.3.2	Studier om elevernas upplevelse av förberedelseklass och undervisningen där .....	104
4.3.3	Studier om elevernas syn på övergången till ordinarie klass .....	106
4.3.4	Undersökning om elevernas upplevelse av inledande bedömning av deras tidigare kunskaper.....	108
4.3.5	Elevröster om programmet språkintröduktion ...	108
4.4	Sammanfattningsvis .....	110
4.5	Huvudmännens mottagande av nyanlända elever och syn på hur eleverna i högre uträkning kan bli behöriga....	111
4.5.1	Urval och intervjuade huvudmän .....	111

4.5.2	Organisation och mottagande – från kaos till diskussion om kvalitet i undervisningen.....	112
4.5.3	Skolplacering, närhetsprincip och skolval .....	115
4.5.4	Fördelar och nackdelar med att placera eleverna i lägre årskurser eller att gå om en årskurs .....	116
4.5.5	Hur huvudmännen arbetar med inledande bedömning.....	118
4.5.6	Anpassad studiegång och prioriterad timplan tolkas och används väldigt olika.....	121
4.5.7	Vilka arbetssätt eller metoder fungerar väl för elever med god respektive svag skolbakgrund ....	123
4.5.8	Vilka ämnen framstår som särskilt problematiska .....	127
4.5.9	Hur kan elevens individuella kunskapsutveckling synliggöras när kunskapsnivån ännu inte motsvarar ett godkänt betyg.....	129
4.5.10	Omdömen i stället för betyg F.....	130
4.5.11	Digitalt stödmaterial och fjärrundervisning .....	130
4.5.12	Hur kan nyanlända elever i högre uträkning uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program .....	131
4.5.13	Hur elevernas skolgång kan präglas av mer kontinuitet även om de flyttar mellan boenden..	137
4.5.14	Lärarsituation, för svenska som andraspråkslärare, modersmålslärare och studiehandledare på modersmål .....	141
4.5.15	Vilken typ av kompetensutveckling behövs det mer av .....	143
4.5.16	Samarbete med fristående skolor eller med kommunal huvudman .....	145
4.5.17	Sammanfattningsvis .....	145
<b>5</b>	<b>Hur ska fler nyanlända elever nå behörighet till gymnasiet?.....</b>	<b>151</b>
5.1	Utredningens uppdrag .....	151
5.2	Grundläggande bestämmelser om mottagande och skolgång .....	152



5.2.1	Rätten till utbildning enligt skollagen gäller den som anses bosatt i landet.....	152
5.2.2	Särskilda bestämmelser om utbildning för asylsökande .....	153
5.2.3	Nya bestämmelser om mottagande och undervisning av nyanlända .....	153
5.3	Nyanlända elever får kortare tid i skolan .....	155
5.3.1	Skolplikten och nyanlända .....	155
5.3.2	Undervisningstid för nyanlända elever .....	159
5.3.3	Utredningens förslag.....	166
5.4	Anpassningar av utbildningen .....	167
5.4.1	Nyanlända elever har behov av stöd.....	168
5.4.2	Övergripande problembild: Anpassningar i undervisningen utifrån nyanlända elevers behov? .....	172
5.4.3	Utredningens förslag.....	178
5.5	Studiehandledning på modersmålet .....	185
5.5.1	Studiehandledning – en stödinsats .....	185
5.5.2	Hur ser studiehandledning på modersmålet ut i dag? .....	187
5.5.3	Övergripande problembild av studiehandledning på modersmålet .....	192
5.5.4	Utredningens förslag.....	194
<b>6</b>	<b>Elevernas utveckling mot kunskapskraven .....</b>	<b>199</b>
6.1	Utredningens uppdrag.....	199
6.2	Nyanlända elevers resultat.....	199
6.3	Gällande bestämmelser om betyg och kunskapskrav .....	201
6.3.1	Läroplan, kursplan och kunskapskrav .....	201
6.3.2	Betyg i grundskolan och motsvarande skolformer.....	202
6.4	Nyanlända och betyg .....	205
6.4.1	Olika tolkningar och problem med betygsättning för nyanlända elever.....	205
6.4.2	Information om elevens kunskapsutveckling .....	206

6.4.3	Prioriterad timplan och slutbetyg .....	208
6.5	Nyanlända och kursplanerna .....	209
6.6	Utredningens förslag.....	215
6.6.1	Ett skriftligt omdöme i stället för terminsbetyget F .....	215
6.6.2	Ett nationellt bedömningsstöd för kunskapsutveckling som ligger under de krav som motsvarar godkänt betyg.....	218
6.7	Svenska som andraspråk.....	221
6.7.1	Läroplanen för grundskolan .....	221
6.7.2	Nyanlända och svenska som andraspråk .....	223
6.7.3	Utredningens förslag .....	229
6.8	Modersmålsundervisning .....	234
6.8.1	Gällande rätt .....	235
6.8.2	Antal elever berättigade till modersmålsundervisning .....	237
6.8.3	Elever som har kommit som ensamkommande barn och modersmålsundervisning .....	238
6.8.4	Utredningens förslag .....	239
<b>7</b>	<b>Övergångar mellan skolenheter och mellan grundskola och gymnasieskola .....</b>	<b>241</b>
7.1	Utredningens uppdrag .....	241
7.2	Vem ansvarar för nyanlända elevers skolgång vid flytt .....	242
7.2.1	Nyanlända elever är en rörlig elevgrupp .....	242
7.2.2	Nyanlända elever med uppehållstillstånd som ligger till grund för folkbokföring – skolpliktiga elever.....	243
7.2.3	Nyanlända asylsökande elever – elever utan skolplikt .....	243
7.3	Boendesituationen för asylsökande elever påverkar skolgången .....	244
7.3.1	Hur bor personer som är asylsökande? .....	244
7.3.2	Skolans samverkan med Migrationsverket .....	246

7.3.3	Behandling av asylsökandes personuppgifter inom skolväsendet .....	249
7.3.4	Hur kan skolorna byta information .....	250
7.4	Övergångar mellan skolenheter .....	252
7.4.1	Framgångsfaktorer vid övergångar mellan skolenheter.....	252
7.4.2	Generella svårigheter vid överlämning mellan skolenheter.....	253
7.4.3	Asylsökande elevers övergång mellan skolenheter.....	254
7.5	Övergångar mellan grundskola och gymnasieskola.....	256
7.5.1	Dokumentation vid överlämning mellan grundskola och gymnasieskola .....	257
7.5.2	Svårigheter vid överlämning.....	258
7.5.3	Nyanlända elevers övergångar till gymnasieskolan.....	259
7.6	Det finns behov av ytterligare dokumentation av nyanlända elevers skolgång vid övergångar.....	261
7.6.1	Utredningens förslag.....	263
<b>8</b>	<b>Fler vägar in i gymnasieskolan .....</b>	<b>269</b>
8.1	Utredningens uppdrag.....	269
8.2	Behörighetskrav till gymnasieskolan .....	270
8.2.1	Målgrupp för gymnasieskolan .....	270
8.2.2	Allmänna behörighetskrav till gymnasieskolan...	271
8.2.3	Särskilda behörighetskrav till de nationella programmen.....	272
8.2.4	Undantag från krav på behörighet i engelska .....	275
8.2.5	Fri kvot.....	277
8.3	Fullföljd gymnasieutbildning är en skyddsfaktor .....	277
8.4	Introduktionsprogram.....	280
8.4.1	Nyanlända är målgruppen för språkintröduktion.....	281
8.4.2	Övriga introduktionsprogram .....	290

8.4.3	Introduktionsprogram för nyanlända elever som har gått viss tid grundskolan .....	292
8.4.4	Utredningens förslag .....	295
<b>9</b>	<b>Analys av förslagen i förhållande till diskrimineringslagen m.m.</b> .....	<b>301</b>
9.1	Utredningens uppdrag .....	301
9.2	Analys och sammanfattande bedömning av utredningens förslag .....	301
<b>10</b>	<b>Ikraftträdande</b> .....	<b>303</b>
<b>11</b>	<b>Konsekvensbeskrivning</b> .....	<b>305</b>
11.1	Kommittéförordningens och utredningsdirektivens krav .....	305
11.2	Problemet och vad som ska uppnås .....	305
11.3	Utredningens förslag i korthet .....	307
11.4	Alternativa lösningar .....	307
11.5	Vilka berörs av utredningens förslag .....	308
11.6	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna .....	309
11.6.1	Förslaget om individuell studieplan .....	312
11.6.2	Förslaget om ett skriftligt omdöme i stället för terminsbetyget F .....	313
11.6.3	Förslaget om studiehandleddning på modersmålet .....	315
11.6.4	Förslaget om rätt till modersmålsundervisning för ensamkommande barn .....	318
11.6.5	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna – en översikt .....	321
11.7	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen .....	321
11.8	Ekonomiska konsekvenser för staten .....	322
11.8.1	Förslaget om fortsatt bidrag till lovskola .....	323
11.8.2	Konsekvenser för skolmyndigheterna .....	326

11.9	Finansiering .....	327
11.10	Särskilda konsekvenser enligt utredningens direktiv.....	328
11.10.1	Konsekvenser för barn och elever .....	328
11.10.2	Konsekvenser för elever med funktionsnedsättning .....	331
11.11	Andra konsekvenser .....	331
11.11.1	Konsekvenser för skolans personal .....	331
11.11.2	Konsekvenser för företag/enskilda huvudmän....	332
11.11.3	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	333
11.11.4	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	333
11.11.5	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	335
11.11.6	Konsekvenser för brottsligheten .....	335
11.11.7	Övriga konsekvenser.....	336
<b>12</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>337</b>
	<b>Referenser .....</b>	<b>345</b>
	<b>Bilagor</b>	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:67 .....	353
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:35 .....	365
Bilaga 3	13 Analys av förslagen i förhållande till diskrimineringslagen m.m. ....	367



# Sammanfattning

Utredningen har i uppdrag (dir. 2016:67) att analysera och exemplifiera, utifrån forskning och beprövad erfarenhet, 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. I denna del ingår att analysera om dagens reglering är tillräcklig för att tillgodose målgruppens behov av undervisning och främja integration på bästa sätt samt att föreslå hur målgruppen med kostnadseffektiva lösningar kan ges bättre förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen ska 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. Hur den individuella kunskapsutvecklingen kan synliggöras när kunskapsnivån ännu inte motsvarar ett godkänt betyg ingår också i uppdraget. En annan del i direktivet handlar 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 analysera hur övergången från olika huvudmän och skolor kan förbättras för de elever som flyttar. Slutligen ska utredningen lämna nödvändiga författningsförslag och analysera hur förslagen förhåller sig till diskrimineringslagen.

## Inledning

Skolan är en av de första platser som nyanlända barn och elever kommer till och den har en viktig roll för den fortsatta integrationen. Det handlar inte bara om undervisningen, att lära sig det svenska språket och att utveckla ämneskunskaper, utan skolan har även en central betydelse för elevens individuella utveckling.

Sverige har i dag en annan elevsammansättning än bara för 20 år sedan. Under perioden 1994–2016 har andelen elever med utländsk bakgrund i Sverige fördubblats från ungefär 12 till nästan 24 procent. Allt fler elever börjar också skolan efter ordinarie skolstart. Nyanlända elever som kommer i grundskolans senare årskurser är en särskilt utsatt grupp som på mycket kort tid förväntas komma ikapp sina jämnåriga svenska klasskamraters ämneskunskaper, på ett språk som de inte kan och dessutom i en ny kultur som kan vara främmande.

Det var 91 procent av eleverna som var födda i Sverige som blev behöriga till gymnasieskolan nationella program vårterminen 2016. Andelen nyinvandrade<sup>1</sup> elever som var behöriga var 30 procent och inom gruppen elever med okänd bakgrund<sup>2</sup> var det 4 procent som uppnådde behörighet våren 2016. När de utlandsfödda eleverna invandrar till Sverige har stor betydelse för skolresultaten. Elever som invandrar efter 12 års ålder uppnår behörighet i betydligt lägre utsträckning än t.ex. de elever som invandrar i åldern 7–12 år.

Statistiska centralbyrån (SCB) har undersökt hur många personer<sup>3</sup> som hade slutbetyg från gymnasiet vid 24 års ålder. I gruppen inrikes födda elever hade omkring åtta av tio slutbetyg från gymnasiet vid 24 år. Bland utrikes födda elever som inflyttat före sju års ålder var andelen närmare åtta av tio kvinnor och knappt sju av tio män. När det gäller elever som invandrat vid 13 år eller äldre som kommer från ett land utanför Europa och som flykting eller dess anhörig var det 33 procent av kvinnorna och 27 procent av männen som hade slutbetyg från gymnasiet vid 24 års ålder.

En avslutad gymnasieutbildning ger betydligt större chanser till etablering på arbetsmarknaden, fortsatta studier och stabila inkomster vilket bidrar till aktivt deltagande i samhällslivet. Att klara skolan är således den enskilt viktigaste faktorn för barns utveckling och framtid.

I betänkandet exemplifieras forskning och resultatet från olika granskningar om mottagande och organisation av nyanlända elevers

---

<sup>1</sup> Med nyinvandrade elever menas elever som är födda utomlands, har båda föräldrarna födda utomlands, och som har kommit till Sverige under de senaste fyra åren. I begreppet nyinvandrade ingår enbart folkbokförda elever.

<sup>2</sup> Elever med okänd bakgrund saknar personnummer samt enstaka elever som har skyddad identitet med hemliga personnummer.

<sup>3</sup> I datamaterialet ingår personer födda 1983–1991 och som någon gång under perioden 1999–2015 var registrerade i gymnasieskolan.



utbildning och lärande. Det handlar t.ex. om vilka framgångsfaktorer som identifierats för mottagandet och vad som kännetecknar en god undervisning för nyanlända elever. Utredningen presenterar även studier om nyanlända elevers syn på mottagandet i svensk skola, upplevelse av förberedelseklass, inkludering, övergång till ordinarie klass, erfarenhet av inledande bedömning och bild av gymnasieprogrammet språkintröduktion. För att få en lägesbeskrivning, och i syfte att identifiera problem och föreslå lösningar, har utredningen även genomfört 35 intervjuer med olika huvudmän. Utifrån dessa kunskapsinhämtningar och berörda underlag har utredningen analyserat vilka förändringar som behöver göras och föreslår ett antal varierande åtgärder och anpassningar av utbildningen. Målet är att fler nyanlända elever som kommer i grundskolan senare år ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program.

## **Fortsatt statsbidrag till lovskola i årskurs 8 och 9**

I definitionen av nyanlända elever i skollagen anges att eleverna ska ha påbörjat skolgången i Sverige efter ordinarie skolstart. Redan av definitionen följer alltså att nyanlända som huvudregel inte får samma tid på sig att fullgöra grundskolan. Nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i Sverige i årskurs 7–9 får mycket begränsad tid i grundskolan. Både studier och statistik talar för att ju mer tid den nyanlända eleven får i svensk grundskola desto lättare har eleven att klara de kunskapskrav som minst ska uppnås i grundskolan och uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen anser därför att det finns skäl att överväga om nyanlända elever som påbörjar sin skolgång sent i grundskolan bör få utökad tid att fullgöra utbildningen i grundskolan bl.a. i form av lovskola.

Under ett antal år har det varit möjligt för huvudmän att ansöka om statsbidrag för sommarskola. Statsbidrag lämnas för kostnader för sommarskola för en elev som behöver den för att nå kunskapskraven i ett eller flera ämnen och som under vårterminen bl.a. har gått i årskurs 6, 7, 8, eller 9 i grundskolan. Regeringen har nu föreslagit en skyldighet att erbjuda lovskola för elever i årskurs 8 och 9 i grundskolan under vissa förutsättningar (prop. 2016/17:156). Med anledning av regeringens förslag kommer statsbidrag inte längre lämnas för elever som går i årskurs 8 eller 9 i grundskolan och som

deltar i undervisning under skollov under läsåret eller under sommarlovet i anslutning till att någon av dessa årskurser avslutats.

Nyanlända elever, i synnerhet nyanlända elever i årskurs 7–9, där det krävs att eleverna ligger på en avancerad nivå i svenska för att kunna tillgodogöra sig ämnesundervisningen, har ett extra stort behov av att få undervisning under sommaren. Dessa elever har inte tid att stanna eller backa i sin språkutveckling. Utredningen bedömer därför att huvudmännen bör fortsätta att stimuleras till att ordna lovskola under fler veckor än vad regeringen föreslår ska bli obligatoriskt i grundskolan. Utredningen föreslår därför att statsbidrag för lovskola även i fortsättningen ska utgå till huvudmän som anordnar lovskola för elever i årskurs 8 eller 9 i grundskolan som deltar i undervisning i anslutning till att någon av dessa årskurser avslutas (sommarlovet). Statsbidrag ska lämnas under de förutsättningar som anges i förordningen (2014:47) om statsbidrag för sommarskola eller under andra skollov och enbart för sådan lovskola som huvudmannen anordnar utöver den obligatoriska lovskolan.

## **Ökade möjligheter till anpassning av nyanlända elevers utbildning**

Utredningen konstaterar att nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 har mycket begränsad tid på sig att fullgöra sin grundskoleutbildning. Utredningen bedömer att den korta tiden sannolikt är avgörande för de låga kunskapsresultat som eleverna har.

Eftersom det finns begränsningar för hur mycket den enskilde elevens undervisning kan utökas, finner utredningen det nödvändigt att i stället överväga på vilket sätt utbildningen kan anpassas i sitt innehåll för att de nyanlända elever som påbörjar skolgången i Sverige i årskurs 7–9 ska få bättre förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Utredningen kan konstatera att nyanlända elever är en mycket heterogen grupp. Nyanlända elever har olika kunskaper och erfarenheter med sig in i svensk skola. Skolförfattningarna innebär dock att alla elever oavsett skolbakgrund som huvudregel ska läsa 16 ämnen på grundskolan, vilket är mycket för en elev som t.ex. är nybörjare i skolan eller enbart har läst ett par ämnen i sitt hemland. Statistiken visar att det är svårt för en nyanländ elev som påbörjar sin skolgång

i Sverige i grundskolans senare år att hinna få godkänt i de ämnen som krävs för att bli behörig till ett nationellt program. Statistiken visar också tydligt att elever som anlänt efter 12 års ålder i betydligt högre utsträckning än övriga elever inte uppnått en fullföljd gymnasieutbildning vid 24 års ålder och att en högre andel av dessa ungdomar är arbetslösa jämfört med infödda elever. Det finns därför, enligt utredningens mening, skäl för att införa en bestämmelse som ger möjlighet för skolan att ge elever som påbörjar skolgången i årskurs 7–9 utökad undervisning i ett mer begränsat antal ämnen.

Utredningen föreslår därför att rektorn får, 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 i årskurs 8–10 i specialskolan får ges mer undervisning i utvalda ämnen än övriga elever i samma årskurs hos huvudmannen genom en omfördelning av undervisningstiden (anpassad timplan). Ett sådant beslut får inte innebära att eleven ges mindre undervisning totalt än andra elever i samma årskurs hos huvudmannen. Ett sådant beslut får dock innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen. Den anpassade timplanen ska utformas så att eleven dels får förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program, dels får förutsättningar att genomföra ett sådant program. Det innebär, enligt utredningens mening, att eleven alltid ska få undervisning i 10–12 ämnen. Eleven ska också alltid ges undervisning i svenska eller svenska som andraspråk, matematik, engelska och idrott och hälsa. Ett beslut om anpassad timplan får enbart fattas efter att en elevs kunskaper har bedömts och efter samtycke av eleven och elevens vårdnadshavare. En elev får ha anpassad timplan under högst tre år.

## **Förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet**

Enligt forskning och studier gjord av skolmyndigheter är det tydligt hur viktig studiehandledning på modersmålet är för nyanlända elevers språk- och kunskapsutveckling. Med studiehandledarens stöd kan eleverna förstå undervisning som annars hade varit för svår och med sådant stöd ges möjlighet för läraren att stimulera och utmana de nyanlända eleverna. Utredningen uppfattar därför att studiehandledning på modersmålet är den absolut viktigaste insatsen för att

förbättra nyanlända elevers kunskapsutveckling och öka måluppfyllelsen.

Skolinspektionen har under ett flertal år påpekat brister i huvudmännens hantering av studiehandledning på modersmålet. Studiehandledning ges t.ex. inte i tillräcklig omfattning eller av tillräcklig kvalitet för att vara ett stöd i nyanlända elevers kunskapsutveckling.

Utredningen uppfattar mot den bakgrunden att eleverna inte får studiehandledning i den omfattning som de har behov av och att det finns skäl att förstärka rätten till studiehandledning för nyanlända elever som påbörjar sin skolgång sent i grundskolan och motsvarande skolformer. Utredningen föreslår därför 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. Sådan studiehandledning ska syfta till att ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska som uppnås. Studiehandledningen får ges på elevens starkaste skolspråk om det är ett annat än modersmålet.

## **Nyanlända elever ska få ett skriftligt omdöme i stället för terminsbetyget F**

Utredningen konstaterar att nyanlända elever inte hinner få samma undervisningstid i alla ämnen som elever som påbörjar den obligatoriska skolan vid ordinarie tidpunkt. Nyanlända elever har därmed inte samma förutsättningar att nå de kunskapskrav som kursplanen för varje ämne anger. Statistiken visar att en stor andel nyinvandrade och i synnerhet elever med okänd bakgrund får betyget F i många ämnen. Betyget F ska sättas när eleven inte når upp till de kunskapskrav som motsvarar ett godkänt betyg. Betyget F kan betyda att eleven ligger väldigt långt ifrån eller väldigt nära att nå kunskapskraven för godkänt. I de fall en elev får betyget F blir därför betyget inte en tydlig information om hur eleven ligger till i förhållande till kunskapskraven och inte heller visar betyget på vilken kunskapsutveckling som eleven hittills presterat. Nyanlända elever, som per definition börjar sin skolgång efter ordinarie skolstart, har inte hunnit få lika mycket information om sin kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven enligt den svenska läroplanen som

övriga elever. Därför uppfattar utredningen att betyget F inte ger den elev som påbörjat sin skolgång i Sverige efter ordinarie skolstart tydlig eller tillräcklig information om elevens kunskapsutveckling i ämnet. Utredningen bedömer således att det finns skäl för att en nyanländ elev bör få en annan skriftlig information om sin kunskapsutveckling om inte elevens kunskaper motsvarar nivån för ett godkänt betyg, dvs. när eleven får terminsbetyget F. Utredningen föreslår därför att för en nyanländ elev i grundskolan, specialskolan och sameskolan som inte uppnår kraven för betyget E, ska terminsbetyg inte sättas i ämnet. I stället ska läraren ge eleven ett skriftligt omdöme om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven för ämnet.

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

Nyanlända elever är som regel nybörjare i det svenska språket och många elever är också nybörjare i ett eller flera ämnen. Det har skett en ökning av nyanlända elever som har en bristande utbildningsbakgrund. Eleverna har därför inledningsvis mycket svårt att nå det krav som minst ska uppnås. Det finns inga nationella styrdokument till stöd för lärare hur de ska göra bedömningen av elevernas kunskaper när de ligger under den nivå som motsvarar godkänt. Huvudmännen möter också i större utsträckning en ny uppgift, nämligen att undervisa äldre elever i grundläggande läs- och skrivförmåga. Kursplan och kunskapskrav ger vidare lite stöd till läraren om hur undervisningen ska planeras och hur kunskaperna ska bedömas när en elev är nybörjare i såväl svenska språket som i ett ämne. Vissa kursplaner för t.ex. årskurs 7–9 såsom kursplanen för ämnet svenska som andraspråk och engelska är inte utformade för att eleverna är nybörjare i språket. Det innebär att varje lärare själv måste anpassa gällande kursplan och kunskapskrav för exempelvis årskurs 7–9 för att kunna ge adekvat undervisning och göra en korrekt bedömning av elevens kunskaper. Det ställs höga krav på läraren som ska undervisa nyanlända elever, både i kunskap och i erfarenhet. Utredningen anser att det finns ett behov av nationellt stöd och stödmaterial för att upprätthålla en likvärdig utbildning för dessa elever.

Skolverket ska därför ges i uppdrag att ta fram ett generellt bedömningsstöd avseende sådan kunskapsutveckling som ligger under

kraven som motsvarar godkänt betyg. Bedömningsstödet ska ha särskild inriktning på nyanlända elever i de obligatoriska skolformerna och i gymnasieskolans introduktionsprogram. Skolverket ska även få i uppdrag att ta fram ett stödmaterial i engelska på nybörjarnivå för årskurs 7–9 i grundskolan och för gymnasieskolans introduktionsprogram. Skolverket ska dessutom få i uppdrag att komplettera bedömningsstödet, Bygga svenska, med vägledning för hur stödet ska användas i förhållande till kursplanerna och kunskapskraven i svenska och svenska som andraspråk inom grundskolan och gymnasieskolans introduktionsprogram. Skolverket ska slutligen få i uppdrag att ta fram ett stödmaterial i alfabetisering och läs- och skrivinläring inom samma skolformer.

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

Utredningen konstaterar att det i dagens svenska skola finns elever med mycket olika kunskaper i det svenska språket. Alla dessa elever bör möta en undervisning som utgår från de behov som eleven har och från den språkliga nivån som eleven befinner sig på. I dagens system kan svenska läsas enligt kursplanerna i ämnena svenska eller svenska som andraspråk inom den obligatoriska skolan, till skillnad från vuxenutbildningen där även språkkursen svenska för invandrare finns. Utredningen bedömer att det är för liten skillnad mellan kursplanerna i dessa ämnen, varför dessa kursplaner inte kan anses tillgodose de stora spektrum av behov som eleverna inom den svenska skolan har. Statistiken visar också att ämnet svenska som andraspråk har låg måluppfyllelse och att resultatet sjunker för varje år. Det saknas även tydliga regler för vilka elever som tillhör ämnets målgrupp och det finns inte heller bestämmelser om vad som avgör när en elev ska upphöra att läsa svenska som andraspråk och övergå till att läsa svenska.

Varken kursplanen för svenska eller svenska som andraspråk är utformad för att eleverna är nybörjare i det svenska språket. Inom den kommunala vuxenutbildningen finns dock sådan undervisning i form av svenska för invandrare. Elever som är nybörjare i det svenska språket inom den obligatoriska skolan och gymnasie- och gymnasie-

särskolan behöver också få relevant språkundervisning som ger dem goda förutsättningar att lyckas med sin utbildning.

Mot den bakgrunden föreslår utredningen att en särskild utredare ska tillsätts för att göra en bred översyn av ämnena svenska och svenska som andraspråk inom den obligatoriska skolan, gymnasie- och gymnasiesärskolan samt den kommunala vuxenutbildningen i syfte att säkerställa att alla elevgruppers behov av svenskundervisning tillgodoses. I en sådan utredning bör särskilt ingå en analys av nyanlända elevers behov av svenska som nybörjarspråk inom de obligatoriska skolformerna och gymnasie- och gymnasiesärskolan. Vidare bör en översyn omfatta en analys av hur lärarförsörjningen påverkas vid en eventuell förändring av ämnena och hur innehållet i lärarutbildningarna och behörighetsbestämmelserna kan behöva förändras.

## **Ensamkommande barns rätt till modersmålsundervisning**

Modersmålet har stor betydelse för barns språk, identitets-, personlighets- och tankeutveckling. Ett välutvecklat modersmål ger bra förutsättningar att lära sig svenska, andra språk och övriga ämnen. Tidigare studier har visat att elever som läser sitt modersmål generellt har bättre betyg i alla skolans ämnen, än elever som inte läser modersmål. Undervisning i ämnet modersmål kan dessutom ge de nyanlända eleverna stora möjligheter att få godkänt i ett ämne som ligger till grund för behörighet till gymnasieskolans nationella program.

När det gäller asylsökande barn och ungdomar som kommer till Sverige utan vårdnadshavare, s.k. ensamkommande barn, placeras dessa vanligtvis i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende (HVB). Det innebär i praktiken att dessa barn eller ungdomar har svårt att uppfylla kravet på att modersmålet ska vara elevens dagliga umgängesspråk i hemmet, vilket är ett grundläggande krav för att den enskilde ska ha rätt till modersmålsundervisning enligt skollagen. I bestämmelserna om modersmålsundervisning finns dock en rätt för adoptivbarn att få modersmålsundervisning trots att modersmålet inte är elevens dagliga umgängesspråk. Enligt utredningen finns det inte skäl till att göra skillnad mellan elever som är adopterade och därför inte talar modersmålet i hemmet och elever som kommer till Sverige som asylsökande utan vårdnadshavare och av den anled-

ningen inte talar modersmålet i hemmet. Utredningen föreslår därför att huvudmannen ska vara skyldig att erbjuda modersmålsundervisning till ensamkommande elever i de obligatoriska skolformerna och gymnasie- och gymnasiesärskolan, om de har ett annat modersmål än svenska, även om språket inte är elevens dagliga umgängespråk i hemmet.

## En individuell studieplan

Såväl huvudmän som skolmyndigheterna har lyft problematiken kring att nyanlända elever flyttas runt inledningsvis och att det påverkar eleverna negativt. De finns exempel på elever som t.ex. kartlagts flera gånger och att eleverna fått börja om i förberedelseklass på nytt när de flyttat till en ny kommun. När en elev byter skola inom skolformen eller övergår till en ny skolform finns en risk att betydelsefull information inte förs över till den nya skolan. Att övergångarna fungerar väl är en viktig faktor för att eleverna ska lyckas med sina grundskole- eller gymnasiestudier. Nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 hinner inte få lika många undervisningstimmar totalt under tiden i grundskolan som andra elever. Överlämningen mellan skolenheter och mellan grundskolan och gymnasieskolan är därför särskilt viktig för nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9. Om överlämningen mellan skolenheter brister riskerar eleven att tappa viktig tid och i värsta fall kan eleven backa i sin kunskapsutveckling. Utredningen bedömer därför att det finns behov av ytterligare dokumentation om dessa elevers skolgång för att i större utsträckning säkerställa en lyckad övergång.

Det signaleras vidare från skolmyndigheterna att den inledande bedömningen inte används i tillräcklig utsträckning för att planera den nyanlända elevens fortsatta undervisning. Det uppfattats också som oklart för elever och vårdnadshavare vad undervisningen ska innehålla och vad den ska leda till. Eftersom de nyanlända eleverna som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 har mycket begränsad tid på sig att dels lära sig språket, dels uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås, uppfattar utredningen att dessa elever har ett stort behov av en långsiktig planering för hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen anser att eleven har rätt att kunna se ett mål med sin utbildning i grundskolan.



Mot den bakgrunden föreslår utredningen att det för nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i Sverige i årskurs 7–9 i grundskolan och 8–10 i specialskolan och vars kunskaper har bedömts, ska en individuell studieplan upprättas senast inom två månader från mottagandet inom det svenska skolväsendet. Studieplanen ska innehålla en långsiktig plan för hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program utifrån elevens mål. Planen ska innehålla uppgifter om utbildningens huvudsakliga innehåll och planerade stödåtgärder. Studieplanen ska baseras på den inledande bedömning som ska göras av den nyanlända elevens kunskaper och studieplanen bör revideras efter de senare bedömningar som görs av den nyanlända elevens ämneskunskaper.

## **Mer flexibelt mottagande till introduktionsprogrammen**

Introduktionsprogrammet språkintröduktion, som är ett av fem introduktionsprogram på gymnasieskolan, står öppet för de nyanlända ungdomar som inte har de godkända betyg som krävs för behörighet till ett yrkesprogram och som behöver en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket för att gå vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning.

Omkring 30 procent av nybörjarna på språkintröduktion har gått i svensk grundskola innan de börjar på gymnasieskolan. Eleverna på språkintröduktion kan därmed vara helt nyanlända eller ha gått flera år i svensk grundskola och även fått sin undervisning på heltid i ordinarie klass i grundskolan. Elevgruppen är ofta mer heterogen på språkintröduktionsprogrammet än elevgruppen i en förberedelseklass på grundskolan.

Av bl.a. Skolinspektionens senaste granskning framgår att utbildningen på språkintröduktion brister i dag. Granskningen visar t.ex. att utbildningens utformning har i allt för många fall styrts av lärar- och lokaltillgång i stället för elevernas enskilda behov. Den heterogena gruppen erbjuds ofta kollektiva lösningar, undantaget några skolor, t.ex. ges eleverna samma schema och får studera ett fåtal grundskoleämnen vid sidan av svenska som andraspråk. Forskning, regelbunden tillsyn och granskningar i andra skolformer visar att vissa av bristerna som Skolinspektionen identifierat i den senaste granskningen inte är nya företeelser.

Från språkintröduktion är det mindre än en procent av eleverna som får examen inom tre år och knappt sju procent inom fyra år. För var femte elev på språkintröduktion finns inga uppgifter om arbete eller studier tre år efter studiestarten.

Enligt utredningens bedömning är det inte lämpligt att språkintröduktion är det intröduktionsprogram som i praktiken står öppet för den nyanlända elev som t.ex. hunnit gå tre år på grundskolans högstadium, men som inte klarat att uppnå behörighet till ett nationellt program. Språkintröduktion är ofta separerad från övrig utbildning på gymnasieskolan och att eleverna upplever programmet som en "förberedelseklass". Utredningen kan konstatera att detta varken gynnar integrationen av eleverna i det svenska samhället eller ger några fördelar för eleverna kunskapsmässigt.

Utredningen ser vidare risker med att dagens system låser in ungdomar som kommer ifrån grundskolan på språkintröduktionsprogrammet trots att de kan ha förutsättningar för och behov av annan utbildning på gymnasieskolan. Utredningen bedömer därför att den heterogena elevgruppen måste mötas med en större flexibilitet i det svenska skolsystemet.

Utredningen föreslår mot den bakgrunden att om huvudmannen för utbildningen 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 programinriktat individuellt val. Utredningen föreslår vidare att yrkesintröduktion och individuellt alternativ ska stå öppna för de nyanlända ungdomar som har tillräckliga språkkunskaper för att tillgodogöra sig utbildningen och som har behov av att gå ett annat intröduktionsprogram än språkintröduktion.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800) dels att 3 kap. 1, 12 b och 12 d §§ och 17 kap. 10 och 11 § § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas sex nya paragrafer, 3 kap. 12 g–12 i §§, 10 kap. 19 a §, 12 kap. 19 a § och 13 kap. 20 a §, och närmast före 3 kap. 12 g–12 i §§ nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 1 §<sup>1</sup>

I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillämpningsområde (2 §),
- barnens och elevernas lärande och personliga utveckling (3 §),
- information om barnets och elevens utveckling (4 och 5 §§),
- stöd i form av extra anpassningar (5 a §),
- särskilt stöd (6–12 §§),
- mottagande och undervisning av nyanlända elever (12 a–12 f §§), och
- mottagande och undervisning av nyanlända elever (12 a–12 i §§), och
- allmänna bestämmelser om betyg (13–21 §§).

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse (2015:246).

12 b §<sup>2</sup>

Bestämmelserna i 12 c–12 f §§ gäller *endast* i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Bestämmelserna i 12 c–12 i §§ gäller *om inte annat anges* i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

12 d §<sup>3</sup>

En bedömning enligt 12 c § ska göras skyndsamt. För en nyanländ elev och för en elev som avses i 12 c § andra stycket 2 ska bedömningen göras i sådan tid att beslut om placering i årskurs och undervisningsgrupp kan fattas enligt 12 e §. För en elev som avses i 12 c § andra stycket 1 ska bedömningen göras senast inom två månader från det att eleven har tagits emot inom skolväsendet i någon av de skolformer som anges i 12 b §.

Resultatet av en bedömning enligt 12 c § ska beaktas vid beslut enligt 12 e § samt vid planering av undervisningen och vid fördelning av undervisningstiden.

Resultatet av en bedömning enligt 12 c § ska beaktas vid beslut enligt 12 e *och* 12 g–12 i §§ samt vid *övrig* planering av undervisningen och vid fördelning av undervisningstiden.

Individuell studieplan

## 12 g §

*För en nyanländ elev som har tagits emot i det svenska skolväsendet i årskurs 7–9 i grundskolan eller i årskurs 8–10 i specialskolan och vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §, ska en individuell studieplan upprättas senast inom två månader efter mottagandet.*

*Studieplanen ska innehålla en långsiktig plan för hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program utifrån*

<sup>2</sup> Senaste lydelse (2015:246).

<sup>3</sup> Senaste lydelse (2015:246).

elevens mål. Planen ska också innehålla uppgifter om utbildningens huvudsakliga innehåll och planerade stödåtgärder.

Studieplanen bör revideras efter de bedömningar som görs av den nyanlända elevens ämneskunskaper.

### Anpassad timplan

#### 12 h §

Om det finns särskilda skäl får en nyanländ elev som har tagits emot i det svenska skolväsendet i årskurs 7–9 i grundskolan eller i årskurs 8–10 i specialskolan, ges mer undervisning i utvalda ämnen än övriga elever i samma årskurs hos huvudmannen genom en omfördelning av undervisningstiden (anpassad timplan). Ett sådant beslut får inte innebära att eleven ges mindre undervisning totalt än andra elever i samma årskurs hos huvudmannen. Ett sådant beslut får dock innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen.

Den anpassade timplanen ska utformas så att eleven dels får förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program, dels förutsättningar att genomföra ett sådant program. Eleven ska alltid ges undervisning i svenska eller svenska som andraspråk, matematik, engelska

och idrott och hälsa.

Rektorn beslutar om anpassad timplan och ett sådant beslut får enbart fattas efter att en elevs kunskaper har bedömts enligt 3 kap. 12 c § och efter samtycke av eleven och elevens vårdnadshavare. En elev får ha anpassad timplan under högst tre år.

### Studiehandledning på modersmålet

#### 12 i §

En nyanländ elev, som mottagits i det svenska skolväsendet i årskurs 7–9 i grund- och grundskolan eller i årskurs 8–10 i specialskolan och vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §, ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövligt.

Sådan studiehandledning ska syfta till att ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska som uppnås.

Studiehandledning enligt första stycket får ges på elevens starkaste skolspråk om det är ett annat än modersmålet.

## 10 kap.

### 19 a §

För en nyanländ elev som inte uppnår kraven för betyget E innan ett ämne har avslutats, ska betyg inte sättas i ämnet. I stället ska läraren ge eleven ett skriftligt om-

*döme om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i ämnet.*

## 12 kap.

### 19 a §

*För en nyanländ elev som inte uppnår kraven för betyget E innan ett ämne har avslutats, ska betyg inte sättas i ämnet. I stället ska läraren ge eleven ett skriftligt omdöme om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i ämnet.*

## 13 kap.

### 20 a §

*För en nyanländ elev som inte uppnår kraven för betyget E innan ett ämne har avslutats, ska betyg inte sättas i ämnet. I stället ska läraren ge eleven ett skriftligt omdöme om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i ämnet.*

## 17 kap.

### 10 §

Programinriktat individuellt val står öppet för ungdomar som inte har alla de godkända betyg som krävs för behörighet till ett yrkesprogram enligt 16 kap. 30 §, men från grundskolan har godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk och

- i engelska eller matematik samt i minst fyra andra ämnen, eller
- i engelska och matematik samt i minst tre andra ämnen.

*Om huvudmannen för utbildningen finner att det finns synnerliga skäl, får ungdomar som inte har godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk tas*

*emot på programinriktat individuellt val om övriga förutsättningar är uppfyllda.*

## 11 §

Yrkesintroduktion och individuellt alternativ står öppna för ungdomar som inte har de godkända betyg som krävs för behörighet till ett yrkesprogram enligt 16 kap. 30 §. De står dock inte öppna för ungdomar som ska erbjudas språkintroduktion.

Yrkesintroduktion och individuellt alternativ står öppna för ungdomar som inte har de godkända betyg som krävs för behörighet till ett yrkesprogram enligt 16 kap. 30 §. De står dock inte öppna för ungdomar som ska erbjudas språkintroduktion, *förutom de nyanlända ungdomar som har tillräckliga språkkunskaper för att tillgodogöra sig utbildningen och som har behov av att gå ett annat introduktionsprogram än språkintroduktion.*

Om huvudmannen för utbildningen finner att det finns synnerliga skäl, får ungdomar som uppfyller behörighetskraven för ett yrkesprogram tas emot till yrkesintroduktion eller individuellt alternativ.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.



## 1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 7 § skolförordningen (2011:185) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 kap. 7 §

I 10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 § och 13 kap. 7 § skollagen (2010:800) finns grundläggande bestämmelser om huvudmannens skyldighet att erbjuda modersmålsundervisning. Huvudmannen är också skyldig att erbjuda elever som är adoptivbarn och har ett annat modersmål än svenska modersmålsundervisning, även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet.

I 10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 § och 13 kap. 7 § skollagen (2010:800) finns grundläggande bestämmelser om huvudmannens skyldighet att erbjuda modersmålsundervisning. Huvudmannen är också skyldig att erbjuda elever som är adoptivbarn *och ensamkommande barn enligt 1 § femte stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.* och har ett annat modersmål än svenska modersmålsundervisning, även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet.

Rektorn beslutar om en elevs modersmålsundervisning.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

### 1.3 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 15 § gymnasieförordningen (2010:2039) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 4 kap. 15 §<sup>4</sup>

I 15 kap. 19 § och 18 kap. 19 § skollagen (2010:800) finns grundläggande bestämmelser om huvudmannens skyldighet att erbjuda modersmålsundervisning för elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Huvudmannen är också skyldig att erbjuda elever som är adoptivbarn och har ett annat modersmål än svenska modersmålsundervisning, även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet.

I 15 kap. 19 § och 18 kap. 19 § skollagen (2010:800) finns grundläggande bestämmelser om huvudmannens skyldighet att erbjuda modersmålsundervisning för elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Huvudmannen är också skyldig att erbjuda elever som är adoptivbarn *och ensamkommande barn enligt 1 § femte stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.* och har ett annat modersmål än svenska modersmålsundervisning, även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet.

Enligt 7 § språklagen (2009:600) är de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska.

Rektorn beslutar om en elevs modersmålsundervisning

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

---

<sup>4</sup> Senaste lydelse (2012:402).

## 1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (2014:47) om statsbidrag för undervisning under skollov

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2014:47) om statsbidrag för undervisning under skollov ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 §<sup>5</sup>

Statsbidrag lämnas för kostnader för sådan undervisning som anges i andra stycket för en elev som behöver undervisningen för att nå kunskapskraven för betyget E i ett eller flera ämnen eller kurser. Bidrag lämnas för elever som går

1. årskurs 6 eller 7 i grundskolan, årskurs 6 i sameskolan eller årskurs 7, 8 eller 9 i specialskolan och som deltar i undervisning under skollov under läsåret eller i undervisning i anslutning till att någon av dessa årskurser har avslutats (sommarlov),

*2. årskurs 8 eller 9 i grundskolan och som deltar i undervisning i anslutning till att någon av dessa årskurser har avslutats (sommarlov),*

2. årskurs 10 i specialskolan och som deltar i undervisning under skollov under läsåret eller under sommaren i anslutning till att årskurs 10 har avslutats, eller

3. i gymnasieskolan och deltar i undervisning under skollov under läsåret eller i anslutning till att läsåret har avslutats (sommarlov).

Statsbidrag lämnas inte för undervisning som bedrivs efter att gymnasieskolan har avslutats.

3. årskurs 10 i specialskolan och som deltar i undervisning under skollov under läsåret eller under sommaren i anslutning till att årskurs 10 har avslutats, eller

4. i gymnasieskolan och deltar i undervisning under skollov under läsåret eller i anslutning till att läsåret har avslutats (sommarlov).

Statsbidrag lämnas inte för *sådan lovskola som en huvudman är skyldig att anordna enligt skol-*

<sup>5</sup> Senaste lydelse (2017:162).

*lagen eller* undervisning som bedrivs efter att gymnasieskolan har avslutats.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

## 2 Inledning

### 2.1 Utredningens uppdrag

Tiden i svensk grundskola är avgörande för en elevs möjligheter att bli behörig till gymnasieskolans nationella program. Av de elever som avslutat årskurs 9 och som är födda utomlands har andelen elever som har invandrat efter sju års ålder ökat från 5 procent till nästan 9 procent de senaste 15 åren. Av de elever som börjat i svensk skola när de var mellan 12 och 15 år var det 74 procent (flickor 70,3 procent och pojkar 76,9 procent) som våren 2015 inte blev behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan.

Redan då en elev med kort skolbakgrund som har kommit till Sverige under grundskolans senare årskurser börjar i den svenska grundskolan kan det konstateras att elevens möjligheter att inom avsedd tid bli behörig till gymnasieskolans nationella program är starkt begränsad. Det kan t.ex. handla om att eleven inte har tillräckliga läs- och skrivkunskaper för att kunna följa den reguljära undervisningen. För vissa elever som har en god skolunderbyggnad kan det även bli svårt att nå kunskapskraven i de fall eleven börjat sent i den svenska grundskolan, främst på grund av att de ännu inte har språkkunskaper på den nivå som ämnesundervisningen i grundskolans sena årskurser kräver. För båda dessa grupper kan det enligt regeringen krävas särskilda insatser och anpassningar av undervisningen med en långsiktig planering för hur de ska nå kunskapsmålen och bli behöriga till ett nationellt gymnasieprogram.

Det är inte ovanligt att nyanlända elever byter bostadsort i början av sin skoltid i Sverige. Det kan handla om att asylsökande tvingas flytta med anledning av förändringar i Migrationsverkets anläggningsboenden, vilket beror på hur mottagandet av asylsökande personer är organiserat. När uppehållstillstånd beviljas kan de nyanlända anvisas till en annan kommun än den som eleven har varit i

under asyltiden. Konsekvensen kan bli att nyanlända elever flyttas mellan olika huvudmän vid flera tillfällen och att undervisningen då riskerar att bli fragmentarisk. Det medför också svårigheter för långsiktig planering av elevens undervisning.

Utifrån denna bakgrund fattade regeringen beslut om att den 7 juli tillsätta en utredning för att utreda på vilket sätt undervisningen kan anpassas för att på bästa sätt stödja nyanlända elevers kunskapsutveckling med målet att de ska bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan.

Utredningens uppdrag kan sägas bestå av fem delar. Den första är att analysera och exemplifiera, utifrån forskning och beprövad erfarenhet, 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. I denna del ingår att analysera om dagens reglering är tillräcklig för att tillgodose målgruppens behov av undervisning och främja integration på bästa sätt samt att föreslå hur målgruppen med kostnadseffektiva lösningar kan ges bättre förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Den andra delen handlar om att 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. Den tredje delen som berör båda elevgrupperna, de med god respektive kort skolbakgrund, är att analysera hur den individuella kunskapsutvecklingen kan synliggöras när kunskapsnivån ännu inte motsvarar ett godkänt betyg, utan att lärarnas administrativa börda ökar. Den fjärde delen handlar om 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 analysera hur övergången från olika huvudmän och skolor kan förbättras för de elever som flyttar. Slutligen ska utredningen även analysera hur förslagen förhåller sig till diskrimineringslagen och lämna nödvändiga författningsförslag.

### 2.1.1 Metod och genomförande

Utredningen inledde sitt arbete i oktober 2016 och har arbetat utifrån flera olika metoder för att belysa frågeställningarna i utredningens uppdrag. Vi har bl.a. gått igenom ett antal aktuella studier, forskning och statistik på området för att hitta utvecklingsmöjligheter och brister. Därutöver har utredningen genomfört ett antal rättsgenomgångar. Vi har också så brett som möjligt samlat in kunskap om hur det fungerar i dag på området från olika aktörer som kommuner, enskilda huvudmän, statliga myndigheter och organisationer. Utredningen har från dessa aktörer även efterfrågat förslag på förändringar inom områden som utredningen omfattar.

När det gäller kunskap från huvudmän inom främst grundskolan har utredningen valt att genomföra 33 intervjuer med kommunala huvudmän och två intervjuer med representanter för tre enskilda huvudmän. Huvudmännen har framför allt valts ut utifrån erfarenhet av att ta emot nyanlända elever i åldern 13–15 år, se mer i avsnitt 4.5. Därefter har utredningen valt ut kommunerna utifrån regional spridning och storlek baserat på antal elever i grundskolan. Gällande synpunkter från nyanlända eleverna har utredningen valt att lyfta fram elevernas röster från studier som nyligen presenteras som t.ex. handlar om elevernas syn på mottagandet, förberedelseklass och övergångar mellan skolformer.

Utifrån dessa kunskapsinhämtningar och berörda underlag har utredningen analyserat vilka förändringar som behöver göras i dagens system.

Utredningen har haft fyra möten med en expertgrupp som regeringen utsett som bidragit med kunskaper och synpunkter på utredningens förslag. Experterna har varit från olika enheter inom Arbetsmarknads-, Finans-, Kultur- och Utbildningsdepartementet.

Utredningen har även valt att sammankalla en referensgrupp i syfte att få vägledning och synpunkter i olika frågor som berört området. Referensgruppen har bestått av representanter för Barnombudsmanen, Diskrimineringsombudsmanen, Folkbildningsrådet, Friskolornas riksförbund, Handikappförbunden, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare, Skolledarförbundet, Socialstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens Institutionsstyrelse, Statens skolinspektion,

Statens skolverk, Sveriges elevråd - SVEA, Sveriges Elevkårer och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Utredningen har haft två möten med referensgruppen.

Därutöver har utredningen haft separata möten med Diskrimineringsombudsmannen, Migrationsverket, Skolverket och Skolinpektionen. Skolverket har även bistått utredningen med statistik. Utredningen har också haft möten med Nationellt centrum för svenska som andraspråk och Sveriges Kommuner och Landstings utbildningsberedning<sup>1</sup> och skolchefsnätverk samt Riksföreningen Gode män vårdnadshavare.

I enlighet med utredningens direktiv har vi inhämtat synpunkter från Skolkommissionen (U 2015:03), Gymnasieutredningen (U 2015:01) och Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (U 2015:06). Utredningen har också haft möte med Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner (U2016:06) och Mottagandeutredningen (A2015:02).

## 2.2 Avgränsningar

Mot bakgrund av uppdragets omfattning har utredningen valt att göra vissa avgränsningar av främst tidsmässiga skäl.

I enlighet med direktivet har fokus för utredningen varit på elever i grundskolan med målet att anpassa verksamheten där så att fler elever ska bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Enligt direktivet ska utredningen samtidigt ta hänsyn till elevernas möjligheter till integration i samhället. Utgångspunkten ska enligt direktivet vara ett sammanhållet skolsystem som möjliggör en långsiktig planering för varje elevs kunskapsutveckling och en utbildning utformad efter elevens individuella förutsättningar. Utredningen har därför även föreslagit vissa förändringar i bestämmelserna om gymnasieskolans introduktionsprogram i syfte att få till en mer långsiktig planering och en högre andel behöriga elever. Det kommer även fortsättningsvis finnas elever som inte hinner bli behöriga till ett nationellt program under den tid som de tillhör gymnasieskolans målgrupp. Dessutom finns det elever som behöver komplettera sin gym-

---

<sup>1</sup> SKL:s utbildningsberedning har frågor med anknytning till förskolan, grundskolan och gymnasieskolan och består av 20 kommunpolitiker, inklusive ersättare.



nasieutbildning för att få högskolebehörighet eller yrkeskunskaper. Det är därför troligt att många nyanlända elever kommer att behöva utbildas inom vuxenutbildningen. Det är således viktigt att vuxenutbildningen är väl utbyggd och av god kvalitet. Direktiven har dock inte omfattat vuxenutbildning och därför lämnas inga förslag på det området.

Såvitt utredningen känner till finns inga nyanlända elever i same-skolan. När det gäller andra skolformer som specialskolan och grund-särskolan omfattas de av de förslag där befintliga bestämmelser är gemensamma för skolformerna. Direktiven har dock inte omfattat andra obligatoriska skolformer än grundskolan. Utredningen gör därför inte några särskilda överväganden för grundsärskolan eller specialskolan.

### *Internationell utblick*

När det gäller internationell utblick så har utredningen övervägt att på olika sätt få en bild av andra länders system för mottagande av nyanlända elever. På grund av tidsskäl har vi dock valt att inte redovisa någon internationell bild. Vi vill dock understryka att en sådan undersökning sannolikt vore mycket värdefull och att det är angeläget att den görs i något annat lämpligt sammanhang.

### *Elevhälsa och studie- och yrkesvägledning*

Att elever mår bra är en central faktor för elevens möjlighet att nå skolframgång. Elevhälsan kan bidra till att skapa miljöer som främjar elevernas lärande, utveckling och hälsa. Elevhälsan har således en mycket viktig roll, i synnerhet för nyanlända elever som kan ha traumatiska upplevelser med sig. Det finns även studier som visar att ensamkommande barn kan må väldigt dåligt under bl.a. asylprocessen. Under de senaste åren har regeringen genomfört insatser för en förstärkt elevhälsa. I senaste budgetpropositionen och i enlighet med vad som aviserades i 2015 års ekonomiska vårproposition föreslog regeringen en fortsatt satsning i syfte att förstärka och utveckla elevhälsan. 200 miljoner kronor avsattes för 2016 och fr.o.m. 2017 avsätts motsvarande belopp årligen för fortsatta insatser på området. I satsningen ingår bl.a. statsbidrag för personalförstärkningar inom

elevhälsan för personalkategorierna skolläkare, skolsköterska, skolkurator och skolpsykolog.

Studie- och yrkesvägledare har också en viktig roll för de nyanlända eleverna och anses särskilt viktig för de sent anlända som behöver stöd att förstå vilka möjligheter det svenska utbildningssystemet erbjuder. Sedan 2013 pågår ett fortbildningsuppdrag hos Skolverket om att förbättra studie- och yrkesvägledningen inom grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Skolverket har bl.a. tagit fram högskolekurser för studie- och yrkesvägledare, skolledare och lärare. Några av uppdragsutbildningarna handlar specifikt om vägledning till nyanlända. Vidare har Skolverket tagit fram stödmaterial för lärare i grundskolan och tillsammans med Arbetsförmedlingen ett utbildningspaket för lärare. Regeringen aviserade i budgetpropositionen 2016 att förlänga pågående uppdrag t.o.m. 2018. Uppdraget ska även utvecklas med ytterligare fokus på att stärka jämställdhetsperspektivet för att bidra till att elevernas studie- och yrkesval inte begränsas av kön, social eller kulturell bakgrund.

Utredningen har fått in synpunkter om att personalen i elevhälsan och studie- och yrkesvägledare behöver mer kompetensutveckling för att möta nyanlända elever. Mot bakgrund av de insatser som för närvarande sker på området har utredningen dock valt att avgränsa sitt arbete mot förslag som rör elevhälsan eller studie- och yrkesvägledningen.

### *Presenterar ingen forskningsöversikt eller fullständig nationell beskrivning*

Utredningens ambition har varit att genomföra en så bred kunskapsinhämtning som möjligt. Forskningsbild, problembeskrivningar och förslag bygger dock på det material och intervjuer som utredningen har tagit del av eller genomfört. Det finns t.ex. mer skolforskning på området än vad utredningen redogjort för i kapitel 4 och utredningen har intervjuat cirka 10 procent av Sveriges kommunala huvudmän. Utredningen vill därför understryka att den forskningsbild som redovisas i betänkandet inte gör anspråk på att vara heltäckande och det är inte heller någon forskningsöversikt. Vi gör inte heller något anspråk på att presentera en fullständig bild över Sveriges mottagande av nyanlända elever. De intervjuer vi gjort med huvud-

männen och de möten vi haft med olika aktörer har dock visat på en relativt samstämmig problembild.

## 2.3 Centrala begrepp

Det finns ett antal begrepp som förekommer i betänkandet och på området. Några av dem beskrivs kortfattat här.

*Asylsökande* är en utländsk medborgare som tagit sig till Sverige och begärt skydd, men som ännu inte fått sin ansökan slutligt prövad av Migrationsverket och/eller migrationsdomstol.

*Asylboenden/anläggningsboenden (ABO)* innebär boende som Migrationsverket erbjuder asylsökande under väntetiden, normalt en lägenhet i ett hyreshus (ABE) eller ett tillfälligt boende (ABT).

*Eget boende, (EBO)*. Asylsökande kan välja att ordna boendet på egen hand, till exempel hos släkt eller vänner, under asyltiden eller ordna boende på egen hand efter uppehållstillstånd.

*Ensamkommande barn* är asylsökande barn eller ungdomar under 18 år som kommer till Sverige utan föräldrar eller annan vårdnadshavare.

*Flykting* är en utlänning som har ansökt om asyl och fått uppehållstillstånd i Sverige av flyktingskäl, se Genève-konventionen.

*Genève-konventionen*, är FN:s flyktingkonvention från 1951 angående flyktingars rättsliga ställning. Sverige och ett hundratal andra länder har skrivit under den. Det innebär att Sverige ska pröva varje asylansökan och ge de människor asyl, som är flyktingar enligt konventionen. Enligt konventionen är flyktingar personer som har välgrundade skäl att vara rädda för förföljelse på grund av: ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning, kön, sexuell läggning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp. Förföljelsen kan komma från hemlandets myndigheter, men det kan också vara så att myndigheterna inte kan ge trygghet mot förföljelse från enskilda personer.

*God man* är en person som ska ta tillvara ett barns intressen om föräldrarna själva inte kan göra det. Det är kommunen som utser god man.

*Kvotflykting* är utländsk medborgare som före resan till Sverige fått uppehållstillstånd inom den flyktingkvot som regeringen fastställt.

*Uppehållstillstånd*, UT en utländsk medborgare som vill stanna i Sverige mer än tre månader måste ha uppehållstillstånd (gäller inte EU/EES-medborgare och deras anhöriga). Kan vara tidsbegränsat eller permanent.<sup>2</sup>

## Det finns olika definitioner för nyanlända elever och uppdelning i statistiken

Definitionen *nyanländ* kan variera mellan olika verksamheter. Enligt Migrationsverket är en *nyanländ person* någon som är mottagen i en kommun och har beviljats uppehållstillstånd för bosättning på grund av flyktingskäl eller andra skyddsskäl. Även anhöriga till dessa personer anses vara nyanlända. En person är nyanländ under tiden som han eller hon omfattas av lagen om etableringsinsatser, dvs. två till tre år.

*Nyanländ enligt skollagen* är den som har varit bosatt utomlands, nu är bosatt i landet (i skollagens mening) och som har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år. En elev räknas inte som nyanländ efter fyra års skolgång i Sverige.

*Nyanlända elever* är till exempel asylsökande, flyktingar med uppehållstillstånd inklusive deras anhöriga, barn till EU-medborgare som arbetar i Sverige, arbetskraftsinvandrare från länder utanför EU och barn till gäststuderande från andra länder. Det kan vara både ensamkommande och barn som av olika orsaker har flyttat hit med sina vårdnadshavare. Det kan även vara elever vars familjer är papperslösa.<sup>3</sup>

Nyanlända elever identifieras också på olika sätt, beroende på vilka uppgifter om eleverna som finns tillgängliga. I statistiken går det för närvarande inte att identifiera nyanlända elever till fullo i enlighet med skollagens definition (3 kap. 12 a §) som infördes den

<sup>2</sup> Samtliga definitioner från Asylsökande till Uppehållstillstånd är hämtat från Migrationsverket, ordförklaringar. <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Ordforklaringar.html> Hämtat i mars 2017.

<sup>3</sup> Skolverket (2016). Allmänna råd med kommentarer. Utbildning för nyanlända elever och SKL (2016). Öppna jämförelser grundskola 2016 – Tema nyanlända elever.

1 januari 2016. Framför allt handlar det om att det inte går att fastställa hur många av de elever som inte har personnummer i statistiken som nyligen har kommit till Sverige. Det finns inte heller uppgifter om när eleverna har påbörjat sin utbildning i svensk skola. I statistiken är det således inte möjligt att identifiera personer som nyanlända innan de har blivit folkbokförda<sup>4</sup> och fått svenskt personnummer. Det är först när eleven fått ett personnummer som hans bakgrund kan fastställas. Skolverkets statistik beskriver därför i stället nyinvandrade elever.

I Skolverkets begrepp *nyinvandrade elever* ingår de som är födda utomlands, – har båda föräldrarna födda utomlands, och har kommit till Sverige under de senaste fyra åren. I begreppet nyinvandrade ingår enbart folkbokförda elever.<sup>5</sup> Beroende på Migrationsverkets handläggningstider kan en nyinvandrad elev ha befunnit sig i landet i mer än fyra år som asylsökande innan folkbokföring sker. Enligt skollagen är eleven nyanländ från den dag han eller hon påbörjade sin utbildning i Sverige och fyra år framåt.

Utöver kategorin nyinvandrade elever omfattar statistiken också *elever med okänd bakgrund*. Här ingår framför allt asylsökande elever som nyligen anlänt till Sverige, eftersom dessa inte är folkbokförda. I gruppen ingår även elever som har skyddade personuppgifter, vilka dock utgör ett litet antal.<sup>6</sup>

*Utländsk bakgrund* är också ett vanligt begrepp som finns med i myndigheters statistik, bl.a. Skolverket och Statistiska centralbyrån (SCB) som beskriver begreppet som utrikes födda eller inrikes födda med två utrikes födda föräldrar. Om uppgifter om förälder saknas för en utrikes född antas föräldern också vara utrikes född enligt SCB.<sup>7</sup>

När det gäller *elever med utländsk bakgrund födda i Sverige* innefattas elever med båda föräldrarna födda utomlands, medan eleven själv är född i Sverige.

*Elever med svensk bakgrund* omfattar elever födda i Sverige med minst en förälder som är född i Sverige.

---

<sup>4</sup> Med folkbokföringen antecknas ett invandringsdatum i Statistiska centralbyråns register över totalbefolkningen (RTB).

<sup>5</sup> Skolverket (2016). PM: Nyinvandrade elever i grundskolan.

<sup>6</sup> Skolverket (2016). PM: Nyinvandrade elever i grundskolan.

<sup>7</sup> Ur Skolverkets databas Siris om definitioner för statistikuppgifter.

### 2.3.1 Utredningens definition av nyanlända elever och grundskolans senare årskurser

I vårt betänkande används begreppet nyanländ. I skollagen finns från den 1 januari 2016 en definition av begreppet nyanländ. I direktiven används inte enbart uttrycket nyanländ elev i den mer preciserade betydelse som följer av definitionen utan direktivet avser elever som anlänt till Sverige och påbörjat sin skolgång under grundskolans senare årskurser. Utredningen bedömer att begreppet nyanlända elever enligt skollagens definition omfattar samma elevgrupp som direktiven beskriver och därför används begreppet nyanlända elever enligt skollagens definition i betänkandet. När det gäller statistik använder utredningen begreppen nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund, där gruppen asylsökande ingår, när sådan information finns.

Gällande definition av sent anlända elever eller som i direktivet anges ”elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser” har utredningen valt att inrikta förslagen främst för de elever som anländer till Sverige och mottas i grundskolan i årskurs 7–9. I den bedömningen har utredningen bl.a. tagit hänsyn till följande.

Enligt dåvarande Myndigheten för skolutveckling valde de att definiera ”sent anlända elever” som de elever som påbörjar utbildning i något av grundskolans fyra sista år, eller som börjar direkt i gymnasieskolan. Statistiken visar att det är en betydligt lägre andel elever som invandrar efter årskurs 5 som uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program. Ju senare elever invandrar desto färre elever uppnår kunskapskraven och behörighet till gymnasieskolan. I synnerhet om eleven kommer i årskurs 8 eller 9 så sjunker resultatet drastiskt (se avsnitt 3.6.5.).

Forskare menar att den kritiska åldern för språkinläring infaller vid 12–13 års ålder. Elever som anländer till Sverige efter 12 års ålder har svårare att lära sig det svenska språket.<sup>8</sup> Kursplanerna i grundskolan ställer högre språkliga krav i de högre årskurserna. I kursplanerna för årskurs 7–9 ställs krav på att eleverna ligger på en avancerad språklig nivå. Såvitt utredningen erfar är det också vanligare att elever i årskurs 1–6 inkluderas direkt i ordinarie undervisnings-

---

<sup>8</sup> Vetenskapsrådet (2012). Flerspråkighet – en forskningsöversikt, rapport 5:2012.

grupp, medan elever i årskurs 7–9 i större omfattning undervisas i förberedelseklass.

Regeringen har under våren 2017 i proposition En stadieindelad timplan i grundskolan och närliggande frågor (prop. 2016/17:143) föreslagit att införa en stadieindelad timplan införs i grundskolan. Benämningarna låg-, mellan- och högstadium ska enligt förslaget införas i skollagen. För utbildningen i grundskolan och grundsärskolan delas de nio årskurserna in i lågstadiet (årskurs 1–3), mellanstadiet (årskurs 4–6) och högstadiet (årskurs 7–9). Ändringarna föreslås träda i kraft 1 juli 2018.<sup>9</sup> Kursplanerna är också utformade för årskurserna 1–3, 4–6 och 7–9 och kunskapskrav finns som huvudregel för årskurs 3, 6 och 9.

Enligt Skolverket är det i alla kommuntyper utom storstäder och deras förortskommuner vanligast med skolenheter som har årskurserna 1–6. Denna indelning har också ökat konstant sedan 2011. I storstäderna är det vanligaste skolenheter med årskurserna 1–9. Fristående skolor finns i högre utsträckning i storstäder och fristående skolor är därför i högre grad organiserade i årskurserna 1–9. Vidare är de allra flesta skolenheter, enligt Skolverket, organiserade så att årskurserna 1–3, 4–6 och 7–9 hålls samman.<sup>10</sup>

Utredningen finner vid en samlad bedömning att flera aspekter bl.a. organisatoriska, talar för att inrikta förslagen för nyanlända elever som påbörjar sin utbildning under årskurs 7–9. Förslaget om skriftliga omdömen i stället för betyg för nyanlända elever som inte uppnår betyget E ska dock omfatta elever från årskurs 6–9 mot bakgrund av att terminsbetyg ska sättas av lärare i slutet av varje termin från höstterminen i årskurs 6.

## 2.4 Betänkandets disposition

Utredningens betänkande inleds med en sammanfattning. Därefter följer utredningens författningsförslag i kapitel 1. Kapitel 2 är en inledning. I kapitel 3 ges en beskrivning av migration till Sverige och nyanlända elevers kunskapsresultat i grundskolan. I kapitel 4 ges en nulägesbeskrivning avseende forskning på området, studier om elever-

---

<sup>9</sup> Riksdagen planerar att fatta beslut om bet. 2016/17:UbU23 den 7 juni 2017.

<sup>10</sup> Skolverket (2017). PM: Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2016/17.

nas syn på mottagande och lärandet och en sammanställning över de intervjuer utredningen gjort med huvudmän. I kapitel 5–8 presenteras utredningens förslag. Därefter presenteras i kapitel 9 en sammanfattning av utredningens analys över hur förslagen förhåller sig till diskrimineringslagen (2008:567) m.m. I kapitlen som följer redogörs sedan för ikraftträdande, konsekvensanalys, författningskommentarer och referenser. Bilagorna 1 och 2 utgörs av utredningens direktiv. I bilaga 3 redovisas hela utredningens analys av hur förslagen förhåller sig till diskrimineringslagen m.m.



## 3 Bakgrundsbeskrivning

### 3.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har i uppdrag att utreda på vilket sätt undervisningen kan anpassas för att på bästa sätt stödja nyanlända elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser med målet att de ska bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. I sammanhanget är det viktigt att utredningen tar hänsyn till elevernas möjligheter till integration i samhället och att undvika segregation.

Syftet med detta kapitel är att kort beskriva fakta och statistik om migration i Sverige och nyanlända elevers resultat samt kunskapsutveckling i grundskolan. Utredningen kommer avslutningsvis redogöra för vissa ställningstaganden som vi gjort utifrån statistik och rapporter som presenteras i kapitlet. Dessa ställningstaganden ligger som utgångspunkter i utarbetandet av de förslag som presenteras senare i utredningen.

### 3.2 Omfattande invandring till Sverige under de senaste åren

Hur stor invandringen till Sveriges är och från vilka länder som invandringen sker, påverkas av bl.a. krig och konflikter i världen, konjunkturläget i Sverige jämfört med andra länder och politiska beslut. Nära 1,7 miljoner personer i Sverige var år 2015 födda utomlands. Det motsvarar cirka 17 procent av Sveriges befolkning. Det kan jämföras med år 1960 då 4 procent av befolkningen var utrikes födda. Majoriteten av de som var födda utomlands 1960 var personer födda i Norden. Invandringen till Sverige har varit hög under hela 2000-talet och särskilt de senaste 10 åren. Det vanligaste födelselandet bland invandrare är personer som är födda i Sverige som återinvandrar.

Denna grupp har stått för cirka 15 procent av invandringen under 2000-talet. Det är cirka 10 procent som är födda i något av de nordiska länderna och drygt 25 procent kommer från övriga Europa. De som är födda i länder utanför Europa har stått för ungefär hälften av invandringen. Vanligast inom denna grupp är flyktingar och anhöriginvandrare från t.ex. Irak, Syrien, Somalia och Thailand, arbetskraftsinvandrare från Indien och Kina samt studenter från exempelvis Kina och Pakistan.<sup>1</sup> Det var ungefär 56 000 personer som valde att utvandra från Sverige 2015. Det klart vanligaste födelselandet för dessa var Sverige, följt av Kina, Indien och Irak. Det var fler män än kvinnor som både utvandrade och invandrade till Sverige.<sup>2</sup>

Det finns en variation i åldersstruktur mellan inrikes och utrikes födda i Sverige och mellan utrikesfödda från olika födelseregioner. De som invandrar är framför allt i 20- och 30-årsåldern och endast ett par procent är över 60 år. Av de som är födda i Norden är dock en stor grupp, omkring hälften, 60 år och äldre. Bland de personer som är födda i övriga Europa och utanför Europa är den största andelen i förvärvsarbete åldrar, 25–49 år. Det förekommer även stora variationer när det gäller andel utrikes födda i landets kommuner. Andelen utrikes födda varierade år 2015 mellan 5 procent i Lekeberg, Öckerö och Piteå och 40 procent i Haparanda och Botkyrka. De kommuner som har en hög andel utrikes födda befinner sig vanligtvis i storstadsregionerna. De som har en hög andel utanför storstäderna gränsade ofta till Finland eller Norge. När det gäller andel nyanlända elever i landets kommuner, huvudmän och skolor se avsnitt 3.3.<sup>3</sup>

## **Fram till att nya asylregler trädde i kraft 2016 ökade antalet asylökande stort**

Jämfört med gäststuderande och arbetsmarknadsinvandring har antal asylsökande ökat kraftigt de senaste åren. Under 2016 sökte totalt 28 939 personer asyl i Sverige men det var närmare 112 000 asyl-

<sup>1</sup> Statistiska centralbyrån, SCB (2016). Integration– utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet. Integration: rapport 9.

<sup>2</sup> SCB (2016). Integration– utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet. Integration: rapport 9.

<sup>3</sup> SCB (2016). Integration: rapport 9.

ärenden som prövades och nästan 70 000 personer fick skydd under året i spåren av 2015 då cirka 163 000 sökte asyl i Sverige. Under 2016 sökte 2 199 ensamkommande barn och ungdomar asyl i Sverige men det var 9 491 asylansökningar från ensamkommande barn som avgjordes 2016. Av dessa fick 86 procent av dem som fick sitt ärende prövat i sak stanna i Sverige.<sup>4</sup>

I tabell 3.1 visas antal asylsökande de senaste 16 åren. Av tabellen framgår att under de senaste tre åren (2014–2016) har cirka 104 400 barn sökt asyl i Sverige vilket kan jämföras med en hel årskurs elever som vanligtvis utgörs av cirka 100 000 barn. Hösten 2015 var de nyinvandrade eleverna<sup>5</sup> födda i 165 olika länder. Det vanligaste födelselandet var Syrien, följt av Somalia och Afghanistan. Nära en fjärdedel av de nyinvandrade eleverna var födda i Syrien.<sup>6</sup>

**Tabell 3.1 Asylsökande vuxna, barn och ensamkommande 2000–2016**

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Totalt vuxna och barn</b>	16303	17530	31819	29648	43887	54259	81301	162877	28939
<b>Barn</b>	4830	4798	10495	9699	14151	16452	23110	70384	10909
<b>Varav ensamkommande</b>	350	398	2393	2657	3578	3852	7049	35369	2199

Källa: Migrationsverket

Den 20 juli 2016 trädde nya asylregler i kraft vilket bl.a. innebar att Sverige införde tidsbegränsade uppehållstillstånd, en begränsning av rätten till anhörginvandring och skärpta försörjningskrav. Lagen är tillfällig, ska gälla under tre år och innebär att svenska asylregler har anpassats till en miniminivå enligt EU-rätten och internationella konventioner. Konventionsflyktingar har fortsatt rätt till familjeåterförening medan de personer som bedöms som alternativt skyddsbehövande inte har samma rätt. Flyktingar och barn som är flyktingar har rätt till familjeåterförening om de har beviljats tillfälliga uppehållstillstånd. Skärpta regler om försörjningskrav gäller också

<sup>4</sup> Migrationsverkets statistik 2016, <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar/2016.html> hämtat mars 2017.

<sup>5</sup> Med nyinvandrade elever menas enligt Skolverket elever som är födda utomlands, har båda föräldrarna födda utomlands, och har kommit till Sverige under de senaste fyra åren. I begreppet nyinvandrade ingår enbart folkbokförda elever.

<sup>6</sup> Statistik Migrationsverket och Skolverket (2016). PM: Nyinvandrade elever i grundskolan.

enligt den nya lagen. Anknytningspersonen ska kunna försörja den anhörige som kommer till Sverige, tidigare räckte det med att den anhörige kunde försörja sig själv.<sup>7</sup>

### 3.2.1 Prognos för framtiden

Framtida förändringar i migrationen är svåra att förutse men enligt Statistiska Centralbyråns (SCB) befolkningsprognos 2016 förväntas andelen i befolkningen som är födda utomlands öka från dagens 17 procent till som högst 24 procent runt år 2040. Därefter förväntas andelen minska till 22 procent utrikes födda år 2060, totalt 2,9 miljoner personer.

I dag befinner sig fler människor på flykt än under andra världskriget och den internationella flyktingkrisen fortsätter. Antalet asylsökande till Sverige minskade 2016 som en följd av, enligt Migrationsverket, ett mer svårgenomträngligt Europa, migrationsöverenskomsten mellan EU och Turkiet, gränskontroller på Balkan, inre gräns- och ID-kontroller och den tillfälliga lagen om nya asylregler. Enligt Migrationsverkets prognos den 26 april 2017 kommer mellan 25 000 och 45 000 personer att söka asyl i Sverige under året. Prognosen för 2018 är 25 000–65 000 asylsökande med ett planeringsantagande<sup>8</sup> på 35 000 personer. Enligt prognosen är planeringsantagande för ensamkommande asylsökande barn 2 400 under 2017 och 2 900 under 2018. I sammanhanget lyfter Migrationsverket en stor osäkerhet i bedömningarna om antalet asylsökande som kan komma att öka i både Europa och Sverige. Jämfört med förra året har antalet ankomster till Italien längs centrala Medelhavsrutten ökat med 45 procent i början av 2017 jämfört med samma tidsperiod förra året. Det har än så länge inte påverkat Sverige, men det kan komma att förändras. Detsamma gäller om avtalet mellan EU och Turkiet upphör eller förändras under året.<sup>9</sup> Det stora asylmottagandet under 2015 påverkar också asylmottagningen under de kommande åren. I takt med att antalet inskrivna asylsökande minskar i mottagningsverk-

<sup>7</sup> Regeringen.se <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/04/forslag-om-att-tillfalligt-begransa-mojligheten-att-fa-uppehallstillstand-i-sverige> Hämtat januari 2017.

<sup>8</sup> Prognosen utgår från ett övre och ett nedre scenario samt ett planeringsantagande däremellan, vilket är det scenario som Migrationsverket planerar utifrån.

<sup>9</sup> Migrationsverket (2017). Verksamhets- och utgiftsprognos 2017-04-26.

samheten kommer Migrationsverket att avveckla asylboenden runt om i landet. Samtidigt kulminerar bosättning i kommunerna 2017 och upp till 82 600 nyanlända personer med uppehållstillstånd (inklusive anhöriga till före detta asylsökande) beräknas att kommunerna ska ta emot. Migrationsverkets mål är att i stort sett alla som sökte asyl under 2015 och 2016 ska få ett beslut 2017 och de planerar därför att avgöra cirka 95 000 asylärenden 2017. Avslag överklagas vanligen till migrationsdomstolarna och fler förväntas därför bli kvar längre tid i mottagningen. Migrationsverket bedömer vidare att närmare 30 000 asylärenden kommer att överlämnas till domstol under 2017. Enligt Migrationsverket har domstolarna genomfört rekryteringar för att förstärka kapaciteten men det kommer troligen inte kunna möta behovet vilket troligtvis leder till längre handläggningstider.<sup>10</sup>

### Tiden innan man blir folkbokförd kan variera

Enligt statistik från Migrationsverket över den genomsnittliga handläggningstiden för bifall för asylsökande, minskade antalet dagar från över 200 till drygt 100 mellan åren 2009 och 2012. Sedan dess har det genomsnittliga antalet dagar ökat. I april 2016 låg handläggningstiden på 369 dagar vilket innebär att t.ex. elever hinner gå längre tid i svensk skola innan de får ett besked om uppehållstillstånd, får ett folkbokföringsår och kan följas i statistiken.<sup>11</sup> Av Migrationsverkets årsredovisning framgår att myndigheten inget annat verksamhetsår fattat så många asylbeslut som 2016. Genomsnittlig handläggningstid i dagar för år 2016 landade till slut på 328 dagar.

### 3.2.2 Flyktingar, skyddsbehövande och familjeanknytning är de vanligaste skälen till att flytta till Sverige

Skälen till att komma till Sverige varierar för kvinnor och män. Bland arbetskraftsinvandrare, studenter och asylinvandrare är andelen män högst. Bland anhöriginvandrare är andelen kvinnor högst. Skälet till varför man invandrar har betydelse för om man väljer att stanna i

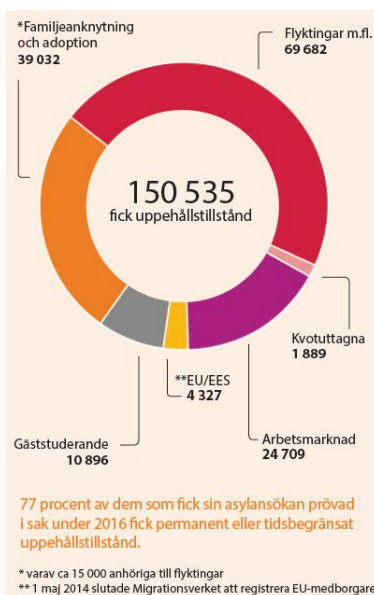
---

<sup>10</sup> Migrationsverket (2017). Verksamhets- och utgiftsprognos 2017-04-26.

<sup>11</sup> Skolverket (2016). PM: Nyinvandrade elever i grundskolan.

Sverige. Personer som invandrar mot bakgrund av arbete eller studier lämnar ofta Sverige efter några år. De som invandrat som flyktingar eller av familjescäl stannar i högre uträkning kvar i Sverige.<sup>12</sup> För första gången sedan början på 90-talet var flyktingar och skyddsbehövande den största gruppen som gavs uppehållstillstånd i Sverige år 2016. Tidigare har familjeanknytning varit det vanligaste skälet. År 2015 var det t.ex. 40 procent som fick uppehållstillstånd för att kunna flytta till en anhörig<sup>13</sup> i Sverige, av totalt 109 610 beviljade uppehållstillstånd. Figur 3.1 visar uppdelning av skälen till uppehållstillstånd för 2016.

**Figur 3.1** Uppdelning av skäl till uppehållstillstånd i Sverige år 2016



Källa: Migrationsverket

<sup>12</sup> SCB (2016). Integration – utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet. Integration: rapport 9.

<sup>13</sup> Anhöriginvandring, eller anknytningsinvandring, är när en person vill flytta till Sverige på grund av att de har en anhörig som har uppehållstillstånd i Sverige eller är svensk medborgare. Det gäller make, maka, sambo eller barn under 18 år och adoptivbarn. Anhöriginvandringen är den som kommer till Sverige och anknytningspersonen är den som redan bor i Sverige.

Av figur 3.1 ovan framgår att det 2016 var 150 535 personer som fick uppehållstillstånd varav strax under 50 procent fick det som flyktingar eller kvotuttagna. Familjeanknytning stod för 26 procent av beviljade uppehållstillstånd.<sup>14</sup>

### 3.3 Ojämn fördelning av nyanlända elever mellan landets kommuner, huvudmän och skolor

Antalet nyanlända elever i Sverige har ökat betydligt under de senaste åren. Ett större mottagande av nyanlända elever ställer högre krav på huvudmän och skolors mottagande, organisation och arbetssätt. Det innebär både praktiska och kvalitetsmässiga frågor att lösa, som t.ex. ett ökat behov av lärare och andra yrkesgrupper i skolan. När det gäller lärare handlar det framför allt om lärare i svenska som andraspråk, modersmållärare och studiehandledare i modersmål. På många håll råder dessutom brist på skollokaler.<sup>15</sup> När det gäller hur många nyanlända elever som varje kommun, huvudman och skola tar emot varierade antalet stort inom landet.

Jämfört med tidigare så tar storstadskommunerna andelsmässigt ganska få nyanlända elever, dock fortfarande antalmässigt flest elever, och vissa mindre kommuner tar emot förhållandevis många elever. Läsåret 2016/17 utgjorde t.ex. andelen nyinvandrade elever i grundskolan nästan 14 procent av eleverna i glesbygds- och varuproducerande kommuner<sup>16</sup>. Den lägsta andelen nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund<sup>17</sup> fanns i förortskommuner till både storstäderna och större städer.<sup>18</sup>

Sett till grundskolans samtliga årskurser återfanns hösten 2016 nästan 41 procent av de nyinvandrade och elever med okänd bakgrund i 29 kommuner, dvs. 10 procent av kommunerna i Sverige. Året innan var andelen nyinvandrade och elever med okänd bakgrund 46 pro-

---

<sup>14</sup> Information och statistik från Migrationsverkets hemsida om uppehållstillstånd och folder "Migrationsverket mitt i världen 2016". Hämtat i april 2017.

<sup>15</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, SKL(2010). Nyanlända elevers utbildning – goda exempel från tio kommuner.

<sup>16</sup> Bygger på SKL:s kommungruppsindelning från 2011. Från och med den 1 januari 2017 finns en ny kommungruppsindelning.

<sup>17</sup> Elever med okänd bakgrund saknar personnummer samt enstaka elever som har skyddad identitet med hemliga personnummer. Dessa var innan 2015 inkluderade i redovisningsgrupperna svensk bakgrund respektive totalt exklusive nyinvandrade elever.

<sup>18</sup> Skolverket (2017). PM: Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2016/17.

cent. Två av tre elever har de senaste två läsåren återfunnits i 72 kommuner, dvs. 25 procent av kommunerna.<sup>19</sup> I statistik från våren 2016 framkommer att det i 49 av Sveriges 290 kommuner inte fanns några elever med okänd bakgrund i årskurs 9. I sju av dessa 49 kommuner fanns inte heller några nyinvandrade elever, folkbokförda under de senaste fyra åren.<sup>20</sup>

Flest nyinvandrade och elever med okänd bakgrund finns till antalet i storstäderna. Stockholm (4 723), Göteborg (3 738) och Malmö (2 928). De tio kommuner som har andelmässigt<sup>21</sup> flest nyinvandrade och elever med okänd bakgrund hösten 2016, alla har över 25 procent, är Ljusnarsberg, Hultsfred, Högsby, Lessebo, Flen, Norberg, Filipstad, Haparanda, Hylte och Gullspång.<sup>22</sup> Utredningen har genomfört intervjuer med ett antal huvudmän bl.a. Stockholm, Malmö, Lessebo, Filipstad, Norberg och Gullspång om organisation av nyanlända elevers utbildning. För mer information se avsnitt 4.5.

### 3.3.1 Fördelning av elever på huvudmannnivå och skolenheter

Antalet nyinvandrade elever inklusive elever med okänd bakgrund varierade hösten 2016 mellan 11 och 4 723 elever i de olika kommunerna. Denna variation har samband med skillnaderna i det totala antalet elever i kommunerna som varierar mellan 225 och nästan 86 000 elever. Majoriteten av de nyinvandrade och elever med okänd bakgrund går i kommunala skolenheter, 95 procent. Denna andel har legat relativt stabil mellan 93 och 95 procent sedan läsåret 2008/09.

Figur 3.2 visar andel nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund fördelade på typ av huvudman. Andelen nyinvandrade eller elever med okänd bakgrund utgjorde totalt nästan 9 procent av de elever som gick i kommunala skolenheter. Motsvarande andel för elever i skolenheter med enskild huvudman var 2,9 procent.<sup>23</sup> Skillnaden har ökat jämfört med 2008 då andelen nyinvandrade och

<sup>19</sup> Skolverket (2016). PM: Nyinvandrade elever i grundskolan och Skolverket (2017). PM: Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2016/17.

<sup>20</sup> Skolverket (2016). PM: Slutbetyg i grundskolan, våren 2016.

<sup>21</sup> Hösten 2015 var andelen högst i Borgholm, Ljusnarsberg, Åsele, Norberg, Överkalix, Storfors, Askersund, Laxå, Älvdalen och Hultsfred.

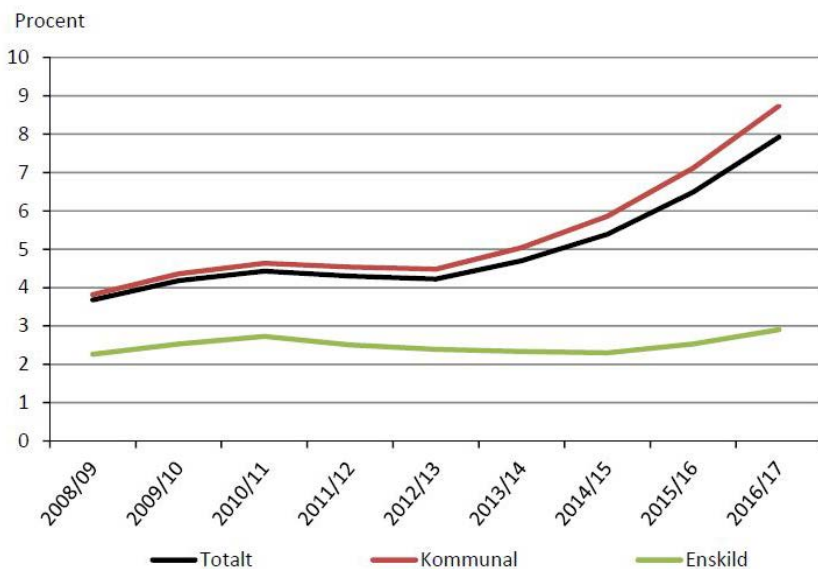
<sup>22</sup> Skolverket (2017). PM: Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2016/17.

<sup>23</sup> Skolverket (2017). PM: Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2016/17.



elever med okänd bakgrund var 3,8 procent i kommunala skolenheter och 2,3 procent i fristående skolenheter.<sup>24</sup>

**Figur 3.2** Andel (%) nyinvandrade och elever med okänd bakgrund, totalt fördelade på typ av huvudman läsåren 2008/09–2016/17



Källa: Skolverket

## Skolenhetsnivå

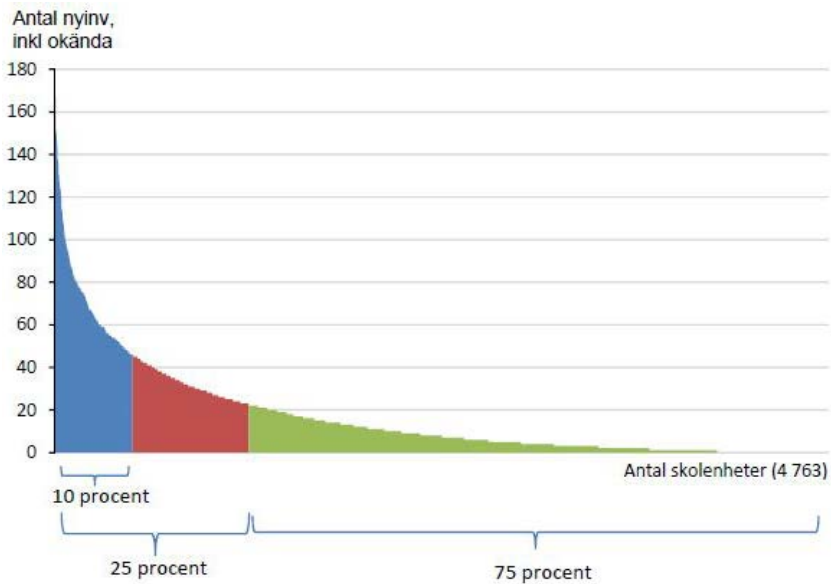
Av skolenheterna med kommunal huvudman var det 89 procent som hade en eller flera nyinvandrade elever eller elever med okänd bakgrund läsåret 2016/17. Andelen har ökat med 4 procentenheter jämfört med läsåret innan. Motsvarande andel för enskild huvudman var 69 procent. Andelen har minskat med 1 procentenhet jämfört med läsåret innan. Skolenheter med en hög andel nyinvandrade elever och eller elever med okänd bakgrund kan bl.a. vara skolenheter med förberedelseklasser, mottagningsenheter eller skolenheter med internationell profil.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Skolverket (2016). PM: Nyinvandrade elever i grundskolan.

<sup>25</sup> Skolverket (2017). PM: Elever och skolenheter i grundskolan läsåret och Skolverket (2016). PM: Nyinvandrade elever i grundskolan.

Som visas i figur 3.3 är antalet nyinvandrade och eller elever med okänd bakgrund ojämnt fördelade på skolenheterna. Hösten 2015 återfanns hälften av dessa elever i 10 procent av alla skolenheter och 75 procent av eleverna fanns i 25 procent av skolenheterna. Hösten 2016 har situationen förändrats något till det bättre genom att 43 procent av eleverna går på 10 procent av skolenheterna och 72 procent går på 25 procent av skolenheterna.<sup>26</sup>

**Figur 3.3** Antal nyinvandrade inklusive elever med okänd bakgrund per skolenhet i grundskolan, höstterminen 2015



Källa: Skolverket.

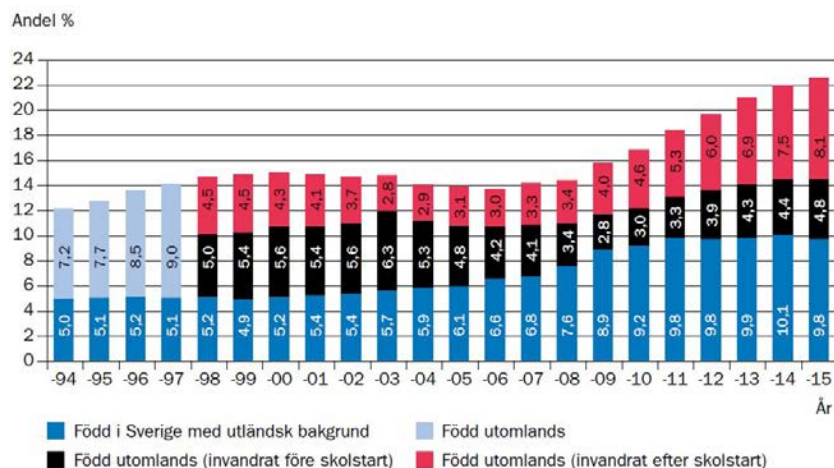
De tio procenten i blått i figur 3.3 ovan utgörs av 476 skolenheter varav 462 är kommunala. Nästan hälften ligger i storstadskommunerna eller i större städer. I de 476 skolenheter är andelen elever med utländsk bakgrund generellt hög och föräldrarna till eleverna i dessa skolor har i genomsnitt lägre utbildning än riksgenomsnittet.

<sup>26</sup> Skolverket (2016). PM: Nyinvandrade elever i grundskolan.

### 3.4 Sverige har en förändrad elevsammansättning

Under perioden 1994–2016 ökade andelen elever med utländsk bakgrund i Sverige från ungefär 12 till nästan 24 procent. Andelen utlandsfödda har även ökat från drygt 7 till nästan 13 procent. Den största ökningen förekom mellan 2006–2016. I början av denna period ökade andelen som är födda i Sverige med utländsk bakgrund medan det i slutet av denna period framför allt sker en ökning av utlandsfödda elever.<sup>27</sup> Som tidigare beskrivits har antalet asylsökande ökat kraftigt de senaste åren med en historisk topp 2015 då Sverige tog emot 70 384 asylsökande barn. I figur 3.4 visas utvecklingen över tid för andelen elever med utländsk bakgrund.

**Figur 3.4 Andelen elever (%) med utländsk bakgrund årskurs 9, 1994–2015<sup>28</sup>**



\* För perioden 1994–1997 saknar Skolverket uppgift om invandringsålder vilket gör att det inte går att särskilja elever som invandrat före eller efter ordinarie skolstart.<sup>16</sup>

Källa: Skolverket

<sup>27</sup> Skolverket (2016). Invandringens betydelse för skolresultaten och Skolverket (2017). PM: Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2016/17.

<sup>28</sup> För perioden 1994–1997 saknar Skolverket uppgift om invandringsår vilket gör att det inte går att särskilja elever som invandrat före eller efter ordinarie skolstart.

Hösten 2008 fanns det drygt 30 200 nyinvandrade elever i grundskolan vilket motsvarade 3,4 procent av eleverna. Hösten 2016 har antalet stigit till 56 500 nyinvandrade elever, andelen är 5,6 procent. Det innebär att de nyinvandrade eleverna har ökat med nästan 87 procent på åtta år. De enskilt största ökningarna under perioden har skett de senaste två senaste läsåren, från 41 800 elever läsåret 2014/15 till 65 500 elever 2016/17. Elever med okänd bakgrund har i sin tur nästan åttadubblats på åtta år från 2 700 elever 2008 till 23 600 elever hösten 2016. Totalt utgjorde elever med okänd bakgrund 2,3 procent av eleverna i grundskolan senaste läsåret. Andelen har ökat med cirka en procent jämfört med föregående läsår. Nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund utgjorde tillsammans 7,9 procent av eleverna läsåret 2016/17 och uppgick till cirka 80 000 elever.<sup>29</sup> Den stora ökningen av nyanlända elever innebar att ett flertal kommuner 2015 fick en ökning på 20–50 procent barn i kommunen, beroende på ålder. I t.ex. Åsele ökade andelen barn i åldern 13–15 år (årskurs 7–9) med nästan 40 procent under 2015. Ljusnarsberg hade en motsvarande ökning för 13–15 åringar på nästan 30 procent.<sup>30</sup>

Av de nyinvandrade eleverna var 52 procent pojkar och 48 procent flickor läsåren 2015/16 och 2016/17. Bland eleverna med okänd bakgrund är det 66 procent pojkar och 34 procent flickor. Andelen pojkar är högre i årskurs 8 och 9 jämfört med de andra årskurserna. Figur 3.5 visar att det under en tidsperiod skett en förändring av både ålderssammansättning och fördelning mellan flickor och pojkar bland nyinvandrade eller elever som har okänd bakgrund. De senaste tre åren uppvisar en ökning av dessa elever i både de lägsta och högsta årskurserna. Ökningen är störst för pojkar med okänd bakgrund i årskurs 7–9. Elevsammansättningen har därmed förändrats mer bland pojkarna än bland flickorna.<sup>31</sup>

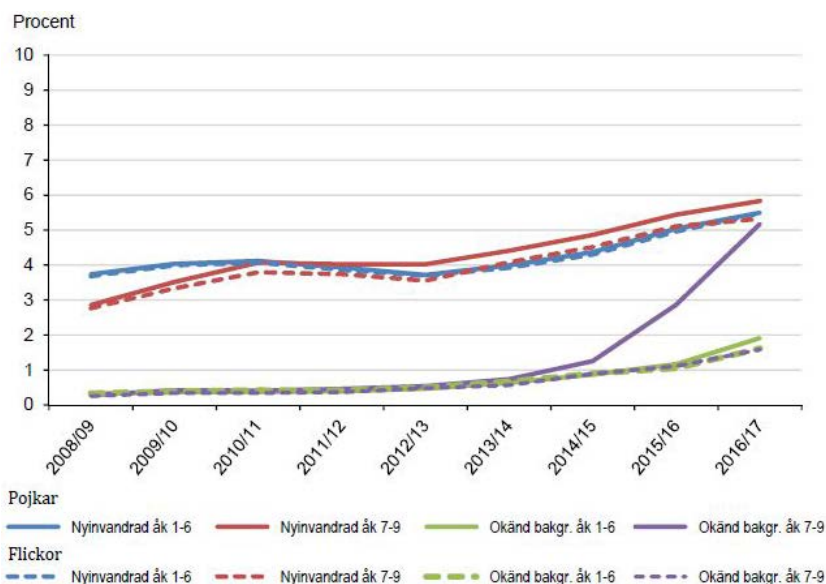
---

<sup>29</sup> Skolverket (2017). PM: Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2016/17.

<sup>30</sup> Skolverket (2016). PM: Nyanlända aktuell statistik nov 2015.

<sup>31</sup> Skolverket (2016). PM: Nyinvandrade elever i grundskolan och Skolverket (2017). PM Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2016/17.

**Figur 3.5** Andel (%) nyinvandrade och elever med okänd bakgrund av samtliga flickor och pojkar i respektive årskurs, läsåren 2008/09–2016/17



Källa: Skolverket

### 3.5 Fler elever börjar sent i grundskolan och har en annan skolbakgrund jämfört med tidigare

Under perioden 2006 och 2015 sker, som beskrivits ovan, en markant ökning av andelen elever med utländsk bakgrund – först när det gäller elever födda i Sverige med utländsk bakgrund och sedan när det gäller utlandsfödda elever. Statistiken visar också att det mellan 2006–2015 sker en betydande ökning av andelen elever i årskurs 9 som invandrat efter ordinarie skolstartsålder, från cirka 3 till drygt 8 procent. När de utlandsfödda eleverna invandrar till Sverige har stor betydelse för skolresultaten (se avsnitt 3.6). Den genomsnittliga invandringsåldern ökade med i genomsnitt två år under perioden 2007–2010. Enligt Statens skolverk betyder det att de utlandsfödda eleverna, i genomsnitt, har två år färre i svensk skola på sig

att uppnå skolans kunskapskrav jämfört med motsvarande elevgrupp vid mitten av 00-talet.<sup>32</sup>

Från 2008 har det också skett en tydlig förändring när det gäller vilka länder som de utrikes födda eleverna har invandrat från. Detta har betydelse vad gäller vilken skolgång eleven har med sig från hemlandet och vilket modersmål eleven talar. Betydligt fler elever har de senaste åren kommit från länder vars skolsystem är relativt utvecklade.<sup>33</sup> Eleverna kan också ha en lång period bakom sig med bristande utbildning som har sin grund i att de t.ex. har varit på flykt. Elevens modersmål har även betydelse då det är olika svårt att lära sig svenska beroende på hur närbesläktade språken är. Det anses generellt svårare att lära sig svenska för elever från länder som t.ex. Irak, Afghanistan, Somalia och Syrien jämfört med de mer närliggande områdena i före detta Jugoslavien, varifrån en stor del av flyktinginvandringen skedde på 1990-talet.<sup>34</sup>

Att eleverna invandrat från länder med en låg utvecklingsnivå behöver inte betyda att de har en låg socioekonomisk bakgrund. De som har invandrat under senare år förefaller dock enligt Statens skolverk ha föräldrar med en lägre utbildningsnivå jämfört med tidigare. Fram till mitten av 00-talet hade de utlandsfödda elevernas föräldrar en utbildningsnivå som var i närhet med föräldrar till elever med svensk bakgrund. Under de senaste tre–fyra åren har dock den genomsnittliga utbildningsnivån hos föräldrar till utlandsfödda elever sjunkit. I sammanhanget poängteras att det är en stor grupp nyinvandrade elever, 20 procent, vars uppgifter om föräldrars utbildningsnivå saknas. Av eleverna födda i Syrien hade 36 procent föräldrar med eftergymnasial utbildning. Motsvarande andel för hela elevgruppen nyinvandrade var 30 procent.<sup>35</sup>

När det gäller skolresultaten har föräldrarnas utbildningsnivå betydelse för såväl andelen behöriga till gymnasieskola som till högskola och universitet. Sannolikheten för att en elev ska uppnå behörighet till gymnasieskolan är högre om föräldrarna har eftergymnasial utbildning. Detta gäller för både inrikes och utrikes födda men har större betydelse för inrikes födda än för utrikes. Det är nästan fyra

---

<sup>32</sup> Skolverket (2016). Invandringens betydelse för skolresultaten.

<sup>33</sup> Skolverket delar upp invandringsländerna utifrån klassificeringen Human Development Index (HDI). För mer information se Skolverkets rapport.

<sup>34</sup> Skolverket (2016). Invandringens betydelse för skolresultaten.

<sup>35</sup> Skolverket (2016). Invandringens betydelse för skolresultaten.

gångar så vanligt för inrikes födda elever som har föräldrar med lång eftergymnasial utbildning att uppnå behörighet jämfört med alla inrikes födda. För de elever som är utrikes födda är sannolikheten nära tre gånger högre för de som har föräldrar med lång eftergymnasial utbildning.<sup>36</sup>

## 3.6 Elevernas kunskapsresultat

### 3.6.1 Övergripande resultatutveckling 2011–2016 i grundskolan

Under perioden 2011–2016 har resultaten i grundskolan både stigit och sjunkit. Meritvärdet har stigit för varje år medan andelen som uppnår behörighet till yrkesprogram i stort sett, med undantag för ett år, har sjunkit. Andelen elever som uppnår kunskapskraven i alla ämnen har varit relativt stabilt. Bilden av att resultatet går åt båda håll bekräftas om statistiken granskas på ämnesnivå. Vid en jämförelse mellan de senaste läsåren framgår att det var fler elever som når de högsta betygsstegen, samtidigt som fler elever också fick de lägsta betygen. Det innebär att skillnaderna mellan elevernas resultat ökar.<sup>37</sup>

Hur resultatet 2016 beskrivs beror på om elever med okänd bakgrund inkluderas eller inte i uppgifterna<sup>38</sup>. Inkluderas samtliga elever har kunskapsresultatet sjunkit jämfört med föregående läsår. Det nationella resultatet exklusive okänd bakgrund visar dock att andelen elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen har ökat något till drygt 78 procent. Elevernas genomsnittliga meritvärde, både för 16 och 17 ämnen, fortsätter liksom tidigare år att öka. Meritvärdet har ökat såväl för pojkar som för flickor. Behörigheten till yrkesprogram ökar också, cirka en procentenhet. Senast behörigheten ökade var 2012.<sup>39</sup> Av tabell 3.2 framgår resultatutvecklingen de senaste fem läsåren avseende andelen elever som uppnått kunskapskraven i alla

---

<sup>36</sup> SCB (2016). Integration: rapport 9 och Skolverkets lägesbedömning 2015.

<sup>37</sup> SKL (2016). Öppna jämförelser Grundskola. Tema nyanlända elever.

<sup>38</sup> Den stora förändringen i elevsammansättningen i åk 9 tillsammans med svårigheter att betygsätta elever som kommit till Sverige kort tid innan slutbetygen sattes gör enligt Skolverket att resultaten inte är direkt jämförbara med tidigare år. I den officiella statistiken på nationell nivå på skolverket.se kompletterades statistiken 2016 med att även visa resultaten för samtliga elever exklusive elever med okänd bakgrund.

<sup>39</sup> Skolverket (2016). PM: Slutbetyg i grundskolan, våren 2016.

ämnen, meritvärden om 16 respektive 17 ämnen, och yrkesprogramsbehörighet.

**Tabell 3.2 Resultatutveckling 2011–2016 för andelen elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen, meritvärden om 16 respektive 17 ämnen och yrkesprogramsbehörighet**

Läsår	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/2015 exkl. okänd bakgrund	2014/2015 samtliga elever	2015/2016 exkl. okänd bakgrund	2015/2016 samtliga elever
Elever i åk 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen, andel (%)	77,4	77,0	77,4	77,7	77,0	78,1	74,4
Elever i åk 9 genomsnitt meritvärde (16 ämnen)	211,4	213,1	214,8		217,1	221,2	216,3
Elever i åk 9 genomsnitt meritvärde (17 ämnen)					224,7	229,2	224,1
Elever i åk 9 som är behöriga till yrkesprogram andel %	87,5	87,6	86,9	86,4	85,6	87,3	83,1

*Källa:* Skolverket

I följande avsnitt presenteras nyckeltalen i tabell 3.2 uppdelat utifrån elevernas bakgrund och där statistik finns för nyinvandrade och elever med okänd bakgrund.

### 3.6.2 Meritvärde

Alla ämnen i grundskolan är obligatoriska, med undantag för moderna språk<sup>40</sup>, modersmål och teckenspråk. Eleverna söker till gymnasieskolan med ett meritvärde som räknas fram utifrån elevens slutbetyg. Meritvärdet är ett komplement till behörighetskrav och beräknas som summan av betygsvärdena.<sup>41</sup> Det är endast de elever som har

<sup>40</sup> Moderna språk omfattar alla språk utom svenska, svenska som andraspråk, engelska, klassisk grekiska, latin och teckenspråk.

<sup>41</sup> Betyget F ger betygsvärdet 0, E värdet 10, D värdet 12,5, C värdet 15, B värdet 17,5 och A ger betygsvärdet 20. Även om eleven fått betyg i färre ämnen än 16 kan betyget i moderna språk som språkval läggas till meritvärdet, men då kan eleven inte komma upp i det maximala meritvärdet 340 poäng.



minst ett godkänt betyg, det vill säga de med lägst meritvärde 10 som ingår i den officiella statistiken för genomsnittligt meritvärde. I beräkningarna ingår således inte elever som saknar godkänt betyg, dvs. har icke godkänt betyg F, streck eller anpassad studiegång i alla ämnen.

Det genomsnittliga meritvärdet för riket har ökat under många år, fram till 2016 då trenden stannat av. Om elever med okänd bakgrund utesluts i statistiken fortsätter dock meritvärdet att öka 2016. Flickorna har i genomsnitt ett högre meritvärde än pojkarna, oavsett om det är 16 eller 17 ämnen. Minst är skillnaden i idrott och hälsa och i matematik. Pojkarnas genomsnittliga meritvärde har sjunkit med drygt tre meritvärdespoäng medan flickornas ökat med lika mycket från 2015 till 2016. Exkluderas elever med okänd bakgrund har dock meritvärdet ökat för såväl pojkarna som för flickorna.<sup>42</sup>

I figur 3.6 syns att skillnaden i meritvärde mellan elever med svensk bakgrund och utländsk bakgrund födda i Sverige inte är så stor och har varit relativt konstant under 16 år. Elever med svensk bakgrund har dock något bättre resultat. Vid jämförelse mellan elever med svensk bakgrund och utländsk bakgrund födda utomlands finns en större skillnad som dessutom ökat under åren. Differensen är som högst 2015 och 2016 och ligger på cirka 50 betygspoäng. Nyinvandrade elevers meritvärde har ökat de senaste två åren men ligger betydligt lägre, cirka 100 betygspoäng, än för elever med svensk bakgrund. Då nästan hälften av eleverna med okänd bakgrund saknar godkända betyg i samtliga ämnen försvinner dessa elevers resultat ur beräkningarna. Uppdelat på kön betyder det att hälften av pojkarna med okänd bakgrund och en tredjedel av flickorna med okänd bakgrund saknar godkända betyg och att de inte finns med i beräkningen av meritvärdet. Bland de elever med okänd bakgrund som finns med i beräkningarna uppnådde de ett genomsnittligt meritvärde 2015/16 på cirka 45 poäng, vilket gäller både vid 16 och 17 ämnen.<sup>43</sup>

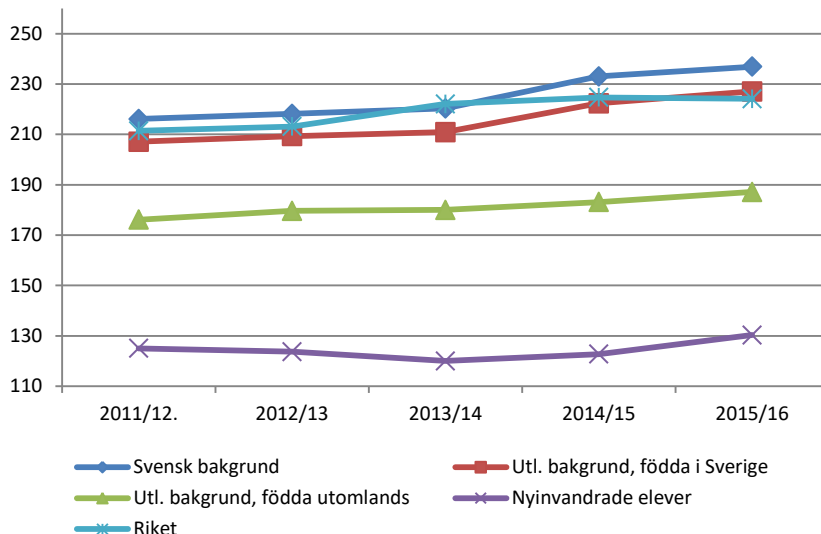
---

<sup>42</sup> Skolverket (2016). PM: Slutbetyg i grundskolan, våren 2016 och Skolverkets statistik i tabeller.

<sup>43</sup> Skolverket (2016). PM: Slutbetyg i grundskolan, våren 2016 och Skolverkets statistik i tabeller avseende grundskola.

**Figur 3.6** Genomsnittligt meritvärde uppdelat på bakgrund och riket, 2011–2016

Avser resultat i 16 ämnen från till 2013/14 och därefter är snitt baserat på 17 ämnen.



Källa: Skolverket

### 3.6.3 Andel elever som når eller inte når kunskapskraven i alla ämnen

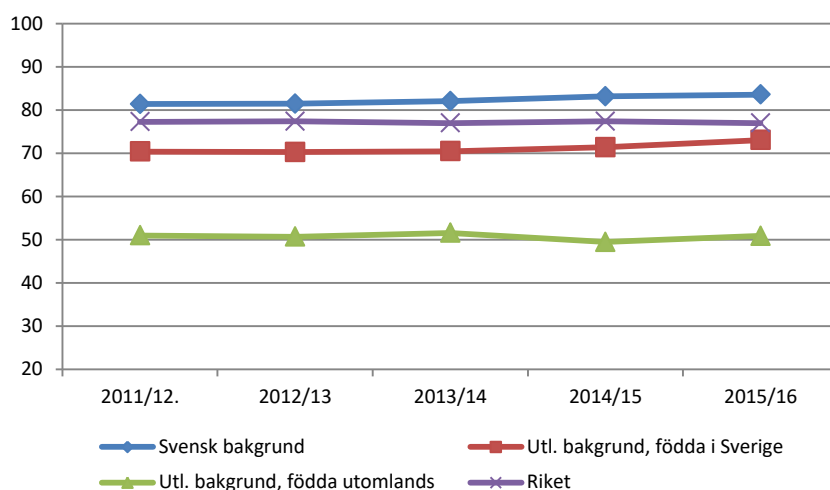
Andelen elever som klarar kunskapskraven i alla ämnen har mellan år 2000–2016 varierat mellan 75,5 till 77,3 procent. Sett till samtliga elever i årskurs 9 sjunker andelen elever som uppnått godkända betyg i alla ämnen 2016 jämfört med föregående läsår. Skälet är framför allt att andelen elever som inte uppnått godkänt betyg i något ämne alls har ökat med 2 procentenheter. Andel elever som klarar alla kunskapskrav ökar dock något om eleverna med okänd bakgrund exkluderas. Skillnaden i resultat är större i detta mått än för respektive ämne vilket beror på att elever med anpassad studiegång<sup>44</sup> ingår i beräkningarna.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Anpassad studiegång innebär att skolan frångår timplanen för en elev, t.ex. genom att ta bort ämnen. Läsåret 2015/16 är det närmare 8 procent av eleverna i årskurs 9 som i ett eller flera ämnen har fått ett uteblivet betyg på grund av anpassad studiegång. Bland eleverna med okänd bakgrund är denna andel 54 procent.

<sup>45</sup> Skolverket (2016). PM: Slutbetyg i grundskolan, våren 2016.

Av figur 3.7 framgår att över 80 procent av eleverna med svensk bakgrund uppnår godkänt i alla ämnen läsåret 2015/16. Elever med utländsk bakgrund som är födda i Sverige presterar i närhet med snittet för riket och andelen som uppnår godkänt i alla ämnen har även ökat de senaste två läsåren. För elever med utländsk bakgrund som är födda utomlands är det en betydligt lägre andel elever som uppnår kunskapskraven i alla ämnen. Skillnaden jämfört med andra elevgrupper har också blivit större sedan 2000. Andelen nyinvandrade elever som uppnår kunskapskraven i alla ämnen finns inte med i figuren men andelen ligger på cirka 20 procent, se även tabell 3.3. nedan.

**Figur 3.7** Andel (%) elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen



Källa: Skolverket databas Siris

I tabell 3.3. går att utläsa att det var nästan 3 700 elever (3,5 procent) i årskurs 9, våren 2016, som inte fick godkända betyg (A–E) i något ämne alls. Majoritet av dessa, drygt 2 500, är elever med okänd bakgrund. Drygt 350 är nyinvandrade elever, cirka 80 elever har invandrat före skolstart eller under årskurs 1–5 och strax över 700 elever är födda i Sverige.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Skolverket (2016). PM: Slutbetyg i grundskolan, våren 2016.

**Tabell 3.3** Antal elever som uppnått eller inte uppnått godkända betyg A–E i alla ämnen utifrån elevernas bakgrund, våren 2016 i årskurs 9

Avser elever med A–F, streck eller anpassad studiegång.

	Född i Sverige	Född utomlands, invandrat före åk 6	Nyinvandrad	Okänd bakgrund
Uppnått i alla ämnen	71 172	5 975	1 028	132
Saknar i ett ämne	5 214	677	470	48
Saknar i två eller fler ämnen	9 270	1 856	3 128	2 659
Saknar i alla ämnen	712	85	351	2 536
<b>Totalt antal elever</b>	<b>86 368</b>	<b>8 793</b>	<b>4 977</b>	<b>5 375</b>

Källa: Skolverket

Av tabell 3.3 ovan framgår att det var 1028 nyinvandrade elever som uppnår godkänt i alla ämnen. Utredningen har här beställt statistik av Skolverket om i vilken årskurs dessa elever har invandrat till Sveriges. Av tabellen, 3.4, syns att majoriteten av eleverna invandrat under årskurs 5. Vidare att väldigt få nyinvandrade elever i årkurs 8 eller 9 klarar godkänt i alla ämnen.

**Tabell 3.4** Nyinvandrade elever i årkurs 9, våren 2016, som uppnår godkänt i alla ämnen och vilket år de invandrat

Nyinvandrade elever (första invandringsår <sup>47</sup> )	Totalt antal elever	Antal uppnått i alla ämnen	Andel uppnått i alla ämnen
Invandrat under ht åk 5 (2012)	593	237	40,0
Invandrat under åk 6 (2013)	1 483	384	25,9
Invandrat under åk 7 (2014)	1 347	282	20,9
Invandrat under åk 8 (2015)	1 277	112	8,8
Invandrat under vt i åk 9 (2016)	277	12	4,3
<b>Totalt</b>	<b>4 977</b>	<b>1 028</b>	<b>100</b>

Källa: Uppgifter beställda från Skolverket

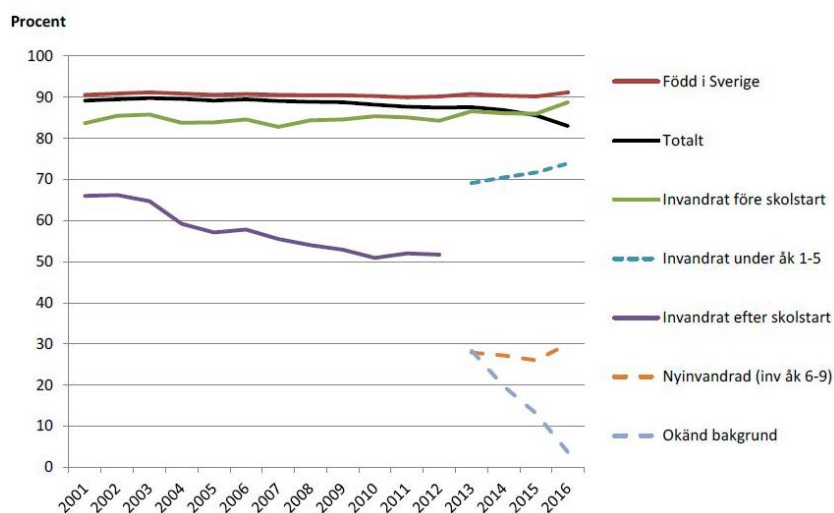
### 3.6.4 Behörighet till gymnasieskolans nationella program

Andelen som är behöriga till nationella program våren 2016 sjunker med 2,5 procentenheter till totalt 83,1 procent jämfört med våren 2015. Uppdelat på elevernas bakgrund visar statistiken dock att det

<sup>47</sup> Första invandringsår betyder att eleven inte har varit folkbokförd i Sverige tidigare.

endast är eleverna med okänd bakgrund vars behörighet sjunker. Inom alla andra elevgrupper ökar andelen behöriga jämfört med året innan. Om eleverna med okänd bakgrund räknas bort har elever behöriga till ett nationellt yrkesprogram ökat med nästan 1 procentenhet, till 87,3 procent jämfört med vårterminen 2015. För gruppen elever födda i Sverige ligger andelen behöriga relativt konstant under de senaste 16 åren och nio av tio elever uppnår behörighet. Det är en högre andel flickor än pojkar som uppnår gymnasiebehörighet. Det gäller för både inrikes och utrikes födda elever. För de elever som invandrat sent, mellan årkurs 6–9, ökade behörigheten, från 26 procent vårterminen 2015 till 30 procent vårterminen 2016. Inom gruppen elever med okänd bakgrund sjönk dock behörigheten kraftigt från 13 procent 2015 till 4 procent 2016.<sup>48</sup>

**Figur 3.8** Andel (%) elever behöriga till yrkesprogram, fördelat på elevernas bakgrund åren 2001–2016



Källa: Skolverket

I diagrammet, figur 3.8, visas andel elever som är behöriga att söka till gymnasieskolans yrkesprogram bland elever med olika bakgrund, under de senaste sexton åren. Skolverket poängterar att dessa elev-

<sup>48</sup> Skolverket (2016). PM: Slutbetyg i grundskolan, våren 2016.

grupper är mycket heterogena över tid. De invandrade eleverna, även inom respektive grupp, har gått i svensk skola olika lång tid och har dessutom olika förkunskaper med sig från tidigare skolgång, vilket kan variera från år till år.

### 3.6.5 Antalet år i svensk skola har stor effekt på behörigheten till gymnasiet

Statistiken i figur 3.8 visar även att det år eleverna invandrar har stor betydelse för sannolikheten att ha gymnasiebehörighet efter årskurs 9. Enligt Skolverket har elever som invandrat efter skolstartsalder haft en avgörande betydelse för den försämrade gymnasiebehörigheten på nationell nivå under de senaste åren – både genom att andelen elever ökat och genom att deras gymnasiebehörighet under flera år försämrats.<sup>49</sup>

Enligt Statistiska centralbyrån (SCB) har elever som invandrar före skolstart tre gånger så stor sannolikhet att uppnå gymnasiebehörighet jämfört med alla utrikes födda. Av de som invandrar före högstadiet, 7–12 år, är sannolikheten drygt 30 procent högre än genomsnittet för alla utrikes födda. För de som invandrar i ålder 13 år eller senare är sannolikheten nästan 70 procent lägre än för genomsnittet att vara behörig till gymnasieskolan. SCB har också analyserat behörigheten utifrån födelseregion, grund för bosättning och ålder för invandring mellan 2011–2015. I tabell 3.5 syns att av de som invandrat mellan 7–12 år är det ungefär åtta av tio som uppnår behörighet om de är födda i Norden eller i övriga Europa. För de som är födda utanför Europa är det nästan sju av tio som uppnår gymnasiebehörighet. För de elever som kommer vid 13 års ålder eller senare sjunker behörigheten rejält. För de som kommer från övriga Europa uppnår 46 procent av flickorna och 41 procent av pojkarna behörighet. Om eleverna kommer från ett land utanför Europa uppnår 23 procent av flickorna och 20 procent av pojkarna behörighet. Inom denna grupp är det framför allt flyktingar och deras anhöriga som i minst utsträckning uppnår gymnasiebehörighet. Skillnaderna mellan flyktingar och deras anhöriga och övriga

---

<sup>49</sup> Skolverket (2016). Invandringens betydelse för skolresultaten.

grupper är större för elever som invandrat som tonåringar jämfört med för dem som var yngre då de invandrade.<sup>50</sup>

**Tabell 3.5 Andel flickor och pojkar behöriga till gymnasieskolan efter födelseregion, grund för bosättning och ålder vid invandring**

År 2011–2015. Procent (%).

	Inrikes födda	Utrikes födda, ålder vid invandring		
		0–6 år	7–12 år	13år –
<b>Flickor</b>				
Sverige	91			
Norden		91	85	65
Övriga Europa		85	77	46
Utanför Europa		87	67	23
<i>Flyktingar och deras anhöriga</i>		83	65	20
<i>Övriga anhöriga</i>		90	71	27
<i>Övriga</i>		91	80	51
<b>Pojkar</b>				
Sverige	89			
Norden		90	83	66
Övriga Europa		84	76	41
Utanför Europa		84	64	20
<i>Flyktingar och deras anhöriga</i>		81	63	18
<i>Övriga anhöriga</i>		87	67	27
<i>Övriga</i>		89	78	38

Källa: SCB

### 3.6.6 Stora skillnader i skolämnen

Som nämnts ovan är alla ämnen i grundskolan är obligatoriska, med undantag för moderna språk, modersmål och teckenspråk. När det gäller ämnet svenska kan rektorn besluta om svenska som andraspråk ersätter ämnet svenska.

I tabell 3.6 visas andel elever som uppnår godkänt betyg i respektive ämne uppdelat på elever med svensk- och utländsk bakgrund, nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund läsåret 2015/16. I tabellen ingår inte resultatet i moderna språk på grund av att få nyinvandrade och elever med okänd bakgrund läser moderna språk.

<sup>50</sup> SCB (2016). Integration: rapport 9.

Av de nyinvandrade eleverna som läser moderna språk som språkval uppnår ungefär nio av tio elever godkända betyg. Av elever med okänd bakgrund som läser moderna språk uppnår cirka åtta av tio godkända betyg. De godkända betygen uppnås framför allt i spanska, franska och tyska.

**Tabell 3.6** Genomsnittlig betygspoäng och andel (%) elever som erhållit godkänt betyg (A–E) utifrån bakgrund

Läsåret 2015/16	Elever med svensk bakgrund <sup>51</sup>		Elever med utländsk bakgrund		Nyinvandrade elever		Elever med okänd bakgrund	
	Betygs-poäng	Betyg A–E, %	Betygs-poäng	Betyg A–E, %	Betygs-poäng	Betyg A–E, %	Betygs-poäng	Betyg A–E, %
Bild	14,8	97,4	12,4	92,6	11,5	81,2	5,0	30,3
Biologi	13,9	95,7	11,8	84,6	7,7	56,6	1,9	9,8
Engelska	15,2	95,9	12,7	82,7	6,5	45,6	2,1	12,3
Fysik	13,7	13,7	11,6	83,5	7,7	55,4	2,1	9,7
Geografi	14,2	96,1	12,0	85,4	7,6	55,7	1,9	9,9
Hem- och konsumentkunskap	15,0	97,2	13,2	89,9	9,3	68,3	2,7	15,0
Historia	14,2	95,9	12,1	85,2	7,6	55,6	2,0	9,4
Idrott och hälsa	15,1	95,5	12,7	84,7	8,6	61,6	2,8	17,6
Kemi	13,6	94,9	11,6	83,3	7,6	55,1	2,0	9,4
Matematik	13,1	93,7	11,1	83,2	8,4	62,1	2,8	16,6
Modersmål	17,1	96,8	16,6	95,2	16,8	94,7	13,6	80,9
Musik	14,9	97	13,3	90,9	10,0	74,2	3,7	21,3
Religionskunskap	14,1	96,1	12,4	87,1	8,0	59,0	2,2	10,5
Samhällskunskap	14,3	96,4	12,2	85,8	7,5	54,6	1,7	9
Slöjd	14,9	97,5	13,9	94,3	11,8	84,7	5,8	33,6
Svenska	14,2	96,3	13,9	95,4	10,0	63,8	5,1	17,1
Svenska som andra språk	10,7	83,2 <sup>52</sup>	8,9	67	4,7	38,4	0,6	3,9
Teknik	14,1	96,3	12,5	88,5	9,3	66,7	2,9	12,9

Källa: Skolverket

I tabellen ovan visas att nyinvandrade elevers ämnesresultat skiftar stort från som lägst andel godkända i svenska som andraspråk, cirka 38 procent, till 95 procent godkända i ämnet modersmål. Det är unge-

<sup>51</sup> För förklaring av begrepp och definitioner se avsnitt 2.3.

<sup>52</sup> Endast ett väldigt litet antal elever läser SVA totalt 357 av cirka 77 000 elever.



får åtta av tio elever som klarar godkänt i bild och slöjd. Svåraste ämnet efter svensk som andraspråk är engelska där endast 46 procent uppnår godkänt. För nyinvandrade elever är engelskan även det ämne som det skiljer sig mest i resultat, vid jämförelse med gruppen elever med svensk bakgrund, när det gäller andel elever som uppnår godkänt betyg. Därefter följer ämnena samhällskunskap och historia.

Det är en väldigt låg andel elever med okänd bakgrund som uppnår godkända betyg i ett ämne förutom i moderna språk och modersmål. Det är cirka 81 procent som får godkänt i modersmål. Därefter sker ett stort hopp till bild och slöjd där cirka tre av tio får godkänt betyg. Svåraste ämnet att få godkänt i är svenska som andraspråk där endast fyra procent uppnår betyg A–E. Det är drygt en av tio som får godkänt i något av de samhällsorienterade- eller naturorienterade ämnena.

### **3.7 Nyanlända elever som kommer sent i grundskolan har svårare att etablera sig**

Gymnasieskolan syftar till att ge eleverna en god grund för fortsatta studier och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Skolverkets statistik visar att ungdomar med utländsk bakgrund har sämre genomströmning än gymnasieelever totalt sett i genomsnitt. Det var 69 procent av eleverna med svensk bakgrund som 2014 tog examen inom tre år. För elever med utländsk bakgrund var andelen 43 procent. Den lägre graden av genomströmning gäller även sedan hänsyn tagits till föräldrarnas utbildningsnivå.<sup>53</sup>

SCB har även undersökt andelen elever som har slutbetyg<sup>54</sup> från gymnasiet vid 24 års ålder.<sup>55</sup> Precis som när det gäller grundskolan ökar andelen elever med slutbetyg från gymnasieskolan ju längre tid eleven varit i Sverige. Av tabell 3.7 framgår att för inrikes födda elever hade omkring åtta av tio slutbetyg från gymnasiet vid 24 års ålder. Bland utrikes födda elever som inflyttat före sju års ålder var andelen närmare åtta av tio kvinnor och knappt sju av tio män. Det fanns inga större skillnader mellan elever från olika födelseregioner.

<sup>53</sup> Skolverket (2014). PM: Betyg och statistik i gymnasieskolan 2013/14.

<sup>54</sup> Innan gymnasieexamen infördes krävdes "slutbetyg" från gymnasieskolan.

<sup>55</sup> I datamaterialet ingår personer födda åren 1983–1991 och som någon gång under perioden 1999–2015 var registrerade i gymnasieskolan.

När de gäller elever som invandrat vid 13 år eller äldre var det knappt fyra av tio kvinnor och drygt tre av tio män som hade slutbetyg från gymnasiet vid 24 års ålder. I denna grupp är skillnaden mellan personer födda i olika regioner större än de är för personer som var yngre då de invandrade. Andelen med slutbetyg var lägst bland personer födda utanför Europa. Det är färre personer som har fått slutbetyg från gymnasiet vid 24 års ålder om de invandrat som flyktingar och deras anhöriga samt övriga anhöriga. I denna grupp, flyktingar och dess anhöriga uppnår 33 procent av kvinnorna och 27 procent av tio männen slutbetyg från gymnasiet.<sup>56</sup>

**Tabell 3.7 Andel 24-åriga kvinnor och män med slutbetyg från gymnasieskolan efter födelseregion, grund för bosättning och ålder vid invandring**

2011–2015. Procent.

	Inrikes födda	Utrikes födda, ålder vid invandring		
		0–6 år	7–12 år	13 år –
<b>Kvinnor</b>				
Sverige	82			
Norden		73	71	61
Övriga Europa		77	73	46
Utanför Europa		75	65	32
<i>Flyktingar och deras anhöriga</i>		72	65	33
<i>Övriga anhöriga</i>		76	64	30
<i>Övriga</i>		80	76	46
<b>Män</b>				
Sverige	77			
Norden		67	70	58
Övriga Europa		69	63	44
Utanför Europa		66	57	28
<i>Flyktingar och deras anhöriga</i>		63	57	27
<i>Övriga anhöriga</i>		68	55	28
<i>Övriga</i>		71	74	38

Källa: SCB

<sup>56</sup> SCB (2016). Integration: rapport 9.

Både svensk och internationell forskning visar att utbildning är en av de viktigaste faktorerna för den enskilda individens möjlighet till arbete och försörjning. De finns flera svenska undersökningar<sup>57</sup> om vilka skillnader som finns mellan de som fullföljt jämfört med inte fullföljt sin gymnasieutbildning och resultaten är tydliga. En avslutad gymnasieutbildning ger betydligt större chanser till etablering på arbetsmarknaden, fortsatta studier och stabila inkomster. Statistiken visar att arbetslösheten bland unga kvinnor och män som inte har avslutat en gymnasieutbildning är ungefär dubbelt så hög som bland dem som har avslutat en sådan utbildning. Utan genomförd gymnasieutbildning ökar även risken för att åter bli arbetslös och de som inte har gymnasieutbildning är i högre uträkning långtidsarbetslösa.

För att få grundläggande behörighet till universitets- och högskoleutbildning ska en elev i sitt slutbetyg ha godkända betyg på kurser som omfattar minst 90 procent av de gymnasiepoäng som krävs för fullständigt program. Drygt sju av tio som är födda i Sverige har högskolebehörighet vid 24 års ålder. För utrikesfödda som invandrat före skolstart är andelen i genomsnitt sex av tio. Lägst högskolebehörighet finns i gruppen som invandrat vid 13 år eller senare. I denna grupp uppnår i genomsnitt 30 procent av kvinnorna och 24 procent av männen högskolebehörighet vid 24 års ålder.<sup>58</sup>

Några av de största utmaningarna som har identifieras för Sveriges skolsystem är den ökande resultatklyftan mellan utrikes och inrikes födda elever och hur Sverige ska integrera det stora antalet nyanlända elever i skolsystemet.<sup>59</sup>

### 3.8 Sammanfattande iakttagelser

Invandringen till Sverige har ökat markant under den senaste tioårsperioden med en historisk topp 2015 vilket inte minst har synts ut i kommunerna och i många klassrum. Människor rör sig mellan olika länder i världen. En del tvingas fly undan krig och förföljelse men

---

<sup>57</sup> Till exempel Skolverket som genomfört en longitudinell uppföljning av i vilken utsträckning ungdomar arbetar eller studerar ett, tre och fem år efter att de har slutat i gymnasieskolan. SCB har bl.a. gjort temarapporter (2012:5 och 2012:7) om etablering och inträde på arbetsmarknaden och SKL (2016). Utbildning – nyckeln till arbete.

<sup>58</sup> SCB (2016). Integration: rapport 9.

<sup>59</sup> OECD (2015). Improving Schools in Sweden: An OECD perspective. Skolverket (2016). PISA 2015 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik.

andra flyttar på grund av arbete eller studier. Sverige har varit ett invandringsland under många årtionden med i internationella mått generösa asyl- och uppehållsbestämmelser. Även om Sverige infört tillfälliga asylregler som är anpassade till en miniminivå enligt EU-rätten och internationella konventioner så sökte cirka 29 000 personer asyl 2016 vilket kan jämföras med invånarantalet i en medelstor kommun i Sverige. Inom denna grupp var det cirka 11 000 barn som sökte asyl där flertalet troligtvis påbörjat utbildning i svenska skolsystemet. Prognosen för framtiden är osäker. Migrationsverket påpekar att om t.ex. migrationsöverenskommelsen mellan Turkiet och EU avslutas under 2017 så kommer det att leda till ett ökat antal asylsökande i både Europa och Sverige. Lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige gäller fram till 19 juni 2019.

Kapitlet visar att det finns flera faktorer som har betydelse för att en elev ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Faktorer som kön, föräldrarnas utbildningsbakgrund och om eleven har svensk eller utländsk bakgrund. Statistiken visar även att det finns stora skillnader mellan utrikes födda som varit här en kortare eller en längre period. Detta syns i resultat i grundskolan och gymnasieskolan, vid behörighet till fortsatta studier och andelen förvärvsarbetare. För elever som invandrat före skolåldern är andelen behöriga till gymnasiet nästan i nivå med andelen för inrikes födda där nästan 90 procent uppnår behörighet 2016. Behörigheten för elever som invandrat i årskurs 1–5 ligger på cirka 75 procent. De elever som har lägre sannolikhet att uppnå behörighet till gymnasieskolan är de som kommit till Sverige efter 12 års ålder. Det är cirka 30 procent av denna grupp elever som uppnår behöriget men andelen är cirka 10 procent lägre om eleverna t.ex. invandrat som flyktingar eller anhöriga. SCB:s statistik visar även att skillnaderna i resultat stort sett är desamma vid 24 års ålder för elever som invandrat efter 12 års ålder och som flykting eller anhörig. I denna grupp har cirka 30 procent slutbetyg från gymnasiet vid 24 års ålder jämfört med cirka 80 procent om eleven är inrikes född. Utredningen konstaterar samtidigt att statistiken bygger på perioder där Sverige inte har tagit emot lika många nyanlända elever och där kraven på att komma in i gymnasieskolans nationella program inte var lika höga.

*Utredningens utgångspunkter*

Många utlandsfödda elever har i dag färre år på sig att uppnå grundskolans mål och statistiken visar tydligt att Sverige inte har varit framgångsrik i att ta tillvara på gruppen barn som anlänt till Sverige efter 12 års ålder. Uppgifterna i kapitlet pekar på att tiden i svensk grundskola är avgörande men tid är en bristvara om man anländer sent i grundskolan. Uppgifterna ger också signaler om att det svenska skolsystemet inte i tillräcklig grad är anpassad för dessa elevers förutsättningar. Även om invandringen i dag inte är lika historiskt hög som 2015 så kommer vuxna och barn att fortsätta invandra till Sverige. Vi vet även i dag att:

- Det är en mycket ojämn fördelning av nyanlända elever mellan landets kommuner och skolor.
- Sverige har en annan elevsammansättning än för bara några år sedan.
- Fler elever börjar sent i grundskolan och har en annan skolbakgrund jämfört med tidigare.
- Antalet år i svensk skola har stor effekt på behörigheten till gymnasiet och att
- Nyanlända elever som kommer i årskurs 7–9 i grundskolan har betydligt sämre förutsättningar för att komma in på ett nationellt program på gymnasiet. Detta återspeglas även efter gymnasieåldern med stora skillnader när det gäller hur många personer som har slutbetyg från gymnasiet vid 24 års ålder, studerar vidare eller förvärvsarbetar senare i livet.



## 4 Nulägesbeskrivning

### 4.1 Utredningens uppdrag

Enligt direktivet ska utredningen analysera och exemplifiera, utifrån forskning och beprövad erfarenhet, 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. Utredningen ska också se över hur elever som har en god skolunderbyggnad men som är nybörjare i svenska kan ges bättre förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Vidare ingår att inhämta synpunkter från barn och unga med relevanta erfarenheter.

Den forskning och de studier som utredningen funnit på området har i liten uträkning varit uppdelad på nyanlända elever med svag eller god skolbakgrund. Forskning om nyanlända elever anses generellt vara ganska otillräcklig, se avsnitt 4.2.1. Utredningen har därför valt att lyfta fram forskning och studier som berör flerspråkiga elever och nyanlända elever i stort, dvs. både elever med god och svag skolbakgrund.

Vad gäller att inhämta synpunkter från barn och unga har utredningen övervägt att genomföra egna intervjuer men det har nyligen presenterats flera studier och undersökningar som handlat om t.ex. nyanlända ungdomars syn på mottagandet, lärandet och inkludering samt hur eleverna uppfattar olika övergångar inom det svenska skolsystemet. I den granskning Statens skolsinspektion publicerat 2017 om huvudmännens mottagande av nyanlända elever har runt 400 elever skriftligen gett sin bild av hur de blivit mottagna i svensk skola. En del av berättelserna finns i Skolinspektionens rapport och utredningen har även fått ta del av ytterligare citat från eleverna. Utifrån att dessa studier och rapporter är betydligt mer omfattande än vad utredningen hade kunnat genomföra, och innehåller de frågor

som är relevanta för utredningen väljer vi att redovisa dessa intervjuade elevers synpunkter. Barnen i forskarstudierna har också varit i den åldern som är utredningens målgrupp, dvs. de som anlänt till Sverige i grundskolans senare årkurser.

För att exemplifiera hur undervisningen kan organiseras och för att få en lägesbeskrivning, och i syfte att skapa ett fullgott underlag för utredningen att identifiera problem och föreslå lösningar, har utredningen även genomfört 35 intervjuer med olika huvudmän. En samlad beskrivning av vad personerna hos de huvudmän som deltagit i intervjuerna påtalat redovisas i avsnitt 4.5.

## **4.2      Forskning och studier om goda förutsättningar för nyanlända elevers lärande**

Utredningen vill inledningsvis understryka att den forskningsbild som presenteras inte gör anspråk på att vara heltäckande för området eller är en forskningsöversikt. Det finns mer skolforskning på området men utredningen har försökt lyfta fram forskning och undersökningar som berör nyanlända elever utifrån utredningens uppdrag och de förutsättningar som utredningen i övrigt haft för sitt uppdrag. (Se även avgränsningar i kapitel 2.) I följande avsnitt kommer utredningen i huvudsak att översiktligt exemplifiera forskning och resultat från olika granskningar som handlar om mottagande och organisation av nyanlända elevers utbildning och lärande. Vi kommer att redogöra för vilka framgångsfaktorer som finns på området, synen på olika mottagningsmodeller, övergång från förberedelseklass, framgångsrik undervisning för nyanlända elever och vikten av lärarnas kompetens och samarbete samt betydelsen av att involvera vårdnadshavare. Utredningen kommer även gå in på språkets betydelse för skolframgång och den inledande bedömningen av nyanlända elevers kunskaper samt effekterna av studiehandledning på modersmålet. Avsnittet har delats upp i olika rubriker men flera av dem har beröringspunkter och kan således gå in i varandra.



### 4.2.1 Vilken forskning om nyanlända elever finns

Situationen för nyanlända elever och i synnerhet sent anlända elever är på många sätt särskilt utmanande. Eleverna kommer till en skolsituation där de snabbt behöver lära sig svenska, ofta även engelska, och många olika ämneskunskaper för att uppnå behörighet för gymnasiestudier. Den akademiska forskningen kring dessa elevers skolsituation har ansetts, i alla fall för några år sedan, vara relativt begränsad. I exempelvis Vetenskapsrådets forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan som presenterades år 2010 drar professor Nihad Bunar, slutsatsen att det finns mycket lite forskning som direkt inriktar sig mot nyanlända elever i Sverige. Det handlar t.ex. om policyanalyser på nationell- och lokal nivå, mottagnings-systemets organisation och dess effekter samt samarbetet mellan olika aktörer i och omkring skolan. Andra områden som det efterfrågas mer forskning om är betydelsen av olika organisatoriska modeller för barn i olika åldrar och med olika skolbakgrund och föräldrarnas förväntningar och inställning m.m.<sup>1</sup>

Det har enligt professor Bunar dock funnits forskning som direkt eller indirekt berört nyanlända elever, men som egentligen fokuserat på frågor kring elever med utländsk bakgrund i allmänhet i skolan. Det kan t.ex. vara forskning som uppmärksammar interaktionen mellan lärare och elever och hur maktordningar i samhället påverkar denna interaktion. På området finns också forskning om språkinlärningsprocesser, flerspråkighet och andraspråksinläring men det är enligt Bunar inte alltid de direkt berört nyanlända elever.<sup>2</sup> Sedan 2010 har mer forskning och studier om nyanlända elever presenterats. Det handlar t.ex. om övergångar från förberedelseklasser till ordinarie klasser och nyanlända elevers skolsituation. Svenska myndigheter och organisationer har också presenterat olika rapporter och granskningar med fokus på huvudmän och skolors mottagande och organisation av nyanlända elevers utbildning. Som nämnts inledningsvis finns det, såvitt utredningen uppfattat, inte så mycket forskning uppdelat på nyanlända elever och deras skolbakgrund. I vissa studier kan det förekomma och i de fall en uppdelning finns redovisas denna.

---

<sup>1</sup> Se även IFOUS (2016). Förutsättningar för nyanlända elevers lärande, se vidare forskning.

<sup>2</sup> Se även FORTE (2016). Nyanlända barn och den svenska mottagningsstrukturen.

## 4.2.2 Hur mottagandet organiseras har stor betydelse för elevernas utbildning och lärande

Forskning och olika studier<sup>3</sup> om nyanlända elever visar att verksamhetens organisation är av stor betydelse för elevernas skolframgång i Sverige. Det framgår t.ex. att av central vikt är att roller och ansvarsfördelning för alla nivåer i styrkedjan är tydliga och välkända.

Ett stort antal av de nyanlända eleverna som kommer till Sverige är flyktingar. Deras hälsa påverkas dels av tidigare erfarenheter och dels av en oro inför framtiden så länge som det är osäkert om man får stanna i det nya landet. Många barn har också utsatts för stora påfrestningar under flykten. Den hälsofrämjande aspekten i skolintroduktionen är här särskilt viktig. Det handlar bl.a. om att skolan har ett elevhälsoteam som är rustade för att möta nyanlända elevers livssituation och erfarenheter. Det är inte ovanligt att det inledningsvis är skolsköterskan som eleven anförtror sig till. Skolan i sig kan också enligt forskarna vara en av de viktigaste hälsofrämjande insatserna med sin struktur och förutsägbarhet i vardagen. I synnerhet för ensamkommande barn är skolan en betydelsefull del i barnets utveckling och lärande. De ensamkommande barnen har lämnat det sociala nätverket bakom sig och känner ofta en saknad efter föräldrar, familj och vänner.<sup>4</sup>

Kommunernas förutsättningar för att organisera utbildningen för nyanlända skiljer sig på många fler sätt än för övriga elever. Kommunen vet inte på förhand hur många nyanlända elever som kommer att börja i skolorna under terminen eller i vilka åldrar. De vet inte heller vilka språk de talar eller vilka förutsättningar de har. Antalet elever avgörs också av hur många asylsökande som kommer till kommunen och hur många flyktingar och anhöriga som får uppehållstillstånd.<sup>5</sup> Det går inte heller utifrån elevernas tidigare skolgång eller

---

<sup>3</sup> Se t.ex. Kästen-Ebeling & Otterup (2016). En bra början – mottagande och introduktion av nyanlända elever. Bunar (2010). Nyanlända och lärande – en forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan. Vetenskapsrådet. Rapport 6:2010 och Bunar (2015). Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering. Skolinspektionen (2014). Utbildning för nyanlända elever och Skolinspektionen (2017). Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever. SKL (2010). Nyanlända elevers utbildning – Goda exempel från tio kommuner och (2015). Skolgång för nyanlända elever. Exempel och inspiration från kommuner. Skolverket (2013). Nyanlända elever i fokus.

<sup>4</sup> Kästen-Ebeling och Otterup (2016). En bra början – mottagande och introduktion av nyanlända elever, Stretmo och Melander (2016). Den speciella situationen för ensamkommande barn i skolan. och FORTE (2016). Nyanlända barn och den svenska mottagningsstrukturen.

<sup>5</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2010). Nyanlända elevers utbildning

andra faktorer förutsäga hur lång tid som eleverna kan behöva i förberedande undervisning.<sup>6</sup> Många nyanlända elever flyttar dessutom ofta inledningsvis till följd av olika förflyttningar mellan bostaden och kommuner.

### Identifierade framgångsfaktorer för nyanlända elevers utbildning och lärande

För alla elever kan skolframgång påverkas av olika bakgrundsfaktorer som t.ex. föräldrarnas utbildningsbakgrund och detsamma gäller för nyanlända elever. Men val av organisation och beredskap i mottagandet är även viktigt för den kvalitet på undervisning som erbjuds dessa elever. Det finns flera framgångsfaktorer som identifierats<sup>7</sup> för mottagandet och för att skapa de bästa förutsättningarna för nyanlända elevers lärande. Några har berörts ovan men nedan följer några samlade exempel:

- Att det finns riktlinjer och en tydlig roll- och ansvarfördelning för mottagande, organisation och utbildning för nyanlända elever. Skolhuvudmän och rektorer har även kunskap om hur utbildningen bör ledas, organiseras och genomföras.
- Att huvudmän och rektor säkerställer att det finns en flexibel organisation som kan ändras över tid. Att verksamheten följs upp och analyseras samt att resurser fördelas efter elevers olika behov eller att kompetensen kan spridas till olika skolor och enheter där den behövs är också centralt.
- För ett snabbt mottagande behövs samverkan med såväl myndigheter, t.ex. Migrationsverket, som närsamhället för att få reda på vilka nyanlända barn och ungdomar som bor i kommunerna. Det är även viktigt att huvudmannen har ett fungerande system, för såväl samverkan som administrativa stödsystem.

---

<sup>6</sup> Skowronski Eva (2013). Skola med fördröjning. Nyanlända elevers sociala spelrum i ”en skola för alla”.

<sup>7</sup> T.ex. Bunar (2015). Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering. Kästen-Ebeling & Otterup (2016). En bra början – mottagande och introduktion av nyanlända elever. Skolinspektionen (2014). Utbildning för nyanlända elever och (2017). Huvudmännens mottagande av nyanlända elever., SKL (2016). Öppna jämförelser – grundskola 2016. Tema nyanlända elever och OECD (2015). Immigrant Students at School. Easing the journey towards integration.

- Oavsett val av organisation är det avgörande att både rektor och den pedagogiska personalen har kunskap och kompetens om nyanländas lärande. Huvudmän och skolor bör också ha strategier för kompetensutveckling.
- Att en inledande bedömning av nyanlända elevers kunskaper och erfarenheter genomförs. Forskning pekar också på vikten av att kartläggningen har fokus på elevens starka sidor.
- Utbildningen och undervisningen genomförs utifrån det som kartläggningen visar om elevens kunskaper och behov.
- Det finns rutiner för kommunikation vid övergångar mellan olika undervisningsformer, skolformer och skolor i syfte att säkerställa att information om eleven inte går förlorad.
- All personal på skolan tar ett gemensamt ansvar för den nyanlända elevens lärande och välmående samt att eleverna möts av höga förväntningar.
- Lärarna har förmåga att arbeta språk- och kunskapsutvecklande i ämnesundervisningen.
- Samarbete mellan undervisande lärare och studiehandledare fungerar för att stödja elevernas språk och kunskapsutveckling.
- Nyanlända elever får möjlighet att lära känna andra, icke nyanlända, jämnåriga elever.
- Eleverna ges möjlighet att utveckla ämneskunskaper och språk parallellt.
- Eleverna får tillgång till studiehandledning på modersmål utifrån elevernas olika behov och att de får använda sina egna språk som resurs i lärandet.
- Elevhälsan har en viktig roll, både för den enskilda elevens möjligheter att må bra och utvecklas i riktning mot utbildningens mål, samt för lärare och övrig skolpersonals arbete med nyanlända elever.
- Tillgång till studie- och yrkesvägledning så att eleven får vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet. Oavsett skolform behöver nyanlända eleverna få information om

utbildningssystemet, sina möjligheter till studier och arbetsmarknadens kompetenskrav.

- God samverkan mellan skolan och vårdnadshavare.

### 4.2.3 Vad innebär förberedelseklass och direktplacerad i klass

Det finns framför allt två organisatoriska modeller för undervisning av nyanlända elever. Antingen placeras eleverna i förberedelseklass eller så blir de direkt placerade i ordinarie klass. Direktplacering kan i litteraturen också kallas för direktinkludering. Det är numera även vanligt att eleven startar i någon form av mottagningsenhet (kan även kallas introduktionen, välkomsten etc.) där ett första samtal, eventuell kartläggning och hälsosamtal kan ske. För mer information om mottagningsenhet se avsnitt 4.5.2. Introduktionen på mottagningsenheten kan generellt vara från ett samtal till en period om cirka 8 veckor. Nyanlända elever som kommer till Sverige under de fyra sista åren i grundskolan eller under gymnasiet verkar i de flesta fall befinna sig inom någon form av förberedande undervisning. Det verkar även vanligare att elever i de yngre åldrarna integreras direkt i ordinarie klass.<sup>8</sup>

En faktor som tycks spela stor roll för val av modell är antalet elever. Om kommunen har få nyanlända elever kan det vara enklare att ordna det stöd som eleverna behöver i ordinarie klass. Men om kommunen har ett större antal nyanlända elever kan det vara ändamålsenligt att erbjuda undervisning i förberedelseklasser. Kommunerna bedömer här, enligt Sveriges Kommuner och Landsting, att det skulle vara svårt, eller i vissa fall omöjligt, att ge undervisning på ett effektivt sätt om alla elever skulle gå i ordinarie klass från första dagen i skolan. Skillnaden mellan de nyanländas och övriga elevers språk- och förkunskaper skulle bli för stor för att undervisningen skulle fungera.<sup>9</sup>

Om nyanlända elever bör gå i särskilda förberedelsegrupper eller integreras i ordinarie klasser från början, är en fråga som diskuteras

<sup>8</sup> Skowronski Eva (2013). Skola med fördröjning. Nyanlända elevers sociala spelrum i "en skola för alla" och Skolinspektionen (2017). Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan. Utbildning så fort som möjligt.

<sup>9</sup> SKL (2010). Nyanlända elevers utbildning – goda exempel från tio kommuner.

såväl i Sverige som internationellt. Från de studier som är gjorda går det enligt forskarna inte att dra några entydiga slutsatser om organisationsformen för mottagandet. Båda modellerna har visst stöd i forskningen men båda har också kritiserats. Enligt forskare vilar modellerna också på svag forskningsbaserad kunskap om modellernas effekter.<sup>10</sup> Det finns samtidigt flera fördelar och nackdelar som identifierats med modellerna.

Fördelarna med förberedelseklass anses vara att barnen lär sig grundläggande svenska i en trygg miljö och att de får en introduktion till den svenska skolkulturen och svenska skolsystemet. Kritik mot förberedelseklasser har bl.a. handlat om att de praktiska arrangemangen i stället leder till ökad segregation genom att de placeras avsidet från andra klasser, bristfällig samverkan mellan olika lärarkategorier, för lågt tempo i undervisningen och att eleverna blir kvar för länge i förberedelseklass.<sup>11</sup> Eleverna kan också uppleva att deras utbildningskarriär är pausad eftersom undervisningen är fokuserad på svenska och möjligheten att läsa och få betyg i andra ämnen ofta är begränsad.<sup>12</sup>

När det gäller fördelar och nackdelar med att placera elever direkt i ordinarie klass så har forskaren Päivi Juvonen gjort en fallstudie<sup>13</sup> med 130 lärare i två kommuner, på flera olika skolor, om deras syn på direktplacering av nyanlända elever. Majoriteten av lärarna hade erfarenhet av att ta emot nyanlända elever i sina klasser. I vissa skolor fanns dock få nyanlända elever medan i andra skolor fanns många nyanlända elever i samma klass. Fördelar som lyfts fram är framför allt att språkinläring sker snabbare och att det blir fler tillfällen att interagera med jämnåriga infödda klasskamrater. Forskarna menar att denna modell också kan leda till att eleverna snabbare blir integrerade i en del av skolan och samhället. I de allra flesta fall villkorades dock fördelarna i undersökningen med att eleverna hade grunder i språket och att lärarna hade adekvat utbildning samt tid att tillgodose alla elevers individuella behov. Vidare villkorades fördelarna med att eleverna fick stöd i form av att studiehandledning på moders-

---

<sup>10</sup> Bunar N. (2015). Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering.

<sup>11</sup> Skolinspektionen (2014). Utbildning för nyanlända elever och Juvonen P (2015). Lärarröster om direktplacering av nyanlända elever.

<sup>12</sup> Nilsson & Axelsson (2013). Welcome to Sweden: Newly Arrived Students' Experiences of Pedagogical and Social Provision in Introductory and Regular Classes.

<sup>13</sup> Juvonen P (2015). Lärarröster om direktplacering av nyanlända elever.

mål, modersmålsundervisning och att svenska som andraspråksundervisning tillhandahölls.

Ett utmärkande drag för fördelarna med direktplacering, enligt lärarna, var att det uteslutande ansågs gynna de nyanlända eleverna. De nämnde inga organisatoriska fördelar för vare sig själva eller för skolan. Som nackdelar för eleven nämnde lärarna utanförskap och passivitet, ”att bara sitta av lektioner”, på grund av att eleven inte kunde svenska. Vissa lärare gick så långt som att uttrycka avancerad barnmisshandel då eleverna i denna modell ansågs vara utsatt för väldigt stor press och stress med risk för isolering och depression. Som nackdelar för läraren tog de bl.a. upp tidsbrist när det gällde att räkna till och brist på kunskaper om att undervisa nyanlända lever.

Att med säkerhet konstatera vad som är den bästa modellen ur samtliga aspekter av elevens språk- och kunskapsutveckling samt mot bakgrund av det sociala perspektivet är enligt forskningen troligtvis inte möjligt. Nyanlända elever är en heterogen grupp med olika individuella behov av lösningar. Myndigheten för skolutveckling ansåg, baserat på sin undersökning av sent anlända nyanlända elever, att det behövdes olika studiealternativ för dessa elever. Utifrån elevernas behov och förkunskaper borde skolan enligt myndigheten även ha flera olika system som fungerar parallellt med varandra.<sup>14</sup>

#### **4.2.4 Övergång från förberedelseklass till ordinarie klass är ett kritiskt läge**

Övergångar från en verksamhet till en annan är viktiga händelser för alla barn och elever eftersom de ofta ställs inför nya utmaningar och krav. Enligt forskning kan det bidra till delaktighet och inkludering men även till marginalisering och exkludering. Ett av de viktigaste stegen i en nyanländ elevs skolgång är också när eleven går från att undervisas i förberedelseklass till att få sin undervisning tillsammans med sin ordinarie klass. Att övergångar fungerar är enligt Statens skolverk en betydelsefull faktor för god skolgång. När en elev byter skola eller skolform finns det en risk att viktig information

---

<sup>14</sup> Myndigheten för skolutveckling (2005). Vid sidan av eller mitt i? – om undervisningen för sent anlända elever i grund- och gymnasieskolan. Myndigheten lades ner 2008.

går förlorad. Det kan påverka alla elever, men särskilt de som är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd.

Nyanlända elever kan enligt Skolverket vara en grupp som särskilt behöver uppmärksammas vid övergångar bl.a. till gymnasieutbildning. För de elever som går en period i förberedelseklass behöver ett kvalificerat överlämnande enligt myndigheten ske.<sup>15</sup>

När det gäller övergångar har Statens skolinspektion påpekat att ju längre det är mellan förberedelseklassen och skolans övriga undervisning, både organisatoriskt och i tid, desto mindre kunskap om eleverna förs vidare från den eller de lärare som först möter eleven till de lärare som sedan undervisar eleven i ordinarie klass.<sup>16</sup>

För att lyckas med övergången till reguljär klass rekommenderas i senare undersökningar en allt mer en succesiv övergång från förberedelseklassen. Särskilt när det gäller skolintroduktion för sent anlända elever kan det bästa resultatet vara en stegvis övergång med start i något av elevens starka ämnen. Det var även värdefullt om eleven fick pröva att vara i den nya klassen genom att delta i olika aktiviteter.<sup>17</sup>

Detta framgår även av en avhandling av Eva Skowronski om nyanlända elever som visade att det många gånger hade varit en trygghet för de intervjuade eleverna att ha en förberedelseklass att utgå ifrån och ibland komma tillbaka till, inför att de så småningom slusades ut i vanlig klass på högstadiet. När eleverna gick vidare till ordinarie undervisning på högstadiet eller gymnasiet, kunde det också enligt forskaren vara en stor trygghet att ha någon i den nya klassen som själv har invandrat nyligen.<sup>18</sup>

På skolor där resultaten från den inledande bedömningen spreds till undervisande lärare och där lärare aktivt använde vad kartläggningarna visat som utgångspunkt i sin undervisning resulterade också enligt Skolinspektionen i att steget för eleverna in i den ordinarie undervisningen hade varit lättare.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Skolverket (2014). Övergångar inom och mellan skolor och skolformer – Hur övergångar kan främja en kontinuitet i skolgången från förskolan till gymnasieskolan.

<sup>16</sup> Skolinspektionen (2014). Utbildning för nyanlända elever.

<sup>17</sup> Inger Bergendorff (2016). Nyanlända elever i Sverige.

<sup>18</sup> Skowronski Eva (2013). Skola med fördröjning Nyanlända elevers sociala spelrum i ”en skola för alla”.

<sup>19</sup> Skolinspektionen (2014). Utbildning för nyanlända elever.



#### 4.2.5 Framgångsrik undervisning för nyanlända elever

Vad som generellt kännetecknar en god och framgångsrik undervisning finns det en hel del internationell och svensk skolforskning om.<sup>20</sup> Det som identifierats som framgångsfaktorer berör alla elever. Framgångsfaktorer som t.ex. att undervisningen vilar på forskning och beprövad erfarenhet och att den har tydliga mål, att det finns ett välfungerande systematiskt kvalitetsarbete och kontinuerlig uppföljning av elevernas resultat. Vidare anses rektorns ledarskap, god kompetens hos lärare, möjligheter till kompetensutveckling och kollektivt lärande, också vara framgångsfaktorer. Bedömning av elevers kunskaper och relevant återkoppling betonas också samt förtroendeingivande relationer mellan lärare och elev. Insatser som riktar sig direkt till arbetet i skolan och till vad som sker inne i klassrummet framhävs som särskilt framgångsrikt i senare tids forskning.

Det har under en lång tid gjorts internationell forskning, exempelvis i Australien, USA, Storbritannien och Nederländerna om flerspråkiga elevers lärande i olika skolämnen. I en nordamerikansk forskningsöversikt<sup>21</sup> om flerspråkiga elevers lärande i olika skolämnen från 2005, lyfter forskarna flera områden som är särskilt gynnande för dessa elevers lärande. Det handlade bl.a. om att läraren betonar läsning och skrivande, muntlig framställning, lyssnande och visualiseringar. Läraren behövde vidare analysera språket i sitt ämne och vara medveten om utveckling av ordförrådet i ämnet. Det var även viktigt att läraren använde olika typer av formativ bedömning av elevernas prestationer och skapade en elevcentrerad klassrumsmiljö. I studien poängterades också att flerspråkiga elever måste möta höga förväntningar och bli utmanade i sitt lärande, även om elevernas språkförmåga inte nått en fullgod nivå.<sup>22</sup> Att mötas av höga förväntningar understryks i synnerhet av den kanadensiska forskaren Jim

---

<sup>20</sup> Se bl.a. rapporter från OECD, Johan Hattie – Visible Learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement, Håkansson och Sundberg – Utmärkt undervisning: Framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning, Skolinspektionen – Framgång i undervisningen, McKinsey & co – ”How the world’s best performing schools come out on top.” Skolverket – Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?: Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer m.m.

<sup>21</sup> Sammanställd av Julie Meltzer och Edmund Hamann (2005) och bygger på det senaste decenniets forskning i USA och Kanada.

<sup>22</sup> Skolverket (2012). Greppa språket! Ämnesdidaktiska perspektiv på flerspråkighet.

Cummins och i hans efterföljd de australiensiska och nederländska språk- och skolforskarna Pauline Gibbons och Maaike Hajer.<sup>23</sup>

Skolinspektionen identifierar liknande områden i sin kvalitetsgranskning<sup>24</sup> om vad som är kännetecknande för god undervisning för nyanlända elever. Det handlade om att lärare ansträngde sig för att anpassa sitt språk så att eleverna förstod innehåll och arbetsuppgifter och att läraren gav eleverna tid att tänka efter och stöd för att kunna delta i diskussioner i både grupp och helklass. Framgångsrikt var även att eleverna mötte ett gemensamt förhållnings-sätt från alla lärare, som hela tiden ansträngde sig för att just de skulle lyckas i den svenska skolan. Andra framgångsfaktorer var när undervisningen tydligt var kopplad till elevernas tidigare kunskaper och erfarenheter och när eleverna gavs stort talutrymme i samtal och diskussioner. Undervisningen innehöll även inslag som utmanade och stimulerade eleverna. Läraren ställde vidare tydliga och höga krav, vilket bidrog till att eleverna kände sig motiverade.

För ensamkommande barn betonas att de trots sin utsatta position inte ska tilldelas någon ensidig offerroll. Ensamkommande barn beskriv också som särskilt skolmotiverade och ivriga på att ta till sig kunskaper men att de får slita hårt med sitt skolarbete för att nå upp till kunskapskrav och lärandemål.<sup>25</sup>

#### 4.2.6 Språkets betydelse för skolframgång

Det finns mycket forskning på området som lyfter att språket är det främsta redskapet för lärande. Språkets relevans i lärandeprocessen och i det moderna samhället får också, enligt Skolverket, allt mer uppmärksamhet vilket kan bero på världens ökade beroende av globala kontakter och dagens multikulturella samhällen.<sup>26</sup> Språkets roll för integration och kunskapsutveckling poängteras också så väl i forskning som i den offentliga debatten. Undersökningar visar att det är svårt att utveckla kunskaper utan att förstå det språk som läraren talar eller som läromedlen är skrivna på. Ju mer avancerade språkkun-

<sup>23</sup> Gibbons Pauline (2009). Stärk språket – stärk tänkandet. Hajer Maaike & Meestringa, Theun (2010). Språkinriktad ämnesundervisning.

<sup>24</sup> Skolinspektionen (2014). Utbildning för nyanlända elever.

<sup>25</sup> Stretmo L & Melander C (2016). Den speciella situationen för ensamkommande barn i skolan.

<sup>26</sup> Skolverket (2012). Greppa språket! Ämnesdidaktiska perspektiv på flerspråkighet.

skaper en individ har i ett språk desto bättre fungerar detta språk som verktyg i skolarbetet.<sup>27</sup> Forskning om andraspråksinläring betonar i sin tur att språk tar tid att lära sig och kräver medvetna pedagogiska insatser.

### Skillnad mellan vardagsspråk och skolspråk

Det finns olika beskrivningar av vardagsspråk och skolspråk och relationen dem emellan där en förklaring är att vardagsspråk är det språk som används i informella situationer, t.ex. hemma vid matbordet, i samtal med kompisar eller i fotbollsklubben. Skolspråk är i stället det språkbruk som eleverna möter i skolans undervisning. Vardagsspråket och skolspråket utvecklas på olika sätt eftersom de är avsedda att användas i olika sociala sammanhang. För flerspråkiga elever tillkommer en faktor gällande skolspråket eftersom många av eleverna inte har haft nog med tid eller möjligheter att utveckla ett tillfredsställande vardagsspråk på svenska.<sup>28</sup>

Innehållet i skolans ämnen är ofta ganska långt ifrån elevernas vardagsvärld. För att eleverna ska lära sig ämnena och bli förtrogna med skolspråket, behöver läraren enligt forskarna hitta sätt att anknyta till elevernas vardagsvärld och de olika kunskaper de redan har om ämnet. För flerspråkiga elever finns forskning som menar att det generellt tar ungefär 1–3 år att lära sig ett vardagsspråk. Men att kunna vardagsspråket räcker inte eftersom det saknar det djup och den bredd som krävs för att eleven fullt ut ska inhämta nya ämneskunskaper via språket. Här har nordamerikanska språkforskare<sup>29</sup> visat att det tar mellan 6 och 8 år för flerspråkiga elever som kommer i åldern 12–15 år att utveckla skolspråket. För elever som kommer i åldern 8–11 år beräknas tidsåtgången på 2–5 år. En förklaring till att det går snabbare i denna ålder är att barn har en mer avancerad kognitiv utveckling samtidigt som skolans språkkrav fortfarande inte är

---

<sup>27</sup> Skolinspektionen (2010). Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska.

<sup>28</sup> Skolverket (2012). Greppa språket! Ämnesdidaktiska perspektiv på flerspråkighet.

<sup>29</sup> Collier (1987), Thomas & Collier (1997 och 2002). Myndigheten för skolutveckling (2007) och Ebeling-Otterup (2016).

på en allt för hög nivå. Senare forskning bekräftar deras resultat dvs. att det tar cirka 5 år för att utveckla andraspråket för ämnesstudier.<sup>30</sup>

### **Äldre elever behöver utveckla språkkunskaper i flera ämnen och tala med infödda elever**

Eftersom det tar så lång tid att utveckla skolspråket räcker det inte enligt forskarna att flerspråkiga elever endast följer undervisningen i svenska som andraspråk. För att parallellt utveckla kunskaper i det svenska språket och kunskaper i skolans olika ämnen betonas i flera undersökningar att eleverna behöver mycket mera språkligt stöd i sin språkutveckling, där alla lärare har ett gemensamt ansvar. Ofta framhålls en undervisning som innehåller ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt, se mer om detta i avsnitt 4.2.7. Detta arbetssätt anses dessutom inte bara gynna nyanlända elever utan alla elever.<sup>31</sup>

Elevernas bristande kunskaper i svenska kan vara ett problem och orsak till såväl bristande skolframgång som social isolering, konflikter och marginalisering.<sup>32</sup> Utifrån nuvarande forskning är forskarna överens om att eleverna utvecklar sitt vardagspråk bättre om de får möjlighet att använda det och interagera i större och mindre grupper med kamrater som nått längre i sin svenska.<sup>33</sup> För äldre nyanlända elevers språkutveckling är det även viktigt att få undervisning i ämnesspråket i de olika ämnena, det vill säga i ämnen som etablerade elever i samma ålder förväntas kunna.<sup>34</sup> Nyanlända elever uppger i en granskning av Skolinspektionen att om de får en undervisning som utmanar och stimulerar dem att använda alla språkliga kompetenser bidrar till att de i högre grad och snabbare utvecklar sin svenska.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> Axelsson Monica (2015). Nyanländas möte med skolans ämnen i ett språkdiraktiks perspektiv. Myndigheten för skolutveckling (2007). Att läsa och skriva – forskning och beprövad erfarenhet.

<sup>31</sup> Skolverkets (2012), Greppa språket! Ämnesdidaktiska perspektiv på flerspråkighet, Skolinspektionen(2010). Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska, Myndigheten för skolutveckling (2007). Att läsa och skriva. Thomas, W. & Collier, V. (1997), School Effectiveness for Language Minority Students. Cummins (1981). Age and Rate of Acquisition of Second Language for Academic Purpose.

<sup>32</sup> Juvonen Päivi (2015). Lärarröster om direktplacering av nyanlända elever

<sup>33</sup> Skolverket (2012). – Greppa språket! Refererar till Monica Axelsson, Gun Hägerfelth, Caroline Liberg och Inger Lindberg.

<sup>34</sup> Axelsson M (2015). Nyanländas möte med skolans ämnen i ett språkdiraktiks perspektiv.

<sup>35</sup> Skolinspektionen (2014). Utbildning för nyanlända elever.

Ett annat sätt att stärka elevernas språkutveckling i svenska kan även vara att utgå från elevernas starkaste språk. Vissa nyanlända elever möter en undervisning i svenska där de t.ex. parallellläser skönlitteratur eller har matematik på både svenska och modersmålet.<sup>36</sup> En fråga som diskuteras allt mer är om det vore möjligt att skapa en mer tillåtande atmosfär för olika sätt att använda språket också i den ordinarie undervisningen.<sup>37</sup>

#### 4.2.7 Modersmålets betydelse för andraspråksinläring

Modersmålsspråkets betydelse för andraspråksinläring har debatterats men forskarvärlden verkar relativt enig i dag om dess viktiga betydelse, även om det finns olika åsikter om hur modersmåls- och andraspråksundervisning bäst ska organiseras. Det finns studier som jämfört undervisning som i olika grad innefattat undervisning i och på modersmålet. Forskarna Thomas och Collier har bl.a. visat<sup>38</sup> att satsningar på modersmålet har en positiv och stor betydelse för tvåspråkiga elevers andraspråksutveckling och allmänna skolframgång. Det är således inte en belastning att lära sig flera språk utan snarare en resurs men enligt olika studier tar det tid att utveckla flera språk som ska fungera väl i många olika sammanhang.<sup>39</sup> I grunden handlar det om att individer lär bäst på ett språk som individen förstår. Så länge eleverna inte behärskar undervisningsspråket kommer de att ha sämre förutsättningar till kunskapsinhämtning än svenskspråkiga elever som undervisas på det språk de är bäst på. Thomas och Collier rekommenderar därför att flerspråkiga elever får fortsätta att utveckla och använda det språk de kan bäst i skolarbetet, parallellt med andraspråket. Risken är annars att de hamnar efter jämnåriga kamrater i sin kunskapsutveckling.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Bunar (2010). Nyanlända och lärande – en forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan och utredningens intervjuer.

<sup>37</sup> Se ex Eva Skowronski och utredningens intervjuer.

<sup>38</sup> Resultaten gäller USA där utbildningssystemet i många avseenden skiljer sig från det svenska, men forskarna är eniga om dessa resultatets allmänna giltighet eftersom de i hög grad bekräftar det man kommit fram till i många tidigare mindre undersökningar i skilda sammanhang. Thomas & Collier 1997, 2002, Skolinspektionen 2010.

<sup>39</sup> Skolverket (2012), Greppa språket! (Refererar till t.ex. Cummins 1997; Hyltenstam & Tuomela 1996; Parszyk, 2007; Thomas & Collier 1997).

<sup>40</sup> Skolinspektionen (2010). Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska.

Enligt Myndigheten för skolutveckling finns positiva samband mellan undervisningen i modersmål och elevernas resultat. I en av deras rapporter beskrivs att sent anlända elever som hade läst, tillgodogjort sig och fått minst ett godkänt betyg i modersmålsundervisningen i högre utsträckning uppnådde behörighet till gymnasieskolan, jämfört med övriga som inte hade gått, inte nått målen eller inte erbjudits modersmålsundervisning. Skolverket har också publicerat en undersökning som visat att ett högre genomsnittligt meritvärde är synligt för elever med utländsk bakgrund, oavsett om de är födda i Sverige eller födda utomlands, som deltagit i modersmålsundervisning.<sup>41</sup>

#### **4.2.8 Språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt kan bidra till snabbare språkutveckling**

Som nämnts tidigare tar det vanligtvis några år att utveckla skolspråket. Det räcker därför inte enligt forskarna att flerspråkiga elever endast följer undervisningen i svenska som andraspråk. Flerspråkiga elever, i synnerhet sent anlända, behöver därför parallellt utveckla kunskaper i det svenska språket och kunskaper i skolans olika ämnen. Nyanlända elever, såväl som andra elever som ännu inte nått förstaspråksnivå i svenska, är enligt forskarna således särskilt behjälpliga av att ämneslärare aktivt arbetar för att också lära ut ämnesspecifik svenska, vilket även kallas för ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt.<sup>42</sup> Språkinriktad undervisning kan utformas på många sätt men det finns forskning som visar att en ämnesspecifik och språkutvecklande undervisning är kontextrik och innehåller språklig stöttning och mycket interaktion. För att genomföra denna typ av undervisning behöver läraren enligt Skolverket använda varierade arbetssätt som tillåter eleverna att vara språkligt aktiva. Läraren behöver vidare vara ämnesspråkligt medveten och kontinuerligt analysera det aktuella ämnets språk, t.ex. i de texter som används i undervisningen. På så sätt ökar lärarens kunskaper om ämnets språk och det blir också möjligt att identifiera sådant som rent språkligt

<sup>41</sup> Myndigheten för skolutveckling (2005). Vid sidan av eller mitt i? – om undervisningen för sent anlända elever i grund- och gymnasieskolan och Skolverket (2008). Med annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet.

<sup>42</sup> Skolverket (2012). Greppa språket! och Skolinspektionen (2010). Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska.

kan utgöra hinder för elevernas kunskapsutveckling och gapet mellan elevens vardagsspråk och ämnesspråket kan då minska.<sup>43</sup>

I en granskning av Skolinspektionen syntes också goda exempel när lärare och skolor just lyckades ge nyanlända elever en individanpassad undervisning i form av lärarnas användning av språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt.<sup>44</sup>

För att utveckla skolan till en språk- och kunskapsutvecklande miljö behöver undervisning enligt Skolverket organiseras på ett sätt som gynnar flerspråkiga elever. Skolledaren behöver också se hur ämneslärare kan få tid till kompetensutveckling och hur denna ska utformas. Arbetslaget kan vara en utgångspunkt för att lärare tillsammans ska ta sig an frågor om hur man kan arbeta med språk- och kunskapsutveckling på bästa sätt i olika skolämnen. Det kan i sin tur handla om att besöka varandras undervisning, föra observationsanteckningar och eventuellt filma delar av lektioner.<sup>45</sup>

#### **4.2.9 Kartläggning av elevens tidigare kunskaper och erfarenhet är en framgångsfaktor för god undervisning**

Både internationella och svenska studier visar att kartläggning av elevens kunskaper och erfarenheter är en viktig förutsättning för elevens chanser till att avancera i skolsystemet. En kartläggning beskriver elevens utgångsläge eller startpunkt och kan ligga till grund för planering av undervisningen och individuella insatser.<sup>46</sup> Forskning pekar vidare på att en kartläggning som täcker alla ämnen och elevernas tidigare erfarenheter är en framgångsfaktor för att ge nyanlända elever en god utbildning. Forskarna menar även att det är viktigt att skolan kartlägger den nyanlända elevens kunskaper och förmågor, med fokus på elevens starka sidor, i samband med att

---

<sup>43</sup> Kästen-Ebeling & Otterup (red.) (2016). En bra början – mottagande och introduktion av nyanlända elever och Skolverkets hemsida om ”Vad innebär en språkutvecklande undervisning?” Hämtat i april 2017.

<sup>44</sup> Skolinspektionen (2010). Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska.

<sup>45</sup> Skolverket (2012). Greppa språket!

<sup>46</sup> Bl.a. Bunar (2015), Skolinspektionen (2014) och Sandell & Hassanpour (2012). Pedagogisk kartläggning av nyanlända elever.

eleven börjar på skolan. Att fokusera på vad elever inte kan pekas ut som en förklaring till varför undervisningen brister.<sup>47</sup>

I en studie från Mittuniversitet om förberedelseklasslärare och ämneslärares<sup>48</sup> upplevelse av bl.a. kartläggningen av nyanlända elevers ämneskunskaper framgår att ämneslärarna inte kände att de hade någon större inblick eller delaktighet i kartlägningsprocessen av nyanlända elever. De upplevde sig inte heller ha samma möjlighet till att ta del av kartläggningens resultat så som förberedelseklasslärarna. Lärarna påpekade också att kartläggningen var svår att hinna med och inte enkel att organisera som en rutin i sin undervisning. För att få till en fungerande kartläggning föreslog lärarna mer samarbete mellan förberedelseklasslärare och ämneslärare.<sup>49</sup>

#### **4.2.10 Studiehandledning på modersmålet ökar möjligheten att kunna följa med undervisningen och utveckla ämneskunskaper**

Studiehandledning på modersmål syftar till att fungera som en brygga mellan två olika språk och två olika skolssystem. Avsikten med handledningen är att eleven så snart som möjligt ska kunna tillgodogöra sig undervisningen på svenska. Enligt forskning, och bl.a. Skolinspektionens granskning 2014, är det tydligt hur betydelsefull studiehandledning på modersmål är för nyanlända elevers språk- och kunskapsutveckling. När eleven får visa sina kunskaper på sitt starkaste språk, på grund av otillräcklig svenska, stärker det dessutom elevens självförtroende och studiemotivation.<sup>50</sup> Alla intervjuade elever i Skolinspektionens undersökning 2014 uttryckte att de var nöjda med stödet och flera elever önskade att de kunde få mer. Med studiehandledarens stöd kunde eleverna förstå undervisning som annars hade varit för svår för dem och de kunde utveckla kunskaper och

<sup>47</sup> Bunar (2010). Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering och Skolinspektionen (2014), flera olika forskningsreferenser anges här.

<sup>48</sup> Nio grundskolelärare intervjuades som hade mellan åtta och 34 års lärarerfarenhet varav mellan ett och tio år med inriktning på undervisning av nyanlända elever. De flesta var låg eller mellanstadie lärare.

<sup>49</sup> Sandra Gjersvold och Linnéa Wallin (2016). Relevansen av kartläggning i undervisning av nyanlända elever – Ur ett lärarperspektiv – Mittuniversitetet.

<sup>50</sup> Nilsson & Axelsson (2013). Welcome to Sweden?: Newly Arrived Students' Experiences of Pedagogical and Social Provision in Introductory and Regular Classes, Bunar (2010). Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering, OECD (2015). Immigrant students at school and Skolverket (2012). Greppa språket!



alla ämnen.<sup>51</sup> Ju äldre den nyanlända eleven är desto viktigare anses studiehandledningen vara för elevens fortsatta lärande.<sup>52</sup>

En god studiehandledning kan enligt Skolinspektionen innebära att läraren går igenom ett område i helklass samtidigt som studiehandledaren förklarar innehållet på elevens modersmål. Som en del i studiehandledningen får eleven också det material läraren delar ut översatt till sitt modersmål och har möjlighet att använda sitt modersmål vid inlämningsuppgifter och prov. När studiehandledningen fungerade väl deltog handledarna i skolans planering och utvärdering av studiehandledningen skedde tillsammans med ämneslärarna.<sup>53</sup> Framgångsfaktorer för effektiv studiehandledning är, enligt Nationellt centrum för svenska som andraspråk, t.ex. flexibla insatser som hela tiden kan anpassas efter elevens utveckling, kompetens kring flerspråkighet, samverkan och samsyn mellan berörda lärare, att arbeta växelvis på modersmål och på svenska och att rektorn är ansvarig för och engagerar sig i frågan om studiehandledning.<sup>54</sup>

#### **4.2.11 Lärarnas kompetens och samarbete är avgörande för elevernas möjlighet till skolframgång**

Det finns ett flertal studier och utvärderingar som betonar att lärarnas kompetens, fortbildning och förberedelser för arbete med nyanlända elever är de viktigaste faktorerna för elevernas integration och fortsatta skolkarriärer. Lärarna i den ordinarie undervisningen är skickliga i sina ämnen, men har enligt Skolverket inte alltid fokuserat på ämnets språk. De nyanlända eleverna förväntas delta i undervisningen på samma villkor som elever med svenska som förstaspråk, utan möjlighet att dra nytta av sitt modersmål. Gruppen flerspråkiga elever är därtill en mycket heterogen grupp med skiftande språklig, kulturell och social bakgrund som dessutom varit bosatt i Sverige under olika lång tid. I en studie om afrikanska flyktingelever, som under en period haft olika uppehåll i sin skolgång, i Australien fram-

<sup>51</sup> Se även elevröster i Jenny Nilssons Folkes studie (2015 och 2017). Skolverkets stödmaterial (2015). Studiehandledning på modersmålet – att stödja kunskapsutvecklingen hos flerspråkiga elever.

<sup>52</sup> Kästen-Ebeling & Otterup (red.) (2016). En bra början – mottagande och introduktion av nyanlända elever.

<sup>53</sup> Skolinspektionen (2014). Utbildning för nyanlända elever.

<sup>54</sup> Nationellt centrum för svenska som andraspråks hemsida "Vad innebär studiehandledning på modersmålet och krävs det åtgärdsprogram?" Hämtat i maj 2017.

går att läraren står inför utmaningen att möta en grupp elever med väldigt olika bakgrundsfaktorer och kunskaper. Att möta dessa elevers behov och förväntningar skapade nya och extremt utmanande pedagogiska svårigheter för intervjuade lärare.<sup>55</sup>

Lärare som undervisar flerspråkiga elever behöva enligt Skolverket skaffa sig kunskap om elevernas liv och uppväxtvillkor i syfte att kunna möta olika behov och för att utforma undervisningen i skolan.<sup>56</sup>

OECD<sup>57</sup> har också konstaterat att många lärare är osäkra på hur de på ett bra sätt ska möta kulturell mångfald och flerspråkighet i klassrummet. Skolinspektionen redogör också för att svenska lärare uppger att de saknar kompetens och kunskap för att undervisa nyanlända elever och saknar således viktiga förutsättningar för att anpassa undervisningen.<sup>58</sup> Ett sätt att skaffa sig mer kunskap kan vara att skapa möten för erfarenhetsutbyten mellan och inom skolor och kommuner. Ett annat sätt att stödja personalen kan enligt Myndigheten för skolutveckling vara att ge stöd i form av t.ex. handledning, kompetensutveckling och tid för reflektion.

Enligt Skolverket kan elevens övergång till ordinarie klass gå snabbare om samarbetet mellan personalen i förberedelseklassen och i den ordinarie undervisningsgruppen fungerar bra och det finns tydliga rutiner för samarbetet. För att höja elevernas utbildningskvalitet anses samverkan mellan lärare i svenska som andraspråk, modersmål och andra ämnen nödvändig vilket i sin tur kräver en organisation där samverkan kan ske på ett genomtänkt sätt.<sup>59</sup>

#### 4.2.12 Samarbete med vårdnadshavare är en framgångsfaktor

Oavsett vilken organisatorisk modell som tillämpas verkar en förståelse bland forskarna och svenska skolmyndigheter vara att en väl fungerande samverkan med föräldrarna är nödvändigt för att mottagningen och integrationen ska fungera. Relevant, tydlig och begriplig

---

<sup>55</sup> Miller, Mitchell & Brown (2005). African refugees with interrupted schooling in the high school mainstream: Dilemmas for teachers.

<sup>56</sup> Skolverket (2012). Greppa språket!

<sup>57</sup> OECD (2015). Immigrant students at school.

<sup>58</sup> Skolinspektionen (2014). Utbildning för nyanlända elever.

<sup>59</sup> Skolverket (2013). Nyanlända elever i fokus och Skolverket (2016). Allmänna råd om utbildning för nyanlända elever.

information vid rätt tillfälle till föräldrarna om alla aspekter av barnens skolgång, den nuvarande, den väntade och den möjliga anses kunna lösa många knutar. Skolan är också en del i samhället som föräldrarna försöker bli en del av.<sup>60</sup>

Det finns samtidigt forskning som visar att i relationen mellan skolan och föräldrar kan föräldrarna känna att de deras kompetens som föräldrar och medborgare nedvärderas.<sup>61</sup> I en studie där 26 föräldrar till 61 barn djupintervjuats i tre olika kommuner framgår att föräldrar upplevde att de framför allt inte fick tillräckligt med information. Majoriteten sa att den enda information de fått var att barnet skulle börja i förberedelseklass och att det var i barnets bästa intresse att börja där. De blev inte heller tillfrågade om vad de ansåg om att deras barn skulle börja i en särskild undervisningsgrupp med anpassad studiegång. De kände sig inte heller delaktiga i barnens skolgång och utveckling.<sup>62</sup>

Skolverket poängterar också i sina allmänna råd om utbildning för nyanlända elever att barn och deras vårdnadshavare behöver ges en överblick över vilka utbildningsvägar som finns i det svenska utbildningssystemet och vilka krav som finns för att ta del av de olika utbildningarna. Information och kunskap om skolans verksamhet ger dessutom föräldrarna möjlighet att aktivt delta i barnets skolgång och skolintroduktion.

OECD<sup>63</sup> rekommenderar också att skolan ger extra stöd och vägledning till nyanlända elevers föräldrar eftersom de inte har samma kunskaper som övriga föräldrar om utbildningssystemet i det nya landet. För ensamkommande elever kan skolan behöva utveckla en god kommunikation med gode män, familjehem och personal på hem för vård och boende (HVB).<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Bunar (2010 och 2015). Skolverket (2016). Allmänna råd om utbildning för nyanlända elever och Prop. 2014/15:45.

<sup>61</sup> Bunar (2010). Nyanlända och lärande – en forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan.

<sup>62</sup> Bunar (2015). Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering.

<sup>63</sup> OECD (2015). Immigrant students at school.

<sup>64</sup> SKL (2016). Öppna jämförelser Grundskolan. Tema nyanlända elever.

### 4.2.13 Sammanfattningsvis

Om utredningen ska lyfta några slutsatser från forskning och olika undersökningar kan vi konstatera att:

- Nyanlända elever har olika bakgrunder och kunskaper med sig och det finns därför inte en framgångsrik organisatorisk modell. Det behövs följaktligen en flexibilitet i den lokala organisationen med möjlighet till många olika modeller och arbetssätt. Det är t.ex. olika hur länge elever behöver och själva vill gå på förberedande undervisningsnivåer.
- Hur verksamheten organiseras har effekt för elevernas möjlighet att nå skolframgång. Det finns här flera framgångsfaktorer som identifierats och som kan bidra till ett bra mottagande och goda förutsättningar för nyanlända elevers lärande.
- Huvudmännens förutsättningar för att organisera utbildningen för nyanlända skiljer sig på många fler sätt än för övriga elever eftersom planeringen av utbildningen präglas av stor oförutsägbarhet. Att skolledning och rektorer har kunskap och förståelse om mottagande och organisationsmodeller för nyanlända elever är dock viktigt.
- Förberedelseklass kan vara en styrka för elevernas utveckling av svenska och kunskaper i skolämnen samt sociala relationer med andra nyanlända elever, under förutsättning att det finns tillgång till svenska som andraspråkslärare, övrig ämnesundervisning, modersmål och studiehundledning på modersmål.
- Direktplacering i klass kan vara en modell som fungerar väl i synnerhet för elevens språkutveckling, men det är avhängigt mottagande lärares kompetens och att eleven får stöd i form av bl.a. studiehundledning på modersmålet.
- Övergången från förberedelseklass till ordinarie klass kan vara problematisk för eleverna och lärarna känner inte alltid att de har tillräcklig kompetens för att ta emot eleverna i klassrummet.
- Kunskaper i språket är av central betydelse för skolframgång och för att undvika social isolering men det tar cirka fem år att utveckla ett fungerande skolspråk. För att parallellt utveckla kun-

skaper i svenska och i skolans olika ämnen förespråkas ett kunskaps- och språkutvecklande arbetssätt av alla lärare.

- För att utveckla språket är det även viktigt att det ges goda möjligheter till språklig interaktion i större och mindre grupper med kamrater som nått längre i svenska.
- Satsningar på modersmålet har en positiv betydelse för tvåspråkiga elevers andraspråksutveckling och allmänna skolframgång. En parallell språkundervisning kan bidra till effektiv språkinläring i båda språken men också till snabbare kunskapsutveckling i andra ämnen.
- Kartläggning av elevens kunskaper och erfarenheter är en förutsättning för att sedan kunna planera, anpassa och genomföra undervisningen.
- Studiehundledning på modersmål är av stor vikt för att eleverna ska kunna följa med i undervisningen och genom handledningen kan de utveckla kunskaper i alla ämnen.
- Lärarnas kompetens, fortbildning och förberedelser för arbete med nyanlända elever är några av de viktigaste faktorerna för elevernas integration och fortsatta skolkarriärer.
- För att höja elevernas utbildningskvalitet är samverkan mellan lärare i svenska som andraspråk, modersmål och andra ämnen viktigt vilket i sin tur kräver en organisation där samverkan kan ske på ett genomtänkt sätt.
- En välfungerande samverkan med föräldrarna är betydelsefullt för att mottagningen och integrationen ska fungera.

### **4.3 Studier och intervjuer om elevernas syn på mottagande, organisation och utbildningen**

Utredningen har i uppdrag att i aktuella frågor inhämta synpunkter från barn och unga med relevanta erfarenheter. Då flera studier har presenterats nyligen om elevernas erfarenhet och syn på bl.a. mottagande i Sverige har utredningen valt att lyfta fram elevernas synpunkter från dessa studier i avsnitten nedan. I följande avsnitt beskrivs studier om nyanlända elevers syn på mottagandet i svensk skola,

upplevelse av förberedelseklass, inkludering, övergång till ordinarie klass, erfarenhet av inledande bedömning och bild av programmet språkintröduktion.

#### 4.3.1 Undersökningar om elevers syn på mottagandet i svensk skola

Nyanlända elever har olika kunskaper och erfarenheter med sig in i svensk skola. Några är analfabeter medan andra har gedigna kunskaper i flera ämnen. Eleverna har således mycket olika förutsättningar i sin utbildning. Att nyanlända elever flyttar till en skola i Sverige innebär också många andra utmaningar för dem i form av t.ex. nytt språk och en förlust av den bekanta vardagen samt det sociala nätverket i hemlandet. I en undersökning som Bouakaz och Bunar gjort om 10 syrianska elevers<sup>65</sup> syn på mottagandet i en svensk skola framkommer att eleverna trivdes i skolan med lärare och övriga kamrater. Eleverna visade även en stark vilja att lära sig svenska och att lyckas med studierna. Alla elever i studien återkom dock till en ständig oro för sin framtid och en oklarhet kring alla förväntningar och krav. Eleverna berättade att de kände att deras kunskapsinhämtning försenades på grund av bristerna i svenska språket och att lärarna inte tog tillräcklig hänsyn till deras tidigare skolgång. Flera elever beskrev dessutom en kamp om att anpassa sig till den nya skolans normer och lärostilar. Elevinflytande, kritiskt tänkande, grupparbete, eget ansvar, utflykter, lärare som fritidsledare och vuxenvänner var nya företeelser för eleverna. Så här berättar två elever i Bouakaz och Bunars studie:<sup>66</sup>

Jag har förlorat mycket av mina tidigare kunskaper. Mycket av det jag lärde mig har jag ingen användning av i min skola i dag. Jag förstår inte hur man ska lära sig i Sverige. Det är otydligt. (Elev, sid 263)

Lärare är snälla här och behandlar oss som människor. Vi får göra mycket aktiviteter, inte bara läsa i böcker, svara på frågor och göra prov. Skolan är rolig här. (Elev, sid 263)

<sup>65</sup> Elever i åk 7–9. Samtliga elever har gått i skola i hemlandet och kan läsa och skriva på minst ett språk. Alla elever hade fått asyl. Intervjuade genomfördes på elevernas modersmål. Eleverna hade som längst varit i Sverige i 6 månader.

<sup>66</sup> Bouakaz L och Bunar N (2015). Diagnos: Nyanländ.

Av Skolinspektionens rapporter om utbildning för nyanlända elever 2014 och 2017<sup>67</sup> syns också att eleverna så snart som möjligt vill in i gemenskapen med jämnåriga klasskamrater och ta del av kunskaper i alla ämnen, vilket även andra studier ger stöd för.<sup>68</sup> Av rapporten framgår även att eleverna upplevde att de inte inkluderades i skolans sociala gemenskap. Flera intervjuade elever och vårdnadshavare uttalade därtill en önskan om att eleverna behövde större utmaningar. Eleverna berättade också att de själva tog en stor del av ansvaret för att finna utmaningar och att de arbetade under sin kunskapsnivå i något eller några ämnen.<sup>69</sup>

Jag läste följande ämnen: Svenska, samhällskunskap och matematik i förberedelseklassen fram till dess att jag började i en svensk klass. Jag läste alla dessa ämnen, utom svenska, i mitt hemland och jag behöver dem därför inte. Läroplanen i Sverige är, med all respekt, enkel. Jag läste dessa ämnen med mer fördjupning i hemlandet. Nivån där är högre. Detta är inget problem för mig. Jag känner till innehållet i dessa lektioner och ämnen. Det åligger mig bara att översätta och att lära mig svenska för att kunna behärska resterande ämnen. (Elev 2017, i material till utredningen från Skolinspektionen)

I en avhandling av Eva Skowronski med 29 intervjuade elever<sup>70</sup> som invandrat i grundskolans senare årskurser och i gymnasieskolan, berättade många elever att inkludering i olika gemenskaper på skolorna byggde på en känsla av samhörighet med andra elever med liknande erfarenheter. Flera av de intervjuade eleverna gav sig själva skulden för att de inte blev inkluderade i den sociala gemenskapen med de andra eleverna i sina nya klasser. Eleverna menade att de inte talade tillräckligt bra svenska, eller att de själva inte hade tagit kontakt. En annan anledning till svårigheter att bli inkluderade var att eleverna i en högstadielklass redan har hunnit gruppera sig genom att de hade gått i samma klass i många år. Det kunde därför vara lättare för eleverna att hitta nya vänner på ordinarie undervisningsnivå på gymnasiet, eftersom det där bildas nya klasser och att fler

<sup>67</sup> Granskningen genomfördes i tio kommunala grundskolor och vid dessa skolor valdes slumpmässigt totalt 35 elever ut. Några av eleverna gick i förberedelseklass eller liknande, men de flesta av de 35 eleverna fick undervisning tillsammans med sina ordinarie klasser.

<sup>68</sup> Se exempelvis Skowronski Eva (2013) om längtan vidare och frustration över att inte få gå i ordinarie undervisning, Nilsson & Axelsson (2013) och SKL (2014). Röster från ensamkommande barn.

<sup>69</sup> Skolinspektionen (2014). Nyanlända elevers utbildning.

<sup>70</sup> 19 av de 29 intervjuade eleverna hade gått i skolan utan avbrott i de länder där de tidigare har bott. Tre elever hade ingen skolgång alls innan de flyttade till Sverige.

elever var nya för varandra. Det hände samtidigt att elever blev inbjudna till gemenskap med andra elever i sina nya klasser, men att de inte orkade eller vågade besvara kontaktförsöken. I avhandlingen konstaterades att många nyanlända elever upplevde en stor ensamhet och utanförskap under en längre period i början i sina nya klasser och att de kämpade hårt för att bli inkluderade.

Många kommunala huvudmän har inrättat en central mottagningsenhet, se vidare i avsnitt 4.5.2. Mottagningsenheterna är organiserade på olika sätt och eleverna befinner sig där under olika lång tid. I en mottagningsenhet för bedömning och skolintroduktion som Skolinspektionen besökt 2017 beskriver en elev tiden vid mottagningsenheten så här:

Under första två månaderna hade ja svenska, matte och SO. Det som jag gillade mest av allt var lärarnas bemötande och deras planering. Det jag inte gillar så mycket är att jag inte har någon lärare för NO. Några dagar efter att jag hade börjat på skolan träffade jag en tolk som ställde en del frågor om var jag har studerat tidigare och hur många år. Sen fick jag svara på några frågor i matte och de frågorna var mycket lätta. (Elev 2017, i material till utredningen från Skolinspektionen).

#### 4.3.2 Studier om elevernas upplevelse av förberedelseklass och undervisningen där

I en avhandling av Jenny Nilsson Folke<sup>71</sup> har 22 nyanlända elever<sup>72</sup> följts under en längre period och intervjuats om deras erfarenhet och syn på övergångar, lärande och inkludering. Elevernas upplevelse av att vara i förberedelseklass varierade beroende på individ och skola men generellt tyckte eleverna att förberedelseklassen kännetecknades av en hög grad av social trygghet och pedagogisk kvalitet. De upplevde bl.a. att de hade vänner i klassen, att de fått en god kontakt med läraren och möjlighet att lära sig svenska. Eleverna tyckte också att det var lättare att våga ta för sig och tala inför de andra

---

<sup>71</sup> Jenny Nilsson Folke (2017). Lived transitions. Experiences of learning and inclusion among newly arrived students och. Nilsson Folke (2015). Från inkluderande exkludering till exkluderande inkludering?

<sup>72</sup> Eleverna var födda i Irak, Afghanistan, Vietnam, Thailand, Egypten, Uganda, Algeriet, Somalia, Gambia, Peru och Ryssland. Alla elever i undersökningen påbörjade sina studier i förberedelseklass men tiden där varierade mellan en och sex terminer med en snittid på tre terminer. Elever i tre olika kommuner under 2011 intervjuades. En storstadskommun, en kommun med 26 000 invånare och en med 140 000 invånare. Alla elever startade i förberedelseklass och hade anlänt till kommunen mellan 1 vecka och 2 år när studien startade.



eleverna i förberedelseklassen. I relation till övriga skolan och i ett längre tidsperspektiv kunde förberedelseklassen dock upplevas som exkluderande och isolerande. Att vara i förberedelseklass tolkade eleverna som att man inte riktigt tillhörde elevkollektivet och att det var lite ”skämmigt”.

I Eva Skowronskis tidigare nämnda studie framkom även en tydlig statusskillnad mellan den förberedande och ordinarie undervisningen, både på grundskolan och gymnasieskolan, vilket påverkade de nyanlända elevernas möjlighet att knyta kontakt med elever i den ordinarie undervisningen, men också deras egen självbild. Eleverna berättade dock om en stark sammanhållning mellan elever i förberedelseklasser. Trots den relativt korta tid som eleverna går i förberedelseklass uppgav eleverna att de behållit vänskapskontakter i flera år efteråt. Samhörighetskänslan baserades på olika saker, men kunde handla om att eleverna hade liknande erfarenheter, att de var på ungefär samma svenskspråkiga nivå och att de därför mätte bra av och kände sig trygga med att arbeta tillsammans med varandra. En annan förklaring enligt forskaren var att eleverna i förberedelseklass i högre grad än eleverna i vanlig klass hade ungefär samma traditioner och regler hemma. En stor fördel med att många elever i klassen hade samma språkbakgrund var att eleverna upplevde att de kunde få hjälp och stöd av varandra på sitt eget språk och att samtalsämnena därför kunde bli djupare.<sup>73</sup>

Nackdelar som eleverna framförde i Nilsson Folkes studie var att undervisningen inte alltid var nog utmanande, särskilt för eleverna med skolbakgrund eller som varit en längre tid i förberedelseklass. Elever med god skolbakgrund saknade även undervisning i fler ämnen och som de kunde ha läst tidigare i sitt ursprungsland.<sup>74</sup>

Skowronski beskriver även språkgränser som kan innebära att en klass delar in sig i olika grupper utifrån språktillhörighet och att dessa grupper pratar sitt eget modersmål med varandra, vilket verkar vara fallet om det finns många i klassen med samma språktillhörighet. De elever som inte trivdes särskilt bra i förberedelseklasser i denna studie var på grund av att eleverna kände sig utanför eftersom

---

<sup>73</sup> Eva Skowronski (2013). Skola med fördröjning. Nyanlända elevers sociala spelrum i ”en skola för alla.

<sup>74</sup> Jenny Nilsson Folke (2015). Från inkluderande exkludering till exkluderande inkludering.

de flesta i klassen pratade med varandra på ett gemensamt modersmål som dessa elever inte hade.

#### 4.3.3 Studier om elevernas syn på övergången till ordinarie klass

I Nilsson Folkes<sup>75</sup> studie undersöks även sent anlända elevers erfarenhet av övergångar mellan klasser. Studien behandlar övergångar som skett i att gå över till enstaka lektioner till en fullständig övergång till ordinarieklass i grundskolan och övergång från grundskola till gymnasieskolan. Det var 22 elever som intervjuades under en längre period där 13 elever anlände i årskurs 9 och de hann därför under studieperioden gå från förberedelseklass i grundskolan till ett introduktionsprogram i gymnasiet (främst språkin introduktion). Majoriteten av dessa elever gick direkt från förberedelseklass till gymnasieskolan och hann inte bli integrerade i ordinarie klass i grundskolan. Fem av de 13 eleverna som anlände sent i grundskolan gick över till ordinarie klass innan övergången till gymnasiet, men de hann inte få behörighet till något nationellt program på gymnasiet.

Resultatet visade att övergången till ordinarie klass inte blev riktigt som eleverna hade förväntat sig och att tröskeln var högre än de trott. Resultatet var gemensamt för alla elever. Eleverna beskrev övergången som en period präglad av oro, nervositet, rädsla och blyghet inför att tala inför den nya klassen. I den ordinarie klassen mötte de även en annan social verklighet med nya grupperingar som ibland kunde vändas mot eleven som var ny. Observationer visade också att nyanlända elever ofta satt ensamma i klassen. Om det var fler nyanlända i samma klass satt de vanligtvis bredvid varandra.

Som positivt med övergången lyfte eleverna att de nu fick tillgång till alla ämnen, möjlighet att få betyg och att komma vidare i utbildningssystemet. Att gå över visade enligt forskaren också på progression, inte bara i elevens ögon utan även i andras. Eleverna sa även att de kände att de utvecklades snabbt och lärde sig mycket. Samtliga elever beskrev samtidigt svårigheter med att följa med i undervisningen. Innehållet var enligt eleverna mer omfattande och

---

<sup>75</sup> Jenny Nilsson Folke (2017). Lived transitions. Experiences of learning and inclusion among newly arrived students och Jenny Nilsson Folke (2015). Från inkluderande exkludering till exkluderande inkluderande?

på en betydligt högre nivå än i förberedelseklassen. Eleverna tyckte inte heller att lärarna förklarade så att de förstod. I och med den sociala och pedagogiska omställningen var det enligt Nilsson Folke inte ovanligt att eleverna ville tillbaka till förberedelseklassen. Eleverna påpekade även att studiehandledning är särskilt viktigt efter övergången till ordinarie klass.

I sammanhanget lyfter forskaren att det fanns betydande skillnader mellan de tre undersökta skolorna, varav de mest uppenbara var numeriska och organisatoriska. Antalet mottagna elever och förberedelseklasser varierade stort, liksom traditionen av att ta emot nyanlända elever och att det var stor variation av andel flerspråkiga elever på skolan. Lärarnas erfarenhet av att ta emot nyanlända elever skilde sig också åt och hur elevernas modersmål användes som en resurs. Den språkligt homogena skolan med liten erfarenhet av att ta emot nyanlända elever var den som upplevdes som den socialt mest utsatta kontexten. Ur ett pedagogiskt perspektiv var övergången en stor omställning för alla eleverna på alla tre undersökta skolor.

Av Eva Skowronskis studie framgår också att det många gånger hade varit en trygghet för de intervjuade eleverna att ha en förberedelseklass att utgå ifrån och ibland komma tillbaka till, inför att de så småningom slussades ut i vanlig klass på högstadiet

Dragan: När jag var i förberedelseklassen, da, alla vi, typ sa, vi kunde inte sa bra svenska. Alla vi var ungefär på samma nivå. Det kändes bra, jag mådde bra när jag var på lektioner och jag kunde jobba och allting. Men när jag kom dit [till vanlig klass], sa kunde de svenska bättre än jag, och jag kände att de var bättre än jag och att jag inte hade den standarden som de hade. Sa kände jag.

Eva: Gick du tillbaka till förberedelseklassen da?

Dragan: Nej, jag gick faktiskt fram och tillbaka. Jag sa till min lärare att: 'Jag vill verkligen inte vara där'. Men han sa: 'Du vill inte, du måste', du vet sa, 'Du måste börja någon gång'. Sa jag gick lite fram och tillbaka (Elev, sid 120)

#### 4.3.4 Undersökning om elevernas upplevelse av inledande bedömning av deras tidigare kunskaper

Det finns flera forskare som betonar kartläggningens betydelse för kvalitet och likvärdighet i utbildningen. (Se avsnitt 4.2.9. ) I ett examenarbete från Malmö högskola<sup>76</sup> där sju elever intervjuats<sup>77</sup> om deras syn och upplevelse av bl.a. kartläggningen av deras tidigare kunskaper framgår att mottagningen på mottagningsenheten varit positiv, och att introduktionssamtalen var mycket givande. Kartlägningsprocessen ägde rum utanför undervisningen i en sal med specialpedagog och modersmållärare där eleverna fått samtala kring deras skolbakgrund, erfarenheter, allmänna skolsituationer, olika språk- och ämneskunskaper. Sex av sju elever ansåg att litteracitetskartläggningen på modersmålet gick bra, för att de fick visa sina läs- och skrivkunskaper på kartläggningen samt sina kunskaper i matematiken (numeracitet). De beskriver materialet för kartläggning som lättläst och begripligt. Fem elever beskriver samtidigt att kartläggningen inte kändes tillräcklig, eftersom de inte fick möjlighet att visa alla sina förmågor.

Sex av sju elever påpekade att kartläggning i SO och NO som gjordes vid den mottagningsenheten var komplicerad och stämde inte riktigt överens med deras tidigare skolerfarenhet inom samma ämne. Utifrån elevernas svar drog författarna slutsatsen att eleverna inte hade fått tillräckligt med information kring syftet med kartläggning. I intervjuerna framkom också att flera av elever kände sig oroliga eftersom de inte kunde svara på alla frågor inom t.ex. SO trots att de hade goda kunskaper i ämnet i hemlandet

#### 4.3.5 Elevröster om programmet språkintröduktion

Det finns enligt forskare tecken på, men det återstår att grundligt undersöka, att språkintröduktion på gymnasiet riskerar att låsa in sent anlända elever i en varaktig förberedande undervisningsform.<sup>78</sup>

Det beskrivs vidare att elevgruppen kan vara mer heterogen på programmet språkintröduktion än i en förberedelseklass på grund-

<sup>76</sup> Nouri, Talar & Amawi, Mona (2016). Nyanlända elevers syn på kartläggning.

<sup>77</sup> Eleverna gick i årskurs 7–9 på en mottagningsenhet och hade arabiska som modersmål men hade olika skolbakgrunder samt kom från olika länder och kulturer.

<sup>78</sup> Bunar (2015). Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering.

skolan. Eleverna i programmet kan vara helt nyanlända eller ha gått flera år i svenska grundskola och även varit placerade i ordinarie klass i grundskolan. En del elever har även tidigare arbetslivserfarenhet. Språkintruktionsprogrammet är vanligtvis placerat på skolor där det redan finns en hög andel flerspråkiga elever. I jämförelse med den förberedelseklass på grundskolan syns steget till ordinarie klass, enligt Nilsson Folke, vara ännu längre, både fysiskt, ämnesmässigt och organisatorsikt.<sup>79</sup>

I Nilsson Folkes studie, som bl.a. nämnts i avsnitt 4.3.2., ingår elever som delvis eller helt gått över till ordinarie klass under grundskolan och sedan börjat i språkintruktionsprogrammet på gymnasiet. Eleverna uttryckte i studien att det kändes som att de börjar om igen eller att det var som att återvända till förberedelseklass. Eleverna beskrev även en stress av att följa sina jämnårigas utveckling och en oro över att bli överåriga för det vanliga gymnasiesystemet. Undervisningen anpassades inte heller alltid efter alla de olika behov och förutsättningar som fanns vilket riskerade, vilket eleverna uppgav, att de tappade motivation.

Det som är bra här är att man förbereder sig till att vara som dom andra, typ, när man går dit. Man känner sig inte mindre än dom, för man har ju lärt sig språket och allting och innehåll. Det som är dåligt är att jag kommer att tappa två år. (Elev ur Nilsson Folke 2015, sid 48)

I Skolinspektionens kvalitetsgranskning 2017<sup>80</sup> om språkintruktionsprogrammet i gymnasieskolan har intervjuer med elever ingått. Syftet med granskningen har varit att undersöka om elevernas utbildningsbehov på språkintruktionsprogrammet tillgodoses, och om eleverna får stöd och vägledning under sin utbildning och inför fortsatta studier eller yrkesliv. Skolinspektionen konstaterar att eleverna stannar på programmet i genomsnitt i 3–4 år. Granskningen visade bl.a. att eleverna önskade ta sig vidare i en högre takt.

Det är brist på lärare och plats. Olika elever har olika kunskaper och ändå går vi i samma grupp. Om jag är jätteduktig borde de hjälpa mig så att jag kan komma fortare fram. (Elev sid. 16)

---

<sup>79</sup> Jenny Nilsson Folke (2015). Från inkluderande exkludering till exkluderande inkludering? och Skolinspektionen (2017). Språkintruktionsprogrammet i gymnasieskolan.

<sup>80</sup> Skolinspektionen (2017). Språkintruktionsprogrammet i gymnasieskolan.

När det gällde vilka möjligheter eleverna på språkintröduktion hade att studera kurser på gymnasienivå varierade det mellan de undersökta skolorna. På vissa skolor studerar eleverna kurser på gymnasienivå i sin undervisningsgrupp på språkintröduktion medan de på enstaka andra skolor studerar kurser tillsammans med elever på nationella gymnasieprogram. Det är enligt Skolinspektionen vanligt att eleverna ger uttryck för att de är understimulerade och vill studera fler ämnen, ha fler lektioner och en undervisning på en högre nivå.

Jag hoppas att det blir fler lektioner och att jag får komma i en grupp med en högre nivå. I början lärde jag mig mycket men nu känner jag att jag inte lär mig så mycket för nivån i klassen är för låg. (Elev sid 20.)

#### 4.4 Sammanfattningsvis

Från studierna om elevernas syn på mottagandet och sitt lärande kan utredningen konstatera att:

- Eleverna trivs med övriga kamrater i förberedelseklass och har ofta väldigt höga ambitioner att lyckas. Eleverna vill många gånger så fort som möjligt in i gemenskapen med jämnåriga elever och ta del av kunskaper i alla ämnen.
- Många elever upplever att undervisningen vid mottagningsenhet eller förberedelseklass inte alltid är nog utmanande, särskilt för eleverna med skolbakgrund eller som varit en längre tid i förberedelseklass. Samtidigt kan det vara svårt att följa med i undervisningen i ordinarie klass.
- Eleverna känner en oro och stress över sin framtid och att hinna bli behöriga till gymnasieskolans nationella och att de känner att deras kunskapsinhämtning försenas på grund av bristerna i svenska språket.
- Gymnasieskolans intröduktionsprogram språkintröduktion upplevs av eleverna som att de börjar om igen, de önskar mer undervisning och det finns risk för att eleverna där tappar sin höga studiemotivation.

Avslutande kommentar från Malik 15 år som kom till Sverige från Afghanistan som ensamkommande flyktingbarn 2013:

Jag går nu i årskurs 9 på språkin introduktionen, utbildar mig, jag vill läsa på universitet. Jag vill fortsätta med min utbildning. Det spelar ingen roll hur gammal jag blir. Jag vill bli en nyttig människa för samhället, så tänker jag. Jag vill läsa sociologi. Jag har en bra känsla, som sagt jag gillar Sverige, det är bra land, jag är nöjd, går till skolan, har mina mål och hoppas kunna nå mina mål. Jag har en bra framtid!<sup>81</sup>

## 4.5 Huvudmännens mottagande av nyanlända elever och syn på hur eleverna i högre uträkning kan bli behöriga

### 4.5.1 Urval och intervjuade huvudmän

För att få en lägesbeskrivning och i syfte att skapa ett fullgott underlag för utredningen att identifiera problem och föreslå lösningar utifrån uppdragen i direktivet har utredningen genomfört 35 intervjuer med olika huvudmän. Intervjuerna har genomförts via telefon, skype eller i möten.

Utredningen har valt ett fokus på de huvudmän som har tagit emot nyanlända elever de senaste åren. De har därför valts ut baserat på faktorer som en hög andel nyinvandrade elever, högt asylmottagande eller kommunmottagna nyanlända elever i ålder 13–15 de senaste två åren, en hög andel elever med utländsk bakgrund eller där andelen elever med utländsk bakgrund ökat stort under de senaste två läsåren. Statistiken har hämtats från Skolverket, Migrationsverket och Kommun och landstingsdatabasen Kolada. Därefter har ett urval gjorts för att få en regional spridning över hela landet där 1–3 kommuner intervjuats i varje län. Urval har också gjorts utifrån olika kommuntyper<sup>82</sup> och små eller stora kommuner sett till invånarantal. Det har varit 1–4 personer i intervjugrupperna och de har haft olika tjänster som förvaltningschef, utbildningschef, grundskolechef, VD, lärare, chef eller personal på mottagningsenheter, tjänstemän med ansvar för nyanländas utbildning, rektorer, svenska som andraspråklärare (sva-lärare) eller studie- och yrkesvägledare m.m.

<sup>81</sup> Farhad Jahanmahan och Nihad Bunar (2015). Att vara ensam och nyanländ, sid 303.

<sup>82</sup> Baserat på SKL:s kommungruppsindelning från 2011.

Utredningen gör inga anspråk på att ge en fullständig nationell beskrivning eller en vetenskapligt metodisk undersökning utan resultatet är en samlad beskrivning av vad intervjupersonerna hos de huvudmän som deltagit i intervjuerna påtalat. Många har dock lämnat en samstämmig bild när det gäller flera problem på området.

Utifrån att nyanlända elever för närvarande främst går i kommunala skolor har majoriteten av intervjuade huvudmän varit kommunala. De kommunala huvudmän som har intervjuats är Borlänge, Boden, Borgholm, Botkyrka, Eskilstuna, Filipstad, Gotland, Gullspång, Gävle, Halmstad, Helsingborg, Karlsborg, Kramfors, Lessebo, Lindesberg, Linköping, Luleå, Malmö, Norberg, Nässjö, Ronneby, Sandviken, Skellefteå, Skinskatteberg, Stockholm, Södertälje, Tomelilla, Trelleborg, Uppsala, Vingåker, Västerås, Växjö och Östersund. Utredningen har genomfört två intervjuer med fyra representanter för de enskilda huvudmännen AcadeMedia Kunskapsskolan och Pysslingen förskolor och skolor AB. I beskrivningen används båda begreppen kommuner och huvudmän. I vissa frågor har kommuner varit mer berörda och där det enbart står kommuner refereras endast till vad intervjupersonerna från kommunerna sagt.

I detta kapitel redogörs bl.a. för hur huvudmännen i intervjuerna uppgett att de organiserat sin undervisning för nyanlända elever, hur de använder prioriterad timplan och anpassad studiegång, om de har något särskilt arbetsätt beroende på vilken skolbakgrund elever har samt vilka ämnen som är problematiska att få godkänt i. De har även svarat på frågor om hur elevens individuella kunskapsutveckling kan synliggöras innan de uppnår godkänt betyg och hur eleverna i högre utsträckning skulle kunna uppnå behörighet till gymnasieskolan nationella program. Vidare hur personalsituationen ser ut, vilken kompetensutveckling som behövs och hur elevernas skolgång kan präglas av mer kontinuitet även om de flyttar mellan boenden.

#### **4.5.2 Organisation och mottagande – från kaos till diskussion om kvaliteten i undervisningen**

Många kommuner beskriver att de har tagit emot allt från några elever till hundra, ibland tusentals elever, de senaste två åren. I synnerhet de kommuner som är EBO-kommuner, eller där många asylboenden har funnits eller har öppnats upp, upplever en stor ökning av



nyanlända elever. Hösten 2015 och våren 2016 beskrivs också av många som kaosartat där det främst handlade om att hitta skolplatser och lärare. Här uppger även ett flertal kommuner att det inte gick att kartlägga alla elever inom två månader eller att erbjuda skolplacering inom en månad. Då fanns inte heller någon större plan över vilka skolor som kunde ta emot utan de handlade främst om att hitta platser. I kaoset beskriver någon kommun samtidigt att rektorer och personal har blivit oerhört kreativa och hittar många nya lösningar. Nu beskriver det flesta, men inte alla<sup>83</sup>, att det finns mer andrum och att mer tid läggs på innehållet och kvaliteten i den undervisning som erbjuds än att leta efter lokaler och personal. Några kommuner uppger samtidigt att deras mottagande ökade redan 2013 och att de därför var mer rustade när den stora kullen av elever anlände 2015. I kommuner som har många invånare med utländsk bakgrund och kommuner där många familjer väljer eget boende (EBO) lyfter att de även fortsättningsvis kommer att ta emot väldigt många nyanlända elever.

Några intervjuade kommuner har således flerårig erfarenhet av att ta emot nyanlända medan andra inte har haft det. Oavsett erfarenhet har det funnits många stora organisatoriska utmaningar att lösa men de som har lång erfarenhet upplever att de känt en viss trygghet av redan befintliga strukturer med t.ex. riktlinjer och kompetens när asylmottagande ökade kraftigt.

## En central mottagningsenhet allt vanligare

När det gäller organisation av mottagandet har flertalet av de intervjuade kommunerna inrättat någon variant av central mottagningsenhet där eleverna kan vara på i allt från någon dag till runt åtta veckor. Ett annat alternativ är att det finns flera mottagningsenheter på de stora skolorna inom kommunen där några sedan går vidare till förberedelseklass på den skolan alternativt till en annan skola inom kommunen.

Det kan dock skilja sig en hel del åt i vad mottagningsenheten har i uppdrag. Vanligtvis sker ett inskrivningssamtal, hälsosamtal och

---

<sup>83</sup> I några kommuner förekommer stora omstruktureringar av asylboenden under våren 2017 som påverkar skolplaceringar etc.

den obligatoriska kartläggningen (se senare avsnitt om inledande bedömning) och ibland erbjuds undervisning och/eller någon form av samhällsorientering. I vissa fall sker endast ett inskrivningssamtal för att eleven ska få en skolplacering och sedan sker kartläggningen direkt på skolan.

Det finns även mottagningar som har hand om fler skolformer och några som även ser till vuxnas behov. Det finns också mottagningsenheter som har helhetsansvar för studiehandledning på modersmålet och modersmålsundervisning som sedan fördels ut till skolorna utefter behov. Några har även elevhälsopersonal och specialpedagoger på mottagningsenheten vilket berörda kommuner anser är bra då eleverna kan vara i behov av mycket stöd. Någon har också studie- och yrkesvägledningen vid enheten eller håller på att organisera så att det finns mer sådana resurser på mottagningsenheten.

Den personal som arbetar på mottagningen kan arbeta heltid där men det finns exempel på när personalen har i uppgift att också åka ut och stötta t.ex. de skolor som gör egna kartläggningar.

Nästan alla som startat en central mottagningsenhet har gjort det utifrån syftet att få ett mer likvärdigt mottagande för eleverna. Ett annat skäl har varit för att bygga och samla den kompetens som behövs i mottagandet med bl.a. lämplig personal för att göra den inledande bedömningen. Detta anses av flera som mer effektivt än att varje skola ska bygga upp en kompetens och hitta tid för att göra kartläggningen. Ett annat skäl som uppges är att det blir en tryggare och bättre start för eleven. När många elever kom samtidigt och att det dök upp nya elever varje dag på skolgården, ansågs inte heller fungera särskilt väl och fler kommuner menar att då är en ingång in bättre för alla.

### **Placering i förberedelseklass är vanligare än direkt placering i ordinarie klass**

Av de som deltagit i intervjuerna verkar direkt placering i ordinarie klass redan från början vara vanligare för yngre elever medan förberedelseklass är vanligt för elever som kommer efter årskurs 5. Direktplacering i de högre årskurserna förekommer dock på vissa skolor. För fristående skolor har det också lyfts fram som mer vanligt. För att det ska fungera väl sägs dock att det måste finnas rätt kompetens hos läraren för att ta emot, att eleverna behöver mycket

stöd i en sådan situation, att det är svårare om det är många elever och i synnerhet om de kommer samtidigt. Direktplacering anses bidra till en snabbare språkutveckling men någon lyfter samtidigt att om det är flera elever så tenderar de att bli en grupp oavsett om de går i klass eller i förberedelseklass. För de äldre eleverna är det många som bedömer att förberedelseklassen är nödvändig då den ger en trygghet, att eleverna får ett sammanhang och en bra skolintroduktion.

Flertalet av de äldre nyanlända eleverna påbörjar således sin utbildning, antingen direkt eller efter att de varit på en mottagningsenhet först, i förberedelseklasser på en eller några få skolor i kommunen. Att enbart ha några förberedelseklasser kan höra ihop med antalet elever och att stödåtgärderna då kan koncentreras till vissa skolor dvs. en god kompetens byggs upp på dessa skolor för undervisning av nyanlända elever. En kommun skiftar mottagandet på skolorna rullande på två år för att kunna använda resurserna och kompetensen på bästa sätt.

#### **4.5.3 Skolplacering, närhetsprincip och skolval**

Som nämnts ovan får de äldre nyanlända eleverna vanligtvis en skolplacering i en förberedelseklass. I större kommuner är det vanligare att det finns förberedelseklasser vid fler skolor medan andra kan ha en eller några få sådana klasser. I samband med det stora mottagandet 2015 har eleverna dock hamnat på fler skolor, både kommunala och fristående, eftersom man har startat upp förberedelseklasser på fler skolor. Några kommuner samarbetar med fristående skolor bl.a. när det gäller skolplacering (se avsnitt 4.5.16), medan andra kommuner inte har något samarbete eller så saknas det fristående skolor inom kommunen. Någon mindre kommun har sett till att det finns ungefär lika många nyanlända på alla skolor, där rektorerna träffats varje vecka och diskuterat fördelning och hjälper varandra om någon är högt belastad. Det finns de kommuner som försöker få till en mer allsidig elevsammansättning men det är inte alltid en lätt kombination med det fria skolvalet och viljan från elever och vårdnadshavare om att gå på närmste skola.

Eleverna får som långt som möjligt en placering efter närhetsprincipen eller vårdnadshavarnas önskemål men många kommuner

är i den situationen att närmaste skolor ofta är helt fulla med lång kö. I dessa fall blir det en dialog om i vilka skolor det finns platser. Det finns exempel i intervjuerna på att tjänstemän följt med på buss och tåg för att visa andra skolor och ibland organiseras bussning till andra skolor i ytterområdena. Alla kommuner anser sig dock inte råd med bussning och ibland kan det bli för långa tider i buss. De elever som bussas hamnar ofta på skolor som vanligtvis inte har tagit emot nyanlända elever tidigare och att andelen elever med utländsk bakgrund är låg. Intervjuade huvudmän upplever att eleverna har blivit väldigt väl mottagna på dessa skolor. Att bussa till andra skolor ses av några därför som framgångsrikt och bra för skolsegregationen. I vissa områden har platsbristen ofta varit akut där det finns flera exempel på att man startat undervisning i lokaler enbart för nyanlända. Detta är något som Skolinspektionen kritiserat och de flesta är medvetna om det och försöker slussa ut eleverna så fort det finns plats ute på skolorna.

Den mycket ansträngda situationen som rådde under en period när många nyanlända elever anlände samtidigt i kombination med en redan befintlig platsbrist i många skolor medförde att ett antal huvudmän upplevde det svårt att fullt upp leva upp till närhetsprincip och möjlighet att välja skola. De ansåg dock att det inte fanns så mycket alternativ i den situationen och det har ofta funnits en förståelse från vårdnadshavarna även om de helst vill att eleverna ska gå på närmaste skola. Många fristående skolor har enligt vissa kommuner hänvisat till fulla skolor och lång kö, men det finns också fristående skolor som önskat att de fått tagit emot fler nyanlända elever men att samarbetet med kommunen inte helt fungerat.

Kvotssystemet som är möjligt i dag anser de enskilda huvudmännen är bra, men att det troligtvis inte är en åtgärd som kommer att föranleda någon stor omfördelning av elever eftersom många fristående skolor är små. Kvotssystemet är inte heller helt enkelt att lösa organisatoriskt.

#### **4.5.4 Fördelar och nackdelar med att placera eleverna i lägre årskurser eller att gå om en årskurs**

När det gäller årskursplacering så förekommer det att eleverna placeras i en lägre årskurs än vad åldern motsvarar men många menar att det inte alltid passar och vissa huvudmän gör det väldigt sällan.

Detta gäller oavsett skolbakgrund och huvudskälet är ofta att eleven, och även dess vårdnadshavare, vill gå med jämnåriga elever. Det sociala umgänget anser huvudmännen också underlättas om eleverna är i samma ålder. Samma skäl anförs när det handlar om att gå om extra år i grundskolan, då man anser att det beror på elevernas sociala mognad, om det ska vara ett bra alternativ. Det kan också finnas en oklarhet i vilken ålder vissa elever är i. Eleven kan även inledningsvis vilja gå om, men när det närmare sig väljer eleven ändå att gå över till gymnasieskolan. Dock tycks flera kommuner vara överens om att möjligheten att gå kvar i grundskolan kan fungera väl för såväl elever med svag skolbakgrund som kan behöva få lära sig läsa och skriva, som elever med god skolbakgrund som man tror inom kort kommer att kunna klara en behörighet till gymnasieskolan. För de som förlänger tiden i grundskolan krävs ibland en gedigen dialog med eleven och dess vårdnadshavare, om att det kan vara gynnsamt att stanna kvar ett år. Samtidigt är det allt fler elever, enligt några huvudmän, som har insett att gymnasiet, i huvudsak språkintrödnad, inte erbjuder så mycket stöd jämfört med grundskolan och att det därför kan vara bättre för kunskapsutvecklingen att stanna kvar i grundskolan.

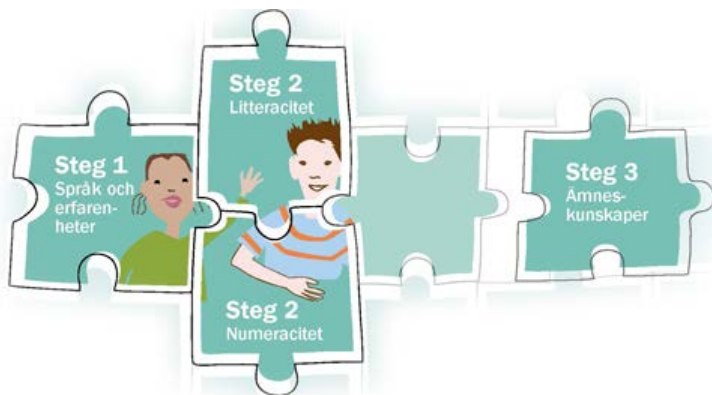
De råder olika syn om vad som är bäst för elever som kommer sent i årskurs nio. I årskurs nio är det mycket fokus på nationella prov och slutbetyg och det kan därför vara ett extra tufft läsår att starta i. Kommer eleverna riktigt sent under vårterminen finns exempel där eleverna gått direkt till programmet språkintrödnad på gymnasieskolan. Att börja direkt i gymnasiet kan enligt vissa intervjupersoner då vara en fördel för att undvika fler övergångar, eftersom dessa elever redan kan ha flyttat runt på olika boenden vilket kan ge mer kontinuitet än att enbart vara några få månader eller veckor i grundskolan.

Många huvudmän vittnar också om att de har fulla lokaler med runt 30 elever i klasserna vilket gör det organisatoriskt svårt att låta många elever gå om. I en större kommun skulle det kunna handla om 100-tals elever som ska stanna kvar i grundskolan.

### 4.5.5 Hur huvudmännen arbetar med inledande bedömning

Alla huvudmän i intervjuerna gör de obligatoriska stegen 1 och 2 i Skolverkets kartläggningsmaterial i den inledande bedömningen, se figur 1.

**Figur 4.1** Inledande bedömning. Kartläggning av nyanlända elevers kunskaper



*Källa:* Skolverket

Det tredje steget i Skolverkets kartläggningsmaterial är frivilligt att använda sig av och detta syftar till att ge ett stöd för ämneslärare i att planera undervisningen utifrån var eleven befinner sig i sin kunskapsutveckling i respektive ämne. I dagsläget, maj 2017, finns steg 3 publicerat i ämnena biologi, fysik, kemi, teknik, engelska och matematik. Ingen kommun menar att det under senare tid varit några problem med att hålla de lagstadgade två månaderna för att göra en inledande bedömning men när väldigt många elever anlände på en gång var det svårt att klara lagkravet. Av intervjuerna framgår att den inledande bedömning det vill säga "kartläggningen", görs antingen på kommunens mottagningsenhet eller ute på skolorna. För de enskilda huvudmännen kan det vara vanligare att eleven kommer via en kommunal mottagningsenhet först där de har blivit kartlagda och därför har den med sig. Det är inte ovanligt att det är några pedagoger har till huvuduppgift att göra kommunens kartläggningar då man velat bygga upp en särskild kartläggningskompetens. När det gäller steg 3 är det vanligtvis upp till rektor och ämneslärare ute på skolorna att göra denna.

Fördelar som omnämns med att skolan gör kartläggningen, i stället för en mottagningsenhet, är att skolan får mer kunskap om eleven och att kartläggningsresultatet i större utsträckning kommer till användning ute i klassrummet. På så sätt kan också kompetensen på skolorna i att möta nyanlända elever växa, vilket har varit huvudskälet till varför en kommun gått ifrån en central mottagningsenhet. Några kommuner har löst frågan om att överföra resultat från mottagningsenheten genom att personal från mottagande skola finns med vid kartläggningen. En annan variant är att personal från mottagningsenheten är med vid överlämningen så att resultatet följer med och att den personalen även senare kan stötta lärarna i det fortsatta arbetet.

Det är några huvudmän som har provat steg 3 men ingen som ger uttryck för att det är något material som hela skolan använder sig av. Det är många som tycker att steg 3 är svårt och tidskrävande samt att man behöver skapa en organisation ute på skolorna för att ämneslärare ska ha möjlighet att göra den. Till det behöver även lärarna få kompetensutveckling i att göra ämneskartläggningen. I grunden anser flera i intervjuerna dock att steg 3 kan vara ett bra material som hjälper lärarna och de tar upp att materialet skulle kunna användas på fler elever än bara nyanlända. I och med att det har varit färre asylsökande under den senaste perioden har ett flertal kommuner börjat arbeta mer med steg 3. De kan exempelvis ha inrättat en förstelärare som ska utveckla arbetet inom kommunen eller på skolan.

Det finns båda kommunala och enskilda huvudmän som arbetat med egna ämneskartläggningar tidigare, innan Skolverkets nationella material togs fram, och de har vanligtvis fortsatt att använda sig av sitt material som ett komplement till steg 1 och 2 för att få så mycket information om eleven om möjligt. Detta görs t.ex. för de samhällsorienterade eller naturorienterade ämnena.

Ett problem som tas upp av några kommuner i den inledande fasen är att det ibland kan vara komplicerat att identifiera särskolelever och andra elever med särskilda stödbehov. Det kan t.ex. vara svårt att särskilja om de svårigheter som en elev har beror på elevens svaga skolbakgrund eller om det finns en neuropsykiatrisk eller annan funktionsnedsättning eller om det handlar om trauma.

## Risk för att resultatet i kartläggningen inte alltid används

När det gäller hur resultatet från kartläggningen sedan används lyfter flertalet huvudmän att det här finns en utvecklingspotential dels i hur resultatet ska överlämnas till mottagande skola, dels i hur resultatet ska användas i klassrummet. Många menar att det ibland finns ett glapp där kartläggningen inte blir ett individuellt verktyg och en risk för ”hyllvärmare” som inte når ut till lärarna i klassrummet. Dock är materialet relativt nytt och flera tror att det kommer att bli en stor skillnad på sikt. Huvudmännen önskar därtill mer stöd i hur skolorna kan gå till praktisk handling för att kartläggningen ska bli ett levande underlag. För att kartläggningen ska användas mer krävs tydlig styrning och ledning från rektorn enligt vissa intervjupersoner.

## Det nationella kartläggningsmaterialet är uppskattat men kan utvecklas ytterligare

Huvudmännen berättar att de generellt är väldigt nöjda med Skolverkets material och uppskattar att det finns ett nationellt stöd vilket saknats tidigare. Det finns flera huvudmän som tagit fram egna kartläggningsvarianter innan Skolverkets material kom men de är också nöjda. De anser bl.a. att det bidragit till mer likvärdighet och att kvaliteten höjts väsentligt i mottagandet. Materialet anses också fungera väl för rektorns beslut om placering i årskurs och undervisningsgrupp. Det är ett antal huvudmän som påtalar att materialet är omfattande och tidskrävande med flera involverade lärare, tolk och efterarbete. När många elever kommer samtidigt går det således åt väldigt mycket tid. Det finns även lärare som upplever att det kartläggs för mycket och att många lärare kan bedöma elevens kunskaper utan materialet.

Utvecklingsområden för materialet som omnämns är att numeracitetsdelen (steg 2 matematik) är otydlig mellan yngre och äldre elever. Det finns också önskemål på fler varianter av numeracitetsdelen så att eleverna inte kan berätta frågorna för varandra. Det finns flera huvudmän som kompletterat mattedelen med räkneuppgifter för att eleverna ofta vill visa att de kan räkna eftersom materialet handlar mer om matematiskt samtal och förmågor som kan skilja sig mycket mot den skolkultur som många nyanlända elever kommer



ifrån. Någon föreslår att steg 3 borde tas fram i en enklare version då den tar oerhört lång tid att göra. En kommun föreslår att de borde finns något ytterligare centralt dokument mot kunskapskraven i årskurs 9 en annan att det behövs mer nationella standardiseringar och ramar. Ett annat förslag är att det borde finnas mer utrymme för att också prata med vårdnadshavare om sådana finns. Det finns också förslag om att Skolverket ganska snart bör utvärdera kartläggningmaterialet för att se om det bör utvecklas och uppdateras utifrån de erfarenheter som nu finns.

#### **4.5.6 Anpassad studiegång och prioriterad timplan tolkas och används väldigt olika**

Det är flera huvudmän som uppskattar att det infördes ytterligare möjlighet eller en större flexibilitet att anpassa undervisningen för målgruppen med prioriterad timplan. Intervjuerna ger dock en väldigt blandad bild av hur prioriterad timplan och anpassad studiegång används. I intervjuerna framkommer att några enstaka huvudmän aldrig använder prioriterad timplan, utan enbart anpassad studiegång och några huvudmän använder enbart prioriterad timplan och undviker anpassad studiegång. Ett flertal huvudmän uppger att nästan ingen av deras elever kan gå ut i alla ämnen efter ett år och därför ersätts den prioriterade timplanen alltid med anpassad studiegång. Några huvudmän använder sig av prioriterad timplan så länge eleverna går i förberedelseklass.

De finns flera huvudmän som beskriver att bestämmelsen om prioriterad timplan ger upphov till tolkningsproblem och inte passar ihop med syftet att eleverna fortfarande ska klara kunskapskraven i alla ämnen i åk 9. Det uppfattas t.ex. som svårt att veta vilka ämnen som ska prioriteras bort. Någon huvudman uppfattar att man ska välja bort de ämnen där de tror att eleven kommer att nå godkänt betyg och i stället lägga mer tid på ämnen där eleven riskerar att inte nå målen, varför den huvudmannen hellre väljer anpassad studiegång så eleven får lyckas och känna att hen går framåt. Några andra uppger att de i den prioriterade timplanen har valt att ta bort de svagaste ämnena för att eleverna ska få göra något de är bra på. En huvudman uppger att de i beslutet om prioriterad timplan mest lyfter bort språkval och att eleverna får mer av matematik och svenska eller svenska som andraspråk (sva). På skolorna kan det också finnas

en bild av att prioriterad timplan är ungefär som anpassad studiegång och att man plockar lite här och lite där. En annan använder enbart anpassad studiegång fram till årskurs 8 och enbart prioriterad timplan i årskurs 9. Att göra en prioritering kräver också att man vet elevernas ämneskunskaper och en kommun påpekar att steg 3 i kartläggningmaterialet därför är av stor vikt.

En huvudman uppger att eleverna får anpassad studiegång när de går delvis i förberedelseklass och ordinarie klass, särskilt de som kommer sent i grundskolan. Dessa elever får då mer svenska. En annan huvudman använder anpassad studiegång för de elever som går i förberedelseklass och uppger att elevernas dagar är något kortare. En huvudman uppger att de har anpassad studiegång med fokus på kärnämnen den första perioden och då får eleverna på en skola t.ex. mer svenska som andraspråk och engelska och på en annan ges grupperna svenska som andraspråk, engelska och matematik. En huvudman uppger att det inte är lika många elever längre som har anpassad studiegång, men att det fortfarande används och då funderar man ofta på vilka ämnen som ska tas bort. De samhällsorienterande ämnena är t.ex. svåra och omfattande läsåmnen. De naturorienterande ämnena likaså. Någon huvudman uppger att de har anpassade studiegångar för de flesta när det gäller betygssättning.

Prioriterad timplan anses samtidigt bra eftersom anpassad studiegång kan vara lite stigmatiserande och att eleven egentligen inte är i behov av särskilt stöd som anpassad studiegång är, utan att eleven faller på att hen inte kan språket än. En huvudman menar att det skulle vara bra om beslut om prioriterad timplan kunde fattas under två år. Som orsak uppges bl.a. att vissa elever behöver längre tid, särskilt den gruppen som inte har någon skolbakgrund. En annan huvudman anger att ett år är tillräckligt för prioriterad timplan.

Någon enstaka huvudman tar upp att det nästan är en omöjlighet att få ihop prioriterad timplan med garanterad undervisningstid. En annan menar att det är stor utmaning att hålla garanterad undervisningstid överhuvudtaget eftersom eleverna har så mycket olika bakgrund, t.ex. är vissa elever mycket traumatiserade. Det kan också vara svårt att få till när många elever kommer samtidigt. Ett exempel som anges är när en skola fick ta emot 20 elever på samma dag, varav 11 elever i årskurs 9 och av dessa var det sju som aldrig gått i skola tidigare. För att kunna möta liknande situationer i framtiden önskas en ännu större flexibilitet kring hela läroplanen.

#### 4.5.7 Vilka arbetssätt eller metoder fungerar väl för elever med god respektive svag skolbakgrund

I intervjuerna understryks att nyanlända elever är en väldigt heterogen grupp och huvudmännen beskriver att de tar emot allt från elever med avancerade ämneskunskaper till äldre elever som inte kan läsa och skriva. Väldigt många huvudmän framför att det är fantastiska ungdomar som kommer med en nyfikenhet, motivation och läslust som är oerhört positiv. Eleverna är vidare en tillgång i sina klasser trots att de kan komma från svåra förhållanden och traumatisk flykt. Nästan alla huvudmän beskriver att dessa grupper, elever med god respektive svag skolbakgrund, har behov av olika arbetssätt. För båda grupper anser huvudmännen dock att ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt fungerar väldigt bra. Det är även vanligt att eleverna får någon typ av digitalt material som komplement.

När det gäller skolplacering verkar det vanligare att kommunen försöker placera elever med svag skolbakgrund på en skola där man vet att det finns god kompetens för att arbeta med skriv- och läs-inläring för äldre elever. Det kan vara att den skolan har duktiga svälärare, eller pedagoger som är bra på läs- och skrivinläring för yngre åldrar eller speciallärare. Många lyfter erfarna lärare t.ex. pensionärer, som särskilt lämpliga personer för denna grupp. Elever med svag skolbakgrund är de som i högre uträkning går kvar längre på en eventuell mottagningsenhet och i förberedelseklass jämfört medan elever med god skolbakgrund som generellt bedöms kunna gå ut snabbare i ordinarie klass. Elever med svag skolbakgrund hamnar också ofta i en egen grupp inom förberedelseklassen där det inledningsvis är fokus på läs- och skrivinläring.

I sammanhanget lyfts att nyanlända elever ofta tillhör de som går på läxhjälp efter skolan och lovskola och här kan det vara framgångsrikt att också förstärka med flerspråkig personal, i synnerhet om de har någon lärarbakgrund eller akademisk bakgrund i t.ex. litteratur eller engelska. Några kommuner har ett aktivt samarbete med Arbetsförmedlingen för att snabbt hitta lämpliga nyanlända vuxna eller rekryterar flerspråkiga studenter på högskolor och universitet. Det finns också ett exempel där huvudmän använt flerspråkiga äldre elever i gymnasieskolan som stöd i grundskolan, vilket har varit extra motiverande för eleverna.

## Elever med svag skolbakgrund behöver mycket stöd

Majoriteten av huvudmännen lyfter fram att elever som har svag skolbakgrund eller är analfabeter behöver mycket mer tid och stöd. Det handlar dels om att eleverna ska lära sig det svenska språket, dels om att de ska lära sig att läsa och skriva. De elever som inte har skolbakgrund kan enligt vissa huvudmän också behöva betydligt mer studiehandledning. Eleverna får i en kommun i snitt 120 minuter studiehandledning i veckan, men i den bästa av världar, önskar man att de hade fått studiehandledning 100 procent initialt. Samtidigt är man medveten om att det bara på en skola kan finnas 54 olika modersmål.

För elever med svag skolbakgrund verkar de allra flesta, men inte alla intervjuade huvudmän, inrättat särskilda undervisningsgrupper eller "litteracitetsklasser". I dessa grupper har man inledningsvis stort fokus på läs- och skrivinläring. Att eleverna går tillsammans i en egen grupp anses också vara fördelaktigt då eleverna inte behöver känna sig utpekade för att de inte kan läsa och skriva och de har ofta ett behov av extra trygghet. Samtidigt poängteras av många i intervjuerna att även om dessa elever inte kan läsa och skriva så har eleverna ofta andra kunskaper och yrkeserfarenheter med sig. Det är därför viktigt att eleven får känna sig delaktig och att man bygger vidare på elevernas erfarenhet och styrkor. Exempel på erfarenheter som nämns är att många elever har arbetat med försäljning, jordbruk och textilindustri.

Framgångsrikt för denna grupp elever kan vara att prioritera modersmålsundervisning och att när de lär sig läsa och skriva samtidigt arbeta med begrepp inom de samhällsorienterade och naturorienterade ämnena och engelska. Även om eleverna går i särskilda grupper så beskrivs vikten av att eleverna är med på gemensamma raster, luncher och deltar i undervisning i praktiska och estetiska ämnen med andra elever.

Som nämnts ovan så får denna grupp mycket läs- och skrivinläring, men i kombination med några ämnen. Flera huvudmän lyfter vikten av att använda all tid som finns dvs. även loven. Det finns flera kommuner som också tar upp att denna grupp kan behöva mer grundläggande undervisning och baskunskaper om t.ex. skolans roll, studieteknik, samhällskunskap och viss omvärldsbevakning. När det gäller ensamkommande understryks deras hälsosituation och att asyl-

processen kan vara särskilt betungande för dessa elever vilket kräver satsningar på elevhälsa.

När det gäller andra satsningar för denna målgrupp som fungerat väl så lyfter en kommun att de även satsat på praktik, bl.a. på förskolor, i syfte att stärka elevernas språkutveckling ytterligare. En annan kommun beskriver att de satsat på idrott och hälsa och har tre timmar i veckan på schemat. Detta anses framför allt gynna lärandet men de bedömer också att det är bra för elever med svag skolbakgrund genom möjligheten att lära sig många begrepp. Här har man även köpt in mycket idrottsutrustning, t.ex. skridskor, burkinis och skidor så att alla elever har möjlighet att ägna sig åt olika aktiviteter.

Balansen i utslussningen till ordinarie klass är något som även berörs särskilt för denna grupp elever. Det finns exempel i intervjuerna där man anser att de varit lite för snabba ibland med att slussa ut till ordinarie klassen vilket eleverna inte varit helt redo för. Eleverna kan själva ha velat gå ut men undervisningen har varit för avancerad i den ordinarie klassen, vilket resulterat i dåliga resultat, att eleverna uteblivit från undervisningen och att de sen vill komma tillbaka till förberedelseklass. Dock med ett skolmisslyckande i ryggen. Att behålla eleverna i förberedelseklass och att de får mer ämnesundervisning med ordinarie klass innan de slussas ut fullständigt, anses därför av en kommun vara ett annat alternativ som kan passa bättre. Några kommuner säger att direktinkludering inte alls är bra för elever med väldigt svag skolbakgrund.

Flera huvudmän nämner att analfabetism hos äldre elever kan vara något helt nytt för skolan och att det är ett område som det behövs betydligt mer stöd och kompetensutveckling i. Det är inte heller något område som berörs särskilt mycket i lärarutbildningen. Ett annat problem är att tiden springer iväg och att eleverna hinner bli för gamla, dvs. när de lärt sig skriva och läsa och fått upp språket, för att få fortsätta på gymnasiekolan. Det framförs även att det finns alldeles för mycket spärrar i utbildningssystemet för denna grupp elever.

## För elever med god skolbakgrund

När det gäller elever med god skolbakgrund anger flera huvudmän att eleverna vanligtvis kan slussas ut snabbare i ordinarie klass och att det kan vara lättare för dessa elever att hamna i en åldersadekvat grupp. Det anses också enklare att arbeta utifrån kursplanen och vanligare att eleverna har undervisning i fler ämnen. Elever som har kunskaper i matematik och i synnerhet engelska, som de kan kommunicera på, kan oftast gå ut väldigt fort i ordinarie klass.

För elever som har mycket ämneskunskaper och enbart saknar svenska språket kan det fungera väl med sva-lärare eller studiehandledare i klassrummet. Att lägga mycket fokus på att utveckla svenskan och de ämnesord man behöver ha i vissa ämnen kan också vara effektivt. En kommun kommer även in på gymnasiet och lyfter att de satsat på studiehandledare på programmet individuellt alternativ vilket resulterade i att resultaten sköt i höjden. Någon huvudman lyfter att det inte står i Lgr11 att alla kunskaper ska kunna anges på svenska och där skolorna varit öppna för möjligheten att eleven får visa sina kunskaper på sitt modersmål har det fungerat väl. Flera personer i intervjuerna anger att det borde vara möjligt för eleven att få använda sitt modersmål mer för att visa vilka ämneskunskaper man har. Flera huvudmän påpekar att det kan vara väldigt lyckat med parallellundervisningen, tvåspråkiga undervisning och flippat klassrum. Genom parallellundervisning har eleverna blivit behöriga i större uträkning eftersom de har haft möjlighet att också redovisa sina kunskaper på modersmålet.

För elever med god skolbakgrund kan ett tionde eller elfte skolår vara bra enligt några huvudmän då dessa elever bedöms kunna uppnå en behörighet till nationellt program under den extra tiden. Samtidigt kan det finnas problem med att eleverna blir betydligt äldre än sina klasskamrater. För elever med god skolbakgrund som vet vad de vill läsa lyfts behovet av att föra en dialog med bl.a. studie- och yrkesvägledare och snabbt koppla in hur deras utbildningsväg ser ut i Sverige. Vill eleven in på högskoleförberedande program kan det vara en fördel att förlänga tiden i grundskolan eftersom språkintruktionsprogrammet, enligt ett flertal huvudmän, kan vara en längre väg för att uppnå behörighet och ses av vissa som en bromsklass för elevernas fortsatta kunskapsutveckling.

#### 4.5.8 Vilka ämnen framstår som särskilt problematiska

Vilka ämnen som är svårast varierar beroende på elevers bakgrund samt övriga förutsättningar men det finns några ämnen som sticker ut som extra svåra. Ett självklart ämne som få elever klarar är svenska som andraspråk (sva) eftersom eleverna inte kan svenska. Kursplanen upplevs också som avancerad och den skiljer sig väldigt lite jämfört med ämnet svenska. Det framförs även att kursplanen i svenska som andraspråk inte är helt anpassad för nybörjare och det finns idéer om att en annan kursplan behövs. Eller att det finns annat bedömningsstöd som visar på progression i ämnet som är lättbegripligt för elev och vårdnadshavare. Samhällsorienterade och naturorienterade ämnena omnämns ofta som svåra i och med att de innehåller ett avancerat ämnesspråk och många begrepp som eleverna behöver få förklarade för sig. De samhällsorienterade ämnena kan också skilja sig stort från den undervisning eleverna tidigare fått i samhällskunskap, historia, geografi och religion.

En majoritet lyfter även ämnet engelska och att det är väldigt tungt för eleverna som kommer i högstadiet att på kort tid läsa in flera års kunskaper samtidigt som de också ska lära sig svenska. Eleverna har ofta ett behov av att börja på grundläggande nivå och många kommuner har också inrättat en form av "nybörjarengelska". Syftet med den är att eleven ska få en bra start i ämnet och att ämnen inte ska kännas helt oöverkomligt. Samtidigt vet de att nybörjarengelska inte kommer att leda till ett godkänt betyg men sannolikheten att klara engelskan bedöms vara väldigt liten om eleverna kommer sent och därför satsas på en bra introduktion till ämnet. Det finns vidare en önskan om att det skulle gå att bygga ihop ämnet mer med ämnet i gymnasiet eller att dessa elever kanske behöver fortsätta efter skoltiden med engelskan.

Det är få i intervjuerna som använder sig av dispensen i kravet på engelska till gymnasieskolans nationella program, men några gör det. Huvudskäl till att de ger dispens uppges handla om att eleverna har oerhört svårt att komma i kapp och att det är nog så krävande att lära sig svenska. Att huvudmannen inte tagit beslut om dispens har ofta handlat om att det ändå är så många ämnen som eleven inte klarat att det inte blir relevant eller att det framstår som lite oklart vad som händer i gymnasiet med undervisningen i ämnet. Två kommuner ger främst dispens om eleven ligger väldigt nära att få god-

känt i engelska. En kommun anger att de använt dispensen för att låta två nyanlända elever, som hade klarat godkänt i de andra ämnena, gå in på ett nationellt program med gott resultat.

### **Det läggs mycket tid och resurser för att få nyanlända elever att klara kravet i simning inom ämnet idrott och hälsa**

Ett stort antal huvudmän framför att kunskapskravet i åk 9 på att simma 200 meter fritt och 50 meter rygg i ämnet idrott och hälsa är problematiskt. Det läggs också stora resurser, både ekonomiska och tidsmässiga, på att försöka få eleverna godkända. Det erbjuds bl.a. bussning till badhus, enskilda tider och särskilda intensivkurser, extra personal som håller i träningen eller följer med eleverna i bussarna. När det handlar om många elever krävs också mycket tider vilket inte alltid är möjligt. Det är även många kommuner som saknar eget badhus och man måste då låna grannkommunens badhus vilket innebär att det är ännu svårare att få till träning. Det satsas på allt från simundervisning ett antal gånger varje vecka för bl.a. förberedelseklassen till olika intensivträningsperioder. Det är inte heller ovanligt med olika satsningar under lov eller sommarskola. Intensivträning och att få tillgång till badhuset ett antal gånger per vecka under en period tycks vara att föredra jämfört med några gånger under terminen.

Det framförs också att det är många flickor och pojkar som inte har någon erfarenhet av vatten och som dessutom kan vara rädda för vatten. Därför kan man behöva börja väldigt grundläggande med att bygga upp en vattenvana. Dessutom kan eleverna ha en traumatisk upplevelse från flykten över t.ex. Medelhavet. Det krävs således mer än bara ett tiotal tillfällen, enligt vissa huvudmän, för att de äldre eleverna ska lära sig att simma.

Det finns också många kommuner som har problem med att flickor inte deltar på simundervisningen. Dock har flera löst det genom att t.ex. ha en introduktion till vad ett badhus är, eftersom inte alla kvinnor varit på ett sådant innan, särskilda tider för flickor där även deras mammor kan följa med, fler enskilda omklädningsrum etc. vilket har resulterat i att det har fungerat bra i vissa kommuner.

Mycket tid och resurser går således åt att klara ett kunskapskrav i ett ämne under terminen men samtidigt poängteras att det är ett livsviktigt krav att kunna simma i Sverige. Det som önskas är t.ex.



mer tid för elever som kommer sent i grundskolan att klara kravet, eller någon dispens eller möjlighet att kunna fortsätta med kravet i gymnasiet. Det är i huvudsak simningen som intervjupersonerna bedömer att eleverna faller på för att få godkänt i idrott och hälsa.

#### **4.5.9 Hur kan elevens individuella kunskapsutveckling synliggöras när kunskapsnivån ännu inte motsvarar ett godkänt betyg**

För att synliggöra elevens utveckling och kunskapsnivå innan betyget E föreslår majoriteten av intervjuade huvudmän nationella bedömningsmatriser. Det är också väldigt många huvudmän som redan tagit fram egna varianter som används i hela kommunen, hos den enskilda huvudmannen eller i skolan. Ett flertal nämner att de arbetar med matriser i olika former via bl.a. webbplattformer eller webbverktyg (t.ex. Unikum eller IST lärande) eller så har lärarna själva satt ihop sina egna.

Åskilliga huvudmän lyfter fram betydelsen av att kunna visa på progression och delmål för eleverna. I synnerhet för nyanlända elever som har många F men det vore även bra för alla elever att kunna följa sin kunskapsutveckling. En förenklad nationell variant där man snabbt kan dokumentera var eleven befinner sig i varje ämne efterfrågas. Ett sådant verktyg anses också vara ett värdefullt bidrag för elever som flyttar. Det skulle också underlätta situationen för lärarna som kanske ska sätta 16 F i betyg samt öka elevernas motivation ytterligare. Det reflekteras även över att det borde finnas något nationellt material som kan samköras med introduktionsprogrammen, så att man snabbare kan bygga vidare på de kunskaper som saknas för godkänt betyg.

Ett annat förslag som nämns är att bygga upp en elevportfolio med enkla omdömen. Det är ett antal huvudmän som föreslår att Skolverkets kartläggningmaterial steg 3 kompletteras med digitala självskattningsvarianter eller matriser som eleven kan göra själva för att ämneslärarna sedan ska kunna ge eleverna de allra bästa förutsättningarna för fortsatt lärande. Det är några huvudmän som efterfrågar mer material och läromedel som är gjorda med uppgifter på svenska och ytterligare språk för att elever, lärare och föräldrar på så sätt enklare kan följa med och vara delaktiga.

#### 4.5.10 Omdömen i stället för betyg F

Flertalet huvudmän framför att eleverna visar stort engagemang och lägger ner mycket tid för att hinna ikapp jämnåriga elever men att deras insats ändå resulterar i ett underkänt betyg. Fokus borde i stället enligt vissa vara att visa på vad eleverna lärt sig och hur mycket de har utvecklats. Det skulle i sin tur leda till ökad motivation och förståelse än att få en massa F som i stället visar på skolmisslyckande.

Det är några huvudmän som anser att skriftliga omdömen vore bättre eller att ta fram fler betyg under godkänd nivån. Ett annat förslag är att lärare under en period när eleven är helt nyanlända och inte har en rimlig chans att få ett godkänt betyg inte behöver sätta något betyg. Det finns flera exempel på kommunala eller fristående skolor som redan kontinuerligt använder sig av ett system med omdömen som ett komplement till underkända betyg, dvs. inte bara i slutbetyget i årskurs 9.

#### 4.5.11 Digitalt stödmaterial och fjärrundervisning

I stort sett alla huvudmän i intervjuerna uppger att de på något sätt använder ILT Inläsningstjänst som är en leverantör av anpassade läromedel, inklusive studiestöd på modersmål, till skolan, med fokus på elever med dyslexi och nyanlända elever. Det som anses fördelaktigt är att kunna få höra eller läsa läroboken eller uppgiften på både sitt modersmål och svenska. Andra material som omnämns är Glerups digitala medel, Liber och Studie.se. Det är många som påpekar att det vore fördelaktigt om det hade funnits nationella digitala material och appar som tillhandahålls av staten då det kostar mycket för huvudmännen att köpa in. De digitala verktygen lyfts som en extra motivationsfaktor eftersom eleverna ofta enkelt kan se vad de kan och vad de har lärt sig.

Få huvudmän i intervjuerna, med några undantag, har kommit igång med fjärrundervisning men många fler ser en stor möjlighet, i synnerhet glesbygdskommuner, att kunna arbeta mer på distans. De kommuner som prövat är väldigt nöjd med undervisningen i synnerhet för äldre elever. Kommuner som har många skolor på långa avstånd lyfter särskilt att mer tid kan gå till undervisning i stället för att studiehandedare och modersmållärare sitter stora delar av dagen i bil eller buss. Någon påpekar att det inte funnits så mycket

än att köpa in, t.ex. i Dari. Ett förslag är att Skolverket borde kunna stödja studiehandledningen digitalt mycket mer.

#### **4.5.12 Hur kan nyanlända elever i högre uträkning uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program**

Huvudmännen föreslår i intervjuerna en rad åtgärder för att nyanlända elever i högre uträkning ska bli behöriga till gymnasieskolans nationella program. Det kan vara väldigt övergripande förslag som att se över integrationspolitiken för att bryta boendesegregationen till att se över hela skolsystemet. Det kan också handla om att fördela nyanlända elever på fler kommuner och skolor eller att se över det fria skolvalet och kösystem för nyanlända samt att bussa eleverna över kommungränser i högre uträkning. Vad gäller fördelning av elever till fler skolor kommenteras samtidigt att det inte bara är att fördela ut eleverna, utan man behöver även, ur ett resurs- och kvalitetsperspektiv, se till vilka skolor som har kompetens att ta emot eleverna. Någon mindre kommun menar att skollag och nationellt stödmaterial är mer anpassade efter att några få nyanlända elever kommer till en stor skola, än att det kommer väldigt många nyanlända elever till en mindre skola.

Det framförs även andra mindre övergripande förslag, som t.ex. att översätta kunskapskraven i årskurs 9 till fler språk. Det framförs även att skolan också finns i en kontext och att nyanlända elever finns i flera andra sammanhang. Att komplettera med aktiviteter på fritiden och att samarbeta med föreningsliv, kulturskola m.m. anses också viktigt så att eleverna får ett socialt sammanhang, att de mår bra, kan utveckla språket och sig själva.

#### **Tänk nytt, få till mer samverkan mellan skolformerna och inrätta fler vägar**

Flera huvudmän påpekar att utbildningssystemet inte är konstruerat för hur elevsammansättningen ser ut i dag och att det kan behövas en ny organisation för sent anlända elever. Att komma in på ett nationellt program för dessa elever är i många fall ett orealistiskt högt ställt krav utifrån de behörighetsregler som finns. Många elever känner dessutom en stor oro för att inte hinna bli behöriga. De är flera

som kommenterar att sent anlända elever riskerar att fastna i dagens skolssystem vilket upplevs som problematiskt då eleverna är så motiverade. Oavsett skolbakgrund så ser eleverna skolan och utbildning som sitt livs möjlighet och så upplever de att det inte går snabbt nog, som en huvudman säger.

De elever som klarar behörighet är, enligt intervjupersonerna, ofta en liten grupp elever som vanligtvis har en väldigt hög ambitionsnivå, gedigen skolbakgrund och familj med eftergymnasial utbildning. Eleverna lägger dessutom oerhört mycket av sin fritid på att studera och går t.ex. på alla lovskolor och läxhjälpsektioner som finns för att få ihop det.

Åtskilliga huvudmän framför att det måste till något nytt på området och att det borde finnas fler vägar eller utgångar från grund- och gymnasieskolan än vad det gör i dag. En väg som många nämner är att i högre grad inledningsvis kombinera arbete och utbildning så att eleven kan utveckla språket och samtidigt få en utbildning samt möjlighet till försörjning. Det anses även viktigt att koppla på studie- och yrkesvägledning och att redogöra för vilka vägar som finns så att det inte framstår som nattsvart för att eleven inte uppnår kraven i grundskolan. För att stärka mottagandet skulle det också vara bra att säkerställa tidigt att eleverna vet vad som krävs för att komma vidare i utbildningen och vilka ämnen som godkänt betyg måste uppnås i. Ett tydligare fokus med ett mål och plan anses också underlätta för både eleven och elevens vårdnadshavare.

Ett annat område som är centralt enligt flera huvudmän är att utveckla samverkan mellan grundskola och gymnasieskola och ibland folkhögskola. Vidare önskas att skolformerna bättre krokar i varandra. Gymnasieskolan skulle exempelvis mer kunna ta tillvara på de kartläggningar eller det arbete som gjorts i grundskolan. Det finns ett antal huvudmän som föreslår att en individuell studieplan bör tas fram för att samverkan mellan skolformerna ska fungera bättre. Mer samverkan inom gymnasieskolans nationella program med introduktionsprogrammen poängteras också. Likaså omnämns mer övergripande samverkan mellan socialtjänst, arbetsförmedling, skola och polis.

Några kommenterar att så länge som behörighetskraven ser exakt lika ut för dessa elever som för elever som gått nio år i grundskolan behöver man fundera kring hur man kan ge nyanlända elever mera tid. Något som nämns är att det behövs en ökad flexibilitet och att man i dag behandlar väldigt många olika elever väldigt lika. En fun-

dering är om behörighet i gymnasiet ska vara ett mål för alla elever. Sent anlända elever hinner ofta bli ganska gamla innan de klarar det och det är inte säkert att de kommer att göra det. Det upplevs som frustrerande att många elever hoppar av i gymnasiet och sedan hamnar i aktivitetsansvaret eller vuxenutbildning i stället för att ta vara på tiden i gymnasieskolan. Fler möjligheter att läsa på nationellt gymnasieprogram med undervisning på modersmål, i kombination med svenska, framförs också. I sammanhanget kommer några in på möjligheten att använda de 1–2 extra åren i grundskolan. Detta behandlats i avsnitt ovan 4.5.4.

### Ytterligare anpassningar i utbildningen behövs

Att alla elever ska läsa alla ämnen oavsett om de gått alla år eller bara något år i svensk grundskola anses inte fungera i praktiken. Ett annat perspektiv som berörs av några huvudmän är att se över antal ämnen som krävs för att bli behörig och att det borde gå att prioritera mer bland de ämnen som eleven måste vara behörig i. Kraven att läsa alla ämnen och att hinna bli behörig på kort tid bedöms av vissa inte hänga ihop och man anser att det är bättre om eleverna får en större chans att fortsätta med sina klasskamrater. Även om eleven behöver ha mycket kunskaper med sig i gymnasiet borde det gå utan att eleven har uppnått alla kunskapskrav enligt den svenska läroplanen, enligt en intervjuperson.

De finns huvudmän som mer taktiskt använder sig av anpassad studiegång eller prioriterad timplan för att läsa de ämnen som eleven behöver för att uppnå behörighet i syfte att ge dem en ökad chans att klara det. Ett annat skäl är att eleven ska få en så snabb väg som möjligt till gymnasieutbildning. Att arbeta mer fokuserat mot t.ex. samhälls- och naturvetenskapligt program eller yrkesutbildning och lägga en plan för åtta eller tolv ämnen är något som också kommenteras. Några diskuterar även ökad möjlighet att läsa i block då 40 minuter och 60 minuters klasser här och där lätt blir lite osammanhängande.

Prioriterad timplan kan enligt några huvudmän fungera bra men om man läser bestämmelsen bokstavstroget fungerar den inte med slutbetygen i årskurs 9. Att klara 16 ämnen när eleven kommer sent

är ofta orealistisk och det borde i stället vara fokus på hur många ämnen som går att läsa in på ett antal månader eller år.

Flera framför att man i högre uträkning borde låta eleverna påbörja ett nationellt program även om de t.ex. inte har godkänt i svenska som andraspråk i stället för att eleverna går till ett introduktionsprogram. I synnerhet då det sista ämnet som nyanlända elever i förberedelseklass eller ordinarie klass i grundskolan eller språkintroduktion klarar är godkänt i svenska som andraspråk. Att stjälpna dessa studiemotiverade eleven upplevs som oerhört frustrerande och det uppfattas som ett problem att ungdomar som kommer med en massa kunskaper faller på svenskan och att de inte kommer genom systemet samtidigt som de utvecklas i språket. Det är flera som anger att de haft elever som de tror skulle ha klarat ett nationellt program men som saknat godkänt i svenska som andraspråk eller engelska. Det finns även kommuner som provat att låta vissa elever läsa på naturvetenskapligt program utan godkänt betyg i svenska som andraspråk, samtidigt som de fått extra undervisning i svenska som andraspråk under första året på gymnasiet, vilket fallit väldigt väl ut. Ett tydligt kvotssystem för de elever som har klarat godkänt i många ämnen men som ändå inte kommer in på nationellt program kan vara ett alternativ enligt en kommun. Att hitta sidospår, utveckla kvotmöjligheten, att se över engelskakravet eller att ha något basår i kombination med nationellt program föreslås även för att lätta upp behörighetsreglerna.

Engelska är ett ämne som majoriteten av nyanlända elever inte klarar och det finns funderingar på om engelskan skulle kunna vara ett språkval i stället där de äldre eleverna kan läsa nybörjarengelska, vilket skulle sporra eleverna mycket mer. När det gäller engelskan handlar det vanligtvis inte om att ta bort ämnet helt för eleven, men att nyanlända elever ska lära sig två språk på en gång innan de tar sig in på nationellt program anses väl tufft av många. Någon kommun framför att eleverna borde få räkna in ett annat språk i behörigheten, t.ex. modersmål, i stället för engelska. Idrott och hälsa är ett ämne som eleverna inte klarar att få ett godkänt betyg i med anledning av kravet på att simma, se mer om ämnet idrott och hälsa och engelska i avsnitt 4.5.8.

## Utveckla modersmålsundervisningen och förtydliga syftet med studiehandledning på modersmålet

Det är ett flertal huvudmän som föreslår att studiehandledning på modersmålet och modersmålsundervisningen bör utvecklas. För modersmålsundervisningen föreslås även att den borde integreras mer med ämnesundervisning under hela skoldagen och att kursplanen för modersmålsundervisning bör ses över. Någon föreslår en tydligare valideringsutbildning för modersmåls lärare.

När det gäller studiehandledningen framförs av ett flertal huvudmän att det behövs tydligare riktlinjer kring vad studiehandledning är, för att elevernas kunskapsutveckling ska bli ännu bättre. Det betonas att studiehandledningen måste göras i samverkan med ämnesläraren, eftersom det kan vara en framgångsfaktor. Vidare framförs att staten borde fundera mer på vilken utbildning en studiehandledare bör ha. Det finns även förslag på att staten borde kunna tillhandahålla studiehandledning bl.a. digitalt.

## Ta i högre utsträckning vara på elevernas tidigare kunskaper och använd modersmålet i undervisningen

I syfte att eleverna i högre grad ska bli behöriga uppger ett antal huvudmän att skolan behöver bli bättre på att ta tillvara på elevernas tidigare kunskaper då det är orimligt att hela grundskolan ska läsas in på exempelvis 1,5 år. Eventuellt kan ett alternativt bedömnings-system övervägas som fångar upp elevernas tidigare kunskaper vilket också skulle gå att använda vid övergångar. Några menar att eleverna inte borde läsa om alla ämnen utan mer tenta av ämnesområden så att eleverna i årkurs nio kan fokusera på det som man inte har godkänt i och därefter sätta in ett snabbspår med svenska. En annan huvudman föreslår att det i stället borde vara förmågor hos eleven som bör vara mer ledande för om de kan gå ett nationellt program, mot bakgrund av att många elever har mycket kunskaper med sig eftersom de ofta börjat i skolan i tidig ålder i sitt hemland.

De finns flera kommuner som provat parallellundervisning eller tvåspråksundervisning, där eleverna kunnat lyssna till två språk och kunnat använda sitt modersmål för att visa vilka kunskaper de har, vilket har gett goda kunskapsresultat och det har också varit väldigt bra för språkutvecklingen i svenska.

Det finns också önskemål om att ta fram digitaliserade prov som eleverna kunde få göra på sitt eget modersmål. Bl.a. lyfts att nationella prov skulle kunna finnas på fler språk så att eleverna kan få visa vilka kunskaper de har.

### **Lov- och sommarskola**

Av de som kommenterat sommar- eller lovskola, strax över 20 huvudmän, har de allra flesta lovskola, med undantag för någon enstaka som i stället har valt att t.ex. satsa på läxhjälp varje dag efter skolan. Det är några huvudmän som påpekar att långa lov inte är bra för nyanlända elever som behöver hålla språket uppe och tid för att komma ikapp undervisningen i många ämnen. Några huvudmän har nyanlända som fokusgrupp för sommarskola men det är lika många som vänder sig till alla elever. Huvudmännen i intervjuerna erbjuder allt från två veckor till sex veckors lovskola. Två veckor anses av många som alldeles för lite och de menar att nyanlända elever behöver betydligt mer. Ett flertal huvudmän har skola på nästan alla lov. Det som erbjuds är ofta en kombination av undervisning och fritidsaktiviteter. Fritidsaktiviteter anses som väldigt bra för nyanlända elever och i synnerhet ensamkommande som inte har mycket inplanerat på loven. Det är också svårt att söka sommarjobb innan man har ett personnummer.

De vanligaste årskurserna som berörs är årskurs 7–9 eller årskurs 8–9 men det finns även huvudmän som erbjuder fritidsaktiviteter för årskurs 4–6 för att skapa en meningsfull sommar även för de yngre eleverna. Det finns exempel på särskilda satsningar i vissa bostadsområden eller aktiviteter för ungdomar som bor på HVB, som varit väldigt lyckade med en hög andel elever som deltagit.

Vissa huvudmän erbjuder sommarskola i flertalet ämnen, andra huvudmän har fokus på kärnämnen svenska, svenska som andraspråk, engelska, matematik och ämnet idrott och hälsa (dvs. att klara kunskapskravet på simning). Några få kommuner nämner att det kan vara svårt att rekrytera legitimerad och behörig personal till sommarskola. Vissa har valt att lösa sommarsituationen med att också anställa modersmållärare, pensionärer eller studenter från högskolor.



## Utveckla introduktionsprogrammen på gymnasiet

Det är flera huvudmän som tar upp att språkintröduktion behöver förbättras eller att tiden i språkintröduktion måste kortas då programmet saknar bredd och att det endast är elever med utländsk bakgrund som går där. En intervjuperson funderar på om språkintröduktion över huvudtaget ska leda till ett nationellt program eftersom det är så få som går över under gymnasieåren. Det önskas också en bättre koppling mellan intröduktionsprogrammen i stället för att eleverna ”fastnar” på språkintröduktion och går och väntar på vuxenutbildning. En stor risk med språkintröduktion anses vara att eleverna tappar motivationen där och känner att de misslyckas i gymnasieskolan. De intröduktionsprogram som finns kanske därför inte är tillräckliga och det finns önskemål från några huvudmän om att kunna erbjuda mer platser inom yrkesintröduktion samt bättre samverkan med vuxenutbildning. Om man öppnar upp gymnasieskolan mer för nyanlända elever krävs samtidigt satsningar på lärarnas kompetens poängteras av någon huvudman. Detta gäller lärare på både yrkes- och studieförberedande program.

## Involvera föräldrarna

Att hitta nya sätt att möta och stödjä föräldrarna så att de kan involveras och bidra till att öka elevernas förutsättningar att nå målen är ett antal huvudmän också inne på. Det finns några kommunexempel där de har föräldramöten varje månad för att bidra med information och för att ge föräldrarna möjlighet att ställa frågor, vilket de uppfattat har varit väldigt uppskattat.

### 4.5.13 Hur elevernas skolgång kan präglas av mer kontinuitet även om de flyttar mellan boenden

Flera kommunala och enskilda huvudmän redogör för problematiken kring att nyanlända elever flyttar mycket inledningsvis och att det påverkar eleverna negativt, i synnerhet om de har etablerat sig på en ort. Oavsett om eleven flyttar inom kommunen eller till en annan kommun så innebär det en risk i att information om eleven går förlorad och det upplevs som väldigt ineffektivt att eleven får

börja om flera gånger. Att elever flyttas runt och får lära känna nya skolor, lärare och elever bedöms inte heller bra ur ett socialt- och trygghetsperspektiv. Några efterlyser ett större helhetsgrepp kring hur man flyttar runt vuxna och barn och i synnerhet barn som går i skolan.

Det är ett antal huvudmän som menar att berörda myndigheter borde samarbeta mer utifrån barnets bästa så att skolan i förväg kan få reda på om en elev är på väg att flytta in eller flytta ifrån. I så fall skulle de kunna förbereda avslutningen i den gamla kommunen och inledningen i den nya på ett helt annat sätt. Exempel finns när skolan fått information om flytt och då har kunnat förbereda eleven genom att t.ex. berätta om staden och området, vilket varit oerhört uppskattat och minskat elevens oro inför flytten. Det finns flera exempel som tas upp där barn flyttats väldigt snabbt t.ex. under pågående undervisning, två veckor innan skolavslutning och under lov.

En situation som många kommuner lyfter som problematisk är att kommuner köpt platser på HVB hos varandra, i synnerhet när antalet asylsökande ökade mycket, där eleverna efter en tid flyttas tillbaka till hemkommunen. Dessa flyttar menar några borde undvikas då barnet kanske hunnit etablera sig i den nya kommunen. När det gäller flyttar inom kommunen till nya boenden uppstår frågor om närhetsprincip kontra tryggheten av att gå kvar på den skola eleven påbörjat sin utbildning och möjligheten att i så fall åka buss. I slutändan blir det ofta en avvägning mellan kontinuitet, närhet och tid i buss.

För att stärka kontinuiteten påpekar många vikten av att skolorna säkerställer elevens dokumentation. Den dokumentation som är viktigt är dels kartläggningen, dels en bild över vad som är gjorts i skolan och vilka styrkor eleven har med sig. Huvudmännen anser vidare att de vet för lite om vad eleven kan och att det är svårt för eleverna att redogöra för vad de läst och gjort i tidigare kommun. Eleven kan ha varit på en mottagningsenhet, i en förberedelseklass eller i en ordinarie klass innan de kommer till en annan kommun. Huvudmännen lyfter även behovet av att säkra vilka kunskapskrav som eleven nått även om de inte uppnått godkänt betyg än. Eleverna har ofta många F och för dessa är det särskilt viktigt att kunna visa vad de nått än att hela tiden börja om på nytt. Uppföljningssystemet varierar dessutom mellan kommunerna och kan vara olika omfattande. Någon form av enklare blankett efterfrågas, vid intervju-

erna har också framkommit att vissa kommunala och enskilda huvudmän tagit fram och använder sig av en sådan. I blanketten kan det t.ex. stå vilka steg och ämnen eleven läst och det datum de gjort saker. När det finns exempel på att eleven har med sig omdömen av tidigare lärare vid flytt uppges att det har varit väldigt användbart för mottagande skola.

Några föreslår att kartläggningen borde kunna hanteras digitalt. För att underlätta när man ska efterfråga uppgifter, t.ex. kartläggningar, föreslås även av en huvudman att varje kommun skulle ha någon form av samordnare liknande det samverkanssystem som kommunerna har med Statens institutionsstyrelse (SiS). Det är även ett flertal kommuner som anser att det behövs en reglering av överlämningen eller en form av skyldighet för de som tar emot eller lämnar information så att eleven får fortsätta i de ämnen som de fått undervisning i. Bra metoder, eller riktlinjer för överlämning föreslås framför allt mot bakgrund av att det är otydligt i nuläget om vem som ska kontakta vem. Detta gäller särskilt i perioder när många asylsökande anländer eller boenden läggs ner eller öppnas upp med kort framförhållning. Då skolorna inte alltid vet vart eleven flyttar föreslås att mottagande enhet ska ha ansvaret för att kontakta tidigare skola. Det anses också viktigt att redan vid inskrivning informera föräldrarna, både muntligt och skriftligt, om att de måste meddela om de ska flytta och att de behöver ha med sig viss dokumentation till nästa skola. En oklarhet som lyfts i sammanhaget är hur och när eleverna ska registreras som nyanlända, det befaras att det görs lite olika. Flyttar eleven mycket inledningsvis finns en risk i att eleven kan vara nyanländ väldigt länge.

### **Dokumentation följer vanligtvis inte med vid flytt mellan kommuner**

I stort sett alla kommuner som har haft inflyttade elever upplever att dokumentationen, främst kartläggningen men även den skriftliga individuella utvecklingsplanen (IUP) och andra skriftliga bedömningar m.m. inte följer med från den kommun som eleven tidigare varit i. Det kan finnas naturliga förklaringar som att eleven inte hunnit bli kartlagd innan flytt eller att eleven flyttas utan att skolan fått besked om det, vilket innebär att skolan inte kan skicka med eleven något. Det finns samtidigt två kommuner som har exempel på elever

som gjort skolans kartläggning tre gånger. Det är många i intervjuerna som uppger att skolan inte heller får information om var eleven har flyttat. Det kan också handla om elever som varit en längre tid i svensk skola och där det därför inte gjorts någon kartläggning, dvs. de kom till Sverige innan lagkravet på inledande bedömning infördes 1 januari 2016.

Vissa anser att det fungerar bättre för de ensamkommande som bor på HVB, som i större uträkning vet när eleverna ska flytta och det finns således lite tid att förbereda eleverna och de goda männen på att ta med dokumentation från skolan.

Om skolorna vet att eleven ska flytta förbereder de ofta dokumentation och upplyser familjen eller goda män om att den ska följa med men det kan vara väldigt mycket för en familj att hålla reda på vid flytt. De allra flesta som tar upp frågan är överens om att ansvaret inte borde ligga på familjen eller gode män, utan mer hos skolorna. Både kommunala och enskilda huvudmän anser att det behövs tydligare krav på överlämning.

För de elever som anländer till kommunen och har kartläggningen med sig används den men det kan vara vanligt med en ny bedömning. Det handlar t.ex. om hur gammal kartläggningen är och hur länge eleven varit i landet. Ibland görs också en ny kartläggning eftersom det anses gå snabbare än att eftersöka eventuell dokumentation. För de elever som har kartläggningen med sig går det enligt huvudmännen generellt fortare att slussa ut eleven till rätt klass och att fortsätta undervisningen där eleven är. Flera nämner att det har blivit vanligare att eleverna har kartläggningen med sig efter att lagkravet om kartläggning infördes den 1 januari 2016.

### **Mycket tid läggs på att eftersöka tidigare dokumentation**

Kommunerna beskriver att de lägger väldigt mycket tid på att eftersöka dokumentation för att få information om elevens bakgrund och kunskaper. Arbetet upplevs som svårt och eleven kanske inte heller uppfattat att de har blivit kartlagda. Det finns exempel i intervjuerna där man har vissa kompletterande frågor i mottagningen om de misstänker att eleven gått i svensk skola innan. Det finns flera huvudmän som satsat på att ha centralt anställda som har till arbetsuppgift att lokalisera tidigare information och dokumentation samt hålla

kontakt med Migrationsverket. Ibland lyckas man lokalisera den dokumentation som finns och ibland inte. Det finns även de som försöker leta reda på eleverna efter flytt via sociala medier så att de kan ta kontakt med mottagande skola.

Att få tag i så mycket information som möjligt anses viktigt och det handlar om att få mer information än bara elevens ämneskunskaper. Flertalet nämner att det för barnets skulle borde finnas ett mer välfungerande system och att båda kommunerna (avgående och mottagande) måste kunna vara förberedda. Det finns även ett exempel där kommunen försöker ha rutiner för när elever blir utvisade där de säkerställer att eleven får med sig så mycket dokumentation som möjligt och med officiella stämplor på dokumentationen.

#### **4.5.14 Lärarsituation, för svenska som andraspråklärare, modersmåls lärare och studiehandledare på modersmål**

##### **Det råder stor brist på svenska som andraspråklärare**

Det är många huvudmän som uppger i intervjuerna att det är en stor utmaning att rekrytera svenska som andraspråklärare (sva-lärare). Det kan råda stor brist inom kommunen och i hela regionen vilket försvårar situationen ytterligare. Det finns dock några kommuner som säger att det ser bra ut vad gäller behöriga sva-lärare. Vanligtvis rör det sig om en lite större kommun som har ett lärosäte inom kommunen eller i närheten. Några huvudmän beskriver även att de har gjort en kartläggning av skolpersonalens behörigheter och att det på pappret kan se ganska bra ut, men sedan framkommer det att de lärare som har behörighet i svenska som andraspråk inte har undervisat i ämnet. Många lärare kan också ha behörighet för de lägre årskurserna men inte för högre och att de därför också kan behöva viss vidareutbildning. De huvudmän som inte fått tag på sva-lärare har ibland anställt pensionärer, vilket inte ses som en långsiktig lösning, men som har visat sig vara en framgångsfaktor då denna lärargrupp har mycket rutin och erfarenhet. Vanligtvis prioriterar huvudmännen att se till så att det i alla fall finns sva-lärare i förberedelseklasserna.

De önskas betydligt fler lärare i svenska som andraspråk och bedömningsstöd i svenska som andraspråk. I flera kommuner pågår också olika satsningar för lärare som vill läsa in behörighet i svenska som andraspråk eller för de som redan har behörighet i ämnet i sin

legitimation men som aldrig har undervisat i ämnet. Några huvudmän har bra samarbeten med olika lärosäten där lärare kan läsa på halv- eller kvartsfart, vilket tycks vara det mest realistiska alternativet.

### **Organisation och rekrytering av modersmållärare och studiehandledare på modersmålet**

Det är ett flertal kommuner som har valt att centralt bygga upp en enhet med modersmållärare och studiehandledare på modersmål som sedan fördelar ut resurserna till skolorna utifrån behov. Detta anses fungera väl för i synnerhet språk som inte talas av så många elever. Det är inte ovanligt att fristående skolor också kan köpa denna tjänst av kommunen. I vissa kommuner avvecklas dock denna möjlighet då behovet av modersmållärare och studiehandledare är så stort att de inte ens längre räcker till för de kommunala skolorna. Det finns också enskilda huvudmän som håller på att bygga upp en samlad enhet. I alla fall i de regioner där de kan ha flera skolor. Det är några huvudmän som anger att de inte kan täcka behovet av modersmållärare i de språk de behöver.

Många modersmållärare är också studiehandledare och på lite större skolor där det finns flera elever med samma språk kan skolorna ha valt att anställa personen direkt på skolan vilket anses bättre än att de kommer och ”gästspelar”. Då ges också större möjlighet att ingå i arbetslag och samarbetet med ämneslärarna kan stärkas ytterligare. Dessutom sparas tid då modersmållärarna inte behöver åka runt så mycket mellan skolor. Några lyfter samtidigt problematiken med att det är två skilda yrken eller uppdrag som samma person ska hantera, eftersom modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet inte är samma sak.

Av de som kommenteret studiehandledning på modersmålet råder en ganska blandad bild när det gäller rekrytering av studiehandledare. Några kommuner anger att det är oerhört svårt att rekrytera medan lika många anger att det i dag är lättare att rekrytera. I synnerhet för de kommuner som har längre erfarenhet av att ta emot nyanlända och har geografisk närhet till större städer så är situationen lättare. För små kommuner eller enskilda huvudmän som kan vara i behov av några få procent av en tjänst kan det vara svårare. En kommun har haft flera annonser ute en längre tid och inte fått en enda sökande. Detta gäller i synnerhet i språk som inte så många elever talar, många

omnämner t.ex. Dari som svårt att rekrytera i. När man inte kunnat rekrytera studiehandedare nämns exempel där man i stället valt att satsa på extra lärare i klassrummet.

Av intervjuerna framgår att det finns flera regionala projekt som pågår eller ska starta för att bättre kunna täcka behovet av modersmåslärare och studiehandedare där lärare eller handledare arbetar länsövergripande. Det finns t.ex. Studiehandedning online i Kronoborg och BIU Online i Blekinge län. Det finns också regioner eller kommuner som startat samarbeten med Arbetsförmedlingen och lärosäten eller utbildningsföretag där de utbildar nyanlända vuxna i 16 veckor till sex månader. I utbildningen ingår teori och praktik. De allra flesta har flyktningbakgrund och många har tidigare varit lärare eller har en akademisk examen. Ett regionalt samarbete som inletts för att utbilda studiehandedare pågår i Gävleborg län där Högskolan i Gävle, Arbetsförmedlingen och kommunerna i regionen i tre omgångar ska utbilda 80 personer. De som deltar har en akademisk bakgrund och uppnått godkänd nivå i svenska för invandrare (sfi).

Avseende nyanlända vuxna med lärarbakgrund framförs att de ganska snabbt kan komma i in som modersmåslärare men att det kan vara svårare att rekrytera studiehandedare från denna grupp eftersom man gärna ser att de har ämneskunskaper också för att de ska ge bra resultat. I synnerhet när det gäller studiehandedning på modersmålet till äldre elever. För att öka kvaliteten på studiehandedningen understryks att samarbetet mellan studiehandedare och ämneslärare behöver bli bättre.

#### **4.5.15 Vilken typ av kompetensutveckling behövs det mer av**

Det finns flera huvudmän som har olika satsningar på språk- och kunskapsutvecklande arbetsätt men majoriteten av alla huvudmän understryker att det behövs mer och att det är bra för alla elever inte bara nyanlända. Några önskar en stor rikstäckande nationell satsning eller lyft. De som i synnerhet behöver kompetensutveckling men som kanske inte deltagit i tidigare satsningar i lika hög uträkning är ämneslärarna.

Det understryks att det inte går att skicka någon enstaka lärare på olika kurser utan att det är mer framgångsrikt om flera lärare kan

gå samtidigt eller en gemensam fortbildning för hela kommunen eller skolan. Andra fungerande exempel är när lärosäten är i kommunen och föreläser och att det mellan föreläsningarna sker kollegiala samtal och att lärarna provar olika metoder i undervisningen där alla är med. En huvudman lyfter en satsning där skolorna inom kommunen hade relativt olika erfarenhet av att ta emot nyanlända elever, men där man organiserade så att alla lärare (både från fristående och kommunala skolor) och rektorer fick ta del av kunskap från skolor som haft lång erfarenhet av att ta emot nyanlända elever.

Mer fortbildning i svenska som andraspråk är också något som ett flertal kommuner önskat. Det finns en hel del utbildningar i dag men det skulle behövas mer som är på distans och som inte är på helfart eftersom det är svårt att avvara mycket tid i en lärares tjänst utifrån rådande läraryrkebrist. Steg 3 i Skolverkets material skulle några huvudmän också vilja få mer utbildning i. För att möta alla barn och elever på ett bra sätt önskas t.ex. utbildning i värdegrundsfrågor, interkulturellt perspektiv, hederskultur samt att motverka främlingsfientlighet och rasism.

Ett annat önskemål som omnämns är hur lärarna kan arbeta med digitala verktyg på ett bra sätt så att barnen själva kan använda översättningsprogram, jämföra texter, inläsningstjänst m.m. De digitala verktygen lyfts som en extra motivationsfaktor eftersom eleverna ofta enkelt kan se vad de kan och vad de har lärt sig.

För att säkerställa ett likvärdigt mottagande föreslås även kompetensutveckling för huvudmän och rektorer när det gäller mottagande och organisation av nyanlända elevers utbildning och lärande. Rektorns roll anses avgörande för att det ska bli ett bra mottagande och för att hela skolan ska ta ansvar för den nyanlända eleven. Som beskrivs i avsnitt 4.5.7 önskas också kompetensutveckling om hur man undervisar äldre elever som inte kan läsa och skriva.

Några huvudmän framför att det är för lite innehåll i lärarutbildningen om nyanlända elever. Det beskrivs också att fler ungdomar i dag får utvisningsbeslut, det påverkar så klart individen men även klasskamraterna och läraren som kan behöva mer stöd från bl.a. elevhälsan.



#### 4.5.16 Samarbete med fristående skolor eller med kommunal huvudman

Det är inte alla kommunala huvudmän som har kommenterat frågan om samarbete med fristående skolor på aktuellt område. Av de som har gjort det, drygt 20 stycken, är det få som uppger att de har ett samarbete, men det är även några av de intervjuade kommunerna som inte har några fristående skolor inom kommunen. Det är fyra kommuner som beskriver att de har ett mer etablerat samarbete där de har kontinuerlig kontakt om t.ex. i vilka skolor och årskurser det finns platser för att kunna informera föräldrar om möjliga skolor. Det finns även några exempel där man har samarbetat med rektorer på fristående skolor som kan köpa tjänster inom modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet.

De enskilda huvudmän som intervjuats visar ett stort intresse för att ta emot nyanlända elever men uppger att det inte alltid har gått att få till ett samarbete med kommunen. Nästan alla elever hamnar på en mottagningsenhet och sedan på en kommunal skola eller så ligger mottagningsenheten ihop med en kommunal skola. Många kommuner som har fristående skolor inom kommunen beskriver att de inte känner till att skolorna har tagit emot några nyanlända elever med anledning av att de har lång kö.

#### 4.5.17 Sammanfattningsvis

I detta avsnitt sammanfattas vad representanterna för huvudmännen sagt ovan om problem på området.

##### *Mottagande och organisation*

- Det konstateras att det är en mycket ojämn fördelning av nyanlända elever mellan kommuner, huvudmän och mellan skolor.
- Det är brist på skollokaler. Särskilt i kommuner som växer snabbt eller där stora asylboenden öppnas upp med kort varsel.
- Det kan vara svårt att leva upp till lagkraven när det kommer många elever samtidigt, t.ex. skolplacering inom en månad och att den inledande bedömningen görs inom två månader.

- Att placera ner elever i yngre årskurser är inte helt oproblematiskt även om det kan finnas fördelar för både elever med svag respektive god skolbakgrund kunskapsutveckling. Eleverna önskar vanligtvis, och deras vårdnadshavare när sådan finns, att få gå med jämnåriga kamrater och deras sociala mognad avgör om det är lämpligt.
- Under mottagningsfasen är det inte alltid lätt att identifiera elever som är i behov av särskilda stödinsatser eller annan undervisningsform.
- Det kan finnas en oklarhet i vilken ålder vissa elever är i.
- Skollag och nationellt stödmaterial kan vara mer anpassade efter att några få elever kommer till en stor skola än när det t.ex. kommer väldigt många elever till en mindre skola.
- EBO-systemet är problematiskt. En kommun som har många invånare med utländsk bakgrund kommer även fortsättningsvis att ta emot väldigt många nyanlända.
- Det finns frågor på hur det fria skolvalet fungerar för nyanlända elever i praktiken. Många elever börjar i en mottagningsenhet som kan vara placerad vid en kommunal skola som de sedan går vidare till.
- Kvotssystemet för fristående skolor är inte helt enkelt att lösa organisatoriskt. Det kommer troligtvis inte heller att bidra till någon större fördelning av nyanlända elever.

#### *Inledande bedömning, prioriterad timplan och nationellt stödmaterial*

- Resultatet av kartläggningen används inte alltid i den uträkning som behövs. Mer stöd i perioden mellan kartläggning och övergång till ordinarie klass önskas.
- Få skolor använder Skolverkets material steg 3 i kartläggningen och det saknas fortfarande nationellt material i majoriteten av grundskolans ämnen. Steg 3 anses vidare som omfattande och det behövs kompetensutveckling för ämneslärarna för att använda dem.

- Det föreligger en otydlighet kring hur prioriterad timplan ska tillämpas och det är en svår kombination med att klara kunskapskraven i alla ämnen. Prioriterad timplan och anpassad timplan används även väldigt olika mellan huvudmännen.
- Det önskas mer nationellt stöd för mottagande och undervisning av nyanlända elever. Privata företag ligger t.ex. i framkant vad gäller material, läromedel och inspelade lektioner på andra språk. Huvudmännen anser sig här lägga ut mycket ekonomiska resurser.

### *Ämnen, bedömning och betyg*

- Få elever klarar svenska som andraspråk och det tar ofta lång tid innan eleverna klarar ämnet samtidigt som det är ett kärnämne som de måste ha godkänt i. Kursplanen i svenska som andraspråk är inte helt anpassad för nybörjare.
- Engelska är ett svårt ämne för sent anlända nyanlända elever. Att eleverna ska läsa in två språk på kort tid anses vara ett väldigt högt krav. Det är därför vanligt att "nybörjarengelska" ges i stället på högstadiet.
- Det läggs mycket tid och resurser på att klara kunskapskravet i simning i ämnet idrott och hälsa.
- Det behövs mer stöd i värdegrundsfrågor.
- Oerhört tungt för eleverna, och för lärarna, att trots stora insatser mest få betyget F vilket pekar på ett skolmisslyckande. Att kunna visa elevernas kunskapsprogression på annat sätt efterfrågas därför. Det önskas även mer stöd i bedömning av kunskaper under betyget E.
- Det är inte reglerat hur slutbetyget i åk 9 ska se ut när eleverna inte fått undervisning i alla ämnen.
- Skoloven är för långa för nyanlända elever som behöver hålla igång språkutvecklingen.

*Få uppnår behörigheten till gymnasieskolans nationella program och programmet språkintröduktion*

- Väldig få nyanlända elever som invandrar i grundskolans senare årskurser uppnår behörighet. Det upplevs som ett nålsöga att ta sig in på ett nationellt program på gymnasiet.
- Orealistiskt högt krav att eleverna på väldigt kort tid förväntas läsa in allt som andra elever haft nio år på sig att läsa och dessutom på ett språk som de inte behärskar.
- Eleverna skiljs ut alldeles för tidigt och det önskas större möjligheter för nyanlända elever som saknar godkänt i svenska som andraspråk eller engelska att läsa ett nationellt program.
- Övergången mellan grundskola och gymnasieskola fungerar inte alltid och gymnasieskolan behöver i större uträkning bygga vidare på det som eleverna gjort i grundskolan.
- I språkintröduktion får eleverna i alldeles för hög uträkning ”börja om” och programmet upplevs vara en bromsklass för elevernas kunskapsutveckling.

*Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet*

- Kvaliteten på modersmålsundervisningen kan skifta stort och det är brist på lärare i vissa språk. Det finns önskemål om att se över och utveckla undervisningen ytterligare, bl.a. genom att stärka kopplingen till ämnesundervisningen.
- Studiehandledning på modersmålet ses som en nyckel för skolframgång men det finns stora variationer på det som erbjuds och samarbetet med ämneslärarna kan vara oklart och bristande.
- Otydlighet kring innehållet och uppdraget om studiehandledning på modersmålet. Många olika utbildningar håller samtidigt på att växa fram.
- Eleverna får för lite studiehandledning utifrån det stora behov som finns inledningsvis.

*Bristfällig information och dokumentationsproblem vid flyttar*

- Det anses vara alldeles för många omflyttningar av elever på grund av asylboenden som öppnas eller stängs mitt under termin eller från tillfälliga platser på HVB som innebär att eleverna får börja om alldeles för många gånger.
- Det råder oklarhet kring hur och när eleverna ska registreras som nyanlända och det befaras att det görs lite olika. Flyttar eleven mycket inledningsvis finns en risk för att eleven är nyanländ väldigt länge.
- Skoldokumentation följer inte med vid flytt mellan skolor och kommuner, vilket resulterar i att huvudmännen får lägga mycket tid på att lokalisera i vilken skola eleven tidigare gått och vilken dokumentation som finns.

*Personalfrågor och kompetensutvecklingsinsatser*

- Många lärare känner en oro och stress över att ta emot nyanlända elever i klassrummet. Det handlar dels om brist på kompetens men dels att det inte finns tillräckligt med tid för att ta hand om eleven.
- Det råder brist på svenska som andraspråklärare och modersmållärare samt studiehandledare på modersmålet som har ämneskunskaper i många kommuner.
- Det är för lite innehåll i lärarutbildningen om nyanlända elever.
- Mer stöd och utbildning för rektorer i mottagande och organisation av nyanlända elevers utbildning önskas.
- Det behövs mer kompetensutveckling när det gäller äldre elever med svag skolbakgrund.
- Det finns en stor efterfrågan på kompetensutveckling i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt och i svenska som andraspråk.



## 5 Hur ska fler nyanlända elever nå behörighet till gymnasiet?

### 5.1 Utredningens uppdrag

Elever som invandrat före skolstart uppnår nästan samma behörighet till gymnasieskolan som elever födda i Sverige. De elever som kommer efter 12 års ålder har dock jämförelsevis lägre meritvärde och betydligt färre elever uppnår behörighet till gymnasiet än de som bott i Sverige en längre tid.

Utredningen ska enligt direktiven analysera om dagens reglering är tillräcklig för att tillgodose de behov elever med kort skolbakgrund och som kommer till Sverige i grundskolans senare år har av undervisning och om den främjar integration på bästa sätt. Utredningen ska också lämna förslag till hur dessa elever med kostnadseffektiva lösningar kan ges bättre förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen ska också lämna förslag till 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 det här kapitlet redogörs bl.a. för dagens bestämmelser om mottagande och undervisning av nyanlända elever, inklusive bestämmelser om skolplikt, undervisningstid och stödinsatser, och de särskilda svårigheter som föreligger på området. I kapitlet presenteras också utredningens förslag.

## 5.2 Grundläggande bestämmelser om mottagande och skolgång

### 5.2.1 Rätten till utbildning enligt skollagen gäller den som anses bosatt i landet

I skollagen (2010:800) finns för varje skolform inom skolväsendet bestämmelser om vilka som har rätt till utbildning inom skolformen. Gemensamt för dessa bestämmelser är att rätten till utbildning i respektive skolform gäller den som är bosatt i landet. I skollagen avses med bosatt i landet den som ska vara folkbokförd här (29 kap. 2 § första stycket). Vem som ska vara folkbokförd här framgår av folkbokföringslagen (1991:481). Vid tillämpningen av skollagen ska även vissa personer som inte är folkbokförda här anses bosatta i landet (29 kap. 2 § andra stycket). Med bosatt i landet anses även den som är asylsökande i enlighet med vissa bestämmelser i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och den som vistas här med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716). Den som har rätt till utbildning enligt skollagen till följd av EU-rätten m.m., den som är familjemedlem till en person som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat m.m. och den som vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning anses också som bosatt i skollagens mening (29 kap. 2 § andra stycket 1–5).

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt (7 kap. 2 § första stycket skollagen). Skolplikten motsvaras av en rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola (7 kap. 3 § skollagen och 2 kap. 18 § regeringsformen). Skolplikten gäller dock inte barn som vid tillämpningen av skollagen ska anses bosatta i landet utan att vara folkbokförda dvs. de barn som omfattas av ovan nämnda 29 kap. 2 § andra stycket. Dessa barn har dock samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn (7 kap. 2 § tredje stycket). Detta gäller således t.ex. asylsökande barn, som har samma rätt till utbildning i grundskolan och motsvarande skolformer som barn som anses bosatta i landet därför att de är folkbokförda här. Asylsökande ungdomar har vidare rätt till utbildning i gymnasieskola och gymnasiesärskola om de har påbörjat utbildningen innan de fyllt 18 år (29 kap. 3 § första stycket). Utbildning inom grundskolan och motsvarande skolformer och gymnasie- och gymnasiesärskolan ska vara avgifts-



fri (10 kap. 10 §, 11 kap. 13 §, 12 kap. 10 §, 13 kap. 10 §, 15 kap. 17 § och 18 kap. 17 § skollagen).

### **5.2.2 Särskilda bestämmelser om utbildning för asylsökande**

När det gäller hur asylsökande barn ska tas emot i grundskolan och motsvarande skolformer finns en särskild bestämmelse i 4 kap. 1 a § skolförordningen (2011:185). Sådana barn ska tas emot så snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden. Det bör dock ske senast en månad efter ankomsten. Enligt förarbetena är en månad en rimlig tid med tanke på såväl det enskilda barnets behov som kommunens möjligheter att ta emot eleven (prop. 2000/01:115 s. 20). I övrigt finns inte några bestämmelser i skolförfattningarna som särskilt avser utbildning för asylsökande elever. För sådana elever i grundskolan och motsvarande skolformer följer av skollagen att de har samma rätt till utbildning som skolpliktiga elever i dessa skolformer (7 kap. 2 § tredje stycket). Eventuella anpassningar av utbildningens utformning, omfattning och innehåll för dessa elevers särskilda behov och förutsättningar har fram till 2016 fått göras enligt de regler som gäller generellt för utbildning inom skolformen.

### **5.2.3 Nya bestämmelser om mottagande och undervisning av nyanlända**

Den 1 januari 2016 infördes i skollagen bestämmelser om mottagande av och utbildning för nyanlända elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan. Med nyanländ avses i skollagen en person som har varit bosatt utomlands och som nu är bosatt i landet och som har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då personen fyller sju år (3 kap. 12 a § första stycket). En person ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet (3 kap. 12 a § andra stycket).

En bedömning av en nyanländ elevs kunskaper ska göras om en sådan bedömning inte är uppenbart onödig (3 kap. 12 c § första stycket). Om det behövs ska en sådan bedömning göras även för en elev som har varit bosatt utomlands och som har påbörjat sin utbildning här senast vid höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år. Detta gäller alltså elever som i likhet med

nyanlända har bott utomlands men inte anses som nyanlända, därför att de har påbörjat sin utbildning här i landet senast vid höstterminens start det år eleven fyller sju år. Behov av att göra en bedömning av en sådan elevs kunskaper kan anses föreligga t.ex. om eleven har anlänt till Sverige och börjat i förskoleklassen sent på våren före årskurs ett och har brister när det gäller kunskaper i svenska (prop. 2014/15:45 s. 59). Även för en elev som efter skolgång i Sverige har varit bosatt utomlands och därefter har återvänt hit för att återuppta sin utbildning här ska en sådan bedömning göras, om det behövs (3 kap. 12 c § andra stycket).

Bedömningen ska vidare göras skyndsamt. När det gäller nyanlända elever ska bedömningen slutföras i sådan tid att beslut om vilken årskurs och undervisningsgrupp eleven ska placeras i kan fattas inom två månader från det att eleven för första gången har tagits emot i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan. Detsamma gäller en elev som tidigare har gått i svensk skola och som efter bosättning utomlands har återvänt till Sverige för att återuppta sin skolgång här. När det gäller en elev som har varit bosatt utomlands och som har påbörjat sin utbildning här senast vid höstterminens start det kalenderår han eller hon fyller sju år, ska en bedömning, om en sådan behövs, göras senast inom två månader från det att eleven har tagits emot i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan (3 kap. 12 d § första stycket skollagen).

Det är rektorn som senast inom två månader från det att en nyanländ elev för första gången har tagits emot i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan ska besluta om placering i en årskurs och i en undervisningsgrupp. Eleven ska placeras i en årskurs som är lämplig med hänsyn till elevens ålder, förkunskaper och personliga förhållanden i övrigt (3 kap. 12 e § första stycket skollagen).

En nyanländ elev som saknar tillräckliga kunskaper i det svenska språket för att kunna följa och tillgodogöra sig den ordinarie undervisningen får delvis undervisas i förberedelseklass. Även en annan elev, som har varit bosatt utomlands och vars kunskaper har bedömts, får under motsvarande förutsättningar undervisas delvis i förberedelseklass (3 kap. 12 f § skollagen). Ett beslut om undervisning i förberedelseklass kan bara avse att en elev delvis ska undervisas i en sådan klass. I praktiken innebär det att eleven också ska

placeras i en ordinarie undervisningsgrupp (prop. 2014/15:45 s. 45), se vidare om förberedelseklass i avsnitt 5.4.1.

### 5.3 Nyanlända elever får kortare tid i skolan

Såsom redogjorts för i avsnitt 3.6.5 har tidpunkten för när eleven invandrat till Sverige stor betydelse för resultatet i skolan. I definitionen av nyanlända elever i skollagen anges att eleverna ska ha påbörjat skolgången i Sverige efter ordinarie skolstart. Redan av definitionen följer alltså att nyanlända som huvudregel inte får samma tid på sig att fullgöra grundskolan. Nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i Sverige i årskurs 7–9 får mycket begränsad tid i grundskolan. Både studier och statistik talar för att ju mer tid den nyanlände eleven får i svensk grundskola desto lättare har eleven att klara de kunskapskrav som minst ska uppnås i grundskolan och uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen bedömer därför att bristen på tid är en avgörande faktor för dessa elevers skolresultat och möjligheter att uppnå behörighet till gymnasiet.

Det finns därför skäl att överväga om nyanlända elever som påbörjar sin skolgång sent i grundskolan kan få utökad tid att fullgöra utbildningen i grundskolan. Utredningen har därför utrett frågorna om skolplikt, utökad undervisningstid och lov- och helgskola.

#### 5.3.1 Skolplikten och nyanlända

##### Grundläggande bestämmelser om skolplikt

Skolplikt, som har sin grund i regeringsformen, är en av hörnstenarna i det svenska utbildningssystemet och motsvaras av en rätt till utbildning för eleven. I 2 kap. 18 § regeringsformen (RF) anges att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. Det allmänna ska också svara för att det finns högre utbildning. Rätten till utbildning är alltså grundlagsskyddad och upprepas i 7 kap. 3 § skollagen. De utbildningar som avses med allmän skola i regeringsformen är grundskola, grundsärskola, specialskola och sameskola.

Det är rätten till själva undervisningen som garanteras. Däremot omfattas inte kostnadsfria skolmältider, resor till och från skolan, läromedel eller andra liknande förmåner av bestämmelsen i RF. Rätten för den som omfattas av skolplikten att få kostnadsfri utbildning kan inte inskränkas genom lag. Däremot finns det inget som hindrar att omfattningen av skolplikten förändras.

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt (7 kap. 2 § skollagen). Med bosatt i Sverige avses enligt samma lag den som ska vara folkbokförd här enligt folkbokföringslagen (1991:481). Skolplikt gäller dock inte för barn som varaktigt vistas utomlands eller vars förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet ska gå i skolan (7 kap. 2 §). Skollagen begränsar skolplikten till att gälla barn under 18 år.

### Skolpliktens inträde och upphörande

Skolplikten inträder normalt vid 7 års ålder eller i vissa fall vid 8 års ålder och upphör för de flesta elever nio år senare, dvs. vid 16 års ålder. Detta uttrycks i skollagen på så sätt att skolplikten upphör vid utgången av vårterminen det nionde året eller, om eleven går i specialskolan, det tionde året efter det att eleven har börjat fullgöra skolplikten (7 kap. 10 § och 12 §).

Det finns redan i dag bestämmelser i skollagen om förlängd skolplikt. Skolplikten kan upphöra senare för elever som inte har gått nio eller i specialskolan tio år i skolan utan att ha avslutat den högsta årskursen. För dessa elever upphör skolplikten ett år senare, dock senast när de fyller 18 år (7 kap. 12 och 13 §§). I praktiken blir denna bestämmelse oftast aktuell för elever som gått samma årskurs två gånger någon gång under skoltiden, elever som börjat skolan vid 8 års ålder eller för elever som kommit till Sverige sent under sin skolgång och placerats i en årskurs som inte motsvarar deras ålder.

Skolplikten kan också upphöra i förtid om eleven före de tidpunkter som beskrivits ovan uppnår de kunskapskrav som minst ska uppnås för den skolform där eleven fullgör sin skolplikt (7 kap. 14 § skollagen). Det finns även en rätt för en elev i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan att frivilligt slutföra den högsta årskursen även om skolplikten upphör dessförinnan. Slutligen finns en rätt för en elev i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan

att efter skolpliktens upphörande slutföra utbildningen under ytterligare två år om eleven inte har nått upp till de kunskapskrav som minst ska uppnås för respektive skolform (7 kap. 15 § skollagen).

Frågor om skolpliktens förlängning och tidigare upphörande prövas av hemkommunen. För en elev som går i specialskolan prövas dessa frågor av Specialpedagogiska skolmyndigheten (7 kap. 13 och 14 §§ skollagen). Beslut om skolpliktens förlängning och tidigare upphörande kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 12 § första stycket 3 och 28 kap. 14 § första stycket 2 skollagen).

### Nyanlända elever har skolplikt eller rätt till utbildning

De elever som omfattas av definitionen nyanlända elever har antingen skolplikt eller rätt till utbildning enligt gällande rätt. Av de som omfattas av definitionen är det dock endast de som är svenska medborgare, har permanent uppehållstillstånd eller vissa former av tidsbegränsade uppehållstillstånd som omfattas av bestämmelser om skolplikt. Asylsökande barn har, som nämnts ovan, inte skolplikt.

Det finns inget i bestämmelserna om skolplikt som anger när skolplikten inträder för barn som kommer till Sverige efter ordinarie skolstart. Det följer av ordalydelsen av bestämmelsen om upphörande av skolplikt att en elev som anländer till Sverige efter t.ex. 16 års ålder har skolplikt fram till dess att eleven fyller 18 år. Så verkar dock inte bestämmelserna tillämpas. Såsom tillämpningen av bestämmelserna ser ut i dag anses dock skolplikten inträda för nyanlända när de får permanent uppehållstillstånd och en elev som anländer efter 16 års ålder anses i praktiken inte ha skolplikt.<sup>1</sup>

Sedan 2013 har det vid två tillfällen föreslagits förändringar i bestämmelserna om skolplikt. I departementspromemorian Utbildning för nyanlända elever, Mottagande och skolgång (Ds 2013:6) föreslås förtydliganden om när skolplikten bör inträda om en elev börjar i grundskolan efter 8 års ålder och när skolplikten bör upphöra för nyanlända elever.

I grundskoleutredningens betänkande Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola (SOU 2015:81) före-

---

<sup>1</sup> Utbildning för nyanlända elever, Mottagande och skolgång Ds 2013:6 s. 83.

slås att skolplikten upphörande ska ändras på så sätt att skolplikten ska upphöra när eleven går ut den högsta årskursen och att skolplikten som senast ska upphöra när eleven fyller 18 år. Grundskoleutredningen föreslår vidare att en elev som inte är behörig till ett nationellt yrkesprogram efter att ha avslutat den högsta årskursen i grundskolan ska ha förlängd skolplikt under högst ett år. Den förlängda skolplikten ska enligt förslaget få fullgöras inom ett introduktionsprogram i gymnasieskolan eller i grundskolan.

### **Några ytterligare förslag om förlängd skolplikt behövs inte**

Som nämnts ovan finns redan förslag till ändringar i hur skolplikten kan regleras för dels nyanlända elever dels samtliga elever. Utredningen gör bedömningen att det därför inte finns skäl att föreslå ytterligare reglering av frågan.

I utredningens kontakter med kommunala och fristående huvudmän har framkommit att vissa huvudmän anser att eleverna vinner på att kunna vara kvar på grundskolan under ytterligare ett års tid medan andra huvudmän anser att det är bättre för eleven att gå över till gymnasieskolans introduktionsprogram. Några skäl till att det uppges vara bättre för eleven att gå över till gymnasieskolan är sociala behov och den individuella mognaden hos eleven. Bland vårdnadshavarnas och elevernas röster hörs ofta att eleven vill följa sin åldersgrupp. Eftersom nyanlända elever utgör en heterogen elevgrupp gör utredningens bedömningen att det är mest lämpligt ur såväl ett elev- som skolperspektiv att det finns ett visst mått av flexibilitet i regleringen av på vilket sätt skolplikten ska fullgöras och hur övergången mellan grundskolan och gymnasieskolan ska ske. Av de kommundkontakter utredningen har haft under utredningen har ingen angivit att dagens bestämmelser innebär problem för elevgruppen utan snarare angett att bestämmelserna ger ett handlingsutrymme och en flexibilitet i systemet.

### 5.3.2 Undervisningstid för nyanlända elever

#### Garanterad undervisningstid och obligatorisk verksamhet

I skollagen anges den minsta garanterade undervisningstiden som varje elev ska ha under utbildningen i grundskolan och motsvarande skolformer (10 kap. 5 §, 11 kap. 7 §, 12 kap. 5 § och 13 kap. 5 § skollagen). I samma kapitel finns ett bemyndigande som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undervisningstid (se t.ex. 10 kap. 6 § första stycket, punkten 1). Vidare beslutar huvudmannen efter förslag av rektorn hur tiden för de olika ämnena ska fördelas mellan årskurserna (9 kap. 4 § skolförordningen). Huvudmannen får besluta om ytterligare undervisningstid utöver den garanterade undervisningstiden (9 kap. 3 § skolförordningen).

Fram till den första januari 2016 har det inte funnits några bestämmelser som anger hur skolan ska hantera den garanterade undervisningstiden för de elever som påbörjar utbildningen efter tidpunkten för ordinarie skolstart i Sverige. Det är uppenbart att en nyanländ elev, på grund av att eleven anlänt flera år efter det att jämnåriga har börjat i skolan, inte kommer att hinna få så många timmars undervisning som anges i ovan nämnda bestämmelser. Därför infördes en ny bestämmelse om att den garanterade undervisningstiden för en nyanländ elev inom grundskolan och motsvarande skolformer ska minst motsvara den undervisningstid som elever i samma årskurs ha rätt till under den tid som återstår av utbildningen (10 kap. 5 § andra stycket, 11 kap. 7 § andra stycket, 12 kap. 5 § andra stycket och 13 kap. 5 § andra stycket skollagen).

Den obligatoriska verksamheten i skolan får omfatta högst 190 dagar per läsår och åtta timmar per dag i årskurs 3–9 (7 kap. 17 § skollagen). Sådan verksamhet får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar (samma paragraf). Vidare ska elevernas skolarbete i grundskolan förläggas måndag till fredag och vara så jämnt fördelat över dessa dagar som möjligt (3 kap. 4 § skolförordningen). Det innebär att det enligt nuvarande bestämmelser inte finns någon möjlighet att förlägga ordinarie undervisning till lördagar och söndagar.

## Försöksverksamhet med utökad undervisningstid i svenska eller svenska som andraspråk för nyanlända elever

Sedan 2014 kan huvudmän söka statsbidrag för utökad undervisningstid i svenska för nyanlända elever enligt förordningen (2013:69) om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska eller svenska som andraspråk för nyanlända elever i grundskolan. Bidraget är till för huvudmän som deltar i försöksverksamheten och som har nyanlända i årskurs 1–9 och i förberedelseklass. Syftet är att nyanlända elever ska få mer tid till undervisning i svenska eller svenska som andraspråk och att undervisningen ska stärka elevernas kunskaper i språket.

Bidraget utgår om eleven får undervisning som omfattar minst 105 timmar per läsår utöver den ordinarie undervisningstiden. Det går inte att ta timmar från andra ämnen för att ordna ökad undervisningstid i svenska eller svenska som andraspråk. Man kan inte heller få statsbidrag för utökad undervisningstid i svenska eller svenska som andraspråk som bedrivs inom ramen för en prioriterad timplan, utan den ökade undervisningen ska ske utöver ordinarie undervisningstid. Undervisningstiden ska förläggas måndag–fredag och det är obligatoriskt för eleven att delta i undervisningen. Om undervisningen förläggs till lov ska loven infalla under läsåret. Den ökade undervisningstiden kan alltså inte ges under sommaren.

Försöksverksamheten är förlängd till att pågå till och med höstterminen 2017.

Under hösten 2016 deltog 88 huvudmän och cirka 4 300 elever. Skolverket har i enlighet med regeringens uppdrag utvärderat försöksverksamheten.<sup>2</sup> I utvärderingen framgår att huvudmännen har valt att organisera försöksverksamheten på olika sätt beroende på de lokala förutsättningarna. Den utökade undervisningstiden kunde ske före, efter eller under skoldagen. Bland lärare, ansvariga i kommunen och elever finns såväl positiva som negativa erfarenheter av försöksverksamheten. Positiva erfarenheter var att extra tid var nödvändig för eleverna och att de små grupperna gav trygghet. Negativa erfarenheter var att den utökade undervisningstiden, som ska ske utöver ordinarie undervisning, medför att det kunde bli långa dagar

---

<sup>2</sup> Skolverket (2017). Redovisning av uppdrag om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenske eller svenska som andraspråk för nyanlända elever i grundskolan.



för eleverna. Därutöver framgår också i en rektorsenkät som ingick i utvärderingen att det vanligaste sättet att schemalägga är tre undervisningspass om 60 minuter vardera fördelat på 3 dagar i veckan före eller efter ordinarie undervisning. En handfull svarande i enkäten menar att detta har skapat orimligt långa dagar före eleverna, främst för dem som har lång restid till skolan. Detta kan i sin tur resultera i hög frånvaro.

Skolverket anser att det utifrån utvärderingen inte går att dra några generella slutsatser om effekterna av försöksverksamheten på elevernas studieresultat eller inläring. Skolverket anser därför att det utifrån utvärderingen inte går att bedöma om försöksverksamheten bör permanentas.

### Nyligen utökad undervisningstid i matematik

Från och med höstterminen 2013 utökades undervisningstiden i matematik med 120 timmar i grundskolan och motsvarande skolformer. Från och med den 1 juli 2016 utökades återigen undervisningstiden med 105 timmar i grundskolan, specialskolan och sameskolan samt i grundsärskolan, utom inom inriktningen träningskolan. Den ökade undervisningstiden används för ämnet matematik (Ytterligare undervisningstid i matematik, prop. 2015/16:149).

I förarbetena till förslaget om utökad undervisningstid angavs bl.a. följande. I samband med TIMSS-undersökningarna (Trends in Mathematics and Science Study) jämförs inte bara elevernas resultat utan även andra faktorer i de deltagande länderna, t.ex. undervisningstid. Jämförelserna visar att svenska elever, trots utökningen om 120 timmar 2013, får relativt få undervisningstimmar i matematik i jämförelse med andra länder och att skillnaden är större i årskurs fyra än i årskurs åtta. Det finns dessutom internationell forskning som stöder sambandet mellan utökad undervisningstid och kunskapsresultat. En utökad undervisningstid ger tydligt positiva effekter på elevers kunskaper i matematik såväl i lägre som högre årskurser, bl.a. märks en positiv effekt för flickor generellt, utrikes födda flickor och pojkar och elever med svagare socioekonomisk bakgrund i årskurs 9 (prop. 2015/16:149 s. 11).

I samma förarbeten påpekas dock att utökad undervisningstid inte är den enda åtgärden som kan höja elevers kunskapsresultat.

Forskning pekar nämligen också på att lärarens undervisningskicklighet är den enskilt viktigaste faktorn för elevernas kunskapsinhämtning och resultat. En utökning av undervisningstiden skulle öka behovet av behöriga och legitimerade matematiklärare i ett läge när det redan råder rekryteringssvårigheter. T.ex. menar Sveriges kommuner och landsting (SKL) att det saknas tydliga belägg för att en utökning av den garanterade undervisningstiden skulle vara en effektiv åtgärd för att förbättra elevernas resultat i ett givet ämne. Mycket tyder i stället på att det är andra faktorer som är mer avgörande för elevernas inläring och studieresultat, t.ex. en sammanhållen och fungerande styrkedja och kvaliteten i undervisningen (a. prop. s. 12).

### **Den garanterade undervisningstiden bör inte utökas för nyanlända elever utöver den pågående försöksverksamheten**

Den garanterade undervisningstiden i grundskolan fördelas av huvudmannen över läsåret i enlighet med de principer som gäller för den obligatoriska verksamheten. Det innebär att obligatorisk undervisningstid t.ex. inte får läggas på helger.

Utredningen kan konstatera att utöver den obligatoriska undervisningen under skoldagen kan även annan undervisning eller stödinsatser pågå för den enskilda eleven. När det gäller nyanlända elever har de som regel rätt till modersmålsundervisning, vilken inte sällan tillkommer, utöver den obligatoriska undervisningen, under skoldagen (jfr 5 kap. 10 § skolförordningen). Därutöver kan elevens behov av studiehandledning på modersmål ibland tillgodoses efter eller inför lektioner, vilken också måste inrymmas under skoldagen. Därutöver finns det ofta stödinsatser som t.ex. mattestugor och läxläsning tillgängliga för eleverna under skoldagen. Utöver den verksamhet som skolan förlägger under skoldagen ska eleverna ha tid med läxläsning och fritidsaktiviteter efter skoldagens slut. Dessutom har elever behov av att umgås med familjen och att vila.

Som nämnts ovan framgår av Skolverkets utvärdering av försöksverksamheten med utökad undervisningstid i svenska eller svenska som andraspråk att den utökade undervisningstiden uppfattats som negativ på så sätt att eleverna får för långa undervisningsdagar. Såväl rektorer och lärare som elever har i utvärderingen uttryckt att

elevernas dagar blir för långa, vilket uppges resultera i att eleverna är för trötta eller är frånvarande.

Utredningen kan dock konstatera att det finns en koppling mellan undervisningstid och elevers kunskapsresultat (se ovan nämnd forskning om undervisningstid i matematik). Det kan därför ligga nära till hands att föreslå att gruppen nyanlända elever ska få en utökning i den garanterade undervisningstiden. Innan ett sådant förslag kan läggas måste det, enligt utredningens mening, först kunna konstateras att eleverna får den garanterade undervisningstid som föreskrivs i dag. Utredningen har dock fått signaler om att nyanlända elever inte alltid får den tid de har rätt till eller att den garanterade undervisningstiden minskas i samband med att ämnen tas bort genom insatsen anpassad studiegång, se vidare i avsnitt 5.4.2. Utredningen kan också konstatera att råder lärarbrist i flertalet ämnen i dag.

Därutöver anser utredningen att det är mycket svårt att generellt peka ut i vilka ämnen, utöver svenska eller svenska som andraspråk, som nyanlända elever som grupp behöver få utökad undervisningstid i. Behovet av utökad undervisningstid kan se mycket olika ut mellan individer och ämne.

Slutligen bör också nämnas att det i dag inte finns något som hindrar att huvudmannen beslutar om ytterligare undervisningstid utöver den garanterade (jfr 9 kap. 3 § skolförordningen).

Utredningen finner därför sammanfattningsvis att det inte för närvarande finns skäl att utöka den garanterade undervisningstiden för nyanlända elever eller förändra regleringen av den obligatoriska verksamheten, utöver den pågående försöksverksamheten med utökad tid i svenska eller svenska som andraspråk.

## Lovskola

Nästan alla intervjuade huvudmän, med ett undantag, erbjuder sommarskola med undervisning och aktiviteter. Det är inte ovanligt att nyanlända elever är en prioriterad grupp. Sommarlovet kan ha en negativ inverkan på nyanlända elevers språkutveckling och kunskapsutveckling. Ett för långt sommarlov kan innebära att elevens språkutveckling i svenska avstannar eller i värsta fall går tillbaka. Skolinspektionen anger också att många huvudmän beskriver sommarskolan som en framgångsfaktor och ett sätt att ge nyanlända

elever mer utbildningstid.<sup>3</sup> Det finns därför skäl att överväga regleringen av lovskola.

### Statsbidrag för lovskola

Under ett antal år har det varit möjligt för huvudmän att ansöka om statsbidrag för sommarskola. År 2014 kom förordning (2014:47) om statsbidrag för sommarskola eller under andra skollov, vilken trädde i kraft den 25 februari 2014. Förordningen innehåller bestämmelser om statsbidrag för frivillig stödundervisning som bedrivs mellan vår- och hösttermin (sommarskola) eller under andra skollov.

Statsbidrag kan enligt 4 § lämnas för kostnader för t.ex. sommarskola för en elev som behöver den för att nå kunskapskraven i ett eller flera ämnen och som under vårterminen har gått i årskurs 6, 7, 8, eller 9 i grundskolan, årskurs 6 i sameskolan, eller årskurs 7, 8, 9 eller 10 i specialskolan.

Statsbidrag får enligt 3 § lämnas till den som är huvudman för en grundskola, sameskola, specialskola eller gymnasieskola. Huvudmannen ska enligt 5 § använda lärare som får anställas som lärare i skolväsendet utan tidsbegränsning för den sommarskola som uppbär statsbidrag. Förutom en hänvisning till bestämmelserna om prövning för betyg finns ingen ytterligare reglering av verksamheten.

Intresset för att söka statsbidrag för lovskola var under 2016 mycket större än tidigare år. Nytt för det året var att statsbidrag lämnas för gymnasieskolan. När det gäller gymnasieskolan har 73 procent av huvudmännen uppgivit att de vill ha bidrag till elever som går språkintröduktion.

### Kommande ändringar i statsbidraget för lovskola med anledning av förslaget om obligatorisk lovskola

Från och med den 1 augusti 2017 ändras ovan nämnd statsbidragsförordning med anledning av förslaget om obligatorisk lovskola för årskurs 8 och 9 (se nedan). Ändringen innebär att statsbidrag inte längre lämnas för elever som går i årskurs 8 eller 9 i grundskolan

---

<sup>3</sup> Skolinspektionen (2017). Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan, Utbildning så fort som möjligt.

och som deltar i undervisning under skollov under läsåret eller under sommarlovet i anslutning till att någon av dessa årskurser avslutats (jfr 4 § förordningen [2014:47] om statsbidrag för sommarskola eller under andra skollov och förordning [2017:162] om ändring i förordning [2014:47] om statsbidrag för sommarskola eller under andra skollov).

### Obligatorisk lovskola

I propositionen En skyldighet att erbjuda lovskola föreslås att det införs bestämmelser i skollagen om att huvudmän ska vara skyldiga att i vissa situationer erbjuda elever i grundskolan undervisning under skollov (prop. 2016/17:156). I propositionen föreslås bl.a. följande.

En huvudman ska erbjuda lovskola till elever som avslutat årskurs 8 och som riskerar att i nästa årskurs inte nå kunskapskraven för betyget E i ett eller flera ämnen och som därigenom riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Lovskola ska även erbjudas elever som har avslutat årskurs 9 utan att ha uppnått sådan behörighet. Lovskolan ska anordnas i juni samma år som eleven avslutat årskurs 8 respektive 9 och uppgå till minst 50 timmar i båda fallen.

Den tid som en elev har deltagit i en lovskola som huvudmannen frivilligt har anordnat under perioden från och med augusti det år eleven påbörjar årskurs 8 respektive 9 till och med vårterminen påföljande år, får räknas av från ett erbjudande om lovskola. Om eleven under en sådan period har deltagit i lovskola i minst 50 timmar behöver huvudmannen inte erbjuda eleven lovskola i juni det aktuella året. Tiden för lovskola ingår inte i den minsta totala garanterade undervisningstiden enligt skollagen. Lovskola som anordnas enligt skollagen ska ingå i grundskolan.

En elev ska kunna tacka nej till lovskola, men om ett erbjudande accepteras ska eleven delta i verksamheten. Vidare ska undervisning inom ramen för lovskolan få överlämnas på entreprenad. Den nuvarande bestämmelsen om tilläggsbelopp till enskilda huvudmän ska utökas till att även omfatta ersättning för elever som deltar i lovskola.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2017.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Riksdagen planerar att fatta beslut om bet. 2016/17:UbU22 den 7 juni 2017.

### 5.3.3 Utredningens förslag

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

**Förslag:** Statsbidrag för lovskola bör även i fortsättningen utgå till huvudmän som anordnar lovskola, utöver den obligatoriska lovskola som nu föreslås av regeringen i proposition 2016/17:156, för elever i årskurs 8 eller 9 i grundskolan som deltar i undervisning i anslutning till att någon av dessa årskurser avslutas (sommarlovet), under de förutsättningar som i övrigt anges i förordningen (2014:47) om statsbidrag för sommarskola eller under andra skollov och om huvudmannen anordnar sådan lovskola.

#### *Skälen för utredningens förslag*

Som nämnts tidigare bedömer utredningen att bristen på tid är en avgörande faktor för de elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9. Tiden är en direkt avgörande faktor för dessa elevers skolresultat och möjligheter att uppnå behörighet till gymnasiet. Enligt utredningen bör därför alla möjligheter till att förlänga tiden som dessa elever kan få undervisning prövas.

I de huvudmannakontakter som utredningen haft har det påpekats att sommarlovet är mycket långt för nyanlända elever. Nyanlända elever kan stanna av eller till och med backa i sin språkutveckling eftersom eleverna inte i tillräcklig utsträckning får öva på det svenska språket under sommarlovet. I de huvudmannakontakter som utredningen haft framgår också att de allra flesta ordnar sommarskola under minst två veckor och flera huvudmän ordnar fler veckor än så. Men det finns också huvudmän som inte ordnar med lovskola på sommarlovet. Regeringens förslag om obligatorisk lovskola är därför välkommet. Utredningen uppfattar dock att det inte är tillräckligt med 50 timmars eller två veckors lovskola för de elever som inte uppnår kunskapskraven. Nyanlända elever, i synnerhet nyanlända elever i årskurs 7–9 där det krävs att eleverna ligger på en avancerad nivå i svenska för att kunna tillgodogöra sig ämnesundervisningen, har ett extra stort behov av att få möjlighet till undervisning under sommaren. Dessa elever har inte tid att stanna eller backa i sin språkutveckling. Utredningen bedömer också att

lovskolan kan bidra med värdefull tid för eleverna att uppnå kravet i simning i ämnet idrott och hälsa (se vidare avsnitt 4.5.8). Mot den bakgrunden bedömer utredningen därför att huvudmännen bör fortsätta att stimuleras till att ordna lovskola under fler veckor än de två som nu regeringen föreslår ska bli obligatoriska i grundskolan.

Utredningen kan konstatera att möjligheten att få undervisning på sommarlovet är gynnsamt för alla elever, inte enbart nyanlända elever, som inte uppnår de kunskapskrav som motsvarar godkänt betyg. Eftersom det är viktigt att nyanlända elever får möjlighet att integreras och utveckla språket tillsammans med andra elever finns det därför inte skäl att statsbidrag enbart ska utgå till lovskola på sommaren som anordnas för nyanlända elever som inte uppnår ett godkänt betyg.

Utredningen föreslår därför statsbidrag för lovskola även i fortsättningen bör utgå till huvudmän som anordnar lovskola för elever i årskurs 8 eller 9 i grundskolan som deltar i undervisning under sommarlovet i anslutning till att någon av dessa årskurser avslutas, under de förutsättningar som anges i förordningen (2014:47) om statsbidrag för sommarskola eller under andra skollov och om huvudmannen anordnar sådan lovskola utöver den obligatoriska lovskola som nu föreslås av regeringen i proposition 2016/17:156.

## 5.4 Anpassningar av utbildningen

Utredningen har i avsnitt 5.3 konstaterat att eleverna som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 har mycket begränsad tid på sig att fullgöra sin grundskoleutbildning. Utredningen har vidare bedömt att den korta tiden sannolikt är avgörande för de låga kunskapsresultat som statistiken visar att eleverna har.

Eftersom det finns begränsningar för hur mycket den enskilde elevens undervisning kan utökas, finner utredningen att det är nödvändigt att överväga på vilket sätt utbildningen kan anpassas i sitt innehåll för att de nyanlända elever som påbörjar skolgången i Sverige i årskurs 7–9 ska få bättre förutsättningar att uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås och därigenom uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program.

### 5.4.1 Nyanlända elever har behov av stöd

Gruppen nyanlända elever är en heterogen grupp med mycket olika förutsättningar och behov. Det som är gemensamt är den korta tiden i svensk skola och det faktum att flertalet elever inte har kunskaper i det svenska språket. I den meningen är dessa elever att betrakta som elever som behöver extra stöd och hjälp. Det innebär inte att de per definition är i behov av särskilt stöd i meningen specialpedagogiska insatser. Naturligtvis kan även dessa elever vara i behov av ett sådant stöd precis som övriga elever.

På individnivå kan de nyanlända eleverna ha mycket skilda erfarenheter av tidigare skolgång. En viktig förutsättning för elevernas fortsatta utveckling och lärande är därför att skolan så snabbt som möjligt tar reda på den enskilde elevens tidigare erfarenheter och kunskaper och anpassar undervisningen efter det. Den inledande bedömningen av elevens kunskaper är, som ovan nämnts, obligatorisk för skolan att göra och den ska ligga till grund för undervisningen. Såvitt utredningen erfar kan som huvudregel ingen nyanländ elev som saknar det svenska språket gå direkt ut i ordinarie undervisning utan anpassningar i någon form, om eleven ska få förutsättningar för kunskapsinhämtning och lärande.

Nedan följer en redogörelse för vilka bestämmelser som reglerar huvudmännens möjligheter att anpassa undervisningen och skolgången i form av stöd och särskilt stöd för nyanlända elever och exempel på olika stödinsatser som ofta är aktuella för nyanlända elever.

### Stöd och särskilt stöd

I skollagens tredje kapitel återfinns bestämmelser om barns och elevers utveckling mot målen och i kapitlet finns bl.a. bestämmelser om en elevs rätt till olika stödinsatser. Stödinsatserna har olika karaktär och är mer eller mindre ingripande. De har alla det gemensamma syftet att eleven med stöd av insatserna ska ges möjligheter att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

Alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver utifrån sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så lång som möjligt enligt utbildningens mål (3 kap. 3 § skollagen). Eleven och



elevens vårdnadshavare ska fortlöpande informeras om elevens utveckling (3 kap. 4 § skollagen).

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska eleven som huvudregel skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen (3 kap. 5 a § skollagen). Det kan t.ex. handla om att hjälpa en elev med att planera och strukturera sina studier. Det kan göras t.ex. med hjälp av ett särskilt schema över skoldagen, extra tydliga instruktioner eller stöd för att sätta i gång arbetet. Att hjälpa till med att förstå texter, att förklara ett ämnesområde på ett annat sätt eller att ge extra färdighetsträning såsom lästräning är också att anse som stöd i form av extra anpassningar. Dit hör även enstaka specialpedagogiska insatser under kortare tid, t.ex. två månader. Även särskilda läromedel eller utrustning i form av tidsstöd, dvs. hjälpmedel för att förstå och passa tider, samt digital teknik med anpassade programvaror kan som huvudregel anses falla inom ramen för stöd i form av extra anpassningar (prop. 2013/14:160 s. 36).

Om extra anpassningar prövats men inte fungerat ska en anmälan göras till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska då se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Under utredningen ska samråd ske med elevhälsan om det inte är uppenbart obehövligt. Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd ska han eller hon ges sådant stöd och ett åtgärdsprogram ska upprättas (3 kap. 8 och 9 §§ skollagen).

Särskilt stöd handlar om insatser av mer ingripande karaktär som normalt inte är möjliga att genomföra för lärare inom ramen för den ordinarie undervisningen. Även insatsernas omfattning och varaktighet måste beaktas. Enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid kan vara att betrakta som stöd i form av extra anpassningar medan mer omfattande eller regelbundna specialpedagogiska insatser utgör särskilt stöd. Insatser som utgör särskilt stöd är vidare t.ex. placering i särskild undervisningsgrupp eller enskild under-

visning (3 kap. 11 § skollagen), anpassad studiegång (3 kap. 12 § skollagen) eller elevassistent (prop. 2013/14:160 s. 21).

Rätten till särskilt stöd gäller alla elever som har rätt till utbildning enligt skollagen, oavsett om de omfattas av skolplikten eller inte. Rätten till särskilt stöd gäller också för ungdomar som går i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan.

Bestämmelserna om utredning av behovet om särskilt stöd och övriga bestämmelserna om särskilt stöd ska dock inte tillämpas om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända och andra elever som har varit bosatta utomlands och vars kunskaper har bedömts enligt 3 kap. 12 c § (3 kap. 8 § fjärde stycket skollagen). Åtgärder till stöd för nyanlända m.fl. är t.ex. prioriterad timplan och undervisning i förberedelseklass (prop. 2014/15:45 s. 49).

### Förberedelseklass

Rektorn får besluta att en elev vars kunskaper bedömts enligt 3 kap. 12 c § skollagen delvis ska undervisas i förberedelseklass, om eleven saknar tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna tillgodogöra sig den ordinarie undervisningen (3 kap. 12 f § skollagen). Förberedelseklass kan väljas för att ge de nyanlända eleverna de kunskaper de behöver för att så tidigt som möjligt kunna ta del av undervisningen i den ordinarie undervisningsgruppen (prop. 2014/15:45 s. 44). 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 ska inte få ges undervisning i förberedelseklass längre tid än två år (3 kap. 12 f § andra stycket skollagen). Det är inte möjligt att besluta att en elev bara ska gå i förberedelseklass. Ett beslut om undervisning i förberedelseklass kan bara avse att en elev delvis ska undervisas i en sådan klass. I praktiken innebär det att eleven också ska placeras i en ordinarie undervisningsgrupp (prop. 2014/15:45 s. 45). När det gäller undervisningen i förberedelseklass gäller i övrigt att eleverna har rätt att få den minsta undervisningstid som motsvarar den undervisningstid som elever i samma årskurs har rätt till under den tid som återstår av utbildningen i t.ex. grundskolan (10 kap. 5 § skollagen).

## Prioriterad timplan

I skollagen anges vilka ämnen undervisningen ska omfatta. Hur många timmar som undervisningen ska omfatta i varje ämne framgår av den s.k. timplanen. För grundskolans del är timplanen intagen som bilaga 1 till skollagen. Vidare anges i skollagen att den totala undervisningstiden för varje elev i grundskolan ska uppgå till ett visst antal timmar. Det är huvudmannen som beslutar om fördelning av undervisningstiden mellan årskurserna (9 kap. 4 § skolförordningen). Den minsta undervisningstiden för nyanlända inom grundskolan motsvarar minst den undervisningstid som elever i samma årskurs har rätt till under den tid som återstår av utbildningen (10 kap. 5 § skollagen).

Om det bedöms öka den nyanlända elevens förutsättningar att så snart som möjligt kunna tillgodogöra sig undervisningen i andra ämnen, får dock tiden mellan olika ämnen omfördelas (prioriterad timplan). Timmar får endast omfördelas till svenska eller svenska som andraspråk. En elev får ha en sådan prioriterad timplan i högst ett år (9 kap. 4 a § skolförordningen).

Syftet med prioriterad timplan är att eleven genom ökade svensk-kunskaper snabbt ska kunna tillgodogöra sig den ordinarie undervisningen i övriga ämnen (prop. 2014/15:45 s. 38). Vid beslut om prioriterad timplan får avvikelser från de ämnen och mål som gäller för utbildningen inte göras. Inte heller får avsteg från den garanterade undervisningstiden göras. Det innebär att eleven fortfarande har rätt till samma antal undervisningstimmar som andra elever. En prioriterad timplan hindrar inte att en elev samtidigt får sin undervisning i förberedelseklass.

## Särskilt stöd i form av anpassad studiegång

Enligt skollagen får ett beslut om anpassad studiegång fattas om det särskilda stödet för en elev i grundskolan inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar. Ett sådant beslut får innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (3 kap. 12 § första stycket skollagen).

Beslutet om anpassad studiegång ska föregås av noggranna överväganden, eftersom det kan innebära att eleven lämnar den obligata

toriska skolan utan fullständig utbildning. Ett beslut om anpassad studiegång kan t.ex. innebära att eleven ges möjlighet att koncentrera sina studier på ett mindre antal ämnen. Det innebär att eleven genom att delta i delar av undervisningen sannolikt ökar sina chanser att få ett betyg i vissa ämnen, samtidigt som elevens möjlighet att nå kunskapskraven i samtliga de ämnen som krävs för att han eller hon ska bli behörig till ett nationellt program i gymnasieskolan minskar. Det är därför mycket viktigt att eleven och elevens vårdnadshavare får information om vad ett beslut om anpassad studiegång kan innebära för elevens möjligheter att studera vidare. Deras synpunkter ska inhämtas och beaktas i bedömningen (prop. 2009/10:165 s. 293).

Rektorn ansvarar för att utbildningen för en elev med anpassad studiegång så långt som möjligt blir likvärdig med utbildningen i allmänhet i den aktuella skolformen (3 kap. 12 § andra stycket skollagen).

Med anledning av den betydelse som en gymnasieutbildning har för unga människor när det gäller möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden föreslås i propositionen En studieindeldad timplan och närliggande frågor (prop. 2016/17:143) att den anpassade studiegången i grundskolan, specialskolan och sameskolan ska utformas så att eleven så långt som möjligt får förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolan. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.<sup>5</sup>

Beslut om anpassad studiegång liksom övriga beslut om särskilt stöd ska fattas av rektor. Beslutet kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 16 § skollagen). Rektorn kan inte delegera beslut om anpassad studiegång.

#### **5.4.2 Övergripande problembild: Anpassningar i undervisningen utifrån nyanlända elevers behov?**

##### **Vilken utmaning ställs eleverna inför?**

Nyanlända elever har att anpassa sig till ett nytt land, en ny kultur, ett nytt samhälle och ett nytt språk. Eleverna har också att anpassa sig till en ny skola och en ny skolkultur eller till att gå i skolan och möta en skolkultur överhuvudtaget. Vissa elever lever fortfarande med ovissheten om de får stanna eller inte. Andra elever har fått

<sup>5</sup> Riksdagen planerar att fatta beslut om bet. 2016/17:UbU23 den 7 juni 2017.

besked. Alla elever har upplevt det svåra att få lämna sitt hem och flera kan ha utsatts för traumatiska händelser innan ankomsten till Sverige.

De elever som anländer till Sverige efter sju års ålder får kortare tid på sig än elever som påbörjar skolgången vid ordinarie tidpunkt att läsa in utbildningen i grundskolan eller motsvarande utbildning. Under den kortare tiden ska eleverna dels lära sig ett nytt språk, dels få de ämneskunskaper och förmågor som finns angivna i grundskolans läroplan. Utbildningen i grundskolan är normalt nio år och målet med utbildningen innebär bl.a. att eleven ska få behörighet att läsa till gymnasieskolans nationella program. En nyanländ elev som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9, dvs. sent i grundskolan, har naturligtvis mycket kort tid på sig att uppnå behörighet till nationella program. Utredningen anser att det inte är rimligt att förvänta sig att alla dessa elever ska klara av att uppnå sådan behörighet när de avslutar grundskolan, vilket i normala fall kräver nio års skolgång. Däremot måste ambitionen vara att det ska finnas möjlighet för den enskilde eleven att faktiskt uppnå sådan behörighet. Detta innebär dock en stor utmaning för eleven och ställer höga krav på skolan.

### **Kan stödbehov identifieras generellt hos elevgruppen?**

Nyanlända elever med behov av stöd eller särskilt stöd ska, precis som alla andra elever i svensk skola, få det. Nyanlända elevers största, och ibland enda, stödbehov kopplas vanligtvis ihop med bristande kunskaper i svenska språket.

Utredningen uppfattar dock att det också är väldigt olika i vilken omfattning de nyanlända eleverna tidigare haft undervisning i de olika ämnena som är obligatoriska i den svenska grundskolan. Det är inte ovanligt att nyanlända elever är nybörjare i ett eller flera ämnen trots att de åldersmässigt tillhör årskurs 7–9. När dessa elever placeras i ordinarie undervisningsgrupp finns ett stödbehov som inte enbart handlar om bristande språkkunskap utan om att eleven är helt ny i ämnet samtidigt som övriga klassen har läst ämnet under flera år i enlighet med grundskolans kursplan.

Ett annat stödbehov som kan identifieras är att vissa nyanlända elever med god skolbakgrund är vana vid ett auktoritärt skolsystem, som är mycket olikt det svenska. I en undersökning som t.ex. Bouakaz

och Bunar gjort om 10 syrianska elevers<sup>6</sup> syn på mottagandet i en svensk skola framkommer att elevinflytande, kritiskt tänkande, grupparbete, eget ansvar, utflykter, lärare som fritidsledare och vuxenvänner var nya företeelser för eleverna.<sup>7</sup>

Det finns också vissa elever som inte alls har gått i skolan tidigare och därför kanske varken kan skriva eller läsa. Dessa elever måste börja från början med grundläggande läs- och skrivinläring och dessa elever är nybörjare i både skolsituationen generellt och i grundskolans olika ämnen. Självklart kan eleverna ha inhämtat kunskaper och färdigheter på annat sätt än genom skolutbildning, men de får ändå betraktas som nybörjare att inhämta kunskaper i en skolmiljö, vilket ställer krav på anpassningar från skolans sida.

Det kan också vara så att den nyanlände eleven har ett stödbehov med anledning av tidigare upplevda traumatiska händelser eller med anledning av den osäkerhet som det innebär att vara asylsökande och eventuellt vara splittrad från sin familj.

Därutöver kan eleverna självklart, i likhet med alla andra elever, ha andra svårigheter t.ex. svårigheter till följd av dyslexi, en neuropsykiatrisk eller fysisk funktionsnedsättning.

Det uppfattas dock som en svårighet att skilja nyanlända elevers behov av särskilt stöd från att de precis börjat lära ett främmande språk. Detta kan få allvarliga konsekvenser för de elever, som i och med detta riskerar att inte få det särskilda stöd som de har behov av. Det uttalas från lärare att de saknar kompetens för att kunna ge nyanlända rätt typ av stöd. Det är därför mycket viktigt att skolan är noggrann i utredningen av den enskilde elevens behov och inte drar slutsatser om individuella stödbehov utifrån nyanlända elever som grupp.<sup>8</sup> En nyanländ elev som riskerar att inte uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås ska enligt gällande rätt utredas för särskilt stöd om inte anpassningar inom den ordinarie undervisningen är tillräckliga och om elevens stödbehov bedömts inte kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända (jfr 3 kap. 8 § skollagen).

---

<sup>6</sup> Elever i årkurs 7–9. Samtliga elever hade gått i skola i hemlandet och kunde läsa och skriva på minst ett språk.

<sup>7</sup> Bouakaz L och Bunar N (2015). Diagos:Nyanländ.

<sup>8</sup> Skolinspektionen (2015). Utbildning för asylsökande barn som vistas i landet utan tillstånd.

## Vilken undervisning får eleverna?

### *Utredningens kontakter med huvudmän*

I utredningens huvudmannakontakter har bl.a. följande framkommit (se också avsnitt 4.5.6). De allra flesta huvudmännen har förberedelseklasser. Likaså använder sig de allra flesta huvudmännen av insatserna prioriterad timplan och anpassad studiegång för eleverna. Några enstaka huvudmän använder aldrig prioriterad timplan, utan enbart anpassad studiegång och några andra få huvudmän använder enbart prioriterad timplan. Någon enstaka huvudman uppger att prioriterad timplan enbart används för ett par elever och att ingen elev för närvarande har anpassad studiegång. Ett par andra huvudmän uppger att ingen eller nästan ingen av deras elever kan gå ut i ordinarie undervisning i alla ämnen efter ett år och därför ersätts den prioriterade timplanen alltid med anpassad studiegång. Som orsak uppges att det tar längre tid för eleverna att lära sig när de är äldre. Flera huvudmän använder sig av prioriterad timplan så länge eleverna går i förberedelseklass.

De flesta huvudmännen uppger att prioriterad timplan ger upphov till stora tolkningsproblem. Det uppfattas t.ex. som en svårighet att veta vilka ämnen som ska prioriteras bort. Någon huvudman uppfattar att man ska välja bort de ämnen där de tror att eleven kommer att nå godkänt betyg och i stället lägga mer tid på ämnen där eleven riskerar att inte nå målen, varför den huvudmannen hellre väljer anpassad studieplan så eleven får lyckas och känna att hen går framåt. En annan uppger att de i den prioriterade timplanen har valt att ta bort de svagaste ämnena för att eleverna ska få göra något de är bra på. En huvudman uppger att de i besluten om prioriterad timplan mest lyfter bort språkval och att eleverna får mer av matematik och svenska eller svenska som andraspråk.

En huvudman uppger att skolorna tycker att bestämmelserna om prioriterad timplan är otydliga och krångliga. Skolorna tror att prioriterad timplan är ungefär som anpassad studiegång och plockar lite här och lite där. Någon enstaka huvudman menar att prioriterad timplan är svår att använda de senare åren i grundskolan i och med att eleverna måste nå kunskapskraven i alla ämnen. En annan huvudman använder enbart anpassad studiegång fram till årskurs 8 och enbart prioriterad timplan i årskurs 9. Någon huvudman uppger att det är bra med prioriterad timplan eftersom anpassad studie-

gång kan vara lite stigmatiserande. En huvudman menar att det skulle vara bra om beslut om prioriterad timplan kunde fattas under två år. Som orsak uppges bl.a. att vissa elever behöver längre tid, särskilt den gruppen som inte har någon skolbakgrund.

Någon enstaka huvudman menar att det nästan är en omöjlighet att få ihop prioriterad timplan med garanterad undervisningstid. En annan menar att det är stor utmaning att hålla garanterad undervisningstid överhuvudtaget eftersom eleverna har så mycket olika bakgrunder, t.ex. är vissa elever mycket traumatiserade.

En huvudman uppger att eleverna får anpassad studiegång när de går delvis i förberedelseklass och ordinarie klass, särskilt de som kommer sent i grundskolan. Dessa elever får då mer svenska. En annan huvudman använder anpassad studiegång för de elever som går i förberedelseklass och uppger att elevernas dagar är något kortare. En huvudman uppger att de har anpassad studiegång med fokus på kärnämnen den första perioden och då får eleverna t.ex. på en skola mer svenska som andraspråk och engelska och på en annan ges grupperna svenska som andraspråk, engelska och matematik. En huvudman uppger att det inte är lika många elever längre som har anpassad studiegång, men att det fortfarande används och då funderar man ofta på vilka ämnen som ska tas bort. T.ex. är det samhällsorienterande ämnen svåra och omfattande läsämnen. De naturorienterande ämnen likaså. Flera huvudmän uppger att det inte sällan kan vara aktuellt med anpassad studiegång efter ett år med prioriterad timplan. Någon huvudman uppger att de har anpassade studiegångar för de flesta när det gäller betygssättning.

Flertalet huvudmän uppger att de har startat nybörjargrupper i engelska eftersom många elever har bristande eller inga kunskaper i engelska varför det inte är rimligt för eleven att delta i ordinarie undervisningsgrupp i ämnet.

### *Skolinspektionens rapporter*

Skolinspektionens riktade tillsyn<sup>9</sup> 2015 om bl.a. utbildning för asylsökande barn visar att de barn som omfattas av tillsynen erbjuds undervisning i den tidsomfattning som skolförfattningarna före-

---

<sup>9</sup> Skolinspektionen (2015). Utbildning för asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd.



skriver. Samtidigt har många barn i grundskolan anpassad studiegång som gör att de antingen går kortare dagar, att de inte undervisas i samtliga ämnen, eller både och. Tillsynen visar också att beslut om anpassad studiegång inte alltid fattas i enlighet med författningarnas krav och att de ibland fattas slentrianmässigt.

Skolinspektionen har i samma tillsyn sett att skolor i kommuner med hög andel asylsökande barn ofta upplever att det är svårt att göra de individuella bedömningar som krävs. I en del kommuner fattas till exempel beslut om särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång direkt i anslutning till att eleverna skrivs in vid skolenheten. I andra kommuner fattas dessa beslut när eleven i fråga varit placerad i särskild undervisningsgrupp och undervisats i enbart ett fåtal ämnen under en längre tid. Enligt Skolinspektionens granskning är det i första hand de yngre eleverna som får undervisning i samtliga ämnen. Det vanligaste är dock att barnen har någon form av anpassad studiegång. I ungefär var femte kommun har Skolinspektionen påtalat att ansvarig rektor behöver fatta beslut om denna särskilda stödinsats för de elever som inte bedöms kunna följa den ordinarie timplanen.

De rektorer som Skolinspektionen 2015 mött menar överlag att det görs individuella bedömningar av de asylsökande barnens tidigare kunskaper och erfarenheter och att barnet sedan får följa den undervisning som just det behöver. Samtidigt pekar mycket i den sammantagna bilden som Skolinspektionen har från de 30 kommunerna på att många i stället organiserar undervisningen på grupp-nivå i enlighet med generella riktlinjer. I flera kommuner uppger man exempelvis att de asylsökande barnen undervisas i svenska och sen i ytterligare ett par ämnen. Dessa ”ytterligare ett par ämnen” tenderar att vara lika för barnen i en och samma kommun och de tenderar också att vara de så kallade praktisk-estetiska ämnena, även om det inte är så i alla kommuner. Detta begränsade innehåll i undervisningen känns igen från tidigare studier av asylsökande barn eller andra nyanlända.

Skolinspektionen anger i en ny rapport från 2017 bl.a. att huvudmännen och rektorerna använder sig av generella lösningar när de placerar de nyanlända eleverna. Tillräckligt underlag för att planera undervisningen för nyanlända elever saknas ofta och skolorna erbjuder i de flesta fall samma generella lösning för samtliga nyanlända elever. Det handlar exempelvis om att alla nyanlända elever, av

organisatoriska skäl, får samma ämnen borttagna inom ramen för prioriterad timplan. Det förekommer också att rektorer har fattat schablonmässiga beslut om anpassad studiegång. Skolinspektionen menar också att de inledande bedömningarna inte alltid används för att planera undervisningen utifrån de nyanlända elevernas förutsättningar. Många skolbesök visar att det under hösten 2016 är väldigt vanligt att främst äldre nyanlända elever undervisas i förberedelseklasser efter mottagandefasen. Skolinspektionen gör tolkningen att yngre nyanlända elever i större utsträckning får en undervisning som är helt integrerad i den ordinarie klassen medan äldre elever i större utsträckning får undervisning i föreberedelseklass, där man inte läser alla ämnen.<sup>10</sup>

### 5.4.3 Utredningens förslag

#### Anpassad timplan

**Förslag:** Om det finns särskilda skäl får rektorn fatta beslut om att en nyanländ elev som har tagits emot i det svenska skolväsendet i årskurs 7–9 i grundskolan eller i årskurs 8–10 i specialskolan får ges mer undervisning i utvalda ämnen än övriga elever i samma årskurs hos huvudmannen genom en omfördelning av undervisningstiden (anpassad timplan). Ett sådant beslut får inte innebära att eleven ges mindre undervisning totalt än andra elever i samma årskurs hos huvudmannen. Ett sådant beslut får dock innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen.

Den anpassade timplanen ska utformas så att eleven dels 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.

<sup>10</sup> Skolinspektionen (2017). Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan. Utbildning så fort som möjligt.

Ett beslut om anpassad timplan får enbart fattas efter att en elevs kunskaper har bedömts enligt 3 kap. 12 c § skollagen och med samtycke från eleven och elevens vårdnadshavare. En elev får ha anpassad timplan under högst tre år.

### *Skälen för utredningens förslag*

Utgångspunkten är, som nämnts ovan, att alla elever ska få undervisning i alla ämnen som anges i skollagen i den omfattning som regleras i timplanen. Av utredningens huvudmannakontakter framgår att nyanlända elever inledningsvis som regel får undervisning i ett begränsat antal ämnen. Många huvudmän uppger att de använder sig av insatserna prioriterad timplan och anpassad studiegång när de begränsar antalet ämnen. Skolinspektionen har uppgett att de ser stora brister i huvudmännens hantering av prioriterad timplan och anpassad studiegång. Regleringen fungerar därför inte tillfredställande i dag.

Utredningen kan konstatera att nyanlända elever är en mycket heterogen elevgrupp. Nyanlända elever har olika kunskaper och erfarenheter med sig in i svensk skola. Några är analfabeter medan andra har gedigna kunskaper i alla eller flertalet av den svenska skolans ämnen. Skolförfattningarna innebär dock att alla elever oavsett skolbakgrund ska läsa 16 ämnen på grundskolan, vilket är mycket för en elev som t.ex. är nybörjare i skolan eller enbart har läst ett par ämnen i sitt hemland. Att elever som är nybörjare både i språket och i flera ämnen ska lyckas nå godkänt i 16 ämnen under ett till tre års tid, bedömer utredningen, för de allra flesta vara en omöjlighet. Enligt forskning tar det ofta minst fem år att nå ett språk för att tillgodogöra sig ämnesundervisning. Statistiken visar att det är svårt för en nyanländ elev som påbörjar sin skolgång i Sverige sent i grundskolan att hinna få godkänt i de ämnen som krävs för att bli behörig till ett nationellt program. Statistiken visar också tydligt att elever som anlät efter 12 års ålder i betydligt högre uträkning än övriga elever inte uppnått en fullföljd gymnasieutbildning vid 24 års ålder och att en högre andel av dessa ungdomar är arbetslösa jämfört med infödda elever.

Det finns därför, enligt utredningens mening, skäl för att det finns en bestämmelse som ger möjlighet för skolan att ge elever som på-

börjar skolgången i årskurs 7–9 utökad undervisning i ett mer begränsat antal ämnen.

I nuvarande bestämmelser finns en sådan möjlighet främst i bestämmelsen om anpassad studiegång och i viss mån i bestämmelsen om prioriterad timplan. Anpassad studiegång är en särskild form av särskilt stöd som främst bör användas när inga andra stödinsatser ger resultat. Den stödinsatsen kan självklart vara aktuell för nyanlända elever, liksom för övriga elever, men enligt utredningens uppfattning, ska insatsen användas som sista alternativ. Inte sällan innebär insatsen anpassad studiegång att ämnen tas bort och att eleven därmed får mindre undervisningstid. Stödinsatsen anpassad studiegång bör därför kompletteras med ytterligare alternativa stödinsatser.

Den 1 januari 2016 trädde bestämmelsen om prioriterat timplan i kraft, vilken har till syfte att under en kortare tid ge möjlighet att lägga mer undervisningstid på ämnet svenska eller svenska som andraspråk genom att fördela undervisningstid från andra ämnen. En förutsättning är dock att elevens möjligheter att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller att utvecklas så långt som möjligt inom ramen för utbildningen inte begränsas. Huvudmännen har menat på att bestämmelsen är svår att tolka och tillämpa i praktiken och Skolinspektionen har påpekat att beslut om prioriterad timplan inte fattas alls eller på ett felaktigt sätt. Utredningen uppfattar också att elevgruppen som kan komma att omfattas av bestämmelsen i årskurs 7–9 är mycket begränsad. Bestämmelsens tillämpning förutsätter för det första att eleven inte begränsas att uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås i grundskolans ämnen, vilket gör att målgruppen för prioriterad timplan utgörs av ett begränsat antal elever. Vidare kan bestämmelsen om prioriterad timplan inte användas på så sätt att ett ämne prioriteras bort till förmån för ämnet svenska eller svenska som andraspråk för elever som snart står inför slutbetyg, dvs. elever i årskurs 9, om inte en elev redan har uppnått de kunskapskrav som minst ska uppnås i årskurs 9 i något eller ett par ämnen, se även avsnitt 6.4.3. Bestämmelsen om prioriterad timplan förutsätter nämligen att eleven inte begränsas i att uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås och därför förutsätts det att eleven får undervisning eller har fått undervisning i alla ämnen när slutbetyg ska sättas. Utredningen uppfattar därför att bestämmelsen om prioriterad timplan har ytterligare en begränsning eftersom den svårigen kan låta sig användas för nyanlända elever som påbörjar

sin skolgång efter höstterminens start i årskurs 9, på så sätt att ett ämne prioriteras bort. För att möta de behov som denna heterogena målgrupp har finner därför utredningen sammanfattningsvis att det bör införas ytterligare en möjlighet att prioritera vissa utvalda ämnen och därmed utöka undervisningstiden i dessa ämnen för nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i Sverige i grundskolans senare år i form av en anpassad timplan.

Syftet med bestämmelsen om anpassad timplan är att en elev ska få ökade förutsättningar att nå kraven för behörighet till gymnasieskolans nationella program och i förlängningen klara en gymnasieexamen. Det innebär för det första att någon begränsning av undervisningstiden inte får göras. Den totala undervisningstiden ska fortfarande motsvara det som andra elever i samma årskurs får. För det andra innebär det att beslutet enbart kan innehålla en begränsning av ett visst antal ämnen. Enligt gällande bestämmelser krävs tolv godkända ämnen för att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program som är högskoleförberedande och åtta godkända ämnen för att uppnå behörighet till yrkesprogrammet. Gymnasieutredningen har i sitt betänkande En Gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 2016:77) föreslagit att det bör krävas minst tolv godkända ämnen för behörighet till både det högskoleförberedande programmet och till yrkesprogrammet eftersom kravet på tolv godkända ämnen ger bättre förutsättningar att nå gymnasieexamen. Enligt utredningens uppfattning bör därför en begränsning inte vara större än att eleven får undervisning i 10–12 ämnen så att eleven ges förutsättningar att dels nå kraven för behörighet, dels får förutsättningar att genomföra utbildningen på gymnasieskolan. Syftet med den anpassade timplanen förutsätter nämligen att eleven genom beslutet även ska få förutsättningar att genomföra ett nationellt program på så sätt att en gymnasieexamen uppnås. Det innebär att ett beslut om anpassad timplan måste innehålla undervisning i ett allsidigt urval av relevanta ämnen för det tilltänkta nationella programmet. Det förutsätter också, enligt utredningens uppfattning, att eleven får undervisning i minst 10–12 ämnen, oavsett vilket nationellt program, det högskoleförberedande eller yrkesprogrammet, som är målet. Vidare innebär det att eleven alltid ska få undervisning i svenska eller svenska som andraspråk, matematik, engelska och idrott och hälsa. De förstnämnda ämnena är viktiga eftersom

de ger behörighet till gymnasieskolans nationella program och det sistnämnda ämnet är viktigt eftersom elevens hälsa påverkar prestationerna i övriga ämnen. Det finns flera studier som visar på att idrottsundervisning, fysisk aktivitet eller motorisk träning kan ha betydelse för elevernas, i synnerhet pojkars, skolresultat och i förlängningen behörighet till gymnasieskolan.<sup>11</sup> I redovisningen av Skolverkets uppdrag om att stödja skolors utveckling av ämnet idrott och hälsa (U2011/05948/S) framförs att skolans uppdrag att erbjuda daglig fysisk aktivitet är en viktig hälsofråga och ett område som i större utsträckning behöver uppmärksammas. Detta bl.a. mot bakgrund av forskning som visar på positiva effekter av daglig fysisk aktivitet.

Ämnet idrott och hälsa bidrar också till att befästa grundläggande värden som jämställdhet och bidrar till ökad integration. Det är rektorn som avgör vilka ämnen som i övrigt ska prioriteras utifrån bl.a. den inledande bedömning som gjorts av elevens kunskaper enligt 3 kap. 12 c § skollagen. Det är viktigt att bedömningen av vilka ämnen som ska prioriteras så långt som möjligt görs utifrån läroplanens samtliga mål.

### *Förutsättningar för ett beslut om anpassa timplan*

Enligt utredningens uppfattning finns det inte skäl att överväga en bestämmelse om anpassad timplan för de elever som har goda förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i grundskolans ämnen. Dessa elever ska som alla andra elever undervisas i samtliga ämnen som gäller för grundskolan. Anpassad timplan måste därför begränsas till att den bara ska få tillämpas under vissa förutsättningar och att dessa ska utgå från den enskilde elevens behov. Det torde inte sällan redan vid den obligatoriska inledande bedömningen stå klart om en elev som påbörjar sin skolgång i Sverige i årskurs 7–9 har förutsättningar att under den begränsade tid som återstår nå kraven för att komma in på ett nationellt program på gymnasieskolan. Enligt utredningens bedömning bör det därför

---

<sup>11</sup> Se t.ex. Ericsson Ingegerd (2011). Motorik och skolresultat; en longitudinell interventionsstudie om effekter av ökad idrottsundervisning, Jesper Fritz (2017). "Physical Activity During Growth – Effects on Bone, Muscle, Fracture Risk and Academic Performance" och Centrum för idrottsforskning.

införas en möjlighet att prioritera antalet ämnen för de elever som man bedömer kommer att ha svårt att uppnå de som krävs för att få behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan på den tiden som den enskilde eleven har på sig i grundskolan. Detta bör uttryckas som att ett beslut om anpassad timplan får fattas enbart om det föreligger särskilda skäl.

För att göra bedömningen om det föreligger särskilda skäl uppfattar utredningen att det är nödvändigt att den obligatoriska inledande bedömningen är gjord, men också att rektorn känner till vilka kunskaper eleven har i grundskolans ämnen. Det förutsätter vidare att varje elev bedöms individuellt utifrån sina egna förutsättningar, behov och mål. Utredningen föreslår i avsnitt 7.6.1 att det för varje elev ska upprättas en individuell studieplan, vilken också bör utgöra ett nödvändigt underlag för ett beslut om anpassad timplan. De särskilda skälen skulle kunna handla om att eleven har en begränsad eller fragmentarisk skolgång bakom sig och att tiden i grundskolan därför är allt för kort för att kompensera tidigare brister. Det kan också handla om att eleven trots en god skolbakgrund har påbörjat skolgången i Sverige så sent att tiden inte räcker till för att eleven ska ha en rimlig chans att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i de ämnen som krävs för behörighet till gymnasieskolans nationella program. När det gäller bedömningen av om tiden ska räcka till för eleven bör rektorn beakta rättigheten att slutföra utbildningen enligt 7 kap. 15 § skollagen.

Eftersom det är ett ingrepp i den enskildes rättigheter att göra avsteg från gällande krav på ämnen och timplan bör krävas att såväl eleven som elevens vårdnadshavare eller gode man samtycker till åtgärden. Ett samtycke förutsätter att skolan ger god information om vad åtgärden innebär så att eleven och elevens vårdnadshavare kan ta ställning till den. Utredningen anser dock att ett beslut om anpassad timplan som utgår från den enskilde elevens förutsättningar och så långt som möjligt följer elevens ambition med sina studier kan bidra till att elevens motivation ökar (se även avsnitt 7.6.1 om utredningens förslag om en individuell studieplan).

För det fall en elev eller elevens vårdnadshavare inte samtycker till en föreslagen åtgärd om anpassad timplan finns inte skäl för rektorn att fatta ett sådant beslut. Om rektorn i ett sådant fall bedömer att eleven har behov av stödåtgärder får i stället behovet av särskilt stöd utredas och rektorn får överväga ett beslut om t.ex.

anpassad studiegång. Ett sådant beslut kan eleven och elevens vårdnadshavare överklaga till Skolväsendets överklagandenämnd. Eftersom ett beslut om anpassad timplan förutsätter att eleven och elevens vårdnadshavare samtycker till beslutet kan ett sådant beslut inte överklagas. Om en elev eller elevens vårdnadshavare först har lämnat ett samtycke och sedan ändrar sig och tar tillbaka samtycket ska beslutet om anpassad timplan upphävas. En elev bör kunna få undervisning enligt en anpassad timplan under den tid eleven normalt fullgör sin utbildning i årskurs 7–9, dvs. under tre år. Förslaget kan föranleda att följdändringar i föreskrifterna om utformningen av slutbetyg kan behöva göras.

### *Anpassad timplan i grundsärskolan och sameskolan*

Den föreslagna bestämmelsen har som syfte att förbättra elevens förutsättningar att nå behörighet till ett nationellt program på gymnasieskolan. Utbildningen i gymnasieskolan är bara öppen för de ungdomar som avslutat sin grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning. Därtill gäller för gymnasieskolans nationella program att för behörighet krävs att eleven har godkända betyg i ett visst antal ämnen. Till utbildning i gymnasiesärskolan finns det inte några speciella behörighetskrav. Utbildningen ska vara öppen för ungdomar vars skolplikt har upphört och som inte bedöms ha förutsättningar att nå upp till gymnasieskolans kunskapskrav därför att de har en utvecklingsstörning (18 kap. 4 § skollagen). Utredningen bedömer därför att förslaget om anpassad timplan bör gälla i grundskolan och specialskolan, men inte i grundsärskolan. I sameskolan ges utbildning i årskurserna 1–6 varför förslaget om anpassad timplan inte heller bör gälla för den skolformen.

### *Uppföljning*

Eftersom anpassad timplan är en ny insats som inte tidigare har prövats finns skäl att följa upp på vilket sätt insatsen används. Det finns också skäl att undersöka om det går att utvärdera elevernas resultat och möjligheter till fortsatta studier i gymnasieskolan, för att se om syftet med den föreslagna bestämmelsen uppnås. Utred-



ningen anser därför att lämplig myndighet bör få i uppdrag att följa upp och eventuellt utvärdera stödinsatsen anpassad timplan.

## 5.5 Studiehandledning på modersmålet

### 5.5.1 Studiehandledning – en stödinsats

En elev ska få studiehandledning på sitt modersmål, om eleven behöver det (5 kap. 4 § skolförordningen, 9 kap. 9 § gymnasieförordningen). Studiehandledning på modersmålet är en stödinsats som finns i grundskolan och motsvarande skolformer samt i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Studiehandledningen kan enligt Skolverket, vara en kortare insats under en avgränsad period, till exempel som ett visst moment i ett ämne eller en mer långvarig insats under en eller flera terminer. Formerna kan växla utifrån de behov som eleven har – studiehandledningen kan ske i klassrummet, före eller efter den vanliga skoldagen eller samlat vid ett enskilt tillfälle under veckan.<sup>12</sup>

Enligt läroplanen för grundskolan ska undervisningen främja lärandet och kunskapsutvecklingen genom att utgå från elevernas bakgrund, tidigare erfarenheter, språk och kunskaper. Studiehandledning på modersmålet kan ges antingen i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen eller i form av särskilt stöd. För att studiehandledning på modersmålet ska räknas som särskilt stöd ska insatsen vara av sådan ingripande karaktär som normalt inte är möjligt att genomföra av lärare inom ramen för den ordinarie undervisningen. Även hur omfattande och varaktiga insatserna är har betydelse när man ska avgöra om studiehandledning på modersmålet ska ses som särskilt stöd (jfr prop. 2013/14:160 s. 21).

Enligt Skolverkets bedömning kan studiehandledning på modersmålet förekomma som en tillfällig insats i form av extra anpassningar i främst två fall när eleven behöver studiehandledning under en kortare period. Det första fallet handlar om när eleven har goda kunskaper i ämnet på sitt modersmål, men aldrig tidigare arbetat med ett särskilt moment i det aktuella ämnet. Det andra fallet är

---

<sup>12</sup> Skolverket (2013). Studiehandledning på modersmålet – att stödja kunskapsutvecklingen hos flerspråkiga elever. Reviderad hösten 2015.

när eleven går delvis i förberedelseklass eller motsvarande och behöver en introduktion till ämnesundervisning i de ämnen hen läser i sin ordinarie undervisningsgrupp.

Det allra vanligaste är dock enligt Skolverket att eleven behöver studiehandledning på modersmålet under en längre period. Det krävs ofta ett medvetet och långvarigt arbete från skolan sida för att en nyanländ elev ska erövra de språkliga kunskaper som skolans olika ämnen. En nyanländ elev kan ha behov av studiehandledning under en eller flera terminer, beroende på hur komplext ämnesspråket är och hur elevens förkunskaper och kunskapsutveckling ser ut. När en elev behöver studiehandledning på modersmålet under en längre period bör enligt Skolverket en anmälan om behov av särskilt stöd göras till rektorn som initierar en utredning. Utredningen, som enligt Skolverket bör bestå av den inledande kartläggningen och lärarens fortlöpande bedömning av elevens kunskapsutveckling, kan sedan ligga till grund för ett åtgärdsprogram.

#### *Få nyanlända elever med studiehandledning har åtgärdsprogram*

Enligt Skolverkets promemoria Särskilt stöd i grundskolan 2016 har 5,6 procent av eleverna i grundskolan ett åtgärdsprogram under läsåret 2015/16, vilket motsvarar 55 200 elever. Majoriteten av eleverna som har ett åtgärdsprogram, drygt 62 procent, har inte stöd i form av särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning, anpassad studiegång eller studiehandledning på modersmålet. Samtidigt har 2,6 procent av alla elever i grundskolan någon av ovanstående åtgärder utan något registrerat åtgärdsprogram. Detta motsvarar drygt 25 000 elever. Över hälften av dessa elever har studiehandledning på modersmålet, vilket kan förklaras av att studiehandledningen kan ges som extra anpassning. Majoriteten, 77 procent av eleverna med studiehandledning på modersmålet hade enligt statistiken inte något åtgärdsprogram. Andelen elever som har studiehandledning på modersmålet med åtgärdsprogram är som lägst i årskurs 1 där andelen uppgår till 11 procent. I årskurs 9 har 28 procent av eleverna med studiehandledning på modersmålet ett åtgärdsprogram.

Enligt Skolverket promemoria kan det handla om att nyanlända elevers stödinsatser inte har dokumenterats i enlighet med skolagens intention eftersom skolenheterna inte har inväntat ett beslut

om åtgärd utan i stället föregått dokumentationen. Det framgår även av promemorian att skolenheter hade missat att rapportera åtgärdsprogram respektive bedömt det särskilda stödet som väldigt begränsat och inte utarbetat ett åtgärdsprogram, vilket enligt Skolverket skulle kunna tolkas som att det egentligen handlat om extra anpassningar.<sup>13</sup>

## 5.5.2 Hur ser studiehandledning på modersmålet ut i dag?

### *Möjliga modeller*

Studiehandledning på modersmål finns inte reglerat utöver de omnämnda bestämmelserna i skolförordningen och gymnasieförordningen. Skolverket har dock gett ut ett nationellt stödmaterial<sup>14</sup>. Av materialet framgår bl.a. följande.

Syftet med stödinsatsen studiehandledning på modersmålet är att använda elevens modersmål som ett redskap för kunskapsutvecklingen i olika ämnen. Genom att arbeta växelvis på modersmålet och svenska kan studiehandledningen bli effektiv och utveckla elevens kunskaper i såväl ämnet som i svenska språket. Studiehandledning på modersmålet kan också ske i ett ämne parallellt med undervisningen i ämnet på svenska där ämnesord och begrepp på svenska introduceras. I takt med att kunskaperna i ämnet ökar och svenska språket stärks kan undervisningen alltmer övergå till att ske på svenska.

Av stödmaterialen framgår vidare att studiehandledning också kan ges som förberedelse inför lektioner med syftet att bygga upp en förståelse för ämnet på modersmålet vilket i sin tur kan ge en större trygghet och ett fördjupat lärande. En annan modell är att få studiehandledning under lektionen i ämnet vilket också ses som positivt av många elever. De som har svårare att ta till sig undervisningen menar att det spar tid och de uppskattar att få hjälpen direkt. Ibland ges även studiehandledning efter lektionen som repetition av ett visst moment. Modellen för hur och när eleven ska få studiehandledning måste enligt Skolverket avgöras från fall till fall och

<sup>13</sup> Skolverket (2016). PM: Särskilt stöd i grundskolan 2016.

<sup>14</sup> Skolverket (2013). Studiehandledning på modersmålet – att stödja kunskapsutvecklingen hos flerspråkiga elever. Reviderad hösten 2015.

anpassas efter undervisningsinnehållet och elevens behov. Alla varianterna kan kombineras för en elev under olika perioder vartefter elevens språk och kunskaper utvecklas.

Av rapporter från SKL framgår också att organisationen av studiehandledningen kan se väldigt olika ut beroende dels på vilken kommun det gäller, dels på var i kunskapsutvecklingen eleven befinner sig. Studiehandledningen kan bl.a. ges i eller utanför klassrummet eller online framför en dator. Ett annat exempel kan vara att studiehandledning ges via läxhjälpen i anslutning till skoldagens slut och på kvällstid. Handledningen ges i vissa fall individuellt och i andra fall grupp.<sup>15</sup>

*Effektiv studiehandledning kräver att handledaren har vissa kunskaper och att samarbete sker med ämnesläraren*

Såväl Skolverket som SKL har understrukit att för att få till en kvalitativ studiehandledning är det viktigt att studiehandledaren inte bara kan språket, utan också att studiehandledaren har vissa ämneskunskaper. Bara för att personen behärskar ett språk så innebär det inte det att personen kan studiehandleda på ett bra sätt i exempelvis ämnet kemi. Ett bra samarbete mellan lärarna och studiehandledarna är vidare en viktig förutsättning för att nyanlända elever ska få goda möjligheter för sin kunskapsutveckling.<sup>16</sup>

Skolverket framför även i sitt stödmaterial att det är viktigt att studiehandledaren har god kännedom om det svenska skolsystemet och är insatt i läroplan, kurs- eller ämnesplaner.

*Brist på studiehandledare och modersmålslärare*

Det finns svårigheter för huvudmän att erbjuda studiehandledning i den utsträckning som de skulle önska eftersom det i vissa kommuner och områden i landet är brist på såväl studiehandledare på modersmålet som modersmålslärare och att behovet av de båda yrkesgrupperna är stora. Det är inte sällan modersmålslärare som också utför

<sup>15</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2010). Nyanlända elevers utbildning – Goda exempel från tio kommuner och SKL (2015). Skolgång för nyanlända elever. Exempel och inspiration från kommuner samt utredningens intervjuer.

<sup>16</sup> SKL (2010). Nyanlända elevers utbildning och SKL (2015). Skolgång för nyanlända elever.

studiehandledningen. Ibland finns studiehandledare inom vissa språk tillgängliga, men ofta inte i alla. Både huvudmän och skolor framför även svårigheter med att hitta lämpliga studiehandledare och att elevunderlaget inte alltid är tillräckligt för att skapa attraktiva tjänster. En lösning på problemet enligt Skolverket kan vara utökad samverkan och samordning hos en huvudman eller i en kommun, ett län eller en större region.<sup>17</sup>

En del kommuner som inte lyckas rekrytera modersmåls lärare och studiehandledare i alla språk väljer enligt SKL i stället att köpa fjärrundervisning. T.ex. bedriver Språkskolan i Uppsala kommun modersmålsundervisning och studiehandledning i cirka 51 språk. Förutom att bedriva traditionell undervisning vid kommunala och fristående skolor i kommunen säljer Språkskolan fjärrundervisning till andra kommuner. De största språken i fjärrundervisningen är thailändska, tigrinja, somaliska och dari. Det finns även kommuner som anser att de har god tillgång på studiehandledare eller modersmåls lärare t.ex. Helsingborg, Södertälje och Västerås.<sup>18</sup>

### *Antal elever med studiehandledning på modersmålet*

Senaste läsåret 2015/16 var det enligt Skolverket totalt 2 procent av eleverna i grundskolan, vilket motsvarade 20 000 elever, som hade studiehandledning på modersmålet. Föregående läsår var andelen på 1,8 procent. Andelen elever med studiehandledning tilltar i grundskolans högre årskurser. Fram till årskurs 6 är det nästan en lika stor andel flickor som pojkar som har studiehandledning på modersmålet. Från och med årskurs 7 ökar andel pojkar i högre utsträckning är flickor.<sup>19</sup>

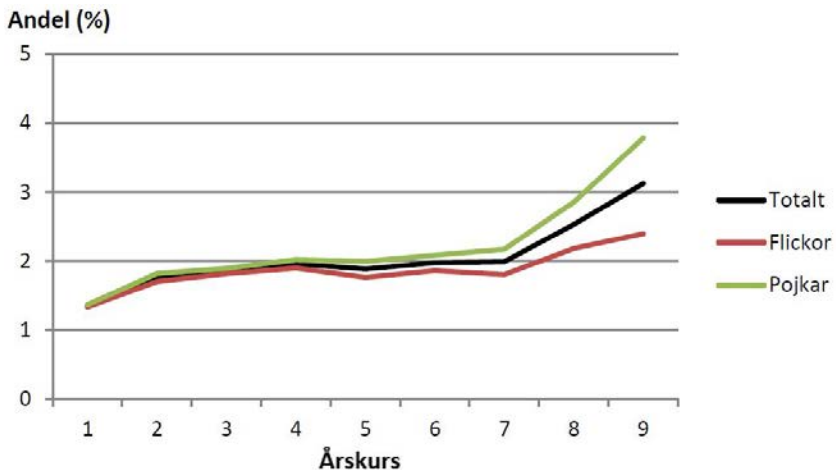
---

<sup>17</sup> Skolverket (2015). Lägesbedömning 2015 och SKL (2010). Nyanlända elevers utbildning.

<sup>18</sup> SKL (2015). Skolgång för nyanlända elever.

<sup>19</sup> Skolverket (2016). PM: Särskilt stöd i grundskolan.

**Figur 5.1** Andel (%) elever i grundskolan med studiehandledning på modersmålet, per årskurs totalt samt fördelat på flickor och pojkar läsåret 2015/16



Källa: Skolverket.

Av de elever som är födda utomlands har 14 procent denna stödåtgärd och av eleverna med okänd bakgrund, det vill säga elever utan personuppgifter i statistiken, har nästan 22 procent studiehandledning på modersmålet.

#### *Utredningens huvudmannakontakter*

Av de huvudmän som har kommenterat studiehandledning på modersmålet i utredningens intervjuer uppger ett antal huvudmän att de har stora svårigheter att hitta studiehandledare på modersmålet (se avsnitt 4.5.14). Samma antal huvudmän menar dock att de inte har några problem att hitta studiehandledare. Ett lika stort antal anser att det enbart i vissa språk, oftast mindre språk, som det föreligger svårigheter att hitta personal. Någon huvudman menar att personalsituationen med studiehandledare ser bättre ut nu än tidigare, vilket kan bero på att många nyanlända vuxna har kommit till Sverige under de senaste åren. En annan menar att det finns studiehandledare i en viss mängd, men att den inte är tillräcklig. En huvudman uppger att eleverna i snitt får 120 minuter studiehandledning i veckan, men att eleverna i den bästa av världar borde få 100 procent initialt.

Någon huvudman uppger att omfattningen som eleven får beror på behovet, behöver man mer så får man mer. En annan uppger att det är extra viktigt med studiehandledning när eleven ska gå ut i ordinarie klass i fler ämnen. De elever som inte har skolbakgrund kan enligt några huvudmän behöva betydligt mer studiehandledning.

En huvudman säger att det inte räcker med att studiehandledaren kan språket utan att de också har alla ämneskunskaper. Det måste också till ett bättre samarbete med ämnesläraren. En annan uppger att det är viktigt att studiehandledaren har ämneskunskaper när eleverna är äldre.

Det är ett flertal kommuner som uppger att de kunnat anställa modersmåls lärare, som också ger studiehandledning, på heltid på skolor vilket har varit mycket framgångsrikt. Fler huvudmän menar också att det behövs en utbildning för studiehandledare på modersmålet och även fortbildning för de studiehandledare som redan finns på plats.

### *Skolinspektionen påpekar brister*

Skolinspektionen har i ett flertal år påpekat brister i skolors hantering av elevernas studiehandledning på modersmålet. Kvalitetsgranskningar visar att nyanlända elever inte får studiehandledning på sitt modersmål i den utsträckning de behöver, och att det ofta råder osäkerhet bland personalen kring vad handledning innebär och hur den ska ges. Skolinspektionen konstaterade redan 2009 att många nyanlända elever inte fick undervisning i alla ämnen och att studiehandledning på modersmålet ofta saknades.<sup>20</sup>

I en senare granskning har Skolinspektionen också konstaterat att studiehandledning inte gavs i tillräcklig omfattning eller av tillräcklig kvalitet för att vara ett stöd i nyanlända elevers kunskapsutveckling. Granskningen visade även att samverkan mellan ämneslärare och studiehandledare i hög grad är beroende av enskilda lärares och studiehandledares initiativ och samarbetsvilja. Nästan alla intervjuade studiehandledare uttalar att samverkan med lärarna

---

<sup>20</sup> Skolinspektionen (2009). Utbildning för nyanlända elever – rätten till en god utbildning i en trygg miljö.

är essentiellt för att studiehandledningen ska gynna eleverna, men att de saknar strukturer för detta.<sup>21</sup>

Skolinspektionen har vidare i en riktad tillsyn<sup>22</sup> iakttagit att i en hög andel kommuner får inte alla asylsökande eller papperslösa elever som behöver det särskilt stöd genom studiehandledning på modersmålet. I nästan alla kommuner som Skolinspektionen besökt i den riktade tillsynen har huvudmannen brustit i att se till att alla barn och unga får den rättigheten tillgodosedd. Det är dock ingen kommun som inte ger detta stöd alls.

Skolinspektionen har i en annan rapport från 2017 konstaterat att studiehandledning på modersmålet, kopplat till undervisningen, ofta planeras av rektorerna utifrån en tilldelning från huvudmannen, t.ex. en eller två timmar per vecka och samordnat om det råkar finnas fler elever som har studiehandledning på samma språk.<sup>23</sup>

Skolinspektionen kommer under 2017 att presentera en kvalitetsgranskning om studiehandledning på modersmålet i årskurs 7–9. Syftet är att granska om eleverna får tillräckligt stöd för att utveckla sina ämneskunskaper så att de uppnår de kunskapskrav som minst ska uppnås. Det är 15 verksamheter som ingår i granskningen varav 11 rapporter finns tillgängliga i april 2017, som utredningen tagit del av. De utvecklingsområden som Skolinspektionen beskriver för vissa huvudmän handlar bl.a. om att huvudmannen behöver säkerställa ett fungerande samarbete mellan samtliga studiehandledare och att ämneslärarna och studiehandledarna behöver få kompetensutveckling för att på bästa sätt ska kunna stötta flerspråkiga elevers utveckling av ämneskunskaper.

### 5.5.3 Övergripande problembild av studiehandledning på modersmålet

Mot bakgrund av vad som redogörs för i avsnitt 5.5.2 kan utredningen inledningsvis konstatera att det i dag råder brist på studiehandledare på modersmål även om ett antal huvudmän menar att de inte har några svårigheter att hitta studiehandledare. För de kom-

<sup>21</sup> Skolinspektionen (2014). Utbildning för nyanlända elever.

<sup>22</sup> Skolinspektionen (2015). Utbildning för asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd.

<sup>23</sup> Skolinspektionen (2017). Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan. Utbildning så fort som möjligt.



muner som har längre erfarenhet av att ta emot nyanlända och har geografisk närhet till större städer verkar situationen vara lättare. För små kommuner eller enskilda huvudmän som kan vara i behov av några få procent av en tjänst kan det vara svårare. Utredningen uppfattar att problemet framför allt gäller vissa språk, oftast mindre språkgrupper. Utredningen kan dock notera att det förekommer flera lokala eller regionala samarbeten med Arbetsförmedlingen och lärosäten om rekrytering och utbildningar för studiehandledare, se avsnitt 4.5.14. Myndigheten för yrkeshögskolan har även startat utbildningar för studiehandledare på modersmål. Utredningen ser positivt på de utbildningar som startat för studiehandledare men uppfattar dock att det inte finns någon samordnad styrning över utbildningarnas innehåll eller syfte.

Utredningen kan därutöver konstatera att det med stor sannolikhet råder osäkerhet kring när ett beslut om åtgärdsprogram ska fattas och när studiehandledning på modersmålet kan anses utgöra en extra anpassning som inte behöver dokumenteras. Utredningen uppfattar, i likhet med Skolverket, att i de allra flesta fall behöver den nyanlända eleven som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 ha så mycket studiehandledning att det är att betrakta som särskilt stöd och då ska varje sådan elev få ett åtgärdsprogram upprättat. Utredningen uppfattar att det sällan görs i dag.

Därutöver uppfattar utredningen att studiehandledning på modersmålet ofta inte ges utifrån elevernas behov utan utifrån tillgängliga resurser.

Slutligen uppfattar utredningen att det finns brister i kvaliteten i den studiehandledning som ges, vilket kan ha sin orsak i att det saknas bestämmelser eller nationella riktlinjer om syfte och innehåll.

### 5.5.4 Utredningens förslag

#### Rätt till studiehandledning på modersmålet eller det starkaste skolspråket

**Förslag:** 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.

Sådan studiehandledning som ges till nyanlända i årskurs 7–9 i grundskolan och grundsärskolan samt 8–10 i specialskolan ska syfta till att ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska som uppnås.

Studiehandledning enligt första stycket får ges på elevens starkaste skolspråk om det är ett annat än modersmålet.

#### *Skälen för utredningens förslag*

Studiehandledning är som nämnts ovan att betrakta som en stödinsats och utgör inte ordinarie undervisning. Enligt forskning och studier gjord av skolmyndigheter, se vidare i avsnitt 4.2.10, är det tydligt hur viktig studiehandledning på modersmålet är för nyanlända elevers språk- och kunskapsutveckling. Med studiehandledarens stöd kan eleverna förstå undervisning som annars hade varit för svår. Observationer av studiehandledning som sker i direkt anslutning till den undervisning som sker i klassrummet visade även att det var möjligt för läraren att stimulera och utmana de nyanlända eleverna. Utredningen uppfattar därför att studiehandledning på modersmålet är den absolut viktigaste insatsen för att förbättra nyanlända elevers kunskapsutveckling och öka måluppfyllelsen.

Som redogjorts för ovan har dock Skolinspektionen under ett flertal år påpekat brister i huvudmännens hantering av studiehandledning på modersmålet. Skolinspektionens granskning 2014 visade att studiehandledning inte gavs i tillräcklig omfattning eller av tillräcklig kvalitet för att vara ett stöd i nyanlända elevers kunskapsutveckling. Dessutom fanns en oklar bild över vad studiehandledningen var för något eller ska innehålla, vilket även utredningen har uppfattat i olika intervjuer med huvudmän. Det finns även en öns-

kan från huvudmännen om mer nationellt stöd om studiehandledning. I Skolinspektionens senaste rapport 2017 har också konstaterats att tiden för studiehandledning inte fördelas utifrån elevernas behov utan i stället utifrån huvudmannens tillgängliga resurser. Vanligtvis fick eleverna i de granskade skolorna 1–2 timmar per vecka oavsett behov. Forskningen har också visat att vid övergången till ordinarie undervisning minskade eller upphörde ofta studiehandledningen på modersmålet, trots att eleverna uttryckte ett ökat behov av studiehandledning i den ordinarie klassen.<sup>24</sup>

Utredningen uppfattar mot den bakgrunden att eleverna inte får studiehandledning i den omfattning som de har behov av och att det finns skäl att förstärka rätten till studiehandledning för gruppen nyanlända elever som kommer sent i grundskolan.

De nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i Sverige i årskurs 7–9 har enligt statistiken svårast förutsättningar att nå målen med utbildningen och det krävs också en högre språklig nivå för att klara kunskapskraven i de högre årskurserna än i de lägre. Forskare menar att den kritiska ålder för språkinläring infaller vid 12–13 års ålder. Elever som anländer till Sverige efter 12 års ålder har svårare att lära sig det svenska språket.<sup>25</sup> Statistiken visar också på att andelen elever som får studiehandledning på modersmål i de senare årskurserna ökar (se figur 5.1). De nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 ska dessutom t.ex. till skillnad från nyanlända elever som påbörjar sin skolgång på gymnasieskolans språkintruktionsprogram, som huvudregel undervisas i 16 obligatoriska ämnen i grundskolan enligt skolförfattningarna. Utredningens bedömning är att en stor majoritet av dessa elever har behov av studiehandledning på modersmålet. Skälen för den bedömningen gör sig i huvudsak även gällande för nyanlända elever i grundsärskolan och specialskolan.

Utredningen anser därför att utgångspunkten bör vara att alla nyanlända elever i årskurs 7–9 i grundskolan och grundsärskolan samt 8–10 i specialskolan ska få studiehandledning. Det innebär att dessa elever presumeras ha ett behov av studiehandledning. Enbart i det fall det är uppenbart obehövligt bör den nyanlända eleven stå

---

<sup>24</sup> Nilsson och Axelsson (2013). "Welcome to Sweden": Newly Arrived Students' Experiences of Pedagogical and Social Provision in Introductory and Regular Classes.

<sup>25</sup> Vetenskapsrådet (2012). Flerspråkighet – en forskningsöversikt, rapport 5:2012.

utan studiehandledning. Det kan t.ex. anses uppenbart obehörligt med studiehandledning på modersmålet om eleven redan har så goda språkkunskaper i svenska att eleven utan stöddinsatser når de kunskapskrav som minst ska uppnås i varje ämne.

*Studiehandledning ska kunna ges till nyanlända elever i årskurs 7–9 utan att tillämpa bestämmelserna om särskilt stöd*

Som beskrivits ovan förutsätter dagens bestämmelser att åtgärdsprogram utarbetas för majoriteten av nyanlända elever som behöver studiehandledning på modersmålet. Detta är en omfattande administrativ uppgift för personalen på skolorna och utredningen har också fått signaler om att det brister hos huvudmännen i den hanteringen. Utredningen anser därför att det finns skäl att överväga en annan ordning för de elever som enligt ovan föreslås en förstärkt rätt till studiehandledning. Liksom regeringen anger i prop. 2014/15:45, anser utredningen att nyanlända elever bör ges särskilt stöd när det finns sådana behov, men åtgärder som sannolikt kommer att användas i stor utsträckning och är helt ordinära för elever som har ett annat modersmål än svenska samt mottas i det svenska skolväsendet i årskurs 7–9 bör i stället ses som en introduktion till den svenska skolan. Åtgärder inom ramen för särskilt stöd riskerar annars att inte bli sådana särskilda åtgärder som avsetts (prop. 2014/15:45 s. 44). Utredningen anser därför att rätten till studiehandledning för nyanlända elever i årskurs 7–9 inte bör hanteras inom ramen för regeringen för särskilt stöd.

Genom att föreslå en rättighet för nyanlända elever som mottas i det svenska skolväsendet i årskurs 7–9 att få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehörligt uppfattar utredningen att den föreslagna insatsen omfattas av nu gällande bestämmelse i 3 kap. 8 § fjärde stycket skollagen. Den paragrafen anger att bestämmelserna om särskilt stöd inte ska tillämpas, om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända och andra elever vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §.

Däremot innebär förslaget ingen förändring av nuvarande bestämmelser om studiehandledning på modersmålet i övrigt. Dessa gäller fortsättningsvis för de nyanlända elever som mottas i de tidigare årskurserna eller i gymnasieskolan och för elever i övrigt som behöver studiehandledning på modersmålet.

### *Syftet med studiehandledning till nyanlända*

Studiehandledning på modersmålet kan, som nämnts ovan, i dag ges antingen i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen eller i form av särskilt stöd. Extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen ska ges om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (3 kap. 5 a § skollagen). En utredning om särskilt stöd ska göras om eleven, trots stöd i form av extra anpassningar, befaras inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås och om en sådan utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd ska sådant stöd ges (3 kap. 8 § skollagen). För en elev i grundskolan och de obligatoriska skolornerna gäller att det särskilda stödet ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (3 kap. 7 § skollagen).

Eftersom studiehandledning på modersmålet är en stödinsats enligt gällande författningar bör samma utgångspunkt göra sig gällande vid studiehandledning till nyanlända elever, även om bestämmelserna om särskilt stöd inte tillämpas. Utredningen föreslår därför att studiehandledning på modersmål som ska ges till nyanlända elever i årskurs 7–9 ska syfta till att ge eleverna möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Det innebär att den studiehandledning som eleven ska få enligt föreslagen bestämmelse bör utgå från elevens stödbehov och lärarens planerade undervisning utifrån kursplanen och kunskapskraven i ämnet. Detta förutsätter, enligt utredningens uppfattning, dels ett samarbete mellan ämnesläraren och studiehandledaren, dels att studiehandledaren har kunskaper i kursplaner och kunskapskrav i de ämnen som hen handleder i.

### *Studiehandledning ska kunna ges på elevens starkaste skolspråk*

Enligt nu gällande bestämmelser får en elev som undervisats på ett annat språk än sitt modersmål före sin ankomst till Sverige ges studiehandledning på det språket i stället för modersmålet under förutsättning att eleven ska erbjudas modersmålsundervisning och om det finns särskilda skäl (se 5 kap. 4 § andra stycket skolförordningen).

Utredningen kan konstatera att flerspråkighet inte är ovanligt hos elevgruppen nyanlända elever. Det finns t.ex. nyanlända elever

som har varit på flykt under en längre tid och därmed fått en stor del av sin skolgång i ett annat land än hemlandet och på ett annat språk än modersmålet. För dessa elever kan det språket utgöra det språk som eleven har utvecklat ett skolspråk och som eleven bäst utvecklar sina kunskaper i. Som nämnts i avsnitt 4.2.6, är skolspråk det språkbruk som eleverna möter i skolans undervisning i olika ämnen. För att varje enskild elev ska få så bra förutsättningar som möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i varje ämne anser utredningen därför att studiehundledning till nyanlända i årskurs 7–9 bör kunna ges på elevens starkaste skolspråk om det är ett annat än modersmålet. Det innebär också att studiehundledning kan ges på svenska om det t.ex. efter några års skolgång i Sverige, bedöms vara elevens starkaste skolspråk.

# 6 Elevernas utveckling mot kunskapskraven

## 6.1 Utredningens uppdrag

I utredningens uppdrag ingår att utreda hur såväl elever med god skolbakgrund som elever med kort skolbakgrund kan ges bättre förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen har vidare att analysera hur den individuella kunskapsutvecklingen kan synliggöras när kunskapsnivån ännu inte motsvarar ett godkänt betyg utan att lärarnas administrativa börda ökar.

I detta kapitel beskriver utredningen bl.a. gällande bestämmelser om betyg och kursplaner med tillhörande kunskapskrav och vilka svårigheter i tillämpningen av dessa som finns när det gäller nyanlända elever. Vidare beskrivs vilka krav som ställs på lärare i arbetet med nyanlända elever och vilka fortbildningsinsatser som lärare kan behöva. I kapitlet framgår också utredningens förslag.

## 6.2 Nyanlända elevers resultat

Så som redogjorts för i avsnitt 3.6 så har nyanlända elever generellt betydligt svårare att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program och lägre meritvärde (se mer om meritvärde i avsnitt 3.6.2). Läsåret 2015/16 vad det cirka 30 procent av de nyinvandrade eleverna<sup>1</sup> och 4 procent av eleverna med okänd bakgrund<sup>2</sup> som uppnådde behörighet till gymnasieskolans nationella program.

---

<sup>1</sup> I begreppet nyinvandrade ingår enbart folkbokförda elever. Nyinvandrade elever är födda utomlands, har båda föräldrarna födda utomlands, och – har kommit till Sverige under de senaste fyra åren. För mer information om begrepp se avsnitt 2.3.

Det var nästan 3 700 elever (3,5 procent) i årskurs 9, läsåret 2015/16 som inte fick godkända betyg (A–E) i något ämne alls. Majoritet av dessa elever, drygt 2 500, är elever med okänd bakgrund. Vidare är drygt 350 av dessa nyinvandrade elever, cirka 80 är elever som har invandrat före skolstart eller under årskurs 1–5 och strax över 700 är elever som är födda i Sverige.<sup>3</sup> Andelen nyinvandrade elever som uppnår godkända betyg i alla ämnen, läsåret 2015/16 i årskurs 9, varierar kraftigt utifrån vilket år eleven har invandrat. Av eleverna som invandrat under årskurs 8 och 9 uppnår 8,8 respektive 4,3 procent av de nyinvandrade eleverna godkänt i samtliga ämnen (se tabell 3.1 i avsnitt 3.6.3).

Nyinvandrade elevers ämnesresultat skiftar stort från som lägst 38 procent godkända i ämnet svenska som andraspråk, till 95 procent godkända i ämnet modersmål. Det är ungefär 80 procent av eleverna som klarar godkänt i bild och slöjd. Svåraste ämnet efter svenska som andraspråk för nyinvandrade elever är engelska där endast 46 procent uppnår godkänt. För nyinvandrade elever är engelskan även det ämne som det skiljer sig mest i resultat, vid jämförelse med gruppen elever med svensk bakgrund, när det gäller andel elever som uppnår godkänt betyg. Därefter följer ämnena samhällskunskap och historia.

Det är en mycket liten andel elever med okänd bakgrund som uppnår godkända betyg i ett ämne förutom i modersmål och moderna språk. Det sistnämnda ämnet har dock endast 137 elever läst. I dessa två ämnen uppnår cirka 80 procent av eleverna godkända betyg. Sedan sker ett stort hopp till bild och slöjd där cirka tre av tio får godkänt betyg. Det ämne som minst andel elever med okänd bakgrund uppnår godkända betyg i, 3,9 procent, är svenska som andraspråk. Det är drygt en av tio som får godkänt i något av de samhällsorienterade- och naturorienterade ämnena.

---

<sup>2</sup> I gruppen med okänd bakgrund finns elever som inte har fått något personnummer. Att personnummer saknas kan bero på att eleven inte blivit folkbokförd i Sverige som t.ex. asylsökande.

<sup>3</sup> Skolverket (2016). PM: Slutbetyg våren 2016 och statistik ur Skolverkets tabeller.



## 6.3 Gällande bestämmelser om betyg och kunskapskrav

### 6.3.1 Läroplan, kursplan och kunskapskrav

Regeringen beslutar om läroplaner för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Läroplanen innehåller följande tre delar.

- Skolans värdegrund och uppdrag
- Övergripande mål och riktlinjer för utbildningen
- Kursplaner och kunskapskrav

Kursplanerna utgår från de övergripande mål som rör kunskaper i läroplanens andra del. Kursplanerna anger vilka ämnesspecifika kunskaper eleverna ska ges möjlighet att utveckla genom undervisningen i de olika ämnena. Kursplanerna innehåller respektive ämnes syfte och centrala innehåll. Till varje kursplan hör kunskapskrav.

Sammanfattningsvis beskrivs under ämnets syfte varför ämnet finns i skolan med utgångspunkt i skolans övergripande uppdrag såsom det anges i läroplanens första del. Det anger vad undervisningen ska syfta till, dvs. vilka kunskaper eleverna ska ges möjlighet att utveckla genom undervisningen.

Det centrala innehållet anger vad som ska behandlas i undervisningen. Där framgår också i vilka årskurser olika delar av innehållet ska behandlas. Det centrala innehållet är indelat i kunskapsområden som tillsammans täcker centrala delar av ämnet. För samtliga ämnen finns en progression i innehållet som vidgas och fördjupas genom årskurserna. Det centrala innehållet anger inte hur mycket tid som ska ägnas åt olika delar av innehållet. Detta är något som läraren måste avgöra utifrån den aktuella elevgruppen och med stöd av kunskapskraven. Det är inte möjligt att utelämna eller flytta delar av det centrala innehållet till andra årskurser än vad som anges i kursplanen. Däremot finns det utrymme för läraren att tillsammans med eleverna välja till ytterligare innehåll inom ramen för ämnet.

Kunskapskraven utgår från de förmågor som sammanfattas i ämnets syfte och det centrala innehållet och beskriver vilket kunnande som krävs för godtagbara kunskaper i vissa årskurser och för olika betyg. Till grund för konstruktionen av kunskapskraven har

Skolverket gjort vissa antaganden om undervisningstid i respektive ämne.<sup>4</sup>

Kursplanerna är utformade för årskurs 1–3, 4–6 och 7–9 och kunskapskrav finns som huvudregel för i årskurs 3, 6 och 9.

### 6.3.2 Betyg i grundskolan och motsvarande skolformer

Bestämmelser om betyg för de olika skolformerna i skolväsendet finns dels i skollagen, dels i de förordningar som reglerar de olika skolformerna. Skolförordningen (2011:185) innehåller bestämmelser som kompletterar skollagen när det gäller grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Bestämmelser för skolområdet finns även i Statens skolverks författningssamling SKOLFS.

Allmänna bestämmelser om betyg finns i 3 kap. skollagen. I grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska betyg sättas i den utsträckning och form som följer av skollagen eller annan författning. Rektorn ska se till att betyg sätts i enlighet med skollagen och andra författningar och eleverna ska informeras om de grunder som tillämpas vid betygssättningen (3 kap. 13–15 §§ skollagen).

#### Betyg sätts i slutet av varje termin

Även tidpunkten för betygssättningen regleras i skollagen. I t.ex. grundskolan ska betyg sättas i slutet av varje termin från och med årskurs 6 i alla ämnen som eleven har fått undervisning i. Om undervisningen i naturorienterande ämnen och samhällsorienterande ämnen i huvudsak varit ämnesövergripande fram till och med slutet av årskurs 6, får rektorn dock besluta att ett sammanfattande betyg ska sättas för dessa respektive ämnen i årskurs 6 i grundskolan. I språkval sätts betyg från och med årskurs 7 i grundskolan, om eleven har fått undervisning i ämnet under terminen (10 kap. 15 och 16 §§ skollagen).

---

<sup>4</sup> Skolverket (2009). Redovisning av uppdrag om att utarbeta nya kursplaner och kunskapskrav för grundskolan och motsvarande skolformer m.m.

## Betygsskalan och kunskapskraven

När ett betyg sätts innan ett ämne har avslutats, ska betygssättningen bygga på en bedömning av de kunskaper som eleven inhämtat i ämnet till och med den aktuella terminen (se t.ex. 10 kap. 19 § skollagen). Vid bedömningen ska elevens kunskaper i årskurs 6 ställas i relation till de kunskaper en elev ska ha uppnått vid betygstillfället i förhållande till kunskapskraven i årskurs 6 och efter årskurs 6 ska elevens kunskaper ställas i relation till de kunskaper en elev ska ha uppnått vid betygstillfället i förhållande till kunskapskraven i årskurs 9 (se t.ex. 10 kap. 19 § skollagen).

Som betyg ska någon av beteckningarna A, B, C, D, E eller F användas i grundskolan, specialskolan och sameskolan. Högsta betyg betecknas med A och lägsta godkända betyg med E. Betyg för icke godkänt resultat betecknas med F. Detsamma gäller för en elev i grundsärskolan som har läst ett ämne enligt grundskolans kursplaner. När det gäller grundsärskolans ämnen används inte beteckningen F och för den elev som inte uppnår kraven för betyget E ska betyg inte sättas i ämnet. Vidare ska betyg i grundsärskolan endast sättas om eleven eller elevens vårdnadshavare begär det. Om det i grundskolan, specialskolan eller sameskolan saknas underlag för bedömning av en elevs kunskaper i ett ämne på grund av elevens frånvaro, ska betyg inte sättas i ämnet (10 kap. 17 och 18 §§, 11 kap. 19–21 §§, 12 kap. 17 och 18 §§ och 13 kap. 18 och 19 §§ skollagen).

Att kunskapskrav ska finnas för betygen A–E regleras i skolförordningen (6 kap. 7 §). Det är Skolverket som har meddelat föreskrifter om vilka kunskapskrav som ska gälla för bl.a. grundskolans ämnen, samiska, grundsärskolans ämnen och ämnesområden samt för vissa ämnen i specialskolan (SKOLFS 2011:19, 2011:23, 2011:29 och 2011:57).

Det finns preciserade kunskapskrav för tre av betygen A, C och E. Med ett kunskapskrav avses hela beskrivningen av ett betygssteg. Det finns inga preciserade kunskapskrav för B och D (6 kap. 2 § skolförordningen).

Lärare ska enligt läroplanen vid betygssättningen utnyttja all tillgänglig information om en elevs kunskaper i förhållande till kunskapskraven och allsidigt utvärdera dessa kunskaper. Den informationen kan bestå av olika bedömningsunderlag och det är viktigt att dokumentationen har en koppling till kunskapskraven.

Både i forskning och i bestämmelserna kring bedömning och betygssättning lyfts vikten av att eleverna förstår grunderna för bedömningen och betygssättningen (3 kap. 15 § skollagen).<sup>5</sup>

### Betyg när ett ämne avslutas och slutbetyg

När ett ämne har avslutats ska betyget bestämmas med hjälp av bestämda kunskapskrav (10 kap. 20 § skollagen). Om det finns särskilda skäl får det vid betygssättningen bortses från enstaka delar av de kunskapskrav som eleven ska ha uppnått vid årskurs 6 eller 9. Med särskilda skäl avses funktionsnedsättning eller andra liknande personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för att eleven ska kunna nå ett visst kunskapskrav (10 kap. 21 § skollagen). I de fall där ett icke godkänt betyg sätts i ett avslutat ämne ska en skriftlig bedömning av elevens kunskapsutveckling i ämnet ges. Av bedömningen får också de stödåtgärder som har vidtagits framgå. Om det inte kan sättas betyg i ett avslutat ämne med anledning av att det saknas underlag för bedömning av en elevs kunskaper i ämnet på grund av elevens frånvaro får de stödåtgärder som har vidtagits framgå av beslutet (10 kap. 22 § skollagen).

För en elev som har skolplikt ska slutbetyg utfärdas när skolplikten upphör. En sådan elev som därefter har slutfört den högsta årskursen har rätt att få ett nytt slutbetyg. För en elev som inte har skolplikt ska slutbetyg utfärdas när eleven har slutfört den högsta årskursen (6 kap. 14 § skolförordningen). Slutbetyget ska vidare innehålla uppgifter om den högsta årskurs som eleven har genomgått och om de senaste besluten om elevens betyg. Betyg som har satts innan ett ämne avslutats ska inte ingå i slutbetyget (6 kap. 15 § skolförordningen).

Skolverket har med stöd av ett bemyndigande i 6 kap. 23 § skolförordningen meddelat ytterligare föreskrifter om bl.a. utformningen av slutbetyg.

---

<sup>5</sup> William D (2010). The role of formative assessment in effective learning environment och Skolverket (2011). Kunskapsbedömning i skolan – praxis, begrepp, problem och möjligheter.

## 6.4 Nyanlända och betyg

Det finns inga särskilda bestämmelser om betygssättning av nyanlända elever. Trots att en nyanländ elev kan börja sent på terminen gäller att eleven ska få betyg i de ämnen som hen har fått undervisning i, även om undervisningen varit mycket begränsad. Det kan innebära att en lärare har lite eller ingen information alls om elevens kunskaper i ett ämne. Det underlag som läraren fått genom undervisningen kan vara det enda material läraren har att tillgå för att göra en bedömning av elevens kunskaper. Om eleven utifrån det underlaget uppvisar godkända kunskaper i de delar av kunskapskraven som underlaget omfattar ska läraren sätta E i betyg och i annat fall ska läraren sätta F i betyg.

En elev som kommit sent på terminen, men som deltar i undervisningen, ska inte få ett streck i betyg. Ett streck kan sättas i de fall en lärare saknar underlag för att bedöma en elevs kunskaper på grund av att eleven varit frånvarande från skolan (se t.ex. 10 kap. 18 § skollagen). En streckmarkering signalerar att eleven inte har deltagit i undervisningen och är även en indikator på hur skolan har lyckats i sin uppgift att främja elevers närvaro.

För elever som går ut grundskolans årskurs 9 förutsätter skolförfattningarna att eleven har fått undervisning i alla obligatoriska ämnen. Vid utformningen av slutbetyget ska alla dessa ämnen ingå om den enskilde eleven inte haft ett beslut om anpassad studiegång som innebär att eleven inte läst ett eller flera ämnen.

### 6.4.1 Olika tolkningar och problem med betygssättning för nyanlända elever

Enligt Skolverket är det många lärare som upplever att det är problematiskt att sätta betyg när en elev som är nyanländ till Sverige eftersom lärarna inte alltid hinner få så mycket underlag för betygssättning.

Svårigheterna gäller i synnerhet nyanlända elever med okänd bakgrund. Skolverkets statistik visar att nästan alla elever med okänd bakgrund har fått betyget F, eller ett uteblivet betyg på grund av frånvaro (streck) eller på grund av anpassad studiegång. Det är drygt 10 procent av eleverna med okänd bakgrund som våren 2016

fått betyget F i alla obligatoriska ämnen<sup>6</sup>. Det är 4 procent av eleverna med okänd bakgrund som har streck i alla ämnen och 4 procent har anpassad studiegång i alla ämnen. Enligt Skolverket finns tecken på att betygssättningen har hanterats olika i landet. I en del kommuner har alla elever med okänd bakgrund som inte uppnått kraven för godkänt fått betyget F och i andra fall har alla fått streck eller anpassad studiegång. Detta behöver dock, enligt Skolverket, inte betyda att betygssättningen hanterats felaktigt, men skillnaderna mellan kommunerna ger indikationer på att det skett olika tolkningar av hur betygssättningen ska ske. Olikheter i tolkningen, i kombination med hur statistiken beräknas, påverkar skolornas resultatbild på olika sätt.<sup>7</sup>

#### 6.4.2 Information om elevens kunskapsutveckling

*Betyget är en information om elevens kunskapsutveckling*

Hösten 2011 infördes en ny betygsskala för bl.a. grundskolan, grundsärskolan (i de fall betyg sätts i den skolformen), sameskolan och specialskolan. Den nya betygsskalan har sex steg i stället för den tidigare, som hade tre steg. Som skäl för denna ändring angavs bl.a. att fler betygssteg ger en ökad tydlighet i information till elever och deras föräldrar genom att kunskapsutvecklingen hos eleverna bättre synliggörs. Vidare infördes vid samma tillfälle nya bestämmelser som innebar dels att eleverna ska informeras om de grunder som tillämpas vid betygssättningen (3 kap. 15 § skollagen), dels att den som har beslutat om ett betyg på begäran ska upplysa eleven och elevens vårdnadshavare om skälen för betyget (3 kap. 17 § skollagen).

Hösten 2012 infördes betyg från och med årskurs 6 i grundskolan, grundsärskolan (i de fall betyg sätts i ämnen i den skolformen) och sameskolan och i årskurs 7 i specialskolan. Skälet för denna ändring var bl.a. att betygen ansågs vara ett viktigt instrument för att utvärdera och följa upp elevernas kunskapsutveckling. Regeringen angav bl.a. att betyg syftar till uppföljning och utvärdering av skolans arbete, men ger också möjlighet att tidigt sätta in extra stöd

---

<sup>6</sup> Ämnena modersmål, teckenspråk och moderna språk som elevens val och språkval ingår inte i beräkningarna.

<sup>7</sup> Skolverket (2016). PM: Slutbetyg våren 2016.

till de elever som är i behov av detta (prop. 2009/10:219 s. 11). Betygen bidrar till att elever som har svårigheter att uppnå kunskapsmålen uppmärksammas av rektor och lärare. För att en elev ska nå utbildningens mål och utvecklas till sin fulla potential behövs uppmuntran, stöd och hjälp såväl i skolan som i hemmet. Med betyg förbättras även informationen till föräldrarna om hur det går för deras barn i skolarbetet.

### *Annan information om elevens kunskapsutveckling*

I de obligatoriska skolformerna ska ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas samt vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen hållas med eleven och elevens vårdnadshavare en gång per termin (se t.ex. 10 kap. 12 § skollagen). Informationen vid samtalet ska grunda sig på en utvärdering av elevens utveckling i förhållande till läroplanen och kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i.

Därutöver ska skriftliga individuella utvecklingsplaner upprättas en gång per år vid ett av utvecklingssamtalen i årskurs 1–5 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan samt i årskurs 1–6 i specialskolan. Skriftliga individuella utvecklingsplaner ska även upprättas en gång per läsår för elever i årskurs 6–9 i grundsärskolan i de fall betyg inte sätts. Motsvarande gäller för elever i årskurs 7–10 i specialskolan som läser enligt grundsärskolans kursplaner.

I en skriftlig individuell utvecklingsplan ska läraren dels ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i, dels sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen.

Under hösten 2013 ändrades bestämmelserna om skriftliga individuella utvecklingsplaner bl.a. på så sätt att sådana planer inte ska upprättas i de årskurser som betyg ges. Som skäl angavs bl.a. att när det gäller årskurs 6–9 i grundskolan, grundsärskolan (när betyg sätts i den skolformen), årskurs 6 i sameskolan samt årskurs 7–10 i specialskolan innebär införandet av betyg från årskurs 6 respektive 7 att tydlig information om hur eleven ligger till. Därutöver innebär

en mer detaljerad betygsskala och skyldigheten att ange skälen för betygssättningen att den skriftliga informationen om elevens kunskapsutveckling har stärkts och är mycket tydligare än den var när de skriftliga individuella utvecklingsplanerna infördes. Andra faktorer som bidrar till en ökad tydlighet om elevens kunskapsutveckling i dessa årskurser i dag, jämfört med när skriftliga individuella utvecklingsplaner infördes, är bl.a. de nya kursplanerna, som är mer konkreta och mer nationellt styrda, samt att det finns nationella prov i fler ämnen än tidigare i årskurs 6 och 9 i grundskolan och motsvarande skolformer. Med dessa nya inslag i skolsystemet bedöms att det behov av skriftlig information om elevens kunskapsutveckling som fanns innan de skriftliga individuella utvecklingsplanerna infördes numera är väl tillgodosedda i de årskurser där betyg sätts (prop. 2013/2014:160 s. 13).

### 6.4.3 Prioriterad timplan och slutbetyg

Rektorn kan besluta att en nyanländ elev enligt skollagens definition ska ha en prioriterad timplan, se avsnitt 5.4.1. En elev kan endast ha en prioriterad timplan under ett års tid och under förutsättning att det inte försämrar elevens möjligheter att nå kunskapskraven i övriga ämnen. Beslutet om prioriterad timplan får inte innebära någon avvikelse från de ämnen och mål som gäller för utbildningen. Beslutet om prioriterad timplan kan dock innebära att eleven inte får undervisning i samtliga ämnen. Detta kan påverka betygssättningen eftersom terminsbetyg endast sätts i de ämnen som eleven har fått undervisning i. Det betyder att om den nyanlända eleven inte har fått någon undervisning alls i ett ämne sätts inget betyg. Om eleven däremot fått mindre omfattande undervisning i ämnet, till förmån för svenska eller svenska som andraspråk, ska terminsbetyg sättas på samma sätt som för övriga elever. Om den prioriterade timplanen innebär att eleven inte får någon undervisning överhuvudtaget i ett ämne innan ämnet avslutas innebär bestämmelserna att rektorn i praktiken i stället måste fatta ett beslut om särskilt stöd i form av anpassad studiegång för eleven, om gällande författningar ska följas. Innan rektorn fattar ett sådant beslut ska skolan ha utrett elevens behov av särskilt stöd. Ett sådant förfarande är dock inte helt förenligt med syftet med införandet av prioriterad timplan.



Enligt 3 kap. 8 § skollagen ska bestämmelser om särskilt stöd, inklusive beslut om anpassad studiegång inte tillämpas om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända vars kunskaper har bedömts enligt 12 c § samma kapitel.

En konsekvens av bestämmelserna om prioriterad timplan och bestämmelserna om betyg blir därför, enligt utredningens uppfattning att rektorn svårigen kan fatta ett beslut om prioriterad timplan som innebär att ett ämne tas bort och som sträcker sig över hela vårterminen i årskurs 9, såvida eleven inte redan har uppnått det kunskapskrav som minst ska uppnås i det bortprioriterade ämnet, se även avsnitt 5.4.3. I stället blir rektorn tvungen att fatta ett beslut om anpassad studiegång under vårterminen i årskurs 9 trots att elevens stödbehov egentligen skulle kunna tillgodoses med ett beslut om prioriterad timplan. En risk med detta skulle kunna vara att eleven inte får någon stödinsats alls eftersom bestämmelserna om anpassad studiegång kräver att en utredning görs och att ett åtgärdsprogram upprättas vilket sannolikt tar längre tid.

## 6.5 Nyanlända och kursplanerna

Skolförordningen anger att eleverna ska ges ett kontinuerligt och aktivt lärarstöd genom strukturerad undervisning i den omfattning som behövs för att skapa förutsättningar för att eleverna når de kunskapskrav som minst ska uppnås och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för utbildningen (5 kap. 2 § skolförordningen). Enligt läroplanen ska skolan erbjuda eleverna strukturerad undervisning under lärares ledning, såväl i helklass som enskilt. I timplanen anges hur antalet undervisningstimmar ska fördelas i de olika ämnena. En viktig förutsättning för att eleverna ska kunna nå kunskapskraven är att de får de undervisningstimmar som anges i timplanen (se prop. 2016/17:143 s. 16).

Skolans uppgift är att skapa förutsättningar för att alla elever ska utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål (se bl.a. 3 kap. 3 § skollagen). Det förutsätter en välplanerad och strukturerad undervisning som utgår från skollagen, skolförordningen, läroplanen och kursplanerna med tillhörande kunskapskrav. Syftet med planeringen är att skapa en struktur för undervisningen för

såväl lärare som elever.<sup>8</sup> I kursplanerna anges vilka ämnesspecifika kunskaper eleverna ska ges möjlighet att utveckla genom undervisningen i ämnet. Det är därför naturligt att kursplanerna är utgångspunkt för planeringen. Varje kursplan inleds med en kort motivering till varför det enskilda ämnet finns i skolan. Därefter anges syftena med undervisningen i ämnet, vilka avslutas med att ämnesspecifika förmågor anges. Det centrala innehållet definierar sedan vad undervisningen ska behandla för att eleverna ska ges möjlighet att utveckla de ämnesspecifika förmågorna så långt som möjligt. Utredningen konstaterar att kursplanerna för årskurs 7–9 som huvudregel innehåller en viss progression i varje ämne i förhållande till kursplanerna i årskurs 4–6 och samma sak gäller mellan kursplanerna i årskurs 4–6 och 1–3. Detta innebär att lärare, utifrån gällande styrdokument, planerar sin undervisning i t.ex. årskurs 7–9 utifrån att eleverna har läst ämnet enligt kursplanen för årskurs 1–3 och 4–6.

Utredningen konstaterar således att kursplanerna i årskurs 7–9 i grundskolan som huvudregel är skrivna utifrån att eleven har gått årskurs 1–6 i den svenska grundskolan, dvs. kursplanerna förutsätter oftast indirekt att eleven redan fått ett visst antal undervisningstimmar och därigenom nått vissa förmågor och förkunskaper i ämnena.

Kursplanerna i årskurs 7–9 förutsätter också att eleven ligger på en avancerad språklig nivå i svenska, vilket nyanlända elever med annat modersmål sällan har hunnit uppnå om de påbörjar sin skolgång i de senare årskurserna (se vidare om språkets betydelse för skolframgång avsnitt 4.2.6). För en nyanländ elev som är nybörjare i såväl ämnet som språket måste läraren därför anpassa undervisningen individuellt för den elev som integreras i ordinarie undervisningsgrupp motsvarande sin ålder. Undervisningen för den ordinarie gruppen i övrigt ska planeras utifrån gällande kursplan. I dag finns inget stöd eller verktyg för lärarens arbete med att göra denna individuellt anpassade planering av undervisningen, utan läraren får göra detta utifrån sina egna kunskaper och erfarenheter. Utredningen kan konstatera att detta inte ökar likvärdigheten för eleverna.

Både i kontakten med huvudmän och Skolverket och granskningar från Skolinspektionen framkommer att lärare har svårt att

---

<sup>8</sup> Skolverket (2011). Allmänna råd för planering och genomförande av undervisningen – för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

anpassa undervisningen främst i den ordinarie undervisningsgruppen men också till viss del i förberedelseklassen utifrån nyanländas behov.<sup>9</sup> Utredningen uppfattar att problematiken till stor del handlar om att lärarna behöver mer kompetens i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt (kommunikativ, flerstämmig undervisning där man fokuserar på språkets roll i alla ämnen), men att det också kan handla om att lärarna har svårigheter att anpassa innehållet i undervisningen utifrån den nyanlända elevens kunskapsnivå i ämnet. Det förekommer uppgifter om att det exempelvis i förberedelseklassen i årskurs 7–9 bedrivs ämnesundervisning enligt kursplanerna för årskurserna 1–3 och 4–6, vilket inte är förenligt med gällande regelverk. Huvudmännen vittnar också om att de t.ex. startar nybörjarklasser i engelska eftersom många elever har bristande eller inga kunskaper i språket. Utredningen uppfattar att det är mycket svårt att anpassa undervisningen i engelska i ordinarie undervisningsgrupp i årskurs 7–9 till enstaka elever som är helt nybörjare i ämnet. Svårigheten att anpassa undervisningen till nyanlända elever som är nybörjare i ett ämne, ligger i konstruktionen av kursplanerna.

Om eleverna trots att läraren anpassar undervisningen i den ordinarie klassen genom t.ex. att använda språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt och anpassat innehåll inom ramen för den ordinarie undervisning, inte når kunskapskraven ska en utredning om elevens behov av särskilt stöd göras. En förutsättning för att en utredning ska göras är dock att nyanlända elevens stödbehov inte bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända (jfr 3 kap. 8 § skollagen). En utredning om särskilt stöd kan mynna ut i ett konstaterande av att eleven t.ex. har behov av enskild undervisning eller särskild undervisningsgrupp (såsom exempelvis en nybörjargrupp i engelska).

## Höga krav ställs på lärarna

Utgångspunkten är att nyanlända elever ska få undervisning i alla obligatoriska ämnen enligt exempelvis grundskolans läroplan. Undervisningen ska ske av legitimerade och behöriga lärare. Den arbets-

---

<sup>9</sup> Skolinspektionen (2015). Utbildning för asylsökande barn som vistas i landet utan tillstånd och Skolinspektionen (2014). Utbildning för nyanlända elever.

grupp inom Utbildningsdepartementet som föreslog nya bestämmelser för nyanlända (Utbildning för nyanlända elever, DS 2013:6) menade att det inte utifrån den forskning som fanns då inte gick att dra en generell slutsats kring vad som är att föredra; undervisning i förberedelseklass eller undervisning i vanlig klass. Det viktiga är att adekvat stöd kommer tidigt och att valet av undervisningsform görs utifrån pedagogiska hänsynstaganden i varje enskilt fall. För senare forskning om förberedelseklass se avsnitt 4.2.3 och 4.2.4.

Arbetsgruppen konstaterade dock att det finns en stor samstämmighet bland forskare när det gäller vissa framgångsfaktorer för undervisning av nyanlända elever, som t.ex. kompetens, flexibilitet och höga förväntningar. Som en avgörande framgångsfaktor framhålls att det finns kunskap och kompetens när det gäller flerspråkighet och andraspråksutveckling. De som ska ansvara för att eleverna lär sig svenska måste ha specialistkompetens i vad det innebär att lära sig ett nytt språk. De måste vidare ha särskild kunskap om hur andraspråksinläring går till och veta vilka förutsättningar som är nödvändiga för en gynnsam språkutveckling. Härutöver krävs att även övriga lärare har grundläggande kunskaper när det gäller språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt. Alla som undervisar nyanlända elever måste ha kännedom om hur undervisning kan bedrivas för dem som inte har svenska som modersmål.

Utredningen kan, liksom arbetsgruppen ovan, konstatera att alla lärare, inklusive ämneslärare, som ska undervisa nyanlända elever måste ha mycket goda kunskaper i språkutveckling och i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt. (För mer information om detta arbetssätt se avsnitt 4.2.8). Utredningen kan också konstatera att det ställs höga krav på att lärare som tar emot en nyanländ elev i den ordinarie undervisningsgruppen anpassar undervisningen inte bara ur ett språkligt perspektiv utan också utifrån den tidigare kunskap som eleven har i ämnet. En nyanländ elev som aldrig tidigare undervisats i visst ämne, t.ex. kemi, och som ska få sin undervisning i en ordinarie undervisningsgrupp i årskurs 7–9 behöver med stor sannolikhet mycket stöd i sin kunskapsinhämtning inom ämnet, utöver det språkliga.

En svårighet som läraren t.ex. kan ställas för är att göra en bedömning av kunskapsutvecklingen hos den enskilde eleven när kunskapsnivån hos eleven ligger långt ifrån det lägsta kunskapskravet dvs. det kunskapskrav som motsvaras av betyget E. Kurs-

planerna och kunskapskraven i årskurs 7–9 i de olika ämnena är utformade utifrån att eleverna har läst ämnena i årskurs 1–6 och därigenom fått vissa förkunskaper och förmågor. En nyanländ elev som är helt ny i ett ämne har inte alltid dessa förkunskaper och förmågor. Det blir därför upp till varje undervisande lärare att utifrån sin yrkeskompetens anpassa undervisningens innehåll och krav (utifrån gällande kursplan) efter den nyanländes kunskapsnivå. Mottagande lärare måste således anpassa sin undervisning dels utifrån elevens språkliga nivå, dels elevens kunskapsnivå. Att anpassa undervisningen ska dock inte översättas som förenklade uppgifter, låga förväntningar och lägre ställda krav på eleverna generellt.

En förutsättning för att läraren ska kunna anpassa innehållet i undervisningen utifrån elevens behov är att läraren känner till var eleven befinner sig kunskapsmässigt. Det följer av läroplanen att läraren kontinuerligt ska följa elevernas kunskapsutveckling och för detta krävs att läraren känner till den enskilde elevens kunskaper i ämnet. Skolverket har i uppdrag att ta fram kartläggningmaterial för fördjupade bedömningar (steg 3) av nyanlända elevers ämneskunskaper, vilket Skolverket beräknar ska vara klart i alla ämnen under 2017.<sup>10</sup> Utredningens uppfattning är att det är helt nödvändigt att fördjupade bedömningar av nyanlända elevers ämneskunskaper görs så fort som möjligt för att eleverna ska få adekvat undervisning och därigenom få möjlighet att utvecklas så långt som möjligt utifrån utbildningens mål.

### **Fortbildningsinsatser för lärare i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt**

Regeringen genomför för närvarande flera satsningar på kompetensutveckling för lärare som huvudmän kan ansöka om. Exempelvis pågår satsningar som Matematiklyftet (fortbildning i didaktik för lärare som undervisar i matematik) och Läslyftet (kompetensutveckling i språk-, läs- och skrivdidaktik). Vidare omfattar de nationella

---

<sup>10</sup> Steg 3 finns publicerat i ämnena biologi, fysik, kemi, teknik, engelska och matematik. Material i ämnena bild, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, moderna språk, musik, geografi, historia, religionskunskap, samhällskunskap och slöjd ska enligt Skolverket publiceras successivt under 2017. Hämtat från Skolverkets hemsida om kartläggning av nyanlända elevers kunskaper 18 maj 2017.

skolutvecklingsprogrammen<sup>11</sup> såväl riktade som generella kompetensutvecklingsinsatser.

Skolverket har tagit fram ett utvecklingspaket som syftar till att stödja lärare i alla skolans ämnen i arbetet med att utveckla undervisningen så att elevernas språk- såväl som deras kunskapsutveckling gynnas. Materialet i utvecklingspaketet (som består av text och film) ger stort utrymme för egna reflektioner och diskussioner i grupp. Skolverket har också givit ut ett stödmaterial i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt i de naturvetenskapliga ämnena och teknik.

Skolverket erbjuder även en uppdragsutbildning inom området undervisning av nyanlända elever som vänder sig till modersmåls- lärare, studiehandledare på modersmålet, klass- och ämneslärare i grundskolan och på introduktionsprogrammen i gymnasiet. I utbildningen får deltagaren bl.a. kunskaper om hur elevernas kunskapsutveckling gynnas av att de begrepp som används i ämnesundervisningen stärks på såväl elevens modersmål, som på det svenska språket. Utbildningen innehåller t.ex. språk- och kunskapsutveckling, flerspråkighet, samarbete för elevens bästa samt planering och genomförande av undervisningen.

### **Ytterligare fortbildningsinsatser i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt behövs**

Skolinspektionen konstaterar att det ofta brister i lärarnas kompetens i mottagandet i ordinarie klass.<sup>12</sup> Huvudmännen vittnar om att det finns en stor oro och ibland motstånd från lärarna att ta emot nyanlända elever i den ordinarie undervisningen. Det som utredningen uppfattar efterfrågas är mer kompetensutveckling och stöd för att ta emot dessa elever.

Utredningen kan konstatera att fler skolor och fler lärare, som inte tidigare har tagit emot nyanlända elever, nu står inför eller redan har tagit emot nyanlända elever i sin undervisning. Det är med största sannolikhet så att alla mottagande lärare inte har erfarenhet eller

<sup>11</sup> Skolverket erbjuder stöd till huvudmän, skolor och förskolor för att de ska kunna förbättra undervisningen och den pedagogiska verksamheten inom åtta nationella skolutvecklingsprogrammen. Det handlar bl.a. om Nyanlända och flerspråkiga barns och elevers lärande, Digitalisering och Kunskaper och värden.

<sup>12</sup> Skolinspektionen (2014). Utbildning för nyanlända elever.

kompetens att använda ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt och att behovet av fortbildning därför är mycket stort. Utredningen uppfattar att de insatser inom området språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt som görs i dag inte är tillräckliga.

Regeringen har i direktivet till utredningen Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner (dir. 2016:76) uttalat att en viktig del i arbetet med att göra lärar- och förskolläraryrkena mer attraktiva och att åstadkomma en ökad professionalisering av yrkena är insatser i syfte att öka möjligheten till likvärdig och behovsanpassad kompetensutveckling. Det kan handla om att utveckla lärares ämneskunskaper och läroplanskunskaper, liksom pedagogiska och ämnesdidaktiska kunskaper. Utredningen ska bl.a. föreslå hur lärares och förskollärares kompetens inom språkinläring och språkutveckling ytterligare kan stärkas och vid behov lämna kompletterande förslag som bidrar till att säkerställa att huvudmannen tar sitt ansvar för kompetensutveckling.

Vi finner inte skäl att här föreslå fortbildningsinsatser för lärare i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt eftersom ovan nämnda utredning har i uppdrag att utreda frågan.

## 6.6 Utredningens förslag

### 6.6.1 Ett skriftligt omdöme i stället för terminsbetyget F

**Förslag:** För en nyanländ elev i grundskolan, specialskolan och sameskolan som inte uppnår kraven för betyget E, ska terminsbetyg inte sättas i ämnet. I stället ska läraren ge eleven ett skriftligt omdöme om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i ämnet.

#### *Skälen för utredningen förslag*

Syftet med betyg är att utvärdera, följa upp och ge information om elevers kunskapsutveckling. Betygen är generellt sett ett verktyg för att utvärdera elevernas kunskaper och har i tidigare förarbeten ansetts ge tydlig information om hur eleven ligger till i förhållande till kunskapskraven i varje ämne (prop. 2013/14:160 s. 13).

Utredningen har i avsnitt 5.3 konstaterat att nyanlända elever inte hinner få samma undervisningstid i alla ämnen som elever som påbörjar den obligatoriska skolan vid ordinarie tidpunkt. Av definitionen av nyanländ följer nämligen att den nyanlända eleven har påbörjat sin utbildning här senare än ordinarie skolstart (3 kap. 12 a § skollagen). Nyanlända elever har därmed inte samma förutsättningar att nå de kunskapskrav som kursplanen för varje ämne anger. Det finns därmed risk för att nyanlända elever i mycket större omfattning än andra elever inte kommer att nå de kunskapskrav som motsvarar ett godkänt betyg.

Statistiken visar att en stor andel nyinvandrade och i synnerhet elever med okänd bakgrund får betyget F i många ämnen. Betyget F ska, som nämnts ovan, sättas när eleven inte når upp till de kunskapskrav som motsvarar ett godkänt betyg. Betyget F kan därför betyda att eleven ligger väldigt långt ifrån eller väldigt nära att nå kunskapskraven för godkänt betyg. Några kunskapskrav som motsvarar en nivå under godkänd nivå finns inte. I de fall en elev får betyget F blir därför betyget inte en tydlig information om hur eleven ligger till i förhållande till kunskapskraven och inte heller visar betyget på vilken kunskapsutveckling som eleven hittills presterat. Flera huvudmän har påtalat att det är svårt för lärare att försöka stimulera eleverna till framsteg som sedan skjuts i sank när betyg ska utdelas. Betyget uppfattas bidra till att sänka elevernas höga ambitionsnivå och motivation samtidigt som det inte heller visar den stora utveckling många elever gjort. Det är några huvudmän som därför föreslår skriftliga omdömen i stället för betyg eller att det tas fram fler betyg under godkändnivån. Ett annat förslag som kommer upp i huvudmannakontakterna är att eleverna inte ska få något betyg under den period när eleven är helt nyanländ och inte har en rimlig chans att få ett godkänt betyg. Det finns även kommunala och fristående skolor som redan använder sig av ett system med omdömen som ett komplement till underkända betyg, dvs. inte bara i slutbetyget i årskurs 9. Flertalet huvudmän framför att eleverna visar stort engagemang och lägger ner mycket tid för att hinna ikapp jämnåriga elever men att deras insats ändå resulterar i underkända betyg. Fokus bör i stället vara att visa på vad eleverna lärt sig och hur mycket de har utvecklats. Det skulle i sin tur leda till ökad motivation och förståelse och minska uppfattningen att se betyget F som ett skolmisslyckande.



Eleverna får dock information om sin kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven varje termin vid utvecklingssamtalet. I de årskurser där betyg inte sätts har också varje elev en gång per läsår fått en skriftlig individuell utvecklingsplan som ger information om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven. Nyanlända elever, som per definition börjar sin skolgång efter ordinarie skolstart, har dock inte hunnit få lika mycket information om sin kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven enligt den svenska läroplanen som övriga elever. Särskilt inte de elever som påbörjar sin skolgång under de år då betyg sätts. Därför uppfattar utredningen att betyget F inte ger den elev som påbörjat sin skolgång i Sverige efter ordinarie skolstart tydlig eller tillräcklig information om elevens kunskapsutveckling i ämnet. Inte heller uppfattar utredningen att det är tillräckligt att eleven får muntlig information om kunskapsutvecklingen vid utvecklingssamtalet.

Utredningen bedömer därför att det finns skäl för att en nyanländ elev, enligt skollagens definition, bör få en annan skriftlig information om sin kunskapsutveckling om inte elevens kunskaper motsvarar nivån för ett godkänt betyg, dvs. när eleven får terminsbetyget F. Dessa skäl gör sig gällande för nyanlända elever i alla obligatoriska skolformer och årskurser där betyg sätts dvs. årskurs 6–9 i grundskolan, årskurs 6 i sameskolan och 7–10 i specialskolan. I grundsärskolan sätts inte betyg om en elev inte når kraven för betyget E (se 11 kap. 20 § andra stycket skollagen).

En sådan skriftlig information kan också bidra till en lyckad övergång mellan eller inom en skolform för den enskilde eleven om informationen förs över till mottagande skola. Detta kan leda till ökad kontinuitet för elever som flyttar (se även avsnitt 7.6.1).

### *Skriftligt omdöme*

Flera studier under de senaste åren har visat att lärares arbetsbelastning har ökat över tid och att lärares arbetstid i ökad utsträckning ägnas åt administration och dokumentation. Många lärare anser numera att de inte hinner lägga tillräckligt mycket tid på sitt kärnuppdrag, nämligen att undervisa. Lärarnas arbetsuppgifter har ökat bl.a. när det gäller kraven att skriftligt dokumentera elevernas behov av kommande insatser och kunskapsutveckling. Av den anledning-

en ändrades bestämmelserna om skriftliga individuella utvecklingsplaner under hösten 2013 och bestämmelserna om särskilt stöd och åtgärdsprogram under sommaren 2015.

De skäl som bl.a. angavs för att ta bort skriftliga individuella utvecklingsplaner i årskurs 6–9, nämligen att betygen ger tillräcklig information om elevens kunskapsutveckling, bedömer utredningen inte vara tillräckliga för elevgruppen nyanlända elever som saknar många godkända betyg. Det ligger därför nära till hands att föreslå att det för nyanlända elever ska upprättas en skriftlig individuell utvecklingsplan även i de årskurser som betyg ges om den nyanlända eleven inte uppnår godkända kunskaper. Mot bakgrund av den ökade administration som lärarna haft under de senaste åren bedömer utredningen dock att ett sådant förslag inte står i rimlig proportion till den nytta förslaget medför. Utredningen finner i stället att, i likhet med bestämmelserna om ett icke godkänt betyg i ett avslutat ämne, en skriftlig bedömning av elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i ämnet bör ges.

En bedömning av elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven ska vidare alltid redovisas muntligt vid utvecklingssamtalet varför utredningen gör bedömningen att förslaget bör innebära att arbetsbördan för läraren inte ökar på större sätt än att läraren också måste skriva ner bedömningen. En sådan ökning av arbetsbördan anser utredningen stå i rimlig proportion till nyttan av förslaget.

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

**Förslag:** Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram ett generellt bedömningsstöd avseende sådan kunskapsutveckling som ligger under kraven som motsvarar godkänt betyg med särskild inriktning på nyanlända elever i de obligatoriska skolformerna och i gymnasieskolans introduktionsprogram.

Skolverket ska även få i uppdrag att ta fram ett stödmaterial i engelska på nybörjarnivå för årskurs 7–9 i grundskolan och gymnasieskolans introduktionsprogram.

*Skälen för utredningens förslag*

Som nämnts i avsnitt 5.4.2 är nyanlända elever som regel nybörjare i det svenska språket och många elever är också nybörjare i ett eller flera ämnen. Eleverna har därför inledningsvis mycket svårt att nå de krav som minst ska uppnås. Vissa elever kan ligga långt ifrån dessa krav. Det finns inga nationell styrdokument till stöd för lärare hur de ska göra bedömningen av elevernas kunskaper när de ligger under den nivå som motsvarar godkänt.

Kursplan och kunskapskrav ger dessutom lite stöd till läraren om hur undervisningen ska planeras och hur kunskaperna ska bedömas när en elev är nybörjare i såväl svenska språket som i ett ämne. Det innebär att varje lärare själv måste anpassa gällande kursplan och kunskapskrav för exempelvis årskurs 7–9 för att kunna ge adekvat undervisning och göra en korrekt bedömning av elevens kunskaper. Dessa svårigheter gäller självklart även årskurs 1–6. Signaler kommer från huvudmännen om att skolor och lärare skapar sina egna matriser för att bedöma elevers kunskaper som ligger under den nivå som krävs för godkänt. I de olika digitala systemen som huvudmännen använder sig av kan också olika matriser eller bedömningsdokument ingå.

Nyanlända elever som t.ex. går i årskurs 7–9 ska få sin undervisning enligt kursplanen i de olika ämnena för årskurs 7–9 och det finns inga möjligheter för läraren eller skolan att göra avsteg från det. Det har dock framkommit i utredningens kontakter att elever i t.ex. årskurs 7–9 har fått undervisning enligt kursplanen för årskurs 1–3. Utredningen anser därför att det är uppenbart att det finns ett behov av nationellt stöd för att upprätthålla en likvärdig utbildning för dessa elever.

Det ställs höga krav på läraren som ska undervisa nyanlända elever, både i kunskap och i erfarenhet. Utredningen kan också konstatera att det synes särskilt utmanande för lärare att undervisa nyanlända elever i den ordinarie klassen. Utifrån den lärarbrist som finns i dag kan det finnas obehöriga lärare i undervisningen. Det finns även många nyutbildade lärare som har ett större behov av stöd i undervisningen av nyanlända elever. I utredningens kontakter har huvudmännen lyft att ett bedömningsstöd skulle vara till stor hjälp, i synnerhet till dessa lärare.

Utredningen har föreslagit att eleverna i stället för terminsbetyget F ska få ett skriftligt omdöme. När lärarna ska sätta ett skriftligt

omdöme i stället för betyget F bör det finnas ett nationellt stöd för hur bedömningen ska göras för att ökad likvärdighet ska uppnås. Utredningen föreslår därför att Skolverket får i uppdrag att ta fram ett generellt bedömningsstöd för elevers kunskaper som ligger under kraven som motsvarar godkänt betyg med särskilt inriktning på nyanlända elever i de obligatoriska skolformerna och gymnasieskolans introduktionsprogram. Ett generellt bedömningsstöd bör inte vara ämnesspecifikt utan det bör i stället vara utformat på en övergripande nivå. I stödet bör dock flera elevexempel ingå.

### *Stödmaterial i engelska för nybörjare*

Många huvudmän vittar om att nyanlända elever i grundskolan i allt större utsträckning inte har några eller mycket bristfälliga kunskaper i engelska språket. Flertalet av de kommuner som utredningen haft kontakt med har startat nybörjargrupper i engelska i de högre årskurserna. Det signaleras att det inte alltid är rimligt att dessa elever går in i ordinarie undervisning eftersom eleven behöver en positiv introduktion till språket som stärker elevens motivation. Som beskrivits ovan ska elever som går i årskurs 7–9 få undervisning enligt kursplanen för årskurs 7–9 och det finns inga möjligheter för läraren att göra avsteg från det. Kursplanen i engelska för årskurs 7–9 är dock inte anpassad för elever som befinner sig på nybörjarnivå i språket. Det blir därför upp till varje lärare att anpassa kursplanen efter elevernas nivå. Enligt utredningens uppfattning riskerar detta elevernas rätt till en likvärdig utbildning och gör att lärarnas arbetsbörda ökar. Det finns därför skäl för att upprätta ett nationellt stödmaterial hur undervisningen i engelska i årskurs 7–9 i grundskolan kan utformas för de elever som befinner sig på en nybörjarnivå. Dessa skäl gör sig även gällande på gymnasieskolans introduktionsprogram. Utredningen föreslår därför att Skolverket bör ges i uppdrag att ta fram ett stödmaterial i engelska på nybörjarnivå för årskurs 7–9 i grundskolan och gymnasieskolans introduktionsprogram.

## 6.7 Svenska som andraspråk

Ämnet svenska som andraspråk introducerades 1989 i gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen och blev 1995 ett eget ämne även i den obligatoriska skolan. Bestämmelser om svenska som andraspråk för såväl de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som vuxenutbildningen finns i skollagen.

För de obligatoriska skolformerna anges att undervisningen ska omfatta svenska eller svenska som andraspråk (10 kap. 4 §, 11 kap. 6 §, 12 kap. 4 § och 13 kap. 4 § skollagen). Av timplanerna framgår att undervisningstiden ska vara samma antal timmar för svenska och svenska som andraspråk (t.ex. bilaga 1 till skollagen). I skollagen regleras också behörigheten för de nationella programmen i gymnasieskolan. För behörighet krävs godkända betyg i bl.a. svenska, engelska och matematik. Godkänt betyg i svenska som andraspråk ska likställas med godkänt betyg i svenska vid tillämpningen av behörighetsreglerna (16 kap. 33 § skollagen).

I skolförordningen anges att undervisningen i svenska som andraspråk ska, om det behövs, anordnas för elever som har ett annat språk än svenska som modersmål, elever som har svenska som modersmål och som har tagits in från skolor i utlandet, och invandrarelever som har svenska som huvudsakligt umgängesspråk med en vårdnadshavare. Rektorn beslutar om undervisning i svenska som andraspråk för en elev (5 kap. 14 § skolförordningen). Det anges vidare att undervisning i svenska som andraspråk ersätter undervisning i svenska. Svenska som andraspråk får därutöver anordnas som språkval i grundskolan och specialskolan, som elevens val, eller inom ramen för skolans val (5 kap. 15 § skolförordningen).

### 6.7.1 Läroplanen för grundskolan

Enligt läroplanen för grundskolan ska varje elev genom rika möjligheter att samtala, läsa och skriva få utveckla sin språkliga förmåga. Det anges också att skolan ansvarar för att varje elev efter genomgången grundskola kan använda det svenska språket i tal och skrift på ett rikt och nyanserat sätt. Vidare anges att skolan ansvarar för att varje elev efter genomgången grundskola kan använda det svenska språket i tal och skrift på ett rikt och nyanserat sätt (förordning

[SKOLFS 2010:37] om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet). Motsvarande formulering finns i övriga läroplaner för de obligatoriska skolformerna.

### **Kursplanerna i svenska och svenska som andraspråk**

I grundskolan och grundsärskolan har varje ämne sin kursplan. I specialskolan och i sameskolan gäller huvudsakligen grundskolans kursplaner med vissa undantag.

Omkring en femtedel av timmarna i grundskolan, 1 490 timmar av 6 890 timmar, är avsatta för svenska eller svenska som andraspråk. En stor del av läroplanens breda kunskapsbegrepp kommer till uttryck inom dessa ämnen. Svenska som andraspråk har samma ställning som svenska, vilket har medfört att kursplanerna är mycket lika. Kursplanerna i de båda ämnena har till stora delar samma syften och mål. Hur undervisningen utformas och vilken tyngdpunkt olika delar av det centrala innehållet får kan, beroende på målgruppen, se olika ut i de olika ämnena.

Svenska som andraspråk syftar till att ge eleverna kunskaper i och om det svenska språket. I båda svenskämnen är betydelsen av att eleverna får vara språkligt aktiva framlyft, men det som främst skiljer de båda ämnena åt är att det i kursplanen för svenska som andraspråk betonas att undervisningen ska ge eleverna rika möjligheter att kommunicera på svenska utifrån sin kunskapsnivå, utan att ställa för tidiga krav på språklig korrekthet. I kursplanen för svenska som andraspråk finns också ett något starkare fokus på språkets form och ordbildning än i kursplanen för svenska.

Kursplanerna i svenska och svenska som andraspråk anger fem förmågor som eleverna ska ges förutsättningar att utveckla genom undervisningen. I kursplanen i svenska som andraspråk finns dessutom en sjätte förmåga angiven: att välja och använda språkliga strategier. I Skolverkets kommentarsmaterial till kursplanen i svenska som andraspråk anges att elever med annat modersmål behöver särskild undervisning i hur de på ett medvetet sätt själva kan välja att anpassa olika språkliga situationer för att förstå eller bli förstådda.

Det mesta av det centrala innehållet är gemensamt för de båda svenskämnen. Kursplanen i svenska som andraspråk har dock, förutom ett större fokus på språkets form och uppbyggnad, också

ett fokus på att undervisningen ska behandla hur eleverna kan relatera till sitt modersmål när de lär sig svenska. Kursplanen i svenska har i stället bl.a. ett fokus på de nordiska grannspråken och språkhistoria i det centrala innehållet. Kunskapskraven är anpassade efter dessa skillnader i långsiktiga mål och centralt innehåll.

Eftersom elever som har läst svenska som andraspråk ska ha samma möjligheter att klara sig i gymnasieskolan som de elever som har läst svenska ska nivån på kunskapskraven vara likvärdig i årskurs 9. Av Skolverkets kommentarsmaterial till kursplanen i svenska som andraspråk framgår dessutom att en elev som deltagit i undervisningen i svenska som andraspråk under grundskoletiden ska ha fått möjligheter att utveckla sitt svenska språk så långt att hen kan välja att läsa svenska i gymnasieskolan.

### **6.7.2 Nyanlända och svenska som andraspråk**

#### **Över 100 000 elever läser svenska som andraspråk men få når godkända betyg**

Antalet elever som har undervisning i svenska som andraspråk har ökat kraftigt de senaste åren. Av tabell 6.1 framgår att andelen elever som deltog i undervisningen läsåret 2016/17 var 10,6 procent. Pojkar deltar i större uträkning än flickor. Av samtliga elever i kommunala skolor läser cirka 11 procent svenska som andraspråk och i skolor med enskilda huvudmän läser cirka 6 procent svenska som andraspråk. Andelen varierar dock mellan de fristående skolornas inriktningar. I konfessionella fristående skolor är det betydligt fler elever som går i svenska som andraspråk.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Skolverket (2017). PM: Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2016/17.

**Tabell 6.1 Elever med undervisning i svenska som andraspråk (sva)**

Läsåren 2012/13–2016/17

Läsår	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Antal	68 691	79 147	86 373	96 686	108 087
Andel (%) av samtliga elever	7,6	8,6	9,1	9,8	10,6
<i>Varav flickor</i>	<i>32 661</i>	<i>37 348</i>	<i>40 612</i>	<i>44 629</i>	<i>48 728</i>
<i>Varav pojkar</i>	<i>36 030</i>	<i>41 799</i>	<i>45 761</i>	<i>52 057</i>	<i>59 359</i>

Källa: Skolverkets statistik i tabeller.

Av Skolverkets statistik framgår att andelen elever som uppnått kunskapskraven i svenska som andraspråk i årskurs 9, har minskat stadigt sedan 2006 då det var cirka 80 procent av eleverna som fick ett godkänt betyg. År 2015 har andelen elever som uppnått kunskapskraven i svenska som andraspråk sjunkit till 64 procent.<sup>14</sup> I övriga ämnen i grundskolan ligger andelen godkända elever på cirka 90 procent eller över, (se mer i tabell 3.6). När det gäller andel godkända nyanlända elever i ämnet, årskurs 9 läsåret 2015/16, framgår i tabell 6.2 att det endast var 38 procent av de nyinvandrade eleverna som fick ett godkänt betyg och 4 procent av eleverna med okänd bakgrund.

<sup>14</sup> Hämtat från Skolverkets databas Siris, graf "Andel som uppnått kunskapskraven per ämne årskurs 9, senaste tio åren".



**Tabell 6.2** Ämnesbetyg och betygspoäng i SVA för nyinvandrade, elever med utländsk bakgrund och okänd bakgrund

Ämnet svenska som andraspråk (sva)

Elever	Antal elever <sup>15</sup>	Andel (%) elever som erhållit visst betyg eller saknar underlag i ämnet							Genomsnittlig betygspoäng
		(-)	F	E	D	C	B	A	
Utländsk bakgrund									
2015/16	11 639	1,5	31,5	28,2	17,6	13,9	5,7	1,6	8,6
Nyinvandrade									
2015/16	4 602	2,2	59,4	21,4	9,0	5,3	2,2	0,5	4,7
Nyinvandrade 2014/15	3 756	3,1 <sup>16</sup>	62,9	18,1	8,0	5,6	1,8	0,7	4,2
Okänd bakgrund, 2015/16 <sup>17</sup>	4 579	6,5	89,2	2,4	0,9	0,6	..	..	0,6

Källa: Skolverket

När det gäller resultaten på nationella prov i svenska respektive svenska som andraspråk framgår också av Skolverkets statistik för årskurs 6 och 9 att det föreligger stora skillnader. I årskurs 9 är det cirka 96 procent som uppnår ett samlat provbetyg (A–E) i svenska. I svenska som andraspråk är det cirka 73 procent som uppnår ett samlat provbetyg (A–E).

Ämnet svenska som andraspråk är riktat till elever som har behov av det. Det gäller elever som har ett annat modersmål än svenska, elever som har svenska som modersmål och som har tagits in från skolor i utlandet eller elever som har invandrat till Sverige och som har svenska som huvudsakligt umgängesspråk med en vårdnadshavare. De nyanlända eleverna ingår i det första ledet men målgruppen för svenska som andraspråk är mycket bredare och mer heterogen målgrupp än de nyanlända eleverna. Ämnet ska med andra ord fungera både för elever helt utan svenskkunskaper, men även för elever som är födda i Sverige som är tvåspråkiga. En nyanländ elev behöver koncentrera sig på det nya språkets bas och uppbyggnad vilket en elev som har språket som modersmål eller ändå behärskar språket väl inte har samma behov av. Att svenska

<sup>15</sup> Som erhållit betyg eller saknar underlag i ämnet.

<sup>16</sup> Läsåret 2014/15 angavs i tabellen ej (-) utan siffra för andel underlag saknas.

<sup>17</sup> Begreppet okänd bakgrund infördes först vid läsåret 2015/16. Uppgifter om läsåret 2014/15 och tidigare läsåret saknas därför för denna grupp elever.

som andraspråk ska vara likvärdigt med svenska har dock medfört att skillnaden mellan ämnens kursplaner är liten, framför allt inom den obligatoriska skolan.

Detta medför att nyanlända elever som är nybörjare i svenska av naturliga skäl ofta har små möjligheter att snabbt nå godkänt resultat i ett ämne som håller likvärdig nivå med svenska. Många elever når därför under lång tid inte upp till kunskapskravet för betyget E, trots ambitiösa ansträngningar och stora framsteg utifrån sina utgångslägen.

### **Skolverkets bedömningsstöd för nyanlända elevers språkutveckling, Bygga svenska**

Materialet publicerades 2017 och utgör ett stöd för lärare att observera nyanlända elevers språkutveckling – från nybörjarnivå till avancerad nivå. Materialet innehåller en bedömningsmodell med åldersrelaterade beskrivningar av elevens språkliga utveckling i fem steg. Varje steg omfattar en beskrivning av typiska drag för språkutvecklingen på respektive steg, samt observationspunkter som läraren kan använda för att systematiskt följa elevens framsteg. Till varje steg finns också exempel på hur lärare kan stödja elevernas vidare utveckling.

Bygga svenska vänder sig till alla lärare som undervisar nyanlända elever i grundskolan och på gymnasieskolans introduktionsprogram. Materialet finns för årskurserna 1–3, 4–6 och 7–9 samt gymnasieskolans introduktionsprogram.<sup>18</sup>

Enligt Skolverket är det önskvärt att det är en lärare med utbildning i svenska som andraspråk som bedömer språkutvecklingen hos nyanlända elever. Övriga lärare behöver dock, enligt Skolverket, också känna till vad som kännetecknar utvecklingen av ett andraspråk för att kunna stödja nyanlända elevers språkutveckling i det egna ämnet.

Materialet är uppbyggt i fem steg. Steg 1 till 3 beskriver en grundläggande nivå i utvecklingen av ett andraspråk. Steg 4 och 5 är ett stöd för lärare och elever att uppmärksamma vad som är särskilt utmanande för att utveckla ett mer avancerat andraspråk. De fem

---

<sup>18</sup> Skolverket (2017). Bygga svenska – ett bedömningsstöd för nyanlända elevers språkutveckling.

stegen är således inte kopplade till något enskilt skolämne eller några kunskapskrav. Beskrivningarna av de fem stegen motsvarar inte de olika kunskapskraven i ämnena svenska som andraspråk eller svenska. Materialet är i stället ett stöd för att hjälpa en elev att se sina framsteg redan som helt ny i språket.

Eftersom det tar olika hur lång tid för nyanlända elever att utveckla ett tillräckligt avancerat andraspråk för att kunna delta självständigt i den ordinarie undervisningen kan lärare, enligt Skolverket, även använda materialet för att bedöma språkutvecklingen hos elever som har ett annat modersmål än svenska och som inte definieras som nyanlända enligt skollagen, men som ändå behöver stöttning och återkoppling i sin andraspråksutveckling. Då är det framför allt steg 4 och steg 5 i bedömningsmodellen som kan vara aktuella för de elever som har bott länge i landet. De här eleverna har i de flesta fall utvecklat ett väl fungerande språk med flyt och grammatisk korrekthet, men de kan fortfarande behöva stöttning för att utveckla, fördjupa och bredda sin svenska.<sup>19</sup>

### Fortbildningsinsatser i svenska som andra språk

Regeringen genomför för närvarande flera satsningar för att öka andelen behöriga lärare, exempelvis pågår omfattande satsningar inom Lärarlyftet. Den 15 juli 2016 trädde också förordningen (2016:709) om statsbidrag för fortbildning av lärare när det gäller svenska som andraspråk och kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare i kraft. Förordningen innehåller bestämmelser om statsbidrag för fortbildning av lärare som syftar till att bl.a. ge dem behörighet att undervisa i ämnet svenska som andraspråk eller kunskaper inom ämnet svenska som andraspråk. Utbildningen ska ges i form av kurser inom ramen för Lärarlyftet.

Därutöver erbjuder Skolverket en introduktionskurs i svenska som andraspråk som bl.a. syftar till att öka lärarens kompetens i svenska som andraspråk och utveckla undervisningen för att stärka flerspråkiga och nyanlända elever. Kursen står öppen för alla lärare, oavsett vilket ämne läraren undervisar i.

---

<sup>19</sup> Skolverket (2017). Bygga svenska – ett bedömningsstöd för nyanlända elevers språkutveckling.

## Det behövs ytterligare fortbildningsinsatser i svenska som andraspråk

I utredningens huvudmannakontakter har det framkommit att det finns ett stort behov av att fler lärare blir behöriga i svenska som andraspråk, men också att redan behöriga lärare får möjlighet till fortbildning. Det som efterfrågas är distansutbildningar på halv- eller kvartsfart. Nästan samtliga kontakter uppger att det är en stor brist på behöriga lärare i svenska som andraspråk. Det har också påpekats att det finns lärare som har behörighet i svenska som andraspråk, men som aldrig undervisat i ämnet eller haft ämnet i sin utbildning. Tidigare fick t.ex. lärare med behörighet i svenska i årskurs 1–3 även behörighet i svenska som andraspråk i nämnda årskurser, trots att ämnet inte ingått i lärarens utbildning.

Regeringen har i direktivet till utredningen Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner (dir. 2016:76) anfört att de möjliga utbildningsvägarna är begränsade i ämnet svenska som andraspråk trots att ämnet förekommer i stora delar av skolväsendet. Vägen till behörighet går även här via en ämneslärarutbildning eller att en tidigare examen kompletteras med ytterligare ämneskunskaper. Det finns därför skäl att se över möjligheterna att läsa ämnet svenska som andraspråk inom ramen för fler behörighetsgivande examina än vad som i dag är möjligt. Regeringen menar vidare att det också kan behövas generella justeringar av t.ex. grundläraresexamen för att ytterligare stärka lärares kompetens när det gäller barns och elevers språkinlärning och språkutveckling, såväl när det gäller barn och elever med svenska som modersmål som de med ett annat modersmål än svenska. Den särskilda utredaren ska därför bl.a. föreslå hur fler behörighetsgivande examina kan omfatta ämnena modersmål eller svenska som andraspråk och föreslå hur lärares och förskollärares kompetens inom språkinlärning och språkutveckling ytterligare kan stärkas. Uppdraget ska redovisas den 1 december 2017.

Vi finner inte skäl att här föreslå fortbildningsinsatser för lärare i svenska som andraspråk eftersom ovan nämnd utredning har i uppdrag att utreda frågan.

### 6.7.3 Utredningens förslag

#### Utredning om svenska och svenska som andraspråk

**Förslag:** En särskild utredare ska tillsättas för att göra en bred översyn av ämnena svenska och svenska som andraspråk inom den obligatoriska skolan, gymnasie- och gymnasiesärskolan samt den kommunala vuxenutbildningen i syfte att säkerställa att alla elevgruppers behov av svenskundervisning tillgodoses. I en sådan utredning bör särskilt ingå en analys av nyanlända elevers behov av svenska som nybörjarspråk inom de obligatoriska skolformerna och gymnasie- och gymnasiesärskolan. Vidare bör en översyn av ämnena omfatta en analys av hur lärarförsörjningen påverkas vid en eventuell förändring av ämnena och hur innehållet i lärarutbildningarna och behörighetsbestämmelserna kan behöva förändras.

#### *Skälen för utredningens förslag*

Sedan ämnet svenska som andra språk introducerades i slutet av 1970-talet och fick status som behörighetsgivande ämne till högskolestudier 1995 har forskning presenterats om ämnets status, organisation och innehåll. I samband med implementeringen följde en del konflikter som verkade handla om ämnets status i relation till dess tvillingämne svenska. I det sammanhanget har svenska som andra språk setts som något som bidrar till att särskilja och förstärka uppdelningen mellan eleverna i vi och dem, invandrare och svenskar. Det finns dock forskning som tar avstånd från ämnets stigmatisering och framhåller dess pedagogiska struktur och fördelar innehållsmässigt därför att ämnet är anpassade till barn med ett annat modersmål än svenska.

Enligt bl.a. Skolinspektionen råder det olika uppfattningar bland skolledningar och lärare om ämnet svenska som andraspråk och vilka elever som ska få undervisning i ämnet i stället för svenska. Ämnet används också, enligt Skolinspektionen, som ren färdighetsträning utan sammanhang med det övriga innehållet i skolan. En vanlig uppfattning har även varit att det är de flerspråkiga elever som mera allmänt behöver stöd i svenska eller de elever som behöver ett förenklat undervisningsspråk som är aktuella för undervisningen. En

del skolor, och ibland även kommuner, har också hävdad att kursplanerna i svenska och svenska som andraspråk är så pass lika att det är bättre att låta all undervisning för samtliga elever genomsyras av ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt i stället för att undervisa vissa elever i svenska som andraspråk.<sup>20</sup>

Utifrån ämnet som pedagogisk praktik verkar forskarna dock vara relativt överens om att svenska som andraspråk genom sin struktur, sitt innehåll och sin undervisningsidé ger en struktur för elever som inte har svenska som modersmål och som inte bedömts ha uppnått kunskaperna motsvarande förstaspråksnivån, så att de snabbare och mer på djupet kan uppnå den nivån.<sup>21</sup>

Utredningen kan konstatera att det i dagens svenska skola finns elever med mycket olika kunskaper i det svenska språket. Alla dessa elever bör möta en undervisning som utgår från de behov som eleven har och från den språkliga nivå som eleven befinner sig på. I dagens system kan svenska språket enbart läsas enligt kursplanerna i ämnena svenska eller svenska som andraspråk inom den obligatoriska skolan, till skillnad från den kommunala vuxenutbildningen där även språkkursen svenska för invandrare finns. Utredningen bedömer att det är mycket liten skillnad mellan kursplanerna i svenska och svenska som andraspråk, varför dessa kursplaner inte kan anses tillgodose de stora spektrum av behov som eleverna inom den svenska skolan har.

Statistiken visar också att ämnet svenska som andraspråk har låg måluppfyllelse och att resultatet sjunker för varje år. Det saknas även tydliga regler för vilka elever som tillhör ämnets målgrupp och det finns inte heller bestämmelser om vad som avgör när en elev ska upphöra att läsa svenska som andraspråk och övergå till att läsa svenska.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen 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.

---

<sup>20</sup> Skolinspektionen (2010). Språk- och kunskapsutveckling hos barn och elev med annat modersmål.

<sup>21</sup> Bunar (2010). Nyanlända och lärande – en forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan.

*Svenska som nybörjarspråk*

Inom den kommunala vuxenutbildningen finns kursplanen för svenska för invandrare (sfi), vilken är en renodlad språkkursplan som syftar till språkanvändning i vardags-, samhälls- och arbetsliv. Den är också inriktad mot fortsatt utveckling av språkkunskaperna. Någon motsvarande språkkursplan finns inte inom den obligatoriska skolan eller gymnasie- eller gymnasiesärskolan. Varken i kursplanen för svenska eller svenska som andraspråk finns skrivningar om grundläggande språkinläring i de högre årskurserna inom den obligatoriska skolan eller i gymnasie- eller gymnasiesärskolan. Av Skolinspektionens granskning 2009<sup>22</sup> framkommer dock att det är vanligt att nyanlända elever i gymnasieskolan, och i ett fall även i grundskolan, inledningsvis och rutinmässigt får lära sig svenska enligt kursplanerna i sfi, för att först därefter övergå till grundskolans kursplan i svenska som andraspråk. Som skäl anger rektorer och lärare att nivån i sfi är lägre än i svenska som andraspråk.

Utredningen finner mot denna bakgrund att det finns skäl att utreda vidare på vilket sätt ämnena svenska och svenska som andraspråk behöver förändras för att ge t.ex. elever som är nybörjare i det svenska språket inom den obligatoriska skolan och gymnasie- och gymnasiesärskolan relevant språkundervisning som ger dem goda förutsättningar att lyckas med sin utbildning. Förändringar som skulle kunna utredas är t.ex. om det finns behov av att skapa ytterligare ett ämne utöver svenska och svenska som andraspråk, alternativt att göra om något av dessa ämnen eller att komplettera med grundläggande språkinläring i respektive ämnens kursplaner.

*En analys av lärarförsörjningen och innehållet i lärarutbildningarna och behörighetsbestämmelserna behöver ingå i utredningen*

Mot bakgrund av det som anförts ovan bedömer utredningen att en särskild utredare bör tillsättas för att göra en bred översyn av ämnena svenska och svenska som andraspråk inom den obligatoriska skolan, gymnasie- och gymnasiesärskolan samt den kommunala vuxenutbildningen i syfte att säkerställa att alla elevgruppers behov av svensk-

---

<sup>22</sup> Skolinspektionen (2009). Utbildning för nyanlända elever – rätten till en god utbildning i en trygg miljö.

undervisning tillgodoses. I en sådan utredning bör särskilt ingå en analys av nyanlända elevers behov av svenska som nybörjarspråk inom de obligatoriska skolformerna och gymnasie- och gymnasiesärskolan. Eftersom behoven av förändringar kan se olika ut beroende på skolform och eftersom eleverna på ett smidigt och effektivt sätt bör kunna ta sig vidare i ett sammanhållet skolsystem är det nödvändigt att en analys görs av ämnena som sådana i alla aktuella skolformer. Eventuella förändringar i ämnena kan också påverka lärarförsörjningen på olika sätt i de olika skolformerna. Därför bör en översyn av ämnena även omfatta en analys av hur lärarförsörjningen kan komma att påverkas i aktuella skolformer och en analys av hur innehållet i lärarutbildningarna och behörighetsbestämmelserna kan behöva förändras.

### **Bedömningsstöd kopplat till kursplanerna och stödmaterial i alfabetisering**

**Förslag:** Skolverket ska få i uppdrag att komplettera bedömningsstödet, Bygga svenska, med vägledning för hur stödet ska användas i förhållande till kursplanerna och kunskapskraven i svenska och svenska som andraspråk inom grundskolan och gymnasieskolans introduktionsprogram.

Skolverket ska också få i uppdrag att ta fram ett stödmaterial i alfabetisering och läs- och skrivinlärning inom samma skolformer.

#### *Skälen för utredningens förslag*

Liksom nämnts i avsnitt 5.4.1 är nyanlända elever som regel nybörjare i det svenska språket. Kursplaner och kunskapskrav i svenska och svenska som andraspråk ger inget stöd till läraren om hur undervisningen ska planeras och hur kunskaperna ska bedömas när en elev är nybörjare i svenska språket. Det innebär att varje lärare själv måste anpassa gällande kursplan och kunskapskrav för exempelvis årskurs 7–9 för att kunna ge adekvat undervisning och göra en korrekt bedömning av elevens kunskaper. Detta leder, enligt utredningens uppfattning, till minskad likvärdighet för eleverna.



Nyanlända elever som går i årskurs 7–9 ska få sin undervisning enligt kursplanen i de olika ämnena för årskurs 7–9 och det finns inga möjligheter för läraren eller skolan att göra avsteg från det. Det har dock framkommit i utredningens kontakter att elever i årskurs 7–9 och på språkinträdning har blivit bedömda mot kunskapskraven i t.ex. årskurs 6 i svenska som andraspråk. Utredningen anser därför att det är uppenbart att det finns ett behov av nationellt stöd för att upprätthålla en likvärdig utbildning för dessa elever.

Såsom nämnts i avsnitt 6.5 ställs höga krav på läraren som ska undervisa nyanlända elever, både i kunskap och i erfarenhet. Utifrån den situation som råder i dag med brist på behöriga lärare i undervisningen och lärare utan erfarenhet av undervisning i ämnet svenska som andraspråk har huvudmännen lyft att ett bedömningsstöd skulle vara ett stort stöd.

Skolverket har nyligen tagit fram ett bedömningsstöd för nyanländas språkutveckling, Bygga svenska. Bedömningsstödet anger dock inte hur språkutvecklingen förhåller sig till kursplanerna och kunskapskraven i svenska och svenska som andra språk. Risken är därför att det fortfarande är upp till varje lärare att utan stöd omvandla kursplanen i svenska och svenska som andraspråk till nybörjarnivå och att bedömningarna gentemot kunskapskraven görs olika. Detta innebär att elevens rätt till en likvärdig utbildning inte gagnas. Utredningen anser därför att det finns skäl att ge Skolverket i uppdrag att komplettera bedömningsstödet, Bygga svenska, med hur stödet ska användas i förhållande till kursplanerna och kunskapskraven i svenska och svenska som andraspråk inom grundskolan och gymnasieskolans introduktionsprogram.

### *Stödmaterial i alfabetisering*

Som redogjorts för i avsnitt 3.5 har det skett en ökning av de nyanlända elever som har en bristande utbildningsbakgrund. I utredningens huvudmannakontakter har också redogjorts för att de tar emot fler elever som inte har någon skolbakgrund alls. Huvudmännen möter därför i större utsträckning en ny uppgift, nämligen att undervisa äldre elever i grundläggande läs- och skrivförmåga. Styr dokumenten som gäller grund- och gymnasieskolan dock ingen vägledning för hur sådan undervisning ska utformas. Inte heller utgör

alfabetisering och grundläggande läs- och skrivinlärning för elever som går i de högre årskurserna i grundskolan eller gymnasieskolans introduktionsprogram något större moment på lärarutbildningarna. Utredningen har uppfattat att det finns ett stort behov av nationellt stödmaterial för att undervisningen ska bli likvärdig för eleverna.

Skolverket har under 2016 gett ut ett stödmaterial för alfabetisering inom den kommunala vuxenutbildningen. Det finns dock inget motsvarande stödmaterial för alfabetisering inom grund- eller gymnasieskolans introduktionsprogram. Utredningen bedömer att det även finns ett behov av ett anpassat stödmaterial för de elever som tillhör nämnda skolformers målgrupp.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att Skolverket bör ges i uppdrag att utforma ett stödmaterial i alfabetisering och läs- och skrivinlärning inom grundskolan och gymnasieskolans introduktionsprogram.

## 6.8 Modersmålsundervisning

Syftet med undervisningen i ämnet modersmål är att eleverna utvecklar kunskaper i och om sitt modersmål. Genom undervisningen ska eleverna ges möjlighet att utveckla sitt tal- och skriftspråk så att de får tilltro till sin språkförmåga och kan uttrycka sig i olika sammanhang och för skilda syften. Undervisningen ska bidra till att eleverna erövrar kunskaper om modersmålets uppbyggnad och blir medvetna om modersmålets betydelse för det egna lärandet i olika skolämnen.<sup>23</sup>

Modersmålsspråkets betydelse för andraspråksinlärning har debatterats men forskarvärlden tycks vara relativt enig i dess viktiga betydelse, även om det finns olika åsikter om hur modersmåls- och andraspråksundervisning bäst ska organiseras. Det finns studier som visat att satsningar på modersmålet har en positiv och stor betydelse för tvåspråkiga elevers andraspråksutveckling och allmänna skolframgång. Det är således inte en belastning att lära sig flera språk

---

<sup>23</sup> Kursplanen i modersmål.

utan snarare en resurs (se avsnitt 4.2.7 om modersmålets betydelse för andraspråkinlärning.)<sup>24</sup>

I grunden handlar det om att individer lär bäst på ett språk som individen förstår. Så länge eleverna inte behärskar undervisningsspråket kommer de att ha sämre förutsättningar till kunskapsinhämtning än svenskspråkiga elever som undervisas på det språk de är bäst på. För att inte hamna efter jämnåriga kamrater i sin kunskapsutveckling rekommenderas därför av forskare att flerspråkiga elever får fortsätta att utveckla och använda det språk de kan bäst i skolarbetet, parallellt med svenskan.<sup>25</sup>

Enligt Myndigheten för skolutveckling<sup>26</sup> finns också positiva samband mellan undervisningen i modersmål och elevernas kunskapsresultat. I en av deras rapporter anges att sent anlända elever som hade läst, tillgodogjort sig och fått minst godkänt betyg i modersmålsundervisningen i högre utsträckning var behöriga till gymnasieskolan, jämfört med övriga som inte hade gått, inte nått målen eller inte erbjudits modersmålsundervisning. Skolverket har också gjort en undersökning som visat att ett högre genomsnittligt meritvärde är synligt för elever med utländsk bakgrund, oavsett om de är födda i Sverige eller födda utomlands, som deltagit i modersmålsundervisning.<sup>27</sup>

### 6.8.1 Gällande rätt

Elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan gymnasieskolan och gymnasiesärskolan har, om vissa förutsättningar är uppfyllda, rätt till modersmålsundervisning. Enligt skollagen ska elever i de obligatoriska skolformerna (grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan) som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska erbjudas modersmålsundervisning om detta språk är det dagliga umgängesspråket i hemmet och eleven har

---

<sup>24</sup> Skolverket (2012). Greppa språket! Ämnesdidaktiska perspektiv på flerspråkighet (Refereras till t.ex. Cummins 1997; Hyltenstam & Tuomela 1996; Parszyk, 2007; Thomas & Collier 1997).

<sup>25</sup> Skolinspektionen (2010). Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska.

<sup>26</sup> Myndigheten avvecklades år 2008.

<sup>27</sup> Myndigheten för skolutveckling (2005). Vid sidan av eller mitt i? – om undervisningen för sent anlända elever i grund- och gymnasieskolan och Skolverkets (2008). Med annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet.

grundläggande kunskaper i språket. Om modersmålet avser något av de nationella minoritetsspråken ska dock undervisningen som utgångspunkt alltid erbjudas i grundskolan och grundsärskolan (10 kap. 7 § och 11 kap. 10 § skollagen). Enligt 7 § språklagen (2009:600) är de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska.

För gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är den enda skillnaden jämfört med de obligatoriska skolformerna att det krävs att eleven ska ha goda kunskaper i modersmålet, inte bara grundläggande kunskaper. Även för de nationella minoritetsspråken krävs goda kunskaper i språket, men kravet på att modersmålet ska vara det dagliga umgängesspråket behöver, likt för de obligatoriska skolformerna, inte heller vara uppfyllt för modersmålsundervisning på ett minoritetsspråk inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan (15 kap. 19 §, 18 kap. 19 § skollagen).

Kompletterande bestämmelser om modersmålsundervisning finns i 5 kap. 7–13 §§ skolförordningen och för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan i 4 kap. 15–21 §§ gymnasieförordningen (2010:2039). Bland dessa föreskrifter finns en bestämmelse om att huvudmannen är skyldig att erbjuda elever som är adoptivbarn och har ett annat ett annat modersmål än svenska modersmålsundervisning, även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet. Det finns dock bestämmelser om att en huvudman bara är skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett visst språk om det finns en lämplig lärare att tillgå. Det krävs därutöver, förutom för de nationella minoritetsspråken, att minst fem elever (hos huvudmannen) som ska erbjudas sådan undervisning i språket önskar det (5 kap. 10 § skolförordningen, 4 kap. 19 § gymnasieförordningen).

Av nämnda föreskrifter framgår också att modersmålsundervisning för de obligatoriska skolformerna får anordnas som språkval i grundskolan och specialskolan, som elevens val, inom ramen för skolans val, eller utanför den garanterade undervisningstiden (5 kap. 8 § skolförordningen).

För de frivilliga skolformerna får modersmålsundervisning anordnas som individuellt val, utökat program, eller som ersättning för undervisning i andra språk än svenska, svenska som andraspråk och engelska (4 kap. 17 § gymnasieförordningen).

Bland de övriga föreskrifterna kan även nämnas att det finns bestämmelser som begränsar omfattningen av huvudmannens skyldig-

het att erbjuda modersmålsundervisning till sju läsår under elevens skoltid. Inte heller denna begränsning gäller dock för minoritetsspråken och inte heller för ett nordiskt språk (5 kap. 11 § skolförordningen, 4 kap. 18 § gymnasieförordningen). Det är rektor som beslutar om rätt till modersmålsundervisning, dvs. vilka elever som ingår i kategorin berättigade.

### 6.8.2 Antal elever berättigade till modersmålsundervisning

Läsåret 2016/17 rapporterades att 275 329 grundskoleelever var berättigade till modersmålsundervisning, vilket motsvarar 27 procent av samtliga elever. Andelen elever som är berättigade till undervisningen har ökat kraftigt de senaste åren. Läsåret 2010/11 var det 181 412 grundskoleelever som var berättigade vilket motsvarade 20,5 procent av samtliga elever det läsåret.<sup>28</sup> Skolornas kännedom om antalet berättigade elever uppkommer vanligen genom att vårdnadshavare fyller i uppgifter om förekomst av annat modersmål i en blankett till skolan eller genom att det kommer in en ansökan om modersmålsundervisning till skolan. Detta innebär att statistiken inte redovisar det totala antalet berättigade till modersmålsundervisning utan i stället det antal som skolorna har kännedom om.<sup>29</sup>

Modersmålsundervisning är frivilligt för eleven och av de som var berättigade deltog 57 procent av eleverna läsåret 2015/16 i undervisningen, vilket är en liten ökning jämfört med föregående läsår. Andelen har varierat mellan 54 och 56 procent de senaste sex åren. Av de elever som är berättigade deltar drygt 58 procent av flickorna och nästan 56 procent av pojkarna. Det vanligast förekommande språket är arabiska. Det är nästan 64 300 elever som är berättigade till modersmålsundervisning i arabiska och det är drygt 42 600 som deltar. Näst vanligaste språket är somaliska som 20 700 elever är berättigade till och där drygt 15 300 elever deltar i undervisningen.<sup>30</sup>

Modersmål är ett ämne som flertalet nyanlända elever når ett godkänt betyg i. Det är 95 procent av de nyinvandrade eleverna och 81 procent av eleverna med okänd bakgrund som uppnår ett godkänt

<sup>28</sup> Skolverkets statistik i tabeller, tabell 8 A: Elever med undervisning i modersmål och svenska som andraspråk (sva) läsåren 2012/13–2016/17.

<sup>29</sup> Skolverket (2017). PM: Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2016/17.

<sup>30</sup> Skolverket (2017). PM: Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2016/17.

betyg läsåret 2015/16. Det är således en fördel för eleven att få modersmålsundervisning eftersom det krävs ett visst antal godkända betyg i grundskolan för att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program, se vidare avsnitt 8.2.3.

**Tabell 6.3 Fördelning av ämnesbetyg och underlag saknas samt genomsnittlig betygspoäng i årskurs 9, läsåret 2015/16**

Ämnet Modersmål

	Antal elever	Andel(%) elever som erhållit visst betyg eller saknar underlag i ämnet							Genomsnittlig betygspoäng
		(-)	F	E	D	C	B	A	
Nyinvandrade elever	3 382	3,1	2,2	5,7	7,9	16,3	25,9	38,9	16,8
Elver m okänd bakgrund	2 104	8,0	11,0	11,7	11,7	21,4	21,2	14,9	13,6
Elever med utländsk bakgrund	11 233	3,4	1,4	7,3	9,2	19,1	24,5	35,1	16,6

Källa: Skolverket

Eftersom huvudregeln är att platserna vid urval till de nationella programmen i gymnasieskolan fördelas mellan de sökande med betygen som grund, genom s.k. meritvärde, innebär modersmålsundervisning också ofta en konkurrensfördel för den enskilde eleven vid en sådan ansökan eftersom ett stort antal elever får höga betyg i ämnet modersmål (se vidare om meritvärde i avsnitt 3.6.2).

### 6.8.3 Elever som har kommit som ensamkommande barn och modersmålsundervisning

I dag finns inte rätt enligt skolförfattningarna för ensamkommande barn, till skillnad från adoptivbarn, att få modersmålsundervisning om de inte har modersmålet som dagligt umgängesspråk i hemmet i Sverige. Det har också till utredningen signalerats att det inte är självklart hur bestämmelserna om modersmålsundervisning ska tillämpas när det gäller ensamkommande barn. I kontakter med Skolinspektionen har dock framkommit att många elever som kommer till Sverige som ensamkommande ändå får tillgång till modersmåls-

undervisning i praktiken. Såvitt utredningen erfar tillämpar dock huvudmännen bestämmelserna olika.

#### 6.8.4 Utredningens förslag

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

**Förslag:** Huvudmannen ska vara skyldig att erbjuda modersmålsundervisning till elever i de obligatoriska skolformerna och gymnasie- och gymnasiesärskolan som är ensamkommande barn, om de har ett annat modersmål än svenska, även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet.

##### *Skälen för utredningens förslag*

Modersmålet har stor betydelse för barns språk-, identitets-, personlighets- och tankeutveckling. Ett välutvecklat modersmål ger bra förutsättningar att lära sig svenska, andra språk och andra ämnen. Modersmålsundervisning är därför viktigt för många elevers språk- och kunskapsutveckling.<sup>31</sup> När eleven får visa sina kunskaper på sitt starkaste språk, vilka annars inte kan uttryckas fullt ut på grund av otillräcklig svenska, stärker det självförtroendet och studiemotivationen. Tidigare studier har som nämnts ovan visat att elever som läser sitt modersmål generellt har bättre betyg i alla skolans ämnen.<sup>32</sup>

Undervisning i ämnet modersmål kan dessutom ge de nyanlända eleverna stora möjligheter att få godkänt i ett ämne som ligger till grund för behörighet till gymnasieskolans nationella program eftersom statistiken visar att det endast är en mindre del av eleverna som inte når godkänt i ämnet. Statistiken visar på att eleverna som undervisas i stor utsträckning får höga betyg, vilket dessutom ger högre meritvärde vid antagningen till det nationella programmet.

När det gäller asylsökande barn och ungdomar som kommer till Sverige utan vårdnadshavare, s.k. ensamkommande barn enligt 1 §

<sup>31</sup> Skolverket (2015). Studiehandedning på modersmålet – att stödja kunskapsutvecklingen hos flerspråkiga elever.

<sup>32</sup> Skolverket (2008). Med annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet.

femte stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande (LMA), placeras dessa vanligtvis i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende (HVB), se även avsnitt 7.3.1. Det innebär i praktiken att dessa barn eller ungdomar har svårt att uppfylla kravet på att modersmålet ska vara elevens dagliga umgängesspråk i hemmet, såvida inte eleven är placerad i ett familjehem som talar samma modersmål. Det innebär att en relativt stor grupp av de nyanlända eleverna enligt bestämmelserna riskerar att stå utan det bidrag till framgång som modersmålsundervisning kan vara.

I bestämmelserna om modersmål finns en rätt för adoptivbarn, som har ett annat modersmål än svenska, att få modersmålsundervisning trots att modersmålet inte är elevens dagliga umgängesspråk (se 5 kap. 7 § skolförordningen och 4 kap. 15 § gymnasieförordningen). I skollagen finns den grundläggande principen om att alla elever ska, oberoende av geografisk hemvist, och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet (1 kap. 8 § skollagen). Enligt utredningens uppfattning finns det inget skäl till att göra skillnad mellan elever som är adopterade och därför inte talar modersmålet i hemmet och elever som kommer till Sverige som asylsökande utan vårdnadshavare och av den anledningen inte har modersmålet som dagligt umgängesspråk i hemmet. Utredningen föreslår därför att huvudmännen ska vara skyldiga att erbjuda elever som är ensamkommande barn, i den mening som avses i 1 § 5 stycket LMA, och har ett annat modersmål än svenska modersmålsundervisning, även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk. Utredningen föreslår att detta ska gälla både inom den obligatoriska skolan och gymnasie- och gymnasiesärskolan.



## 7 Övergångar mellan skolenheter och mellan grundskola och gymnasieskola

### 7.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har i uppdrag att utreda på vilket sätt undervisningen kan anpassas för att på bästa sätt stödja kunskapsutvecklingen hos nyanlända elever med kort skolbakgrund med målet att de ska bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Utredningen har också i uppdrag att utreda hur elever med god skolunderbyggnad, men som är nybörjare i svenska språket, kan ges bättre förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. I enlighet med direktivet ska utgångspunkten vara ett sammanhållet skolsystem som möjliggör en långsiktig planering för varje elevs kunskapsutveckling, utformad efter elevens individuella förutsättningar. För att främja skolgången för de asylsökande elever som flyttas mellan Migrationsverkets olika boenden och olika skolhuvudmän behöver det utredas hur dessa elever ska kunna ges en så sammanhållen utbildning som möjligt. Utredningen ska därför också utreda 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 analysera hur övergången från olika huvudmän och skolor kan förbättras för de elever som flyttar.

I det här kapitlet redogör utredningen för vem som ansvarar för skolgången för elever som flyttar och boendesituationen för asylsökande elever och hur de påverkar skolgången. Vidare redogörs för vad som gäller vid övergångar mellan skolenheter och mellan grundskola och gymnasieskola samt vilka problem som föreligger på området. Avslutningsvis presenteras utredningens förslag.

## 7.2 Vem ansvarar för nyanlända elevers skolgång vid flytt

### 7.2.1 Nyanlända elever är en rörlig elevgrupp

Flera huvudmän har i intervjuerna lyft problematiken kring att nyanlända elever flyttas runt inledningsvis och att det påverkar eleverna negativt, i synnerhet om eleven har etablerat sig någonstans (se avsnitt 4.5.13). Oavsett skäl till flytt så kan det innebära ett tapp i information om eleven och det upplevs som väldigt ineffektivt att eleven många gånger får börja om sin skolgång. De finns exempel på elever som t.ex. kartlagts flera gånger och att eleverna fått börja om i förberedelseklass på nytt när de flyttat till en ny kommun. Att elever flyttas runt och får lära känna nya skolor, lärare och elever anses inte heller bra ur ett socialt- och trygghetsperspektiv. Några huvudmän efterlyser ett större helhetsgrepp kring hur man flyttar runt asylsökande och i synnerhet skolbarn.

I stort sett alla kommuner som i sin skola tagit emot inflyttade nyanlända elever från en annan huvudman upplever att dokumentation om skolgång, främst kartläggningen men även den skriftliga individuella utvecklingsplanen (IUP), skriftliga bedömningar m.m. vanligtvis inte följer med till kommunen. Kommunerna anger att de därför lägger väldigt mycket tid på att försöka få tag på tidigare dokumentation för att få information om elevens skolbakgrund och kunskaper.

För att stärka nyanlända elevers kontinuitet i sin utbildning framhåller många huvudmän vikten av att säkerställa en ordentlig dokumentation av elevens skolgång. Dels efterfrågas den inledande kartläggningen, dels en bild över vilken undervisning eleven fått. Huvudmännen menar vidare att de vet alldeles för lite om vad eleven kan och att det svårt för eleverna att själva ha kontroll över vad de läst och gjort sedan de kom till Sverige. Eleverna kan ha varit på mottagningsenhet, förberedelseklass eller i en ordinarie klass innan de kommer till en annan skola eller ny kommun. Uppföljningssystemet varierar också vanligtvis mellan kommuner och kan vara olika omfattande.

Ett antal huvudmän föreslår att formerna för överlämnande från en skolhuvudman till en annan bör regleras t.ex. genom att införa en form av skyldighet för de som tar emot eller lämnar att överföra information så att eleven får fortsätta i de ämnen de påbörjat i stället

för att börja på noll. Någon form av enklare blankett eller plan efterfrågas också. Det framkommer även i intervjuerna att några kommunala och enskilda huvudmän redan har tagit fram en sådan plan där det t.ex. kan stå vilka ämnen eleven läser eller läst. När eleven har fått omdömen av tidigare lärare som har följt med till nästa skola berättas att det har varit väldigt användbart för mottagande skola.

### **7.2.2 Nyanlända elever med uppehållstillstånd som ligger till grund för folkbokföring – skolpliktiga elever**

Hemkommunen har ansvar för att skolpliktiga barn får föreskriven utbildning och fullgör sin skolgång (7 kap. 21 och 22 §§ skollagen). Detta gäller oavsett var eleven går i skola. Ansvaret innebär att hemkommunen måste hålla sig informerad om skolgång och frånvaro. Kommunerna har inte sällan utarbetat centrala riktlinjer för skolpliktsbevakning och för övergångar mellan skolformer. De centrala riktlinjerna kan sedan utgöra grunden för lokala handlingsplaner i respektive skola. Det är oftast rektor som ansvarar för att detta arbete bedrivs. Vid utarbetandet av handlingsplaner kan elevhälsan, specialpedagoger, pedagoger liksom studie- och yrkesvägledare spela stor roll. Pedagogerna som arbetar närmast eleven, kan ofta ha ansvaret att samla och dokumentera information och iakttagelser om barnets utveckling kunskapsmässigt, extraanpassningar som tycks fungera, närvarorapportering, samverkan med föräldrar och övrig personal på skolan. Skolverket har i stödmaterial tagit fram förslag till centrala riktlinjer och lokala handlingsplaner.<sup>1</sup>

### **7.2.3 Nyanlända asylsökande elever – elever utan skolplikt**

Enligt 7 kap. 2 § tredje stycket skollagen omfattas asylsökande barn inte av skolplikten. I stället har asylsökande barn samma rätt som skolpliktiga barn till utbildning i Sverige. Detta innebär att hemkommunen inte har något ansvar att se till att de asylsökande elever som inte är inskrivna i den kommunala skolan får föreskriven utbildning (jfr 7 kap. 21 § skollagen).

---

<sup>1</sup> Skolverket (2014). Övergångar inom och mellan skolor och skolformer – Hur övergångar kan främja en kontinuitet i skolgången från förskolan till gymnasieskolan.

Den kommun där den asylsökande eleven stadigvarande vistas är att anse som hemkommun i skollagens mening (29 kap. 6 § skollagen). Det innebär att det är den kommunen som den asylsökande eleven stadigvarande vistas i som har skyldighet att erbjuda utbildning enligt skollagen och eleven ska erbjudas grundskoleutbildning eller gymnasieutbildning så snart det är lämpligt med hänsyn till elevens personliga förhållanden. Detta bör dock ske senast inom en månad efter ankomst (4 kap. 1 a § skolförordningen och 14 kap. 12 § gymnasieförordningen). Vad som avses med ”ankomsten” är inte närmare reglerat, men Skolverket menar att det utifrån barnets bästa är lämpligt att räkna från när barnet eller ungdomen har ankommit till landet.<sup>2</sup> Bestämmelserna förutsätter att den asylsökande elevens hemkommun så snart som möjligt informerar eleven och dess vårdnadshavare om den skolorganisation som finns i kommunen.

Bestämmelserna ger ingen direkt vägledning om vad som gäller när en asylsökande elev flyttar inom Sverige och måste byta skola. Av bestämmelsen om skolplikt följer att en elev som flyttar till en annan kommun ska få en ny skolplacering i princip omgående. Utifrån ett likvärdighetsperspektiv bör detsamma gälla asylsökande elever, dvs. en asylsökande elev som flyttar bör i princip omgående erbjudas en ny skolplacering i den nya hemkommunen. Detta förutsätter dock att elevens nya hemkommun känner till att eleven flyttat till kommunen.

## **7.3 Boendesituationen för asylsökande elever påverkar skolgången**

### **7.3.1 Hur bor personer som är asylsökande?**

När en person ansöker om asyl registrerar Migrationsverket först ansökan. Migrationsverket erbjuder då den asylsökande att bo i ett ankomstboende i närheten av Migrationsverkets kontor. Ankomstboenden finns bland annat i Stockholm, Göteborg, Malmö, Gävle och Flen. Ett ankomstboende kan också benämnas korttidsboende, transitboende, intransitboende och fördelningsboende.

---

<sup>2</sup> Skolverket (2016). Allmänna råd med kommentarer. Utbildning för nyanlända elever.

Efter att ansökan om asyl registerats startar en asylutredning. Under asylutredningen erbjuder Migrationsverket en boendeplats, ett anläggningsboende (ABO), till den asylsökande som inte har ordnat boende på egen hand. Migrationsverket är styrt av lagen om offentlig upphandling. Av det skälet kan inte myndigheten själv styra över var de tillfälligt upphandlade boendena kommer att finnas, utan är hänvisade till de som ansöker om att få starta boenden. Det innebär att i vissa kommuner kan det finnas avtal om boenden med kommunen och i andra kommuner kan det finnas avtal med privata aktörer eller både och. I en del kommuner innebär det att barnen exempelvis flyttar in på semesteranläggningar när lågsäsongen träder in, för att sedan behöva flytta till en ny kommun när sommaren närmar sig.

Den asylsökande kan när som helst ordna eget boende (EBO), t.ex. hos släkt eller vänner.

För ensamkommande barn gäller en särskild ordning. Huvudansvaret att ta hand om asylsökande barn som inte har någon legal vårdnadshavare i Sverige ligger i första hand hos kommunernas socialtjänst. Den kommun där ett ensamkommande barn först ger sig till känna kallas ankomstkommun. Ankomstkommunen är ansvarig fram till dess att Migrationsverket registrerar en ansökan om uppehållstillstånd och anvisar vilken som ska ta emot barnet (anvisningskommun). Vistelsen i ankomstkommunen är i normalfallet endast ett par dygn. Anvisningskommunen är att anse som barnets vistelsekommun enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, oavsett om barnet faktiskt vistas där eller inte. Det innebär att socialnämnden i anvisningskommunen ansvarar för stöd och hjälp som barnet behöver (2 kap. 1 § SoL). Socialnämnden beslutar hur barnet ska bo utifrån individens behov. Enligt SoL finns placeringsformerna familjehem, ett hem för vård eller boende (HVB) och stödboende. Boendet kan ligga inom anvisningskommunen eller i annan kommun. Inom Regeringskansliet bereds ett lagändringsförslag som syftar till att begränsa anvisningskommunens möjlighet att placera ensamkommande barn i annan kommun.

### 7.3.2 Skolans samverkan med Migrationsverket

#### Uppgifter hos Migrationsverket omfattas av stark sekretess

I verksamhet för kontroll över utläningar och i ärende om svenskt medborgarskap gäller enligt 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretessen gäller med omvänt skaderekvisit, vilket innebär att utgångspunkten är att uppgiften ska vara sekretessbelagd. Asylsökandes personuppgifter har således ett starkt skydd inom Migrationsverkets verksamhet.

Sekretessen gäller mellan myndigheter och den innebär att en sekretessbelagd uppgift hos Migrationsverket som huvudregel inte får lämnas till t.ex. en kommunal myndighet. Huvudprincipen om sekretess mellan myndigheter motiveras enligt förarbetena främst av att den skyddar den enskilde (prop. 1979/80 del A s. 90). Den omständigheten att ett större antal tjänstemän får kunskap om ett känsligt förhållande kan upplevas som menligt av den som uppgiften rör. Även om de funktionärer hos en annan myndighet som får del av informationen i sin tur har tystnadsplikt, ökar risken för obehörig vidare spridning. Uppgifter hos annan myndighet kan läggas till grund för åtgärder som, även om de är helt lagenliga, har en negativ innebörd för den enskilde. Sådana åtgärder kan i lagens mening innebära skada och men för den enskilde. I förarbetena framhålls att ståndpunkten att helt rättsenliga åtgärder ibland kan få bedömas som skada eller men är nödvändig för att sekretess ska kunna upprätthållas även mellan myndigheter (a. prop. s. 83).

Det är dock givet att myndigheter ofta behöver byta information med varandra. Myndigheter har dessutom en skyldighet att samverka med andra myndigheter genom att lämna dem hjälp inom ramen för den egna verksamheten, se 6 § förvaltningslagen (1986:223). I 6 kap. 5 § OSL preciseras denna samverkansskyldighet. I bestämmelsen föreskrivs att en myndighet är skyldig att på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte hinder föreligger på grund av sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. När det gäller sekretessbelagda uppgifter innebär bestämmel-

sen att en myndighet är skyldig att lämna ut uppgifterna om den finner att en sekretessbrytande bestämmelse<sup>3</sup> är tillämplig.

När det gäller möjligheten för Migrationsverket att lämna ut uppgifter som är föremål för sekretess till en annan myndighet finns t.ex. en bestämmelse i 10 kap. 2 § OSL som anger att sekretessbelagda uppgifter får lämnas från en myndighet till en annan om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin egen verksamhet. Den bestämmelsen är dock avsedd att tillämpas restriktivt och får t.ex. inte användas endast i syfte att höja myndighetens effektivitet. Vidare hindrar sekretess enligt 10 kap. 28 § OSL inte att en uppgift lämnas till annan myndighet, om en uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. För att en bestämmelse om uppgiftsskyldighet ska ha företräde framför en sekretessregel krävs att det dock är fråga om en uttrycklig uppgiftsskyldighet. En bestämmelse som mera generellt ålägger en myndighet att samarbeta med andra myndigheter anses inte innefatta en uppgiftsskyldighet som här avses.

I 10 kap. 27 § OSL finns den s.k. generalklausulen. Generalklausulen innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Den mottagande myndighetens behov av uppgifterna ska vägas mot det intresse som sekretesskyddet typiskt sett tillgodoser. Vid tillämpningen av generalklausulen bör hänsyn tas bl.a. till om uppgifterna kommer att omfattas av sekretess hos den mottagande myndigheten i samma utsträckning som hos den utlämnande.

Slutligen gäller att den enskilde helt eller delvis kan efterge sekretessen och då kan ett utlämnande ske från Migrationsverket till annan myndighet.

## **Migrationsverkets information till kommunal verksamhet i praktiken**

Sekretessbestämmelserna innebär att Migrationsverket inte per automatik kan överlämna uppgifter om asylsökande barn till kommunerna. Migrationsverket underrättar dock kommunerna om att ett

---

<sup>3</sup> Med sekretessbrytande bestämmelse avses en bestämmelse som medför att en uppgift får lämnas ut i ett enskilt fall även om uppgiften omfattas av sekretess.

barn har blivit placerat där.<sup>4</sup> Såsom utredningen uppfattat det aviserar Migrationsverket endast de barn vars vårdnadshavare tackat ja till utbildning och som också accepterat att uppgifter skickas till kommunen, vilket är i överensstämmelse med gällande sekretessbestämmelser.

Frågan om vårdnadshavaren önskar skolgång till sina barn ställs vid ett tillfälle vid asylprocessens inledning. Enligt uppgift från Migrationsverket ställs inte frågan på nytt i händelse av att familjen byter boende under asyltiden.

### Skolinspektionen konstaterar brister hos kommunerna

För att en kommun ska kunna erbjuda utbildning är en given utgångspunkt att kommunen känner till vilka barn och unga som vistas i kommunen. Skolinspektionen har vid tillsyn, såväl i rapport 2013 som 2015, konstaterat att det råder osäkerhet kring hur många asylsökande barn som verkligen vistas i en kommun vid ett givet tillfälle.<sup>5</sup> Skolinspektionens tillsyn visar att uppgifter om antalet barn som enligt Migrationsverket vistades i kommunerna skiljde sig väsentligt från de uppgifter som kommunerna lämnat om antalet barn inskrivna i skolverksamhet. Skolinspektionen konstaterade att det ofta saknas övergripande riktlinjer för hur kommunen så långt det är möjligt ska säkerställa att den har uppdaterad information om antalet asylsökande barn och unga i kommunen. De flesta kommuner lutar sig mot Migrationsverket och att verket aviserar för kommunen att ett barn vistas eller kommer att vistas där. Representanter för kommunerna menar dock att de har svårt att få tillräckligt med information från Migrationsverket och att få den i rätt tid. Många beskriver att barn dyker upp och försvinner utan att detta aviserats från Migrationsverket. I de fall ett barn, med eller utan familj, har möjlighet att ordna boende utan Migrationsverkets hjälp, kan det enligt verket, dröja innan barnet blir känt för myndigheterna. Det kan enligt Migrationsverket, vara en delförklaring till att en del barn hinner börja skolan innan en avisering kommer från dem.

---

<sup>4</sup> Skolinspektionen (2015). Utbildning för asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd.

<sup>5</sup> Skolinspektionen (2013). Asylsökande barns rätt till utbildning och Skolinspektionen (2015). Utbildning för asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd.



I de kommuner där Skolinspektionen bedömt att arbetet fungerar tillfredsställande finns ett antal gemensamma framgångsfaktorer som kan lyftas fram. Kommunen har kunnat ge en rimlig förklaring till varför uppgifterna från Migrationsverket och dem själva skiljer sig åt, det finns någon form av användbara riktlinjer att luta sitt arbete mot och att det i kommunen finns ett samarbete mellan förvaltningar, myndigheter och/eller frivillig organisationer som kan utgöra en plattform för att säkerställa att det finns uppdaterad information. I de flesta kommuner finns även boenden för asylsökande som ägs av privata aktörer. Ett utökat samarbete med dessa är också ett sätt att utveckla arbetet med att säkerställa att man har uppdaterad information. Det är också en framgångsfaktor att riktlinjer för hur man ska arbeta med att säkerställa vilka barn som finns i kommunen är kända bland personalen.<sup>6</sup>

### **7.3.3 Behandling av asylsökandes personuppgifter inom skolväsendet**

Inom skolväsendet finns inte något enhetligt sätt att hantera asylsökandes personuppgifter. Det förekommer olika varianter av identifikationsnummer vid bl.a. inskrivning och i betygsdatabaser. En elev utan person- eller samordningsnummer får vanligtvis, liksom i övrigt hos kommunen, ett tillfälligt person-id som brukar bestå av uppgivet födelsedatum + TF följt av ett löpnummer. Några nationella riktlinjer om hur dessa nummer ska konstrueras finns inte. Kommunerna ansvarar därför själva för hur dessa tillfälliga person-id ska konstrueras. Det finns inte något standardiserat sätt att konstruera tillfälliga person-id som alla kommuner tillämpar. Numren följer inte alltid med vid byte av skola och det kan förekomma dubletter. Dessutom används denna typ av nummer både för elever med skyddad identitet och för elever utan svenskt personnummer. Även vid insamling för statistik används ett tillfälligt person-id som brukar bestå av uppgivet födelsedatum + TF följt av ett löpnummer.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Skolinspektionen (2015). Utbildning för asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd och Skolinspektionen (2017). Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan. Utbildning så fort som möjligt.

<sup>7</sup> Skatteverket (2016). Samordningsnummer till asylsökande.

Som huvudregel gäller att personuppgifter som personnummer och adressuppgifter är offentliga inom skolväsendet. Sekretess föreligger enbart i de fall det finns särskilda skäl att anta att den enskilde lider men om uppgiften röjs (23 kap. 2 § tredje stycket OSL). Skyddet som bestämmelsen ger är i första hand inriktat på personer som på förhand kan sägas ha behov av skydd, det vill säga elever för vilka en hotbild föreligger (se prop. 1997/98:9 s. 39). När det finns en sekretessmarkering eller kvarskrivning via Skatteverket finns det alltid ett behov av skydd som är känt på förhand. Finns det inte en sekretessmarkering krävs att skolan på förhand har kännedom om en elevs behov av skydd. Det förhållandet att skolan känner till att en elev håller sig undan ett beslut om avvisning eller utvisning kan utgöra en sådan särskild anledning som innebär att det kan antas att eleven eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (prop. 2012/13:58 s. 25). För att sekretessbestämmelsen ska bli tillämpligt krävs dock att personalen fått kännedom om att någon sådan särskild anledning föreligger, t.ex. genom upplysningar från eleven och dess anhöriga.

Skatteverket har på uppdrag av regeringen och i samråd med Migrationsverket, Socialstyrelsen, Statistiska centralbyrån och Statens skolverk utrett förutsättningarna för att låta samtliga asylsökande i Sverige erhålla samordningsnummer. Skatteverket föreslår i en promemoria den 24 april 2016 att samtliga asylsökande ska tilldelas samordningsnummer och att Migrationsverket ska rekvirera numren från Skatteverket. Syftet med förslaget är bl.a. att samordningsnummer ska underlätta i kontakten mellan myndigheter när det gäller placering av asylsökande i kommuner och insatser för vård och utbildning.<sup>8</sup>

### 7.3.4 Hur kan skolorna byta information

För skolor med kommunal, landstingskommun eller statlig huvudman gäller offentlighetsprincipen. Offentlighetsprincipen innebär en rätt till insyn och en rätt att ta del av offentliga uppgifter i allmänna handlingar. Uppgifter i allmänna handlingar är offentliga om det inte finns en uttrycklig bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som skyddar uppgiften. När någon begär att få ut eller ta del av en

---

<sup>8</sup> Skatteverket (2016). Samordningsnummer till asylsökande.

uppgift så måste skolan därför pröva dels om uppgiften finns i en allmän handling, dels om uppgiften är offentlig eller skyddas av sekretess.<sup>9</sup>

Inom skolans elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats omfattas uppgifter om enskildas personliga förhållanden av ett omvänt skaderekvisit, dvs. en presumtion för sekretess (23 kap. 2 § första stycket OSL). Skolläkare och skol-sköterska räknas vidare som en självständig verksamhetsgren inom elevhälsan vilket innebär att det för dem finns en sekretessgräns mot övrig elevhälsopersonal och annan skolpersonal (jfr 25 kap. 1 § OSL). En presumtion för sekretess råder också för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden vid psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser inom fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses enligt 25 kap. skollagen som erbjuds i stället för fritidshem (23 kap. 3 § första stycket OSL).

Uppgifter om enskildas personliga förhållanden i skolans särskilda elevstödande verksamhet i övrigt, dvs. den stödverksamhet som bedrivs av andra än elevhälsan, omfattas av en presumtion för offentlighet (23 kap. 2 § andra stycket första meningen OSL). Det innebär att sekretess endast gäller om det kan antas att den enskilde lider men av att uppgiften lämnas ut. En presumtion för offentlighet gäller i övrigt också andra fall om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden (23 kap. 2 § tredje stycket OSL).

När en elev flyttar mellan kommuner, dvs. mellan olika myndigheter, måste bestämmelserna i OSL beaktas. Vid sekretess för en uppgift, gör ett samtycke från eleven eller elevens vårdnadshavare att uppgiften ändå kan lämnas ut. Det finns också sekretessbrytande bestämmelser som kan underlätta samverkan mellan kommunala skolor om ett samtycke inte kan inhämtas (t.ex. kan ett utlämnade ske med stöd av den tidigare nämnda s.k. generalklausulen<sup>10</sup>).

Skolor med enskild huvudman omfattas inte av offentlighetsprincipen och fristående skolors handlingar är inte tillgängliga för vare sig allmänheten eller myndigheter. En fristående skola behöver aldrig lämna ut uppgifter eller handlingar till utomstående med undantag för de betygshandlingar som eleven får efter fullföljd utbildning

---

<sup>9</sup> Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingar finns i tryckfrihetsförordningen.

<sup>10</sup> Se 10 kap. 27 § OSL.

och som ska lämnas till den kommun där skolan är belägen. För att skydda barn och elever i fristående skolor finns dock en bestämmelse om tystnadsplikt i 29 kap. 14 § skollagen, vilken innebär att en fristående skola inte får lämna ut uppgifter som anses som särskilt skyddsvärda. Uppgifter som omfattas av tystnadsplikten är sådana som en verksam fått veta om någons personliga förhållanden i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt (29 kap. 14 § andra stycket). Bestämmelsen motsvarar i princip det som gäller om sekretess i kommunala skolor.<sup>11</sup> Tystnadsplikten innebär ett förbud mot att lämna ut uppgifter både muntligen och i en handling. Vid tystnadsplikt för en uppgift kan ett samtycke från eleven eller elevens vårdnadshavare göra att uppgiften ändå kan lämnas ut. En uppgiftsskyldighet enligt lag innebär inte heller obehörigt röjande av tystnadsplikt. Överlämning av uppgifter om t.ex. kunskapsresultat, frånvaro och bedömning av nyanländas kunskaper omfattas inte av tystnadsplikten och bör därför kunna överlämnas till den skola där eleven ska fortsätta sin utbildning.

I betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82) föreslås att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar också ska gälla handlingar hos huvudmän för fristående skolor. Det skulle innebära att OSL också blir tillämplig på fristående skolor. Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

## 7.4 Övergångar mellan skolenheter

### 7.4.1 Framgångsfaktorer vid övergångar mellan skolenheter

Alla barn och elever som flyttar påverkas av hur överlämnandet fungerar och hur väl den mottagande verksamheten är rustad för att möta dem utifrån deras behov och förutsättningar. För de flesta elever är en flytt till en ny skola oproblematisk, men det finns också barn och elever som är särskilt utsatta. För dem är det viktigt att övergångarna sköts på ett genomarbetat och bra sätt, för att de ska kunna få likvärdiga möjligheter att utvecklas mot läroplanens mål.

---

<sup>11</sup> Prop. 1980/81:28 s. 22, prop. 1995/96:176 s. 95 och prop. 1995/96:200 s. 59.

Barn och elever som är i behov av extra anpassningar eller av särskilt stöd när en övergång sker kan vara i behov av fortsatta stödinsatser i den mottagande verksamheten. Det är därför viktigt att finna former för hur denna information kan överföras när byte av skola sker.<sup>12</sup>

Tre faktorer har visat sig vara extra framgångsrika vid övergångar.<sup>13</sup> Den första handlar om vikten av ett förtroendefullt samarbete mellan skolan och vårdnadshavare. Den andra framgångsfaktorn lyfter fram betydelsen av samverkan och synkronisering. Den tredje faktorn belyser vikten av att dokumentationen om barn och elever behöver hålla en hög professionell nivå.

#### **7.4.2 Generella svårigheter vid överlämning mellan skolenheter**

I betänkandet Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera (SOU 2016:94) anges att elevers övergång mellan skolenheter behöver förbättras. På många håll fungerar överlämningen mellan skolor bra, men på andra håll finns det brister i överföringen av information om elever vid övergångar. Utredningen menar att övergångar utgör en riskfaktor för att utveckla frånvaro eller falla tillbaka i frånvaro som har åtgärdats. Det är därför viktigt att information om exempelvis problematisk frånvaro, skriftliga bedömningar, extra anpassningar eller särskilt stöd samt de åtgärder som vidtagits på en skola överförs till elevens nya skola. Överlämningen av information bör om möjligt ske i god tid innan eleven kommer till den nya skolan. Genom informationsutbytet skapas förutsättningar för ett bättre mottagande i elevens nya sammanhang.

I betänkandet föreslås därför att en systematisk överlämning ska göras när elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan övergår från en skolenhet till en annan skolenhet inom skolformen eller mellan skolformerna. Överlämningen avser relevanta uppgifter som kan behövas för att underlätta eleverna övergångar mellan skolenheter.

---

<sup>12</sup> Skolverket (2014). Övergångar inom och mellan skolor och skolformer – Hur övergångar kan främja en kontinuitet i skolgången från förskolan till gymnasieskolan.

<sup>13</sup> SOU (2010:95). Se, tolka och agera – allas rätt till en likvärdig utbildning s. 25, 143–147, 173–177 och 281–282 m fl.

### 7.4.3 Asylsökande elevers övergång mellan skolenheter

#### Svårigheter för huvudmän att få information om flytt ...

Som redogjorts för ovan är nyanlända elever, i synnerhet asylsökande elever, en rörlig elevgrupp. Att asylsökande elever flyttar ett antal gånger under asyltiden är en följd av det svenska mottagnings-systemet för asylsökande och är antagligen ett oundvikligt faktum. Enligt uppgifter från Migrationsverket innebär nuvarande system att familjer kan få flytta med mycket kort varsel. En försvårande omständighet för möjligheterna till samverkan mellan kommunerna och Migrationsverket om elevernas skolgång är att det råder sekretess mellan verksamheterna, och att uppgifter av den anledningen enbart kan utbytas under vissa förutsättningar. Av den anledningen finns alltid en risk för att kommunerna antingen inte får någon information alls om att asylsökande flyttar ut eller in till kommuner av Migrationsverket eller att informationen kommer kommunen tillhanda i ett mycket sent läge.

Följden av nuvarande system blir, såsom kommunerna vittnar om, att eleverna försvinner eller kommer till kommunen utan förvarning och att överlämningen mellan olika skolenheter därför blir mycket svår eftersom den avlämnande skolan ofta inte känner till vilken skola som är den mottagande och vice versa. Detta drabbar framför allt den enskilde eleven, som t.ex. riskerar att få genomgå en ny inledande bedömning enligt skollagen och därmed tappa värdefull tid. Den ovan nämnda viktiga framgångsfaktorn, samverkan och synkronisering, är därmed svår för överlämnande och mottagande skola att få till.

#### ... leder till att dokumentationen vid övergången brister.

I Skolinspektionens riktade tillsyn 2015 uppger flertalet av de besökta kommunala huvudmännen att barnen inte har med sig någon dokumentation över tidigare genomförd skolgång, varken över skolgång genomförd i hemlandet eller i Sverige. I många kommuner menar man också att barnen ofta bara försvinner en dag utan att skolan fått någon förvarning om att barnet skulle sluta. Det gör att det är svårt för kommunerna att skicka med barnet någon slags dokumentation över var barnet befinner sig i sin kunskapsutveck-

ling och vilka behov av stödinsatser som man eventuellt har identifierat.<sup>14</sup>

Såsom utredningen redogjort för i avsnitt 5.2.3 ska hemkommunen göra en bedömning av den nyanländes kunskaper inom två månader från mottagandet i skolväsendet. Det innebär inte att en nyanländ elev ska bedömas särskilt vid varje tillfälle som hen byter skola (prop. 2014/15:45 s. 28). Bedömningen ska i stället beaktas vid beslut som tas i den nya skolan. Inte heller beslut om årskursplacering och undervisningsgrupp behöver fattas på nytt när eleven byter skola, utan utgångspunkten är då att placeringsbeslut från den tidigare skolan ska vara vägledande (a. prop. s 35). Bestämmelserna förutsätter dock att skolorna kan dela informationen med varandra alternativt att vårdnadshavare och elev ser till att informationen följer med eleven från den tidigare skolan till den nya skolan.

Som redogjorts för i avsnitt 4.5.13 vittnar också kommunerna om att asylsökande elever som kommer nya till kommunen efter flytt inom Sverige inte alltid vet exakt vilken skola de har gått i tidigare eller i vilken kommun de har bott. Det kan också vara svårt för den enskilde eleven att föra med sig den dokumentation som skolan den nya skolan efterfrågar. För att säkerställa att eleven får kontinuitet i sin utbildning och de anpassningar som hen har rätt till krävs inte sällan ett administrativt detektivarbete av den mottagande skolan. Denna ordning innebär en risk för att den enskilde eleven inte får kontinuitet i sin skolgång och att den mottagande skolan utför ett administrativt merarbete som inte är motiverat.

### Situationen kan bli bättre

Utredningen uppfattar dock att det finns möjligheter till att nuvarande situation förbättras. Utredningen uppfattar t.ex. att det bör finnas möjligheter att förbättra samverkansarbetet mellan kommuner och Migrationsverket, för att i större utsträckning säkerställa asylsökande barns rätt till utbildning. Skolinspektionen anger i sin granskning av skolhuvudmännens mottagande av nyanlända i grundskolan (2017) att samverka såväl mellan myndigheter som med närsam-

---

<sup>14</sup> Skolinspektionen (2015). Utbildning för asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd.

hället är en framgångsfaktor för att få reda på vilka nyanlända barn och ungdomar som bor i kommunen. Dessutom gör utredningen bedömningen att en stor del av problematiken med många flyttar hänger samman med det stora asylmottagandet 2015, även om asylsökande elever även framöver kommer att vara en rörlig elevgrupp.

En särskild utredare tillsattes den 5 november 2015 för att göra en översyn av mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända (Mottagandeutredningen). Utredningen har bl.a. i uppdrag att analysera och föreslå en ändamålsenlig ordning för mottagande av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn där ett helhetsperspektiv ska gälla (direktiv 2015:107). Utredarens uppdrag ska redovisas den 31 oktober 2017. Med hänsyn till Mottagandeutredningens uppdrag lämnar utredningen inte några förslag som berör Migrationsverkets organisering av asylmottagandet eller myndighetens överlämnade av flyttinformation.

Utredningen uppfattar slutligen att situationen kan avsevärt förbättras om förslaget om att alla asylsökande ska få individuella samordningsnummer genomförs. Det skulle innebära att det blir enklare för kommunerna att säkerställa var de flyttande eleverna tar vägen eller vilken kommun de kommer ifrån. Förslaget om samordningsnummer och förslaget om en strukturerad samverkan vid övergångar mellan skolenheter bör leda till att kontinuiteten och likvärdigheten för de nyanlända eleverna som flyttar stärks avsevärt jämfört med dagens situation. Utredningen anser därför att båda dessa förslag bör genomföras.

Det finns dock skäl att överväga om den tredje framgångsfaktorn som nämns ovan, nämligen att dokumentationen om eleven håller en hög professionell nivå, tillräckligt tydligt uttrycks i dagens bestämmelser, se vidare i avsnitt 7.6.

## 7.5 Övergångar mellan grundskola och gymnasieskola

Deltagandet i gymnasieutbildning i Sverige är mycket högt. Det är endast 0,7 procent av ungdomarna som inte påbörjar utbildningen inom två år efter avslutad grundskola. Det är fler pojkar än flickor som inte börjar i gymnasieskolan men skillnaden har minskat över tid. Av dem som inte började i gymnasieskolan inom två år från 2013



hade cirka 60 procent svensk bakgrund och cirka 40 procent hade utländsk bakgrund.<sup>15</sup>

Övergångar från en verksamhet till en annan är viktiga händelser för alla barn och elever eftersom de ofta ställs inför nya utmaningar och krav. Alla elever påverkas också av hur överlämnandet fungerar och hur väl den mottagande verksamheten är rustad för att möta dem utifrån deras behov och förutsättningar. Det finns elever som är extra sårbara och utsatta och för dem är det enligt Skolverket viktigt att övergångarna sköts på ett genomarbetat och bra sätt för att de ska kunna få likvärdiga möjligheter att utvecklas mot läroplanens mål. Barn och elever som är i behov av extra anpassningar eller av särskilt stöd och nyanlända elever är enligt myndigheten exempel på elever som särskilt kan behöva uppmärksammas vid övergången.<sup>16</sup>

### 7.5.1 Dokumentation vid överlämning mellan grundskola och gymnasieskola

Bestämmelser om samarbete och samverkan mellan grundskolan och gymnasieskolan finns i läroplanerna. I läroplanen grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet anges att skolan för att stödja elevernas lärande och utveckling i ett långsiktigt perspektiv ska sträva efter att nå ett förtroendefullt samarbete med de gymnasiala utbildningarna som eleverna fortsätter till (Läroplan för grundskolan, avsnitt 2.5). I läroplanen för gymnasieskolan anges att gymnasieskolan ska samverka nära med de obligatoriska skolformerna (Läroplan för gymnasieskolan, 2.5).

Skolverket betonar att det huvudsakliga syftet med dokumentationen vid en övergång är att ge den mottagande verksamheten information för att kunna möta eleven utifrån dennes behov och förutsättningar. Genom att få kännedom om vilka arbetssätt och hjälpmedel som fungerat i den avlämnande verksamheten ökar förutsättningen för att eleven får ett adekvat bemötande och stöd i den nya skolverksamheten. Det kan vara en fördel om dokumentationen

---

<sup>15</sup> SOU (2016:77). En gymnasieutbildning för alla, För att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.

<sup>16</sup> Skolverket (2014). Övergångar inom och mellan skolor och skolformer – hur övergångar kan främja en kontinuitet i skolgången från förskolan till gymnasieskolan.

är kortfattad och distinkt. En professionellt utformad dokumentation är dessutom ofta enligt Skolverket en förutsättning för att vårdnadshavare ska ställa sig positiva till att dokumentationen överlämnas.<sup>17</sup>

Syftet med överlämning av uppgifter från grundskolan till gymnasieskolan inför det att en elev påbörjar sin gymnasieutbildning är att eleven ska få så goda förutsättningar som möjligt att klara sina gymnasiestudier. Gymnasieskolan får genom uppgifter om tidigare anpassningar, stöd och elevens kunskapsnivå möjlighet att tidigt upptäcka stödbehov och vidta de åtgärder som behövs för att redan från det att eleven börjar i gymnasieskolan säkerställa en så god studie-situation som möjligt för eleven.

### 7.5.2 Svårigheter vid överlämning

I betänkandet En gymnasieutbildning för alla (SOU 2016:77) konstaterar gymnasieutredningen att sättet att hantera frågan om överlämning mellan skolformerna varierar på ett betydande sätt mellan olika huvudmän och skolor. Det förekommer att huvudmän har utformat överlämningsblanketter och det sker även överlämningsmöten mellan representanter för grundskolan och gymnasieskolan. Representanter för organisationer för funktionsnedsatta menar dock att överlämningen av uppgifter ofta inte fungerar på ett smidigt sätt och att ett stort ansvar faller på eleven själv och dennas anhöriga att informera gymnasieskolan om vilka anpassningar eleven behöver och tidigare har haft i grundskolan.

Att gymnasieskolan inte får kännedom om elevers behov kan medföra att de inte får det stöd och de anpassningar som de haft i grundskolan. Det kan t.ex. också försvåra upprättandet av den individuella studieplanen för en elev som börjar ett introduktionsprogram. En dålig start i gymnasieskolan försämrar elevernas förutsättningar att nå utbildningens mål.

---

<sup>17</sup> Skolverket (2014). Övergångar inom och mellan skolor och skolformer.

## Gymnasieutredningens förslag om samarbete vid övergång

Mot bakgrund av att överlämningarna ser så olika ut anser gymnasieutredningen att elevers övergång från grundskolan till gymnasieskolan behöver förbättras.

I syfte att stödja elevernas lärande och utveckling i ett långsiktigt perspektiv, och för att de ska få en bra start i gymnasieskolan där deras behov möts redan från början, bedömer gymnasieutredningen att det är av stor vikt att överlämnandet av relevanta uppgifter om elever mellan grund- och gymnasieskola genomförs på ett ordnat och systematiskt sätt. Gymnasieutredningen föreslår därför att grundskolan och gymnasieskolan ska sträva efter att nå ett förtroendefullt samarbete.

Gymnasieutredningen föreslår vidare att en systematisk överlämning ska genomföras när elever övergår från grundskolan till gymnasieskolan. Kravet på överlämning avser relevanta uppgifter som kan behövs för att underlätta elevernas övergång till gymnasieskolan. Förslaget innebär att läroplanernas bestämmelser om samarbete och samverkan mellan grundskolan och gymnasieskolan lyfts in i skollagen. Gymnasieutredningen bedömer även att det bör vara rektorn vid gymnasieskolan som efterfrågar uppgifterna hos den grundskola som eleven tidigare gått i. Grundskolan måste i sin tur vara redo att överlämna relevanta uppgifter.

### 7.5.3 Nyanlända elevers övergångar till gymnasieskolan

En av de förändringar som för närvarande påverkar gymnasieskolan allra mest enligt gymnasieutredningen är att allt fler nyanlända elever påbörjar studier i gymnasieskola. Nyanlända elever har mycket varierande skolbakgrund och nyanlända kan ha olika svåra upplevelser bakom sig som påverkar möjligheterna att klara skolgången.

När en elev byter skolform finns en risk att betydelsefull information inte förs över till den nya skolan. Det kan påverka alla elever, men särskilt de som är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. Att övergången fungerar väl är enligt Skolverket en viktig faktor för att eleverna ska lyckas med sina gymnasiestudier.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Skolverket (2014). Övergångar inom och mellan skolor och skolformer.

Frågan är därför om gymnasieutredningens förslag om en ordnad och strukturerad överlämning är tillräckligt för att säkerställa övergången mellan skolformerna för nyanlända elever.

### **Bedömningen av nyanlända som gjorts i grundskolan bör beaktas i gymnasieskolan**

När nyanlända elever tas emot i grundskolan ska skolan inom två månader från mottagandet göra en bedömning av elevens kunskapsnivå som kan ligga till grund för placering i årskurs och undervisningsgrupp. Bedömningen ska också beaktas vid planeringen av undervisningen och undervisningstiden, se vidare avsnitt 5.2.3.

Framgångsfaktorer vad gäller nyanländas lärande handlar enligt forskning och skolmyndigheter till stor del om elevens första tid på utbildningen. Det är av stor vikt att utbildningen utformas utifrån den bedömning som gjorts av elevens tidigare kunskaper och behov. Därför är också den inledande bedömningen av elevens kunskaper mycket betydelsefull.<sup>19</sup>

För en nyanländ elev som placeras t.ex. i årskurs 8 eller årskurs 9 bör därför bedömningen och den planering som gjorts av undervisningen och undervisningstiden på grundskolan ha fortsatt stor relevans vid övergången till gymnasieskolan. Det finns dock ingen bestämmelse som reglerar hur gymnasieskolan ska beakta den bedömning som grundskolan har gjort och inte heller finns något förarbetsuttalande i frågan. I propositionen Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång (prop. 2014/15 s. 28) menar regeringen att om eleven flyttar, måste inte elevens nya skola följa bedömningen, men den ska beaktas vid beslut som tas på den nya skolan. Förarbetsuttalandet avser dock situationen att eleven byter från en grundskola till en annan. Rimligtvis bör dock detsamma gälla även när den nyanlända eleven går över från grundskolan till gymnasieskolan. Gymnasieskolan bör därför beakta den bedömning som grundskolan har gjort.

---

<sup>19</sup> Skolverket (2015). Redovisning av plan för genomförande av insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska.

## Gymnasieutredningens bedömning av nyanlända elevers kunskaper i gymnasieskolan

I gymnasieutredningens fokusgrupper har framgått att en bedömning av elevens språkkunskaper, som är obligatorisk i dag, många gånger inte är ett tillräckligt krav för att svara mot behov av en genomgripande kartläggning och bedömning av elevens kunskaper. Samtidigt har gruppen nyanlända ungdomar i åldersgruppen 16–20 år ökat, vilket innebär ett ökat behov av systematisk bedömning av elevens kunskaper. Skolverket framhåller att kommunerna sannolikt kommer att behöva ökad tydlighet och klarare styrdokument i detta avseende. Skolverket betonar också att det bedömningsmaterial som är avsett för de obligatoriska skolformerna även kan användas på språkintröduktion.<sup>20</sup> Gymnasieutredningen föreslår därför att vid mottagandet av en nyanländ elev till språkintröduktion ska elevens kunskaper bedömas, om en sådan bedömning inte är uppenbart onödig. Kravet på bedömning gäller såväl språkkunskaper som ämneskunskaper. Bedömningen ska göras skyndsamt och så att en individuell studieplan kan upprättas för eleven inom två månader. Resultatet av bedömningen ska ligga till grund för den individuella studieplanen och kan ligga till grund för att bl.a. utforma ett yrkesspår för eleven eller för att ge viss undervisning på engelska.

I gymnasieutredningen anges att om en elevs kunskaper nyligen har bedömts i grundskolan kan det vara ett exempel på när en ny bedömning inte behöver göras.

### 7.6 Det finns behov av ytterligare dokumentation av nyanlända elevers skolgång vid övergångar

Såväl utredningen om problematisk elevfrånvaro som gymnasieutredningen har föreslagit att övergångar mellan skolor ska regleras på så sätt att en strukturerad överlämning ska göras när elever övergår från en skolenhet till en annan och när eleven övergår från grundskolan till gymnasieskolan. Utredningen bedömer att elevergruppen nyanlända har ett stort behov av att en strukturerad överlämning görs när eleven flyttar och ställer sig därför bakom båda dessa förslag.

---

<sup>20</sup> Skolverket (2016). Språkintröduktion. Rapport 436.

Utredningen anser dock att det finns skäl att överväga om ovan nämnda förslag är tillräckliga för att säkerställa en lyckad strukturerad överlämning av den nyanlände eleven. I utredningens huvudmannakontakter framgår att det oftast saknas information om en överlämnad elevs tidigare skolgång i form av uppgifter t.ex. om eleven gått i förberedelseklass eller ordinarie undervisningsgrupp, vilken ämnesundervisning eleven har fått, omdömen av elevens kunskapsutveckling osv. Det är inte heller alltid som den inledande bedömningen ger tillräcklig information för att överlämningen ska bli lyckad.

Forskning visar att det tar lång tid att lära sig svenska. Det tar mellan fyra och åtta år att uppnå tillräckliga språkkunskaper för att kunna erövra ett ämne fullt ut på ett andra språk.<sup>21</sup> Vidare menar forskare att den kritiska ålder för språkinläring infaller vid 12–13 års ålder.<sup>22</sup> Studier och statistik från bl.a. Skolverket och SCB visar också att när det gäller studieresultaten generellt har de elever som anlänt till Sverige före 12 års ålder märkbart större chanser att lyckas med sin skolgång jämfört med elever som anlänt senare.<sup>23</sup>

Som redogjorts för i avsnitt 3.6, visar statistiken också på att nyanlända elever får betyget F i många av grundskolans ämnen. Nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 hinner inte få lika många undervisningstimmar totalt under tiden i grundskolan som andra elever som börjar vid en tidigare eller ordinarie tidpunkt. Elevgruppen som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 har därför generellt sämre förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i alla ämnen.

Överlämningen mellan skolenheter och mellan grundskolan och gymnasieskolan är därför särskilt viktig för nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9. Om överlämningen mellan skolenheter brister riskerar eleven att tappa viktig tid och i värsta fall kan eleven backa i sin kunskapsutveckling. Vidare kan överlämningen mellan grundskolan och gymnasieskolan vara avgörande för hur en nyanländ elev ska lyckas med sina gymnasiestudier. Om inte rätt information om eleven förs över till gymnasieskolan riskerar eleven ett misslyckande. Skolinspektionen har i granskningen Språkintröktion i gymnasieskolan (2017) konstaterat att överlämningen

---

<sup>21</sup> Bunar N (2015). Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering.

<sup>22</sup> Vetenskapsrådet (2012). Flerspråkighet – en forskningsöversikt. Rapport 5:2012.

<sup>23</sup> Skolverket. (2016). PM: Nyinvandrade elever i grundskolan och SCB (2016). Integration – utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet. Integration: rapport 9.

från grundskola till språkintröduktion och från kartläggande funktion till undervisande lärare varierar i kvalitet. Lärarna har inte alltid kännedom om elevernas tidigare erfarenheter, utbildningsbakgrund och långsiktiga mål. Utredningen gör mot denna bakgrund därför bedömningen att förslagen om en strukturerad överlämning inte är tillräckliga för att säkerställa lyckade överlämningar av nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i Sverige i årskurs 7–9. Det finns, enligt utredningens mening, behov av ytterligare dokumentation för att i större utsträckning säkerställa att de kunskaper och förmågor som den nyanlända eleven fått från grundskolan byggs vidare på i gymnasieskolan.

### 7.6.1 Utredningens förslag

#### Nyanlända elever ska få en individuell studieplan

**Förslag:** För nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i Sverige i årskurs 7–9 i grundskolan och 8–10 i specialskolan och vars kunskaper har bedömts, ska en individuell studieplan upprättas senast inom två månader från mottagandet inom det svenska skolväsendet.

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

Studieplanen ska baseras på den inledande bedömning som ska göras av den nyanlända elevens kunskaper och studieplanen bör revideras efter de bedömningar som görs av den nyanlända elevens ämneskunskaper.

#### *Skäl för förslaget*

Det signaleras från skolmyndigheterna att den inledande bedömningen inte används i tillräcklig utsträckning för att planera elevens fortsatta undervisning. Eleverna får som regel undervisning i ett begränsat antal ämnen inledningsvis och många elever i de senare årskurserna placeras också i förberedelseklass. Av utredningens huvudmannakontakter framgår att prioriterad timplan och anpassad studie-

gång är vanliga insatser för eleverna. Det har också framkommit att det uppfattats som oklart för elever och vårdnadshavare vad undervisningen ska innehålla och vad den ska leda till. Enligt de nya bestämmelserna om bedömning av en elevs kunskaper som trädde i kraft den 1 januari 2016 ska resultatet av en sådan bedömning beaktas vid planering av undervisningen och vid fördelning av undervisningstiden (3 kap. 12 e § skollagen). Utredningen uppfattar dock att det sällan finns en plan för hur utbildningen och undervisningen ska läggas upp för den enskilde eleven. I utredningens huvudmannakontakter finns dock exempel på kommunala och enskilda huvudmän som efter den inledande bedömningen upprättat en individuell plan för varje elev och att detta upplevs som ett bra arbetssätt.

Eftersom de nyanlända eleverna som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 har mycket begränsad tid på sig att dels lära sig språket, dels uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås, uppfattar utredningen att dessa elever har ett stort behov av en långsiktig planering för hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Den korta tiden och okunskap om vilka vägar som finns i skolsystemet kan skapa onödig stress hos framför allt eleverna men även hos vårdnadshavarna. Utredningen anser att eleven har rätt att kunna se ett mål med sin utbildning i grundskolan. Majoriteten av eleverna får i dag många F och det finns ingen övergripande plan för hur eleverna ska nå behörighet till gymnasieskolans nationella program eller hur eleven kan gå vidare till annan utbildning som kan leda till arbete. En långsiktig planering ger dessutom eleven och vårdnadshavaren en ökad möjlighet till insyn och delaktighet.

Därutöver menar flertalet kommuner, Skolverket och Skolinspektionen att övergången till gymnasieskolans språkintruktionsprogram har stora brister. Eleverna kan backa i sin kunskapsutveckling och det arbete som har gjorts på grundskolan byggs inte vidare på i gymnasieskolan. I utredningens kontakter med huvudmän och i utredningens referensgrupp har även önskemål om att inrätta en individuell studieplan för nyanlända framkommit.

Utredningen föreslår mot den bakgrunden att varje nyanländ elev som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 i grundskolan och 8–10 i specialskolan bör få en individuell studieplan i samband med den inledande bedömningen.

En sådan plan bör syfta till att öka elevens förutsättningar att nå behörighet till ett nationellt program på gymnasieskolan. Som nämnts



tidigare finns det inte några speciella behörighetskrav till gymnasiesärskolan. Utbildningen i gymnasiesärskolan ska vara öppen för ungdomar vars skolplikt har upphört och som inte bedöms ha förutsättningar att nå upp till gymnasieskolans kunskapskrav därför att de har en utvecklingsstörning (18 kap. 4 § skollagen). Utredningen bedömer därför att förslaget om en individuell studieplan inte bör gälla för nyanlända elever i grundsärskolan. I sameskolan ges utbildning i årskurserna 1–6 varför en individuell studieplan inte heller föreslås gälla för den skolformen.

### *Vad bör den individuella studieplanen användas till?*

Den individuella studieplanen bör för det första användas som ett verktyg för att göra en individuell planering av elevens utbildning inom grundskolan och specialskolan. Det är viktigt att den tid som eleven har på sig i skolformen tas tillvara och att både eleven och skolan tidigt bestämmer hur tiden kan användas på bästa sätt.

Studieplanen bör vidare utgöra ett underlag för samverkan och fortsatt planering av elevens utbildning inom såväl grundskolan och specialskolan som gymnasieskolan. Under den inledande perioden i Sverige är det, som sagt, inte ovanligt att eleverna flyttar mellan grundskolor och dokumentet bör bidra till att eleverna får en större kontinuitet vid övergångar mellan grundskolor. Vid både övergången till annan grundskola och till gymnasieskolan är det viktigt att tydlig information om vilken ämnesundervisning eleven har fått och vilka stödinsatser eleven behöver lämnas över till den mottagande skolan. Därutöver är det självklart viktigt att informationen om elevens kunskapsutveckling i form av betyg eller skriftliga omdömen också lämnas över, se vidare i avsnitt 6.6.1.

Om en elev byter skolenhet bör den individuella studieplanen beaktas hos den nya skolan, även om den nya skolan inte måste följa den. Det är dock rimligt att den nya skolan gör en självständig bedömning av elevens förutsättningar, dessa kan ju t.ex. ha ändrats, med den tidigare individuella studieplanen som grund. Detsamma bör gälla när en elev övergår från grundskola till gymnasieskolan. Den individuella studieplanen som upprättats på grundskolan bör användas som utgångspunkt när en ny individuell studieplan upprättas på gymnasieskolan.

*Vad bör ingå i en individuell studieplan?*

Studieplanen bör innehålla en långsiktig plan för hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program utifrån elevens mål. Utifrån resultatet från den inledande bedömningen av elevens kunskaper bör en planering av undervisningen och eventuella stödåtgärder genast upprättas. För planeringen bör elevens mål med utbildningen vara styrande. Om elevens mål med utbildningen t.ex. är att bli behörig till ett nationellt högskoleförberedande program bör den långsiktiga planeringen utgå från det målet. Utredningen anser att en plan som utformas utifrån elevens önskan och ambition bör leda till en ökad motivation hos eleven. Eftersom tiden i grundskolan inte alltid är tillräcklig för en elev att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program bör en individuell studieplan också innehålla en planering för tänkbara vägar inom gymnasieskolans introduktionsprogram. Vid planeringen är det viktigt att rådgöra med skolans yrkes- och studievägledning.

För vissa elever kan en sådan planering t.ex. innebära att eleven direkt ska få undervisning i grundskolans samtliga ämnen i ordinarie undervisningsgrupp med enbart stödinsatser i form av t.ex. studiehandledning på modersmålet, med målet att bli behörig till ett högskoleförberedande nationellt program vid utgången av årskurs 9. För andra elever kan en sådan planering t.ex. innebära att eleven ska gå en viss tid i förberedelseklass och ha undervisning i några enstaka ämnen i ordinarie klass, under viss tid läsa mer svenska som andraspråk eller eventuellt begränsa undervisningen till ett visst antal ämnen genom insatsen anpassad timplan eller anpassad studiegång. Det kan därutöver framgå t.ex. att eleven får stöd i form av studiehandledning på modersmål och särskilt stöd i form av en särskild undervisningsgrupp i nybörjarengelska och målet skulle kunna vara att bli behörig till ett nationellt yrkesprogram efter ett år på gymnasieskolans introduktionsprogram.

När det gäller planeringen av stödinsatser bör den individuella studieplanen framför allt ange planerade beslut som är att anse som åtgärder till stöd för nyanlända (jfr 3 kap. 8 § fjärde stycket skollagen) såsom prioriterad timplan och placering i förberedelseklass samt de av utredningen föreslagna insatserna om anpassad timplan och studiehandledning på modersmålet för nyanlända. Men även eventuella beslut om särskilt stöd som t.ex. särskild undervisningsgrupp och

anpassad studiegång kan vara av stor betydelse för elevens förutsättningar att bli behörig till gymnasieskolans nationella program. För att undvika att dokumentera dubbelt, vid särskilt stöd upprättas t.ex. alltid ett åtgärdsprogram, bör dock planeringen enbart beskriva vilken insats som eleven behöver för att uppnå sitt mål och för vilken tid. När det gäller stödinsatser som är att anse som extra anpassningar enligt 3 kap. 5 a § skollagen, finns enligt nuvarande bestämmelser inget dokumentationskrav. Utredningen anser därför inte att sådana stödinsatser bör dokumenteras i en individuell studieplan.

#### *Den individuella studieplanen bör revideras*

Den individuella studieplanen bör vara ett aktivt dokument som följer elevens utveckling. Utifrån de kontinuerliga bedömningar som görs av elevens kunskapsutveckling inom olika ämnen kan den individuella studieplanen komma att behöva revideras. Undervisande lärare ska enligt läroplanen göra kontinuerliga bedömningar av elevens kunskapsutveckling varför det t.ex. kan framkomma att elevens stödbehov ser annorlunda ut och att utbildningen behöver planeras annorlunda. Om det framkommer skäl till att ändra i den individuella studieplanen bör en sådan förändring göras.

#### *Revidering av Skolverkets allmänna råd*

Skolverket bör utifrån förslagen om en individuell studieplan samt möjligheten till anpassad timplan ges i uppdrag att revidera sina allmänna råd med kommentarer om utbildning för nyanlända elever och utarbeta stödmaterial om den individuella studieplanen. De allmänna råden med kommentarer bör innehålla exempel på blanketter för hur en individuell studieplan kan utformas. Utredningen anser att den typen av exempel kan underlätta lärares arbete och minska den administrativa bördan samtidigt som förutsättningarna för likvärdighet ökar.



## 8 Fler vägar in i gymnasieskolan

### 8.1 Utredningens uppdrag

När en elev slutar årskurs 9 utan att ha uppnått kunskapskraven i det antal ämnen som krävs för att bli behörig till ett av gymnasieskolans nationella program kan eleven gå ett introduktionsprogram. Det finns fem introduktionsprogram som ska ge obehöriga elever möjlighet att komma in på ett nationellt program eller leda till arbete. Introduktionsprogrammet språkintröduktion är till för nyanlända elever som har behov av en utbildning med tyngdpunkt på det svenska språket och syftar till att eleven ska kunna gå vidare till något annat program i gymnasieskolan eller till annan utbildning.

Utredningen ska enligt direktivet bl.a. utreda på vilket sätt undervisningen kan anpassas för att på bästa sätt stödja nyanlända elever med kort skolbakgrund med målet att de ska bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Utredningen ska också utreda hur elever med god skolunderbyggnad men som är nybörjare i svenska språket kan ges bättre förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Enligt direktivet är det i sammanhanget viktigt att ta hänsyn till elevernas möjligheter till integration i samhället och att undvika segregation. Utgångspunkten ska vara ett sammanhållet skolsystem som möjliggör en långsiktig planering för varje elevs kunskapsutveckling, utformad efter elevens individuella förutsättningar.

I det här kapitlet redogörs bl.a. för bestämmelserna om gymnasieskolans nationella program och introduktionsprogram och hur dessa tillämpas när det gäller nyanlända elever. Vidare redogörs för nyanlända elevers behörighet, utbildning och resultat på gymnasieskolan. Kapitlet avslutas med utredningens förslag.

## 8.2 Behörighetskrav till gymnasieskolan

### 8.2.1 Målgrupp för gymnasieskolan

För varje skolform inom skolväsendet finns i skollagen bestämmelser om vilka som har rätt till utbildning inom skolformen. Gymnasieskolan ska vara öppen endast för ungdomar som avslutat sin grundskoleutbildning eller motsvarande och som påbörjar sin gymnasieutbildning under tiden fram till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år (15 kap. 5 § skollagen). Ungdomar som redan har gått igenom en utbildning på ett nationellt program eller likvärdig utbildning eller har avlagt International Baccalaureate (IB) är inte längre behöriga till nationella program och introduktionsprogram i gymnasieskolan även om de inte nått den övre åldersgränsen (15 kap. 6 § skollagen). Bestämmelser om gymnasieskolan gäller enbart för ungdomar som är bosatta i landet, vilket enligt skollagen som huvudregel innebär att man ska vara folkbokförd i Sverige (15 kap. 5 § tredje stycket och 29 kap. 2 § första stycket skollagen). Vid tillämpningen av skollagen ska även vissa andra personer, t.ex. asylsökande, som inte är folkbokförda här anses vara bosatta i landet, se vidare i avsnitt 5.2.1. Asylsökande ungdomar har dock endast rätt till utbildning i gymnasie- eller gymnasiesärskola om de har påbörjat utbildningen innan de fyllt 18 år (29 kap. 3 § första stycket skollagen).

Den som överskridit den åldersgräns som ställts upp för att få påbörja en utbildning i gymnasieskolan kan delta i kommunal vuxenutbildning (komvux). En vuxen är behörig att delta i komvux på gymnasial nivå från och med andra kalenderhalvåret det år personen fyller 20 år om han eller hon är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge, har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och i övrigt uppfyller föreskrivna villkor (20 kap. 20 § första stycket skollagen). Asylsökande ungdomar har dock inte rätt till utbildning i kommunal vuxenutbildning (29 kap. 3 § första stycket skollagen).

## 8.2.2 Allmänna behörighetskrav till gymnasieskolan

Gymnasieskolan ska, som framgått ovan, endast vara öppen för ungdomar som avslutat sin grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning och som påbörjar sin gymnasieutbildning under tiden till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år eller, för ungdomar med svårt rörelsehinder i Rh-anpassad utbildning, det första kalenderhalvåret det år de fyller 21 år (15 kap. 5 § skollagen). En svårighet är hur bestämmelserna om att gymnasieskolan endast ska vara öppen för ungdomar som avslutat sin grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning ska tillämpas för ungdomar som är i gymnasieåldern när de invandrar till Sverige. Bestämmelsen innebär enligt äldre förarbeten att ungdomarna ska ha gått i grundskolan och avslutat denna, men det anges inte att ungdomarna ska ha slutfört den sista årskursen (prop. 1990/91:85 s. 56). Vidare anges i samma förarbeten att utbildning som motsvarar grundskola kan vara t.ex. utbildning i motsvarande skolformer i de andra nordiska länderna, men även andra vägar kan tänkas ge motsvarande kunskap (a. prop. s. 56). Av nyare förarbeten kan man dock sluta sig till att även nyanlända ungdomar som inte gått i svensk grundskola eller som saknar ordnad skolgång från hemlandet kan tas emot på språkintroduktion (prop. 2009/10:165 s. 448). Utredningen bedömer därför att det finns skäl att anta att syftet med nuvarande allmänna behörighetsregel om avslutad grundskoleutbildning snarare är att ange en åldersnivå än att ange ett krav på vilka förkunskaper ungdomen ska ha.

För elever i grundskolan upphör skolplikten enligt huvudregeln vid vårterminens slut det nionde året efter skolstarten, vilket vanligtvis inträffar när eleven fyllt 16 år eller tidigare om de uppnått de kunskapskrav som minst ska uppnås (7 kap. 12 § och 14 § skollagen). Skolplikten upphör dock ett år senare för den elev som inte gått ut högsta årskursen när skolplikten annars skulle ha upphört, dock senast när eleven fyller 18 år, se vidare om skolplikt och rätten att slutföra skolgången i de obligatoriska skolformerna i avsnitt 5.3.1. I praktiken upphör skolplikten som huvudregel vid 16 års ålder, eftersom eleven då slutfört nio år i grundskolan. Gymnasieskolan tar vid därefter.

### 8.2.3 Särskilda behörighetskrav till de nationella programmen

I samband med gymnasiereformen 2011 (GY11) infördes skärpta behörighetskrav i syfte att säkra att fler elever skulle vara väl förberedda för gymnasiestudier när de lämnade grundskolan. För att få börja på gymnasieskolans nationella eller specialutformade program innan GY11 krävdes enbart att eleven skulle ha godkända betyg i ämnena engelska, matematik och svenska alternativt svenska som andraspråk (sva). Övriga elever kunde tas in på det individuella programmet eller under vissa förutsättningar gå om sista året i grundskolan (prop. 1997/98:94 s. 26). De tidigare behörighetskraven innebar således att elever med mycket låga meritvärden var behöriga till gymnasieskolans nationella och specialutformade program. Målet med utbildningen på de nationella programmen förtydligades också genom att det infördes en möjlighet att få en gymnasieexamen. Genom att utöka kraven till att omfatta fler ämnen underströks att alla ämnen är viktiga (prop. 2008/09:199 s. 104).

För behörighet till yrkesprogram krävs enligt dagens regler godkända betyg i åtta ämnen från grundskolan nämligen svenska, engelska, matematik och minst fem andra ämnen (16 kap. 31 § skollagen). För behörighet till högskoleförberedande program krävs godkända betyg i tolv ämnen från grundskolan, nämligen svenska, engelska, matematik och minst åtta andra ämnen (16 kap. 30 § skollagen).

Utöver detta krävs enligt gymnasieförordningen godkända betyg från grundskolan i vissa specifika ämnen för behörighet till vissa högskoleförberedande program. Av de nio ämnen ska, utöver svenska, matematik och engelska, ämnena geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap ingå för behörighet till ekonomiprogrammet, humanistiska programmet och samhällsvetenskapsprogrammet, och av de nio ämnena ska biologi, fysik och kemi ingå för behörighet till naturvetenskapsprogrammet och teknikprogrammet, se även tabell 8.1. Dessa specificerade behörighetskrav för högskoleförberedande program motiverades med att det var viktigt att säkerställa att en elev har de förkunskaper som behövs inom det område som utbildningen avser (prop. 2008/09:199 s. 104). För det sjätte av de högskoleförberedande programmen, det estetiska programmet, infördes inga krav på specifika ämnen som måste ingå bland de nio



godkända ämnena, utöver svenska, engelska och matematik, men för urval bland behöriga elever beslutades att hänsyn får tas till ett färdighetsprov (7 kap. 5 § gymnasieförordningen).

**Tabell 8.1 Behörighetskrav till gymnasieskolans nationella program**

Programtyp	Krav på godkända betyg (A–E) för behörighet
<b>Yrkesförberedande</b>	Svenska/svenska som andraspråk, matematik, engelska, + 5 valfria ämnen
<b>Högskoleföreberedande program</b>	
- Estetiska programmet	Svenska/svenska som andraspråk, matematik, engelska, + 9 valfria ämnen
- Ekonomi-, humanistiska och samhällsvetenskapsprogrammet	Svenska/svenska som andraspråk, matematik, engelska, geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap, + 5 valfria ämnen
- Naturvetenskaps- och teknikprogrammet	Svenska/svenska som andraspråk, matematik, engelska, biologi, fysik och kemi, + 6 valfria ämnen

*Källa:* Skolverket

## 17 800 elever saknar behörighet till de nationella programmen

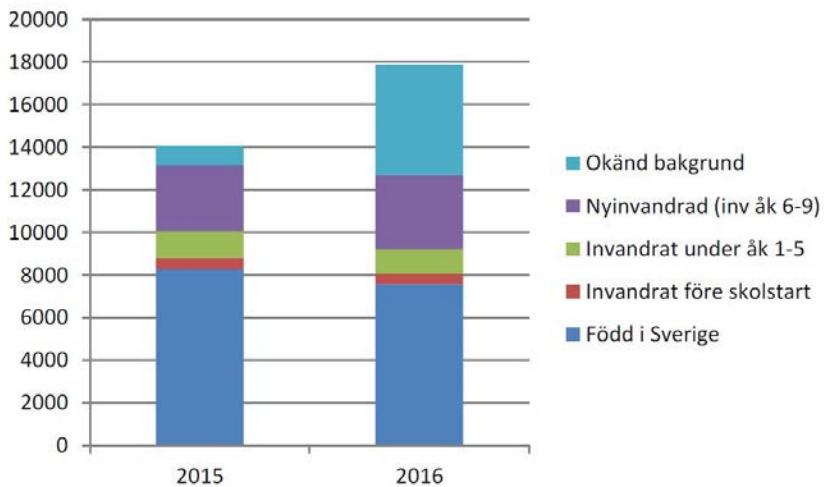
Av de elever som avslutade årskurs 9 våren 2016 saknade drygt 17 procent, 17 800 elever, behörighet till gymnasieskolans nationella program. De flesta av dessa elever saknade godkända betyg i matematik, svenska/svenska som andraspråk och engelska. Av de som fått godkända betyg i matematik, svenska eller svenska som andraspråk och engelska är det endast 174 elever som inte uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program. Matematik är det ämne som eleverna i störst utsträckning faller på.<sup>1</sup>

Av de 17 800 elever som saknade behörighet till de nationella programmen vårterminen 2016 var drygt 3 400 elever (19 procent) nyinvandrade och cirka 5 200 elever (29 procent) var elever med okänd bakgrund. Närmare 7 600 elever (42 procent) var födda i Sverige, se figur 8.1.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Skolverket (2016). PM: Slutbetyg våren 2016 och SKL (2016). Öppna jämförelser – Grundskola 2016 – Läsår 2015/16. Tema Skolutveckling.

<sup>2</sup> Skolverket (2016). PM: Slutbetyg våren 2016.

**Figur 8.1** Antal elever som inte var behöriga till nationellt program vårterminen 2015 respektive 2016



Källa: Skolverket

### Vilket program väljer elever med utländsk bakgrund

När det gäller nationella program väljer elever med utländsk bakgrund i större utsträckning högskoleförberedande program. Störst andel elever med utländsk bakgrund, åk 1 läsåret 2015/16, fanns på naturvetenskapliga programmet, handels- och administrationsprogrammet, samhällsvetenskapsprogrammet, vård- och omsorgsprogrammet samt ekonomiprogrammet. Eleverna väljer i mindre uträkning naturbruksprogrammet, bygg- och anläggningsprogrammet samt restaurang- och livsmedelsprogrammet.<sup>3</sup>

Skälen till hur elever med utländsk bakgrund väljer kan bero på ursprungslandets yrkestraditioner. Av de bedömningar av utländsk utbildning som Universitets- och högskolerådet hanterar framgår t.ex. att en liten andel av de vuxna som kommer från Syrien har gymnasial yrkesutbildning med sig från hemlandet.

En skillnad vid utbildningsval är att gruppen elever med icke svenskfödda föräldrar, i högre utsträckning än elever med svensk-

<sup>3</sup> SOU (2016:77). En gymnasieutbildning för alla – årgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.

födda föräldrar, för fram föräldrarnas styrande roll i gymnasievalet.<sup>4</sup> För de som invandrar sent till Sverige kan valmöjligheterna också se annorlunda ut. Unga som anländer vid t.ex. 17 års ålder och som har kort skolbakgrund måste även fundera på hur mycket tid och kraft som behövs för att satsa på ett visst yrke och om det är ett realistiskt mål att nå.<sup>5</sup>

#### 8.2.4 Undantag från krav på behörighet i engelska

Från och med hösten 2011 infördes ett undantag från behörighetskravet i engelska. En sökande till ett nationellt program som saknar godkänt betyg i engelska men som uppfyller övriga behörighetskrav ska ändå anses behörig om den sökande på grund av speciella personliga förhållanden inte har haft möjlighet att delta i undervisning i engelska under en betydande del av sin tid i grundskolan eller motsvarande utbildning och som bedöms ha förutsättningar att klara studierna på det sökta programmet (16 kap. 32 § skollagen). Syftet med undantaget var att underlätta för elever som t.ex. relativt nyligen anlänt till Sverige från ett land där engelska förekommit i skolundervisningen i begränsad utsträckning (prop. 2008/09:199 s. 104). Undantaget kombineras med ett krav på att eleven ska erbjudas undervisning i engelska på grundskolenivå (4 kap. 9 § gymnasieförordningen).

För att eleven ska kunna antas till ett nationellt program, trots att ett godkänt betyg i engelska inte har uppnåtts, krävs det att eleven i övrigt är behörig till den sökta utbildningen. Eleven kan då antas på ordinarie sätt med meritvärdering, under förutsättning att hon eller han också bedöms kunna klara studierna på det sökta programmet. Enligt förarbetena är bestämmelsen avsedd att tillämpas restriktivt (prop. 2008/09:199 s. 105). Det är huvudmannen för den sökta utbildningen som prövar om en elev är behörig och som i varje enskilt fall måste utreda om eleven på grund av speciella personliga förhållanden inte har haft möjlighet att läsa engelska. Undantaget ska enligt Statens skolverk, inte tillämpas för elever som har haft möjlighet att läsa engelska under större delen av sin grundskoletid men

---

<sup>4</sup> SOU (2016:77). En gymnasieutbildning för alla.

<sup>5</sup> SKL (2011). Ensamkommande barn – vem ska ta ansvaret och SOU (2016:77). En gymnasieutbildning för alla.

som av olika anledningar inte har nått målen. För dessa elever är något av de olika introduktionsprogrammen ett alternativ.<sup>6</sup>

### **Elevens förutsättningar att klara studierna utan godkänt i engelska**

Det är även huvudmannen som ansvarar för bedömningen av om eleven kan komma att klara studierna på det sökta programmet. I den bedömningen bör hänsyn tas till karaktären på det sökta programmet i relation till elevens förkunskaper. Skolverket gör tolkningen att om eleven bedöms ha svårt att kombinera studierna på det sökta programmet med engelska på grundskolenivå är i stället de olika introduktionsprogrammen ett alternativ, främst preparandutbildningen.<sup>7</sup>

### **Elevens fortsatta utbildning i gymnasieskolan**

Bestämmelsen om undantag för engelska innebär en dispens vid antagningen till gymnasieskolan. Bestämmelsen innebär däremot ingen dispens när det gäller kraven för att få en gymnasieexamen.

Som nämnts ovan ska en elev som har antagits till gymnasieskolan med tillämpning av undantaget för engelska erbjudas undervisning i engelska på grundskolenivå. Det innebär att undervisningen ska följa kursplanen för grundskolan, och elevens kunskaper ska således bedömas mot kunskapskraven i grundskolan.

En elev som antagits till ett nationellt program ska ges goda förutsättningar att klara studierna på programmet. Utgångspunkten är att eleven ska få möjlighet att utvecklas så lång som möjligt enligt utbildningens mål (3 kap. 3 § skollagen). Det innebär att eleven ska få möjlighet att dels läsa engelska enligt grundskolans kursplan, dels de engelskakurser som krävs för en gymnasieexamen. Det ska framgå av den individuella studieplanen hur undervisningen i engelska på grundskolenivå ska genomföras.

En elev som tas emot i gymnasieskolan utan godkänt betyg i engelska har rätt till särskilt stöd om en utredning visar att eleven

---

<sup>6</sup> Skolverket (2011). Mer om undantaget från krav på behörighet i engelska.

<sup>7</sup> Skolverket (2011). Mer om undantaget från krav på behörighet i engelska.

har behov av sådant stöd (3 kap. 8 § skollagen). Eleven ska också få studiehandledning på modersmålet om hen behöver det (9 kap. 9 § gymnasieförordningen). Huvudmannen kan också besluta om att fördela elevens utbildning över längre tid än tre om det finns särskilda skäl utifrån en bedömning av hur lång tid som krävs för att nå målen med utbildningen (9 kap. 7 § gymnasieförordningen). För den elev som inte når examen inom ramen för gymnasieskolan finns också möjlighet att slutföra sin utbildning inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen.

### 8.2.5 Fri kvot

I gymnasieskolan finns urvalsbestämmelser till nationella program om antalet platser är färre än antalet sökande som ska tas emot i första och andra hand (7 kap. 2–5 §§ gymnasieförordningen). Vid urvalet får något som kallas för fri kvot tillämpas, vilken finns reglerad i 7 kap. 3 § gymnasieförordningen. Den fria kvoten innebär att det avsätts ett begränsat antal platser för elever som på grund av särskilda omständigheter bör ges företräde framför övriga sökande, eller om eleverna kommer från skolor där betygen inte utan vidare kan jämföras med grundskolans betyg. Det är huvudmannen som beslutar om det antal platser som ska avsättas i den fria kvoten.

Elever som kommer in via den fria kvoten måste ha uppfylla de allmänna och särskilda kraven för gymnasiebehörighet. Regleringen öppnar inte upp för att göra undantag från behörighetskraven, utan reglerar enbart urvalsituationen när det finns fler sökande än antal platser.

## 8.3 Fullföljd gymnasieutbildning är en skyddsfaktor

Både svensk och internationell forskning visar att utbildning är en av de viktigaste faktorerna för den enskilda individens möjlighet till arbete och försörjning. De finns också flera svenska undersökningar<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Till exempel SCB, Skolverket och SKL. Skolverket har genomfört en longitudinell uppföljning av i vilken utsträckning ungdomar arbetar eller studerar ett, tre och fem år efter att de har slutat i gymnasieskolan. SCB har bl.a. gjort temarapporter (2012:5 och 2015:1) om etablering och inträde på arbetsmarknaden. SKL (2016). Utbildning – nyckeln till arbete.

om vilka skillnader som finns mellan de som fullföljt jämfört med de som inte fullföljt sin gymnasieutbildning och resultaten är tydliga. En avslutad gymnasieutbildning ger betydligt större chanser till etablering på arbetsmarknaden, fortsatta studier och stabila inkomster. Antalet år i gymnasieskolan har också visat sig ha effekt. Ju kortare tid ungdomar går i gymnasieskolan, desto större andel befinner sig utanför såväl arbete som studier. Statistiken visar även att arbetslösheten bland unga kvinnor och män som inte har avslutat en gymnasieutbildning är ungefär dubbelt så hög som bland dem som har avslutat en sådan utbildning. Av Statistiska centralbyråns (SCB) uppföljning 2017 av samtliga ungdomar födda 1991–1995 framgår att en fullföljd gymnasieutbildning är avgörande för etableringen på arbetsmarknaden. Andelen som varken arbetade eller studerade liksom andelen arbetslösa minskade ju högre resultat som uppnåddes i gymnasieskolan. Särskilt svårt att nå slutbetyg eller examen var det för unga med svaga resultat från grundskolan och för nyinvandrade ungdomar.<sup>9</sup>

Av de elever som börjar på ett introduktionsprogram är det cirka 24 procent som bara går ett eller två år. Statistiken visar även att de allra flesta av eleverna deltar i utbildning på tre år men att det är en stor andel elever som inte får en gymnasieexamen på den tiden, cirka 35 procent. Efter fyra år minskar andelen till cirka 30 procent. För elever som börjar på ett introduktionsprogram behöver de ofta längre tid än tre år för att uppnå en gymnasieexamen.<sup>10</sup>

Vad som orsakar studieavbrott och brister i studieframgång är komplext och det kan finnas en rad olika förklaringar. Det kan t.ex. handla om såväl individuella som organisatoriska faktorer. Gymnasieutredningen har i betänkandet En gymnasieutbildning för alla (SOU 2016:77) gjort en kunskapsgenomgång på området där de viktigaste framgångsfaktorerna för att klara sina studier ser ut att vara en sammanhållen kontext för eleven samt ett aktivt lärarstöd. Det är även viktigt att skapa förutsättningar för delaktighet och gemenskap, liksom att verka för ett elevcentrerat arbetssätt och ha ett förebyggande elevhälsoarbete. För att eleverna ska lyckas framförs också en tillräcklig och väl använd undervisningstid. Gymnasie-

---

<sup>9</sup> SCB (2017). Unga utanför? Så har det gott på arbetsmarknaden för 90-talister utan fullföljd gymnasieutbildning.

<sup>10</sup> SOU (2016:77). En gymnasieutbildning för alla.

utredningens undersökning visar utöver detta att goda förkunskaper från grundskolan är mycket viktiga för att elever ska nå målen för ett nationellt program.<sup>11</sup>

Det finns vissa grupper av elever där en större andel inte uppnår fullständiga gymnasiestudier. Elever med t.ex. särskilda inlärnings-svårigheter, funktionsnedsättningar och elever från utsatta socio-ekonomiska förhållanden har en ökad risk för att hoppa av. Studie-avbrotten är också vanligare bland nyanlända elever från länder utanför Europa. Det är dubbelt så stor risk att dessa ungdomar lämnar skolan i förtid jämfört med ungdomar från ett EU-land.<sup>12</sup>

Förutom att gymnasieutbildningen utgör en viktig skyddsfaktor för individens risk att hamna i ekonomiskt och socialt utanförskap visar forskning att fullföljd gymnasieutbildning är samhällsekonomiskt lönsam. Genom att fler unga fullföljer gymnasieutbildning förbättras deras möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället i stort samtidigt som samhällets kostnader för utanförskap kan minska.<sup>13</sup> Utan genomförd gymnasieutbildning ökar även risken för att åter bli arbetslös och de som inte har gymnasieutbildning är i högre uträkning långtidsarbetslösa. Utbildningsnivån tycks även ha en inverkan på individens flyttmönster och rörlighet på arbetsmarknaden. De som inte har gymnasieutbildning bor i mycket högre omfattning kvar i samma län och arbetar i samma yrkeskategori jämfört med de som har en gymnasieutbildning.<sup>14</sup>

Gymnasieskolan står också för en viktig del av kompetensförsörjningen eftersom tillgången på jobb minskar för personer med kort utbildning.<sup>15</sup>

Tiden mellan 20 och 30 år karaktäriseras ofta av rörelse mot utbildning, arbete och bostad, dvs. en tid då grunden för resten av livet läggs. Genom att öka sin utbildningsnivå eller flytta ökas möjligheter till att byta yrke eller vidareutbildning. Rörligheten är dock inte självklar för alla. Det viktigaste för att fortsätta utbilda sig tycks vara att ha bra studieresultat från tidigare år i utbildningssystemet. När det gäller studieresultaten har den socioekonomiska bakgrun-

---

<sup>11</sup> SOU (2016:77). En gymnasieutbildning för alla.

<sup>12</sup> SOU (2016:77). En gymnasieutbildning för alla.

<sup>13</sup> Dir.2015:31. En attraktiv gymnasieutbildning för alla.

<sup>14</sup> SKL (2015). Utbildning – nyckeln till arbete. Analys av individdata över samtliga födda 1981 under perioden 1997-2010.

<sup>15</sup> Dir. 2015:31. En attraktiv gymnasieutbildning för alla.

den och föräldrarnas utbildningsnivå en påverkan som är större än föräldrarnas inkomst. Det visar sig dock att om föräldrarna fått ekonomiskt bistånd under grundskoleåren 3–9 så innebär det en ökad risk för lägre studieresultat. Det betyder att den utbildningsmässiga rörligheten mellan generationer tycks vara låg och att det finns en risk för att föräldrarnas utbildningsnivå går i arv.<sup>16</sup>

SCB har även undersökt andelen elever som har slutbetyg<sup>17</sup> från gymnasiet vid 24 års ålder (se även avsnitt 3.7.)<sup>18</sup> I gruppen inrikes födda elever hade omkring åtta av tio slutbetyg från gymnasiet vid 24 års ålder. Bland elever som invandrat vid 13 år eller äldre var det knappt fyra av tio kvinnor och drygt tre av tio män som hade slutbetyg från gymnasiet vid 24 års ålder.

## 8.4 Introduktionsprogram

För elever som inte uppnått behörighet till de nationella programmen finns fem introduktionsprogram: preparandutbildning, programinriktat individuellt val, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintrouktion.

Läsåret 2015/16 gick 25,6 procent av eleverna i år 1 på ett nationellt yrkesprogram, 51,7 procent på ett nationellt högskoleförberedande program och 22,6 procent på ett introduktionsprogram. En majoritet, 64 procent, av de elever som gick på introduktionsprogrammen 2015/16 har utländsk bakgrund. På de nationella programmen var motsvarande andel 23 procent för de högskoleförberedande programmen respektive 17 procent för yrkesprogrammen. Den höga andelen elever med utländsk bakgrund på introduktionsprogrammen beror på att alla elever på språkintrouktion har utländsk bakgrund.<sup>19</sup>

Introduktionsprogrammen har som syfte att ge elever som inte är behöriga till ett nationellt program möjligheten att komplettera sina kunskaper från grundskolan och möjliggöra en övergång till fortsatta studier, t.ex. till ett nationellt program, eller till arbete. Det

---

<sup>16</sup> SKL (2015). Utbildning – nyckeln till arbete.

<sup>17</sup> Innan gymnasieexamen infördes krävdes ”slutbetyg” från gymnasieskolan.

<sup>18</sup> I datamaterialet ingår personer födda åren 1983–1991 och som någon gång under perioden 1999–2015 var registrerade i gymnasieskolan.

<sup>19</sup> SOU (2016:77). En gymnasieutbildning för alla.



finns krav på behörighet i form av godkända betyg i vissa ämnen även till vissa av introduktionsprogrammen.

Utbildningen på introduktionsprogrammen följer inte en lika tydlig struktur som utbildningen på de nationella programmen. Medan de nationella programmen följer nationella styrdokument fastställda i förordningar av regeringen eller föreskrifter av Skolverket ska introduktionsprogrammen i stället följa en utbildningsplan som beslutas av huvudmannen (7 kap. 17 § första stycket skollagen). För varje elev ska det också upprättas en individuell studieplan (7 kap. 17 § andra stycket skollagen). Dessa planer ska ge utbildningen den stadga och samtidigt den flexibilitet som är nödvändig. Introduktionsprogrammets längd, med undantag för den ettåriga preparandutbildningen, regleras därmed inte i skollagen. Utbildningens längd fastställs i stället i utbildningsplanen som är styrande för hur länge eleven ska gå på introduktionsprogrammet (17 kap. 7 § första stycket skollagen). Utbildningen på introduktionsprogram ska bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier (7 kap. 6 § skollagen).

#### 8.4.1 Nyanlända är målgruppen för språkintröduktion

Antalet elever som går språkintröduktion har ökat kraftigt. Programmetts storlek har fördubblats från hösten 2015 till hösten 2016, till nästan 36 000 elever. Ökningen beror på den stora tillströmningen av nyanlända elever hösten 2015. Språkintröduktion är 2016 det fjärde största programmet i gymnasieskolan och ungefär en av tio gymnasieelever går i dag i språkintröduktion.<sup>20</sup>

De allra flesta av de asylsökande som under 2015 och 2016 har placerats i grundskolans årskurs 7–9 kommer vid övergången till gymnasieskolan att omfattas av definitionen nyanländ enligt skollagen och då tillhöra målgruppen för gymnasieprogrammet språkintröduktion på gymnasieskolan.

Språkintröduktion riktar sig dock enligt gällande rätt inte till alla nyanlända elever som inte har de godkända betyg som krävs för behörighet till ett yrkesprogram, utan endast till dem som har så bristande kunskaper i svenska att de behöver en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket för att gå vidare i gymnasieskolan eller

---

<sup>20</sup> Skolverket (2017). Uppföljning av språkintröduktion. Rapport 454.

till annan utbildning (17 kap. 12 § skollagen). Det är varje huvudman som avgör vilka elever som har detta behov. Huvudmannen ska inför mottagandet av en elev på språkintröduktion i god tid göra en bedömning av elevens språkkunskaper (6 kap. 7 § gymnasieförordningen). Det finns inga bestämmelser eller nationella riktlinjer som styr hur huvudmannen ska göra den bedömningen.

I förarbeten till 17 kap. 12 § skollagen anges dock att tiden som en elev anses vara i behov av språkintröduktion är i de flesta fall sannolikt kortare än den tid som en elev anses vara nyanländ (prop. 2014/15:45 s. 24). Det kan därmed finnas nyanlända som visserligen inte klarat det kunskapskrav som minst ska uppnås i ämnet svenska eller svenska som andraspråk, men som ändå befinner sig på en sådan språklig nivå att det är en bättre lösning för personen att gå ett annat intröduktionsprogram.

Språkintröduktion har således ett mer avgränsat syfte än övriga intröduktionsprogram eftersom programmet syftar till att ge nyanlända elever en utbildning i det svenska språket. Programmet syftar dock också till att eleven snarast möjligt ska kunna gå i gymnasieskolan eller till annan utbildning (prop. 2009/10:165 s. 447).

Programmet ska innehålla undervisning i grundskolämnen svenska eller svenska som andraspråk. Programmet ska även innehålla de ämnen och kurser som eleven behöver för sin fortsatta utbildning. Utbildningen får innehålla grundskoleämnen som eleven inte har godkända betyg i och kurser i gymnasieämnen. Språkintröduktion får t.ex. även kombineras med kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och innehålla andra insatser som anses gynnsamma för elevens kunskapsutveckling (6 kap 8 § gymnasieförordningen).

Nyanlända ungdomar som omfattas av målgruppen har rätt till heltidsutbildning på språkintröduktion. Vad som utgör heltidsstudier är inte reglerat i ett visst antal timmar, utan det är den minsta garanterade undervisningstiden som anges i timmar. Vissa ramar anges i gymnasieförordningen där det går att utläsa att ett läsår ska omfatta 40 veckor, ha minst 178 skoldagar vars skolarbete ska förläggas så jämt fördelat som möjligt över måndag till fredag och över läsåret (3 kap. 1–3 §§ gymnasieförordningen).

I bestämmelserna om språkintröduktion finns inga krav på att eleven ska ha uppnått någon viss nivå i svenska eller svenska som andraspråk på grundskolenivå för att gå vidare från språkintröduktion.

tion. Utifrån kontakter med huvudmän och skolor kan Skolverket konstatera att det finns en variation i hur mycket svenska eleverna kan när de avslutar sina studier på programmet.<sup>21</sup>

### Nyborjare på språkintröduktion som har gått i svensk grundskola

Det finns inga säkra siffror på hur många nyanlända elever som har börjat i svensk grundskola och som sedan går vidare till språkintröduktion. Uppgifterna om grundskolestudier, som presenteras i tabell 8.2 nedan, bygger på att eleverna följs över tid. Därför gäller uppgifterna bara nyborjare som hade svenskt personnummer när de började på språkintröduktion. Många nyborjare saknar svenskt personnummer vilket gör uppgifterna i tabellen osäkra. Ytterligare en faktor som gör uppgifterna osäkra är att det kan finnas nyborjare som gått svensk grundskola och som hade svenskt personnummer när de började på språkintröduktion, men som inte hunnit få det när de avslutade sina grundskolestudier. Även detta gör att det inte går att följa elevens verksamhet bakåt i tiden för att ta reda på eventuella grundskolestudier. Det gör att uppgifterna i tabellen kan vara en underskattning.<sup>22</sup> Gruppen asylsökande (elever med okänd bakgrund) särredovisades inte heller i statistiken förrän 2015. Dessa elever ingick tidigare i gruppen elever med svensk bakgrund.

**Tabell 8.2 Nyborjare som gått i svensk grundskola innan språkintröduktion**

	Ht 2011	Ht 2012	Ht 2013	Ht 2014	Ht 2015
Andel (procent) av nyborjarna	29	28	26	32	33

*Källa:* Skolverket

Av tabell 8.2 framgår att omkring 30 procent av nyborjarna respektive år har gått i svensk grundskola innan de börjar på språkintröduktion. Uppgifterna visar inte hur lång tid eleverna har gått i svensk grundskola.

<sup>21</sup> Skolverket (2016). Språkintröduktion. Rapport 436.

<sup>22</sup> Skolverket (2016). Språkintröduktion. Rapport 436.

## Nyanlända elevers övergång från grundskola till gymnasieskola

Elevgruppen kan vara mer heterogen på språkintruktionsprogrammet än elevgruppen i en förberedelseklass på grundskolan. Eleverna på språkintruktionsprogrammet kan vara helt nyanlända eller ha gått flera år i svensk grundskola och även fått sin undervisning på heltid i ordinarie klass i grundskolan. Språkintruktionsprogrammet är vanligtvis placerat på skolor där det redan finns en hög andel flerspråkiga elever. I jämförelse med förberedelseklass på grundskolan syns steget till ordinarie klass i gymnasieskolan vara ännu längre, både fysiskt, ämnesmässigt och organisatoriskt.<sup>23</sup> Det finns enligt forskare tecken på, men det återstår att grundligt undersöka, att språkintruktionsprogrammet på gymnasieskolan riskerar att låsa in sent anlända elever i en varaktig förberedande undervisningsform.<sup>24</sup>

I utredningens huvudmannakontakter har bl.a. följande framkommit. När det gäller programmet språkintruktionsprogrammet är det ett antal kommuner som framför att eleverna börjar visa större intresse för att stanna kvar i grundskolan då de får tillgång till fler ämnen på grundskolan eller att de bedöms ha större sannolikhet att nå längre i sin kunskapsutveckling där än på språkintruktionsprogrammet. Det beskrivs också att eleverna är rädda för att fastna på programmet och att eleverna visar en stor uppgivenhet när de förstår att de främst ska få läsa svenska som andraspråk och med enbart andra nyanlända elever som kan vara helt nybörjare i språket. En kommun tar upp att grundskolan och gymnasieskolan skiljer sig alldeles för mycket. I grundskolan får eleverna t.ex. läsa flera ämnen, får infödda kompisar och man pratar om inkludering medan gymnasiet sedan blir väldigt exkluderande. Det är även ett antal huvudmän som kommenterat brister i övergången till gymnasieskolan och att man bör bygga vidare på den grund som eleverna fått i grundskolan. Det är flera intervjupersoner som framför att tiden i gymnasieskolan borde utnyttjas mycket mer än vad som görs i dag för att inte majoriteten av eleverna ska hamna i vuxenutbildning. Kommunerna uppger t.ex. att eleverna som gått i svensk grundskola innan språkintruktionsprogrammet upplever att det känns som att ”börja om” i förberedelseklassen igen och att de där tappat studiemotivation. Det anses därför viktigt att korta tiden

<sup>23</sup> Nilsson Folke Jenny (2015). Från inkluderande exkludering till exkluderande inkludering?

<sup>24</sup> Bunar Nihad (2015). Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering.

på programmet så att eleverna kan komma vidare i sin utbildning och att styra upp innehållet mer då programmet ser väldigt olika ut beroende på kommun och skola.

I en forskningsstudie om elevers syn på bl.a. övergången till språkinträdning framgår att ”börja på programmet känns som att börja om igen” eller att ”det är som att återvända till förberedelseklass”. Några av eleverna i studien hade hunnit gå från förberedelseklass till ordinarie klass i grundskolan innan övergången till språkinträdning. Eleverna beskrev också en stress av att jämföra sina jämnårigas utveckling med sin egen och en oro över att de hinner bli överåriga för det vanliga gymnasiesystemet. Undervisningen på språkinträdning anpassades inte heller alltid efter de olika behov och förutsättningar som fanns, vilket eleverna uppgav bidrog till att de tappade sin studiemotivation. Som fördel med språkinträdning framhölls dock samtidigt att eleverna fick en naturlig förlängning av förberedelseklassen och en möjlighet att följa med sin åldersgrupp till gymnasiet i stället för att stanna kvar och gå med yngre elever i grundskolan.<sup>25</sup>

## Utbildningen på språkinträdning brister i dag

Av en rapport från Skolverket<sup>26</sup> framgår att utbildningen på språkinträdning på sex av tio skolenheter innehåller andra grundskoleämnen än svenska eller svenska som andraspråk. Matematik, samhällskunskap, engelska, idrott och hälsa samt hemkunskap är enligt Skolverket exempel på grundskoleämnen som eleverna också introduceras i. Ett relativt stort antal elever läser dock inte några andra grundskoleämnen alls. Vad gäller kurser i gymnasieämnen förekommer det än mer sällan.

En annan studie om språkinträdning i Östergötland och Tranås konstateras att det faktum att eleverna inom språkinträdning inte automatiskt har tillgång till alla grundskoleämnen får stora konsekvenser för elevernas fortsatta skolkarriärer. Språkinträdning kan i vissa kommuner innebära att t.ex. ett högskoleförberedande program är uteslutet inom ungdomsgymnasiet, eftersom eleverna

<sup>25</sup> Nilsson Folke Jenny (2015). Från inkluderande exkludering till exkluderande inkludering? och (2017). Lived transitions. Experiences of learning and inclusion among newly arrived students.

<sup>26</sup> Skolverket (2016). Språkinträdning, Rapport 436.

bara har tillgång till åtta ämnen. Eleverna blir således inlåsta i vissa utbildningsvägar, oavsett deras kapacitet, ambitioner och förutsättningar. För att komma till rätta med detta problem anges i studien flera rekommendationer som t.ex. att differentiera språkintröduktion så att:

- studiemotiverade elever ges möjlighet att så snabbt som möjligt komma vidare i sina studier genom tidig kontakt med nationella program
- elever med knapphändig skolbakgrund erbjuds det anpassade stödet de behöver och att
- elever med siktet inställt på arbetsmarknaden erbjuds en tidig koppling till yrkesprogram, praktik och arbetslivet.<sup>27</sup>

Av Skolinspektionens rapport Språkintröduktion i gymnasieskolan (2017) framgår bl.a. följande. Granskningen visar att utbildningens utformning i allt för många fall styrs av lärar- och lokaltillgång i stället för utifrån elevernas enskilda behov. Kartläggningen av varje elevs tidigare skolbakgrund, kunskaper och erfarenheter brister i flera fall i både genomförande, dokumentation och överlämning. Den heterogena gruppen eleven erbjuds ofta kollektiva lösningar, undantaget några skolor, till exempel ges eleverna samma schema och får studera ett fåtal grundskoleämnen vid sidan av svenska som andraspråk. På majoriteten av skolorna är eleverna nivågrupperade utifrån sina kunskaper i svenska. De flesta eleverna i respektive undervisningsgrupp läser samma ämnen och har samma schema trots den stora variationen i tidigare kunskaper i olika ämnen. Granskningen visar vidare att det finns enstaka skolor som erbjuder ett brett utbud av grundskoleämnen och använder ett språkutvecklande arbetssätt inom ramen för det aktuella ämnet. Några skolor i granskningen kan erbjuda samtliga grundskoleämnen och kurser på gymnasienivå, men långt ifrån alla. Ett fåtal skolor har samverkan mellan språkintröduktion och nationella program, vilket ökar tillgången till både lärare och kurser på gymnasienivå för elever på språkintröduktion och detta underlättar också möten mellan eleverna på de olika programmen. Vid några andra skolor har eleverna på språkintröduktion gemen-

---

<sup>27</sup> Nilsson Jenny (2014). I kläm mellan grundskolan och gymnasiet – kartläggning av språkintröduktion i Östergötland och Tranås.

samma lektioner i vissa ämnen, bl.a. idrott och hälsa och geografi, tillsammans med elever på andra gymnasieprogram.

I stort sett samtliga skolor i granskningen uppger att eleverna läser heltid, men vad heltid innebär varierar mellan de besökta verksamheterna, från 13 till 25 timmar undervisning per vecka. Granskningen visar även att det råder låga förväntningar och bristande tilltro till elevernas förmåga på många skolor vilket leder till att en del elever får studera på för låg nivå. En del av bristerna som Skolinspektionen identifierat i den här granskningen förklarar skolor och huvudmän med den stora ökningen av nyanlända elever under 2015. Samtidigt visar forskning, regelbunden tillsyn och granskningar i andra skolformer att vissa av bristerna som Skolinspektionen nu identifierat inte är en ny företeelse. Bland bristerna som identifierats tidigare är att t.ex. elevernas rätt till studiehandledning på modersmålet och modersmålsundervisning inte kan tillgodoses vid många skolor.

### Få elever går från språkintröduktion till ett nationellt program

Det är endast en mycket liten andel av eleverna på introduktionsprogram som får en examen från ett nationellt program inom tre år. Programinriktat individuellt val<sup>28</sup> är det introduktionsprogram där störst andel elever når en examen, där tog 23 procent av eleverna, som var nybörjare på programmet 2011, examen inom tre år. Från språkintröduktion är det mindre än en procent av eleverna som får examen inom tre år och knappt sju procent inom fyra år. För var femte elev på språkintröduktion finns inga uppgifter om arbete eller studier tre år efter studiestarten.<sup>29</sup> En förklaring till att eleverna på språkintröduktion inte når samma resultat är att det tar tid att lära sig ett skolspråk. Som nänts tidigare tar det enligt forskning runt fem år för att lära sig skolspråket som behövs för att fullt ut tillägna sig ämneskunskaper på det nya språket. Därför är det centralt att

---

<sup>28</sup> Programinriktat individuellt val är en utbildning som ska leda till antagning på ett nationellt yrkesprogram. För att antas krävs att eleven har godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska eller matematik samt i minst fyra andra ämnen, eller godkända betyg i engelska och matematik samt i minst tre andra ämnen. Eleven kan följa flera kurser på ett nationellt program samtidigt som han eller hon läser de kurser som saknas för behörighet.

<sup>29</sup> Skolverket (2016). Språkintröduktion. Rapport 436.

utveckla individuellt anpassade utbildningsvägar så att eleverna kommer vidare från språkintröduktion.

Gymnasieutredningen har inhämtat uppgifter från olika referensgrupper och Skolverket där det framgår att många nyanlända elever inte lyckas bli behöriga till gymnasieskolans nationella program innan de uppnått åldersgränsen för rätten att börja en ny gymnasieutbildning. En stor andel av dessa elever förefaller dessutom ha långt kvar till behörighet. Det saknas dock statistik över hur långt dessa elever har kvar innan de når behörighet. För att dessa elever skulle få möjlighet att nå behörighet till ett nationellt program skulle åldersgränsen, enligt gymnasieutredningen, sannolikt behöva höjas med flera år.

Flera representanter i gymnasieutredningens referensgrupper lyfter fram vuxenutbildningen som ett viktigt alternativ för dessa elever. I gymnasieutredningens samråd med bl.a. rektorer och lärare framkommer att dessa inte tycker att de är lämpligt att påbörja ett nationellt program efter 20 års ålder. Flera äldre elever som inte hunnit bli behöriga vill inte heller fortsätta sina studier i gymnasieskolan utan föredrar studier inom den kommunala vuxenutbildningen. Elevens mognad uppges vara avgörande för i vilken mån personen vill gå kvar i gymnasieskolan eller gå över till vuxenutbildningen.<sup>30</sup>

Skolverket har också undersökt var elever som började på språkintröduktion 2011 befann sig fyra år efter att de påbörjade programmet. Ju äldre eleverna var när de började, desto ovanligare var att de var kvar i gymnasieskolan. I princip ingen som påbörjade intröduktionsprogrammet vid 18 år eller äldre var kvar fyra år senare. Av dem som var 17 år när de började gick 20 procent på ett nationellt program och 9 procent på ett intröduktionsprogram medan 72 procent inte längre var kvar i gymnasieskolan fyra år senare. Om de påbörjade språkintröduktionen när de var yngre än 17 år gick 34 procent på ett nationellt program, 15 procent på ett intröduktionsprogram medan drygt 50 procent inte gick i gymnasieskolan fyra år senare. Undersökningen visar också att 14 procent av alla elever som började på språkintröduktion 2011 tre år senare hade övergått till studier på komvux.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> SOU (2016:77). En gymnasieutbildning för alla.

<sup>31</sup> Skolverket (2016). Språkintröduktion. Rapport 436.



## Gymnasieutredningens förslag om obligatorisk bedömning av nyanlända elevers kunskaper

Enligt de bestämmelser som gäller i dag för språkintröduktion ska huvudmannen inför mottagandet av en elev i god tid göra en bedömning av elevens språkkunskaper. Huvudmannen ska därtill fortlöpande bedöma elevens kunskapsutveckling i övriga ämnen för att eleven så snart som möjligt ska komma vidare i sin utbildning. En bedömning av elevens språkkunskaper är många gånger inte ett tillräckligt krav för att svara mot behovet av en genomgripande kartläggning och bedömning av elevens kunskaper. Gymnasieutredningen föreslår därför att vid mottagandet av en nyanländ elev till språkintröduktion ska elevens kunskaper bedömas, om en sådan bedömning inte är uppenbart onödig. Kravet på bedömning avser såväl språkkunskaper som ämneskunskaper. Bedömningen ska göras skyndsamt så att en individuell studieplan kan upprättas inom två månader från mottagandet.<sup>32</sup>

## Gymnasieutredningens förslag om undervisningens innehåll i språkintröduktion

Gymnasieutredningen anser att det kan vara naturligt att utbildningen på språkintröduktion i ett inledande skede fokuserar enbart på svenska språket. Ett av motiven bakom införandet av språkintröduktion handlar dock om att eleven ska kunna erbjudas undervisning i flera ämnen och kurser och att elevernas tidigare förvärvade kunskaper ska kunna nyttjas så att eleven så snabbt som möjligt kan komma vidare i sin utbildning. Utredningen föreslår därför att det ska preciseras att undervisningen på språkintröduktion får bedrivas i enbart svenska eller svenska som andraspråk i högst två månader om det inte finns synnerliga skäl. Med synnerliga skäl menar utredningen t.ex. betydande organisatoriska svårigheter när många nyanlända elever börjar vid olika tidpunkter under en termin.

Gymnasieutredningen menar också att dagens bestämmelser om språkintröduktion inte utgör något hinder för elever på språkintröduktion att läsa yrkeskurser, men föreslår att den möjligheten tydliggörs i gymnasieförordningen. Det innebär att det t.ex. är möjligt att

<sup>32</sup> SOU (2016:77). En gymnasieutbildning för alla.

organisera ett s.k. yrkesspår inom språkintröduktion för elever som samtidigt har behov en utbildning med tyngpunkt i svenska språket, likaväl som det är möjligt att organisera spår mot t.ex. ett visst högskoleförberedande program. Det är också möjligt att erbjuda arbetsplatsförlagd utbildning (APL) inom språkintröduktion.

#### 8.4.2 Övriga intröduktionsprogram

Syftet med preparandutbildningen är att den elev som fullföljt årskurs 9 utan att ha uppnått behörlighet till ett visst nationellt program i gymnasieskolan ska uppnå sådan behörlighet (prop. 2009/10:165 s. 429). Preparandutbildning ska pågå i upp till ett år, om inte huvudmannen bedömer att det finns synnerliga skäl att förlänga elevens utbildningstid (17 kap. 5 § skollagen). Programmet ska innehålla grundskoleämnen som eleven saknar godkända betyg i och som eleven behöver för att uppnå behörlighet (6 kap. 3 § gymnasieförordningen). Utbildningen får också innehålla andra grundskoleämnen som eleven inte har betyg i, kurser från nationella program men även i mindre omfattning andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling. Preparandutbildningen står öppen för alla ungdomar som saknar de godkända betyg som krävs för behörlighet till alla nationella program (17 kap. 9 § skollagen).

Programinriktat individuellt val har behörlighetskrav på ett visst antal godkända betyg. Syftet är att elever som inte är behörliga till ett yrkesprogram ska kunna läsa de ämnen som de saknar godkända betyg i och samtidigt följa ett visst yrkesprogram och dess kurser för att så snart som möjligt kunna övergå helt till yrkesprogrammet (prop. 2009/10:165 s. 434). Programinriktat individuellt val står öppet för ungdomar som inte har alla de godkända betyg som krävs för behörlighet till ett nationellt yrkesprogram, men från grundskolan har godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk och i engelska eller matematik samt i minst fyra andra ämnen, eller i svenska eller svenska som andraspråk och engelska och matematik samt i minst tre andra ämnen (17 kap. 10 § skollagen).

Yrkesintröduktion avser att ge eleven en yrkesinriktad utbildning som ska antingen underlätta för eleven att etablera sig på arbetsmarknaden eller leda till studier på ett yrkesprogram (prop. 2009/10:165 s. 439). Utbildningen ska i huvudsak innehålla yrkesinriktad utbild-

ning och APL (6 kap. 5 § gymnasieförordningen). Den får också innehålla hela eller delar av kurser i karaktärsämnen och i gymnasiegemensamma ämnen som ingår i gymnasieskolans nationella yrkesprogram eller annan yrkesutbildning. Utbildningen får även innehålla grundskoleämnen som elever saknar godkända betyg i. Även andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling får ingå. Yrkesintroduktion står öppet för ungdomar som inte har de godkända betyg som krävs för behörighet till ett nationellt yrkesprogram (17 kap. 11 § skollagen). Det står dock inte öppet för ungdomar som ska erbjudas språkintröduktion.

Individuellt alternativ syftar till att elever som inte är behöriga till ett nationellt program ska övergå till yrkesintroduktion, annan fortsatt utbildning eller arbetsmarknaden (prop. 2009/10:165 s. 444). Utbildningen har både ett bredare syfte och ett mindre bestämt innehåll än övriga introduktionsprogram. Eleven kan både läsa grundskoleämnen, hela eller delar av kurser i de gymnasiegemensamma ämnena, karaktärsämnen och erbjudas andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling (6 kap. 6 § gymnasieförordningen). Individuellt alternativ står öppet för ungdomar som saknar de godkända betyg som krävs för behörighet till ett nationellt yrkesprogram (17 kap. 11 § skollagen). Det står dock inte öppet för ungdomar som ska erbjudas språkintröduktion.

### Gymnasieutredningens förslag om introduktionsprogrammen

Gymnasieutredningen föreslår att programinriktat individuellt val även ska kunna inriktas mot ett högskoleförberedande program och därmed erbjuda bredare möjligheter för elever som har vissa godkända betyg. Som skäl anges i huvudsak följande. Programmet framträder som ett förhållandevis väl fungerande introduktionsprogram. Det är från detta introduktionsprogram som störst andel elever uppnår examen på tre år, vilket bl.a. kan förklaras av att eleverna har minst sex godkända betyg från grundskolan. En av framgångsfaktorerna med programmet är att eleverna ofta läser delar av utbildningen integrerat med det nationella programmet, vilket upplevs som motiverande av eleverna. Modellen har visat sig vara relativt framgångsrik. Samtidigt väljer fler elever och i synnerhet nyanlända elever i större utsträckning högskoleförberedande program.

Gymnasieutredningen föreslår vidare att preparandutbildningen avvecklas. Som skäl anges i huvudsak följande. Preparandutbildningen har haft svårt att fylla sitt syfte. Det är relativt få elever på programmen som enbart saknar ett fåtal betyg och en betydande andel elever byter till individuellt alternativ efter ett år. Preparandutbildningen var tänkt som en möjlighet för elever som saknar ett fåtal betyg och som önskar övergå till ett högskoleförberedande program. Med, ovan nämnt förslag, om ett utvidgat uppdrag för programinriktat individuellt val, finns inte längre behov av preparandutbildningen.

Gymnasieutredningen föreslår vidare flera åtgärder för att ge eleverna bättre förutsättningar att nå målen för sin utbildning på introduktionsprogrammen. För det första föreslås att elevens rätt till heltidsstudier på introduktionsprogram förtydligas så att eleven har rätt till minst 23 timmar garanterad undervisningstid i veckan. Samtidigt anges att möjligheterna att reducera elevens utbildning ska tillämpas restriktivt. Gymnasieutredningen föreslår vidare att elever på introduktionsprogrammen ska få en tydligare struktur och en bättre dokumentation av sin utbildning på så sätt att innehållet i utbildningsplanen preciseras, innehållet i den individuella studieplanen preciseras och att elevens dokument efter ett introduktionsprogram får ett tydligare innehåll och en tydligare innebörd.

### **8.4.3 Introduktionsprogram för nyanlända elever som har gått viss tid grundskolan**

#### **En öppen väg in i gymnasieskolan för en heterogen målgrupp?**

Som nämnts ovan står språkinträdning öppet för nyanlända ungdomar som inte har de godkända betyg som krävs för att behörighet till ett yrkesprogram och som behöver en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket för att gå vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning.

Utredningen bedömer att ju kortare tid en nyanländ elev har gått i grundskolan desto större är sannolikheten för att eleven behöver en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket. Och på motsatt sätt bedömer utredningen att ju längre tid en nyanländ elev har hunnit gå på grundskolan desto mindre borde sannolikheten vara att eleven har ett behov av en utbildning med tyngdpunkt i det svenska

språket. Enligt utredningens bedömning är det inte lämpligt att språkintroduktion är det enda introduktionsprogram som står öppet för den nyanlända elev som t.ex. hunnit gå tre år på grundskolans högstadium, men som inte klarat att uppnå behörighet till ett nationellt program.

En förutsättning för elevens möjlighet att ta sig in på ett annat introduktionsprogram än språkin introduktion enligt gällande rätt är att gymnasieskolan kan göra en korrekt bedömning av elevens språkkunskaper och överlämningen från grundskolan till gymnasieskolan är därför mycket viktig. Utvärdering av utbildningen på introduktionsprogrammen som har genomförts av Skolverket har bl.a. visat att rektorerna upplever bakgrunds informationen om eleverna på språkin introduktion som bristfällig.<sup>33</sup> På nästan varannan skola uppger rektorerna att de sällan eller aldrig får ett tillräckligt underlag om elevernas bakgrund, behov och studieförutsättningar inför deras studiestart på språkin introduktion. Skolinspektionen har även i granskningen Språkin introduktion i gymnasieskolan (2017) konstaterat att överlämningen från grundskola till språkin introduktion och från kartläggande funktion till undervisande lärare varierar i kvalitet. Utredningen uppfattar att det finns brister i dag både när det gäller den språkliga bedömning som huvudmannen ska göra av eleven och överlämningen mellan grundskola och gymnasieskola, se vidare avsnitt 7.6.

Skolinspektionens nämnda granskning visar också att flera skolor i granskningen tolkar regleringen om utbildning med tyngdpunkt på det svenska språket som ”svenska först, sedan andra ämnen” i stället för att utforma ämnesundervisningen på ett språkutvecklande arbets sätt så att eleverna får förutsättningar att utveckla kunskaper i skolans alla ämnen, samtidigt som de lär sig det svenska språket. Denna uppfattning gynnar inte den grupp nyanlända elever som redan hunnit gå några år i grundskolan, men som inte lyckats klara godkänt i svenska eller svenska som andraspråk.

Utredningen har uppfattat att det förekommer att nyanlända elever som gått i grundskolan och som uppnått en viss språklig nivå i vissa kommuner tas emot på introduktionsprogrammen individuellt val och yrkesintroduktion. Det är dock oklart i vilken omfattning och under vilka förutsättningar som eleven tas emot. Otydligheten i bestämmelserna bidrar sannolikt till att förutsättningar för att kom-

---

<sup>33</sup> Skolverket (2014). Introduktionsprogram. Rapport 413.

ma in på andra introduktionsprogram än språkintröduktion skiljer sig åt beroende på var i landet den nyanlända eleven bor. Detta är inte förenligt med kraven på att eleverna ska ha likvärdiga förut-sättningar till utbildning.

Som redogjorts för ovan har rapporterats om att språkintröduktion ofta är separerad från övrig utbildning på gymnasieskolan och att eleverna upplever programmet som en "förberedelseklass". Utredningen kan konstatera att detta varken gynnar integrationen av eleverna i det svenska samhället eller ger några fördelar för eleverna kunskapsmässigt. Elever som redan hunnit gå i förberedelseklass på grundskolan riskerar att få ytterligare tid i utbildning som har formen av en förberedelseklass, vilket går emot syftet med den nya lagstiftningen på grundskolan där en huvudprincip är att förberedelseklassen ska vara en tidsbegränsad undervisningsform. Gymnasieutredningen har lagt förslag som syftar till att underlätta för huvudmännen att integrera undervisningen på språkintröduktion med undervisningen på andra gymnasieprogram. Utredningen kan dock konstatera att det fortfarande finns ett antal kommuner som enbart erbjuder språkintröduktion på sin gymnasieskola. För dessa kommuner bidrar inte gymnasieutredningens förslag till att utbildningen på språkintröduktion blir mer integrerad med övriga gymnasieutbildningar.

Mot bakgrund av det som redogjorts för ovan ser utredningen risker med att dagens system låser in nyanlända ungdomar som kommer från grundskolan på språkintröduktionsprogrammet trots att de kan ha förutsättningar för och behov av annan utbildning på gymnasieskolan. Det skulle t.ex. kunna vara så att en nyanländ elev som har godkänt i alla grundskoleämnen utom svenska som andraspråk blir hänvisad att läsa på språkintröduktion. Många elever som studerat i ordinarie klasser innan gymnasieskolan upplever också att de "börjar om" när de går på språkintröduktion, att det är "samma som förberedelseklass".<sup>34</sup> Utredningen bedömer här, liksom tidigare, att denna heterogena elevgrupp måste bemötas med en större flexibilitet i det svenska skolsystemet. Utredningen bedömer vidare att gymnasieutredningens förslag inte är tillräckliga i denna del.

Det finns därför anledning att överväga om bestämmelserna om vilka elever som de olika introduktionsprogrammen står öppna för

---

<sup>34</sup> Nilsson Folke Jenny (2015). Från inkluderande exkludering till exkluderande inkludering?

bör förändras eller förtydligas för att möta behovet av flexibilitet för den här elevgruppen.

#### 8.4.4 Utredningens förslag

##### Möjlighet att gå programinriktat individuellt val

**Förslag:** Om huvudmannen för utbildningen 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 programinriktat individuellt val.

##### *Skäl för förslaget*

Språkinträdning är 2016 det fjärde största programmet i gymnasieskolan och ungefär en av tio gymnasieelever går i dag språkinträdning. Samtidigt visar undersökningar, som redogjorts för ovan, att programmet har stora brister.

Gymnasieutredningen har inhämtat uppgifter från bl.a. Skolverket där det framgår att många nyanlända elever inte lyckas bli behöriga till gymnasieskolans nationella program innan de uppnått åldersgränsen när rätten att börja en ny gymnasieutbildning upphör. Detta visar också Skolinspektionens granskning från 2017. Det är endast en mycket liten andel av eleverna på introduktionsprogram som får examen från ett nationellt program inom tre eller fyra år. Programinriktat individuellt val är det introduktionsprogram där störst andel elever når en gymnasieexamen.

Utredningen uppfattar att det i praktiken bara finns en väg in i gymnasiet i dag för nyanlända elever, som är en mycket heterogen grupp. På programmet språkinträdning finns dels elever som har gått i svensk grundskola i cirka ett till tre år, dels elever som helt nyligen anlänt. Enligt utredningens uppfattning bör det finnas fler alternativ för nyanlända elever som hunnit gå några år i svensk grundskola, särskilt de elever som uppnått flera godkända betyg och uppnått en viss nivå i det svenska språket. Utöver språkinträdning finns i dag preparandprogrammet, programinriktat individuellt val, yrkesintroduktion och individuellt alternativ. Yrkesintroduktion och individuellt alternativ behöver dock inte syfta till vidare studier på gym-

nasieskolans nationella program. Utredningen uppfattar att det inte finns något introduktionsprogram utöver preparandutbildningen och programinriktat individuellt val som till sin helhet syftar till att nå behörighet till ett nationellt program. Eftersom preparandutbildningen har haft svårt att fylla sitt syfte och med anledning av gymnasieutredningens förslag till förändringar av programmen finns det anledning att överväga om inte även nyanlända elever ska få en möjlighet att studera på programinriktat individuellt val.

För att programinriktat individuellt val ska stå öppet för ungdomar krävs att de från grundskolan har godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk. Det krävs dessutom att de har godkända betyg i engelska eller matematik samt i minst fyra andra ämnen, eller i engelska och matematik samt i minst tre andra ämnen. För nyanlända elever är oftast godkänt i svenska eller svenska som andraspråk det sista godkända betyget som eleven klarar. Introduktionsprogrammet programinriktat individuellt val står därmed sällan öppet för nyanlända elever och det finns inget introduktionsprogram att välja för nyanlända elever i praktiken som i sin helhet syftar till att nå behörighet till ett nationellt program. För att en sådan väg ska kunna stå öppen även för nyanlända elever bedömer utredningen att det bör finnas en möjlighet för huvudmannen att göra undantag från kravet på godkänt i svenska eller svenska som andraspråk.

#### *Huvudmannen får gör undantag om det finns synnerliga skäl*

Nyanlända elever som har hunnit gå upp till tre år i grundskolan kan ha godkända betyg i flertalet ämnen, men fortfarande sakna godkänt i svenska som andraspråk. Dessa elever kan ha en brant utvecklingskurva i sin språkinläring och dessa elever kan ha tillräckliga språk- och ämneskunskaper för att ha förutsättningar för att klara att genomföra introduktionsprogrammet programinriktat individuellt val. Den gruppen skulle ur ett socialt-, integration- och kunskapsmässigt perspektiv vara betjänt av möjligheten att få gå programinriktat individuellt val, i stället för språkintröduktion. Detta gäller självklart även elever som inte är nyanlända men som inte har klarat godkänt i svenska eller svenska som andraspråk och därmed är hänvisad till något av de andra introduktionsprogrammen.



Utredningen bedömer dock att det bör krävas synnerliga skäl för att göra undantag från kravet på godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk eftersom ett sådant godkänt betyg ger eleven goda möjligheter att fullfölja utbildningen. Synnerliga skäl signalerar att tillämpningen bör vara restriktiv. Synnerliga skäl bör kunna föreligga om en elev, trots avsaknad av godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk, har mycket goda förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen programinriktat individuellt val. Det bör i sin tur kräva att eleven ligger mycket nära ett godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk och att eleven därför har goda språkliga förutsättningar att följa undervisningen i andra ämnen och dessutom att eleven har goda ämneskunskaper i form av flertalet godkända betyg från grundskolan. I dessa fall bör det således kunna finnas synnerliga skäl för huvudmannen att ta emot ungdomar som inte har godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk på programinriktat individuellt val, men som i övrigt uppfyller behörighetskraven för programmet.

### **Förtydligande av målgruppen för individuellt alternativ och yrkesintroduktion**

**Förslag:** Yrkesintroduktion och individuellt alternativ ska fortsättningsvis inte stå öppna för de ungdomar som ska erbjudas språkintroduktion, förutom för de nyanlända ungdomar som har tillräckliga språkkunskaper för att tillgodogöra sig utbildningen och som har behov av att gå ett annat introduktionsprogram än språkintroduktion.

#### *Huvudsakliga skäl för förslaget*

Enligt nuvarande bestämmelser står yrkesintroduktion och individuellt alternativ inte öppna för ungdomar som ska erbjudas språkintroduktion (17 kap. 11 § skollagen). Utredningen bedömer att organisationen inom och kring språkintroduktion behöver vara flexibel så att särskilda individuella stödinsatser ryms inom utbildningen. Det är stora skillnader i nyanlända elevers behov av utbildning. Såväl inom grundskolan som inom språkintroduktion ska nyanlända

elever utan eller med marginell skolbakgrund tas emot och dessa elever kan ha behov av utbildning på grundläggande nivå under längre tid än andra. I och med att elevgruppen och därmed elevernas behov kan skifta snabbt inom språkintröduktion ställer det krav på att organisationen och undervisningen på ett smidigt sätt kan förändras. I denna situation kan kommunerna behöva frihetsgrader i vissa avseenden. Redan i dag finns olika sätt att organisera språkintröduktion, och olika typer av gränsdagningar mellan intröduktionsprogrammen. Några regler som huvudmän lyft fram som försvårande är dock att intröduktionsprogrammen yrkesintröduktion och individuellt alternativ inte står öppna för ungdomar som ska erbjudas språkintröduktion.<sup>35</sup>

Utredningen uppfattar att det finns en skillnad i hur huvudmännen tolkar bestämmelserna om vilken elevgrupp som får tas emot på yrkesintröduktion och individuellt alternativ i förhållande till vad som anges i förarbetena angående målgruppen för språkintröduktion. I förarbetena anges att tiden som en elev anses vara i behov av språkintröduktion är i de flesta fall sannolikt kortare än den tid som en elev anses vara nyanländ. Det kan därmed finnas nyanlända elever som visserligen inte klarat det kunskapskrav som minst ska uppnås i ämnet svenska eller svenska som andraspråk, men som ändå befinner sig på en sådan språklig nivå att det är en bättre lösning för personen att gå ett annat intröduktionsprogram.<sup>36</sup> Programmet syftar också enligt förarbetena till att eleven snarast möjligt ska kunna gå in i gymnasieskolan eller till annan utbildning.<sup>37</sup> Utredningen uppfattar dock att bestämmelserna ibland tillämpas betydligt striktare och att t.ex. nyanlända elever som inte har ett godkänt betyg i svenska som andraspråk inte får tas emot på yrkesintröduktion och individuellt alternativ.

När det gäller målgruppen för språkintröduktion styrs den av den språkliga bedömning som huvudmannen har att göra av varje elev. En elev som har behov av en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket ska erbjudas utbildning på språkintröduktion och då står inte heller yrkesintröduktion eller individuellt alternativ öppna. Det finns dock ingen vägledning utöver nämnda förarbetsuttalan-

---

<sup>35</sup> Skolverket (2016). Språkintröduktion. Rapport 436.

<sup>36</sup> Prop. 2014/15:45 s. 24.

<sup>37</sup> Prop. 2009/10:165 s. 447.

den hur bedömningen av uttrycket behov av en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket ska göras. Utredningen uppfattar därför att det finns utrymme att göra en generösare tolkning, i linje med nämnda förarbetsuttalanden, än vad som görs i vissa fall i dag. Det finns därmed redan med dagens bestämmelser ett visst mått av flexibilitet i bestämmelserna om vilken målgrupp som programmet språkinträdning riktar sig till.

Det finns dock skäl att överväga om bestämmelserna behöver förtydligas på så sätt att yrkesinträdning och individuellt alternativ står öppna för de nyanlända elever som befinner sig på en sådan språklig nivå att det är en bättre lösning att de går ett annat inträdningprogram, liksom anges i tidigare nämnda förarbeten. I dessa fall bedömer utredningen att eleven inte längre kan sägas ha ett behov av en utbildning med tyngdpunkt på det svenska språket, även om eleven fortfarande måste ha mycket undervisning i svenska eller svenska som andraspråk. Denna förstärkta undervisning i svenska språket kan dock eleven få även på individuellt alternativ eller yrkesinträdning. För att bestämmelserna ska bli mer i överensstämmelse med nämnda förarbetsuttalanden och för att eleverna ska få mer likvärdiga förutsättningar föreslår utredningen därför att det ska förtydligas att individuellt alternativ och yrkesinträdning ska stå öppna för de nyanlända ungdomar som har tillräckliga språkkunskaper för att tillgodogöra sig utbildningen och som har behov av att gå ett annat inträdningprogram än språkinträdning.

Det innebär att såväl de nyanlända elever som påbörjat sin skolgång i grundskolan, som de nyanlända elever som påbörjar sin skolgång på språkinträdning i gymnasieskolan får en tydligare rätt att börja individuellt alternativ och yrkesinträdning när de uppnått en viss nivå i det svenska språket. I bedömningen av elevens behov av att gå ett annat inträdningprogram än språkinträdning är kontakten med studie- och yrkesvägledningen viktig.



## 9 Analys av förslagen i förhållande till diskrimineringslagen m.m.

### 9.1 Utredningens uppdrag

Utredningen ska bl.a. föreslå hur elever med kort skolbakgrund och som kommer till Sverige i grundskolans senare år med kostnads-effektiva lösningar kan ges bättre förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen ska vidare 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 samt analysera hur den individuella kunskapsutvecklingen kan synliggöras när kunskapsnivån ännu inte motsvarar ett godkänt betyg utan att lärarnas administrativa börda ökar.

Slutligen ska utredningen, utifrån ovan nämnda uppdrag, lämna nödvändiga författningsförslag och analysera hur förslagen förhåller sig till diskrimineringslagen (2008:567). Eftersom Sverige har att följa internationella åtaganden i diskrimineringsfrågor går utredningens analys utöver direktivets skrivning när det gäller det sistnämnda uppdraget.

### 9.2 Analys och sammanfattande bedömning av utredningens förslag

Eftersom förslagen om anpassad timplan, en individuell studieplan och rätt till studiehandledning på modersmål ska omfatta nyanlända elever som mottagits i det svenska skolväsendet i bl.a. årskurs 7–9 i grundskolan samt förslaget att skriftligt omdöme ska ges i stället för terminsbetyget F ska omfatta nyanlända elever i bl.a. grundskolan, bör det analyseras hur förslagen förhåller sig till förbuden mot diskri-

minering på grund av bl.a. etnisk tillhörighet och nationalitet. Som beskrivs i bilaga 3 finns förbud mot bl.a. etnisk diskriminering i såväl diskrimineringslagen (2008:567) som i internationella åtaganden som Sverige är bunden av. Diskrimineringsförbud finns bl.a. i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). En av de bärande principerna inom EU-rätten är att all diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom EU. En rättslig analys bör också avse hur nämnda förslag förhåller sig till förbudet mot diskriminering på grund av ålder.

En fullständig analys och bedömning av utredningens förslag inklusive gällande rätt finns i bilaga 3.

### *Sammanfattande bedömning*

Utredningen gör sammanfattningsvis bedömningen att förslagen om anpassad timplan, en individuell studieplan, förstärkt rätt till studiehandledning och ett skriftligt omdöme istället för F inte strider mot diskrimineringsförbuden i vare sig diskrimineringslagen eller direktivet mot etnisk diskriminering. Det saknas anledning att göra en annan bedömning i relation till Barnkonventionens diskrimineringsförbud och Europakonventionens diskrimineringsförbud. Inte heller strider förslagen mot EU-rättens förbud mot diskriminering på grund av nationalitet.

Förslagen som rör förändringar i bestämmelserna om introduktionsprogram utgör dels ett förslag om att en huvudman kan göra undantag från kravet på godkänt betyg i svenska eller svenska som andra språk vid mottagandet till introduktionsprogrammet programinriktat individuellt val dels ett förtydligande av gällande rätt när det gäller vilka ungdomar som introduktionsprogrammen individuellt alternativ och yrkesintroduktion står öppna för. Utredningen bedömer att dessa förslag och förslaget om att modersmålsundervisning ska erbjudas elever som är ensamkommande barn, inte innebär något missgynnande som har samband med någon diskrimineringsgrund varför förslagen inte kan anses vara i strid med diskrimineringsförbuden.

## 10 Ikraftträdande

**Förslag:** Förslagen om en individuell studieplan, anpassad timplan, studiehandledning på modersmålet, ett skriftligt omdöme i stället för terminsbetyget F samt förslagen om vilka ungdomar som introduktionsprogrammen programinriktat individuellt val, yrkesintroduktion och individuellt alternativ ska stå öppna för ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Förslaget om att elever som är ensamkommande barn ska erbjudas modersmålsundervisning, om de har ett annat modersmål än svenska, trots att modersmålet inte är dagligt umgängesspråk samt förslaget om att statsbidrag ska utgå för sommarskola i årskurs 8 och 9 i grundskolan ska träda i kraft den 1 januari 2018.

### Skälen för utredningens förslag

De föreslagna författningsändringarna ska enligt utredningen träda i kraft så fort som möjligt. Med hänsyn till tidplanen för den fortsatta beredningsprocessen är det tidigaste tänkbara datumet för författningsändringar i lag den 1 juli 2018. Det innebär att förslagen om en individuell studieplan, anpassad timplan, studiehandledning på modersmålet, ett skriftligt omdöme i stället för terminsbetyget F samt förslagen om vilka ungdomar som introduktionsprogrammen programinriktat individuellt val, yrkesintroduktion och individuellt alternativ ska stå öppna för kommer att tillämpas första gången under höstterminen läsåret 2018/19.

När det gäller författningsändringar i förordning bör det tidigast tänkbara datumet vara den 1 januari 2018, varför förslagen om att ensamkommande elever ska erbjudas modersmålsundervisning och statsbidrag till sommarskola i årskurs 8 och 9 ska börja gälla då.





# 11 Konsekvensbeskrivning

## 11.1 Kommittéförordningens och utredningsdirektivens krav

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska detta också redovisas. Eftersom utredningen lämnar författningsförslag ska konsekvensanalysen också göras i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regeringen har i direktivet angivit att utredningen förutom de generella punkterna ska göra en konsekvensbedömning där särskild hänsyn tas till funktionshinderperspektivet och att konsekvenserna redovisas ur ett barnrättsperspektiv utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter. Även huvudmannaperspektivet för de skolformer som berörs ska redovisas.

I detta avsnitt redovisas identifierade konsekvenser av de förslag som presenteras i betänkandet.

## 11.2 Problemet och vad som ska uppnås

Att klara skolan är den enskilt viktigaste faktorn för barns utveckling och framtid. En avslutad gymnasieutbildning ger betydligt större chanser till etablering på arbetsmarknaden, fortsatta studier och

stabila inkomster. Arbetslösheten bland kvinnor och män som inte fullföljt en gymnasieutredning är ungefär dubbelt så hög som bland dem som fullföljt utbildningen. Arbetsmarknaden ställer också större krav i dag på att de anställda ska ha högre formell utbildning än tidigare. En färdig gymnasieutbildning utgör således en viktig skyddsfaktor för individens risk att hamna i ekonomiskt och socialt utanförskap. I förlängningen innebär en fullföljd gymnasieutbildning en möjlighet till ökad delaktighet i samhället.

Andelen elever som får behörighet till gymnasieskolan är betydligt lägre bland elever som invandrat efter skolstart, i synnerhet efter 12 års ålder, än bland övriga elever. Det är framför allt gruppen elever med okänd bakgrund vars behörighet är låg. Även om behörigheten ökat något för nyinvandrade elever är det fortfarande en väldigt låg andel elever som blir behöriga. Av de elever som börjat i svensk skola när de var mellan 12 och 15 år var det cirka 74 procent som inte blev behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Andelen elever som blir behöriga är som lägst för gruppen elever som kommit till Sverige som flykting eller dess anhörig. I den gruppen uppnår endast 20 procent av flickorna behörighet och 18 procent av pojkarna. SCB har även undersökt andelen elever som har slutbetyg från gymnasiet vid 24 års ålder. Bland de elever som invandrat vid 13 år eller äldre som flyktingar eller anhöriga var det cirka tre av tio som har slutbetyg från gymnasiet vid 24 års ålder. Statistiken visar också att unga med utländsk bakgrund har en svagare ställning på arbetsmarknaden än unga med svensk bakgrund. De som invandrat under sena tonåren är särskilt utsatta.

Utredningens förslag syftar till att fler unga kvinnor och män ska bli behöriga till gymnasieskolans nationella program så att deras möjligheter till arbete, fortsatta studier och egen försörjning stärks. Förslagen syftar också till att minska den klyfta i resultat som finns mellan elever som har påbörjat sin skolgång i Sverige vid ordinarie skolstart jämfört med de elever som har påbörjat sin skolgång i Sverige efter ordinarie skolstart.

### 11.3 Utredningens förslag i korthet

Utredningens förslag handlar om att nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 i högre uppsträckning ska nå behörighet till gymnasieskolans nationella program genom mer individanpassad utbildning och stöd i grundskolan, samt att dessa elever ska få tillgång till fler introduktionsprogram inom gymnasieskolan. Utredningen föreslår därför att det införs en möjlighet till anpassad timplan, att en individuell studieplan ska upprättas och en förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet för nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9. Utredningen föreslår vidare att nyanlända elever får ett skriftligt omdöme i stället för F i terminsbetyg, vilket omfattar elever från årskurs 6 och att elever som är ensamkommande barn ska erbjudas modersmålsundervisning, även om modersmålet inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet. Utredningen föreslår också vissa justeringar i bestämmelserna om vilka elever som får tas emot på gymnasieskolans introduktionsprogram.

Dessutom föreslår utredningen att statsbidrag ska kunna lämnas till lovskola i årskurs 8 och 9 i grundskolan under sommarlovet, om lovskolan anordnas utöver de två obligatoriska veckor som regeringen föreslår i prop. 2016/17:156. En skyldighet att erbjuda lovskola. Därtill föreslår utredningen att Skolverket får ett antal uppdrag bl.a. att ta fram ett generellt stöd för hur kunskaper som ligger under kraven som motsvarar godkänt betyg kan bedömas med särskild inriktning på nyanlända elever i de obligatoriska skolformerna och i gymnasieskolans introduktionsprogram.

### 11.4 Alternativa lösningar

Utredningen har övervägt att utöka undervisningstiden för nyanlända genom bl.a. lovskola. Utredningen har också övervägt om tiden i grundskolan bör utökas genom att skolplikten förlängs. Utredningen har dock gjort bedömningen att det inte finns skäl att göra utökningar i den garanterade undervisningstiden, inte göra ändringar av bestämmelserna om när den obligatoriska undervisningen ska förläggas eller att föreslå förändringar, utöver de förslag som redan finns, av nuvarande bestämmelser om skolplikt, se vidare i avsnitt 5.3.1. Eftersom det finns begränsningar i hur mycket undervisningstiden kan förlängas har utredningen funnit att det finns skäl för att föreslå

en möjlighet, utöver de möjligheter som finns i dag, att anpassa undervisningen för nyanlända elever i form av en anpassad timplan. Utredningen lämnar också en rad förslag som syftar till att utbildningskvaliteten ska bli bättre för eleven.

Ytterligare alternativa förslag som diskuterats i bl.a. utredningens huvudmannakontakter och referensgrupp är att se över och utveckla modersmålsundervisningen, t.ex. genom att stärka kopplingen till ämnesundervisningen. Vidare har diskuterats att möjligheterna för eleverna att få använda sitt modersmål för att visa sina ämneskunskaper behöver utökas t.ex. genom nationella prov på fler språk. Det har också föreslagits att en översyn över behörighetsreglerna till gymnasieskolan och nuvarande valideringssystem bör göras. Dessa förslag har dock utredningen inte haft möjlighet att analysera närmare med anledning av tidsmässiga skäl.

## 11.5 Vilka berörs av utredningens förslag

I grundskolan går strax över en miljon (1 023 956) pojkar och flickor läsåret 2016/17. Det är 24 procent av eleverna som har utländsk bakgrund det vill säga cirka 245 800 elever. Hösten 2016 uppgick antalet nyinvandrade elever till över 56 500 i grundskolan. De nyinvandrade eleverna<sup>1</sup> har ökat med nästan 87 procent på åtta år. Antalet asylsökande elever i grundskolan har ökat kraftigt sedan 2008 då antalet asylsökande elever var cirka 2 800. När det gäller elever med okänd bakgrund, dvs. elever utan personuppgifter i statistiken var det 23 600 elever som hade denna bakgrund i grundskolan läsåret 2016/17. Asylsökande har rätt till utbildning men omfattas inte av någon skolplikt. Under 2016 sökte cirka 10 900 barn asyl i Sverige i åldern 0–17 år.

Lsåret 2016/17 är det 11 procent, dvs. cirka 100 000 elever, av samtliga elever som deltar i undervisning i svenska som andraspråk. Pojkar deltar i något högre utsträckning än flickor. Vad gäller modersmålsundervisning var det cirka 275 000 elever, vilket motsvarar 27 procent av samtliga elever som var berättigade till modersmålsundervisning i årskurs 1–9. Av dessa deltar 57 procent i undervisningen.

---

<sup>1</sup> Med nyinvandrade elever menas elever som är födda utomlands, har båda föräldrarna födda utomlands, och har kommit till Sverige under de senaste fyra åren. I begreppet nyinvandrade ingår enbart folkbokförda elever.

Flickor deltar i något högre uträkning än pojkar, 58 procent flickor och nästan 56 procent pojkar. Det är cirka 160 000 elever som deltagit i modersmålsundervisning läsåret 2016/17. Andel elever som hade studiehandledning på modersmålet var cirka 2 procent, cirka 20 000 elever, läsåret 2015/16.<sup>2</sup>

Det är i första hand skolans nyanlända elever men även i viss mån andra elever som berörs av utredningens förslag. I övrigt berörs lärare, rektorer och annan skolpersonal i olika omfattning av utredningens förslag. Det finns även många andra aktörer som berörs. Utredningens förslag berör också gymnasieskolans introduktionsprogram.

Majoriteten av de nyanlända eleverna går i dagsläget i kommunala grundskolor men det finns ett antal elever som går i skolor med enskilda huvudmän. Utredningen lägger förslag som kommer att innebära vissa utökade skyldigheter för både kommunala och enskilda huvudmän.

Förslagen kommer vidare att beröra skolmyndigheterna genom arbete med förslagets implementering och inspektion av bestämmelsernas efterlevnad.

## 11.6 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att kommuner och landsting inte ska åläggas nya uppgifter utan att de får ekonomisk kompensation för detta.

Vissa av utredningens förslag innebär inte några nya skyldigheter för kommunerna och ett par förslag innebär ett förtydligande av gällande lagstiftning. Det gäller t.ex. förslaget om anpassad timplan och förslagen om justeringar i bestämmelserna om vilka elever som får tas emot på gymnasieskolans introduktionsprogram. Det innebär att dessa förslag inte medför några ökade kostnader för kommunerna. Andra förslag innebär dock ökade kostnader för kommunerna. Det gäller förslagen om:

- en individuell studieplan
- skriftligt omdöme i stället för terminsbetyget F

---

<sup>2</sup> Skolverket (2017). PM: Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2016/17 och Skolverket statistik i tabeller.

- förstärkt rätt till studiehandledning på modersmål
- rätt till modersmålsundervisning för ensamkommande

### Angående beräkningar av antalet barn

Beräkningar av kostnader för förslagen bygger i vissa fall på antaganden och i andra fall på fasta beräkningsgrunder. När det gäller uppgifter om elever och årskullar görs dessa antaganden i huvudsak utifrån tidigare läsår. Utredningen har dock valt att inte utgå från senaste läsåret utan utgår från elevstatistik vid mätning i oktober 2015 vilket var innan den stora ökningen av antalet asylsökande elever. Antalet asylsökande började enligt Migrationsverkets statistik öka kraftigt från september 2015 men troligen har inte så många elever hunnit få en skolplacering i oktober 2015 att de finns med i statistiken. Utredningen har valt att inte utgå från läsåret 2016/17 eftersom alla de nyanlända elever som kom som asylsökande under 2015, vilket var ett exceptionellt år genom att cirka 70 400 barn sökte asyl, då hunnit blivit mottagna i den svenska skolan. Många elever som togs emot i grundskolan 2016, som återspeglas i statistiken för läsåret 2016/17, kommer att ha lämnat grundskolan och befinna sig i gymnasieskolan till hösten 2017. Att utgå från det läsåret skulle därför innebära att antalet nyanlända elever i grundskolan överskattas. I tabell 11.1 visas antalet asylsökande mellan 2012–2016.

**Tabell 11.1 Antalet asylsökande till Sverige under 2012–2016**

Uppdelat på kön, barn och ensamkommande

	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Totalt</b>	<b>43 887</b>	<b>54 259</b>	<b>81 301</b>	<b>162 877</b>	<b>28 939</b>
Kvinnor/flickor	16 142	19 496	26 484	48 149	11 587
Män/pojkar	27 745	34 763	54 817	114 728	17 352
<b>Barn</b>	<b>14 151</b>	<b>16 452</b>	<b>23 110</b>	<b>70 384</b>	<b>10 909</b>
Varav ensamkommande	3 578	3 852	7 049	35 369	2 199

*Källa:* Migrationsverket

Sedan våren 2016 har antalet människor som sökt asyl i Sverige legat på en stabil nivå, se avsnitt 3.2.1. om skäl till färre ansökningar. När det gäller utredningens uppskattning av antalet asylsökande elever framöver bygger de på Migrationsverkets prognoser. Det finns dock en stor osäkerhet i dessa. Osäkerheten i prognosen ökar från sommaren 2017 och framåt, för skäl till detta se avsnitt 3.2.1. Av prognosen den 26 april 2017 framgår att mellan 22 000 och 45 000 personer kommer att söka asyl i Sverige under 2017. Planeringsantagandet är 34 700 personer och för ensamkommande asylsökande barn är planeringsantagandet 2 400 under 2017 och 2 900 under 2018.<sup>3</sup>

Antalet nyanlända elever som utgör underlag för beräkningarna utgår från Skolverkets statistik<sup>4</sup> om nyinvandrade och elever med okänd bakgrund för läsåret 2015/16. Ytterligare skäl till att utredningen valt detta läsår är att Skolverket inte redovisat grupperna nyinvandrade och elever med okänd bakgrund separerade förrän i statistiken för läsåret 2014/15. Fram till och med 2014 har elever utan personnummer placerats i kategorin ”svensk bakgrund”. Från och med 2015 är dessa elever i en egen kategori, okänd bakgrund. Antalet elever redovisas i tabell 11.2.

Nyinvandrade elever definieras enligt Skolverket som födda utomlands, har båda föräldrarna födda utomlands, och har kommit till Sverige under de senaste fyra åren. I begreppet nyinvandrade ingår enbart folkbokförda elever. De elever som nyligen kommit till Sverige och inte hunnit bli folkbokförda ingår i kategorin okänd bakgrund. (Mer om begrepp i avsnitt 2.3).

---

<sup>3</sup> Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos 2017-04-26. Prognosen utgår från ett övre och ett nedre scenario samt ett planeringsantagande däremellan, vilket är det scenario som Migrationsverket planerar utifrån.

<sup>4</sup> För mer information om Skolverkets statistik om nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund samt skillnader mellan Skolverkets och migrationsverkets statistik se Skolverket (2016). PM: Nyinvandrade elever.

**Tabell 11.2 Antalet och andel nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund**

Läsåret 2015/16	Åk 6	Åk 7	Åk 8	Åk 9
Antalet elever totalt	106 652	104 384	101 699	102 167
Andel nyinvandrade och elever med okänd bakgrund <sup>5</sup>	5,6	6,1	7,2	8,3
Antal nyinvandrade och elever med okänd bakgrund	<b>6 104</b>	<b>6 519</b>	<b>7 423</b>	<b>8 566</b>
Varav nyinvandrade elever	5 009	5 108	5 444	5 725
Varav elever med okänd bakgrund	1 095	1 411	1 979	2 841

*Källa:* Skolverkets PM Nyinvandrade elever och beställda uppgifter från Skolverket av antalet elever.

### 11.6.1 Förslaget om individuell studieplan

Utredningen föreslår att en individuell studieplan införs för nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9. Studieplanen ska innehålla en långsiktig plan för hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program utifrån elevens mål. Studieplanen ska baseras på den inledande bedömningen som ska göras av den nyanlända elevens kunskaper och studieplanen bör revideras efter den fördjupade bedömningen som görs av den nyanlända elevens ämneskunskaper. I planeringen är det viktigt med förutsättningar för kartläggning av elevens ämneskunskaper och ett gott samarbete mellan ämneslärare, lärare i svenska som andraspråk, modersmåls- och studiehandledare samt studie- och yrkesvägledare.

Studieplanen bör utgöra ett underlag för samverkan och fortsatt planering av elevens utbildning inom såväl grundskolan som gymnasieskolan. Den individuella studieplanen kan också komma att behöva revideras. Att planera undervisningen på grundskolan för den nyanlända eleven är en obligatorisk uppgift som följer av gällande skolförfattningar redan i dag, men det finns inga krav på att planeringen ska dokumenteras i en studieplan i grundskolan. När det gäller planering som sträcker sig över gymnasieskolans program finns inte heller någon skyldighet att i grundskolan upprätta en sådan planering. Inte heller finns någon skyldighet att dokumentera åtgärder som beslutats till stöd för nyanlända i ett särskilt dokument.

<sup>5</sup> Bygger på Skolverkets underlag vid mätning 15 oktober 2015.



Huvudmännen åläggs med förslaget därför till viss del en ny obligatorisk uppgift.

För att underlätta huvudmännens arbete med att ta fram en studieplan har utredningen även föreslagit att Skolverket bör komplettera sina allmänna råd med kommentarer om utbildning för nyanlända elever med stödmaterial om den individuella studieplanen och med exempel på blanketter för hur en sådan plan kan utformas. Utredningen anser att den typen av exempel kan underlätta lärares arbete och minska den administrativa bördan samtidigt som förutsättningarna för likvärdighet ökar. Utredningen bedömer att förslaget kommer att medföra ett utökat administrativt arbete som kan involvera flera lärare, studie- och yrkesvägledare samt tid för samarbete mellan dessa. Det bör även avsättas tid för samtal med eleven och elevens vårdnadshavare. Utredningen uppskattar att tiden för att göra en individuell studieplan och tid för revidering därför uppgår till totalt 50 minuter.

Utredningen bedömer att kostnaderna för förslaget om en individuell studieplan totalt uppgår till cirka 5 300 000 kr. Beräkningen bygger på ett antagande om 22 508 elever (årskurs 7–9), en lönekostnad på 283 kr i timmen och att en genomsnittlig uppskattad tidsåtgång för att göra en individuell studieplan samt för revidering uppgår till totalt 50 minuter per elev.<sup>6</sup>

### **11.6.2 Förslaget om ett skriftligt omdöme i stället för terminsbetyget F**

För en nyanländ elev som inte uppnår kraven för betyget E föreslår utredningen att ett betyg inte sätts i ämnet. I stället ska läraren ge eleven ett skriftligt omdöme om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven för ämnet i årskurs 6–9 i grundskolan, 7–10 i specialskolan och årskurs 6 i sameskolan.

Statistiken visar att en majoritet av eleverna med okänd bakgrund inte uppnår godkända betyg. Det var 47 procent som saknade godkända betyg i alla ämnen läsåret 2015/16. Utöver dessa saknar 50 procent av eleverna godkända betyg i två ämnen eller fler. Det

---

<sup>6</sup> Lönen bygger på en grundskollärares lön på 30 200 (SCB 2015), semestertillägg och sociala avgifter och arbetsgivaravgifter på 1,3833, vilket landar på en lönekostnad på 42 397kr/mån, dvs. 257 kr/tim och uppräknat till 2018 blir det 283 kr/tim.

innebär att det är 97 procent av eleverna med okänd bakgrund som saknar godkänt i två eller flera ämnen eller i alla ämnen i årskurs 9.

När det gäller nyinvandrade elever var det 63 procent av eleverna som saknade betyg i två eller flera ämnen senaste läsåret och det var 7 procent som saknade godkända betyg i alla ämnen samt 21 procent som hade godkänt i alla ämnen. (För mer information om statistiken se avsnitt 3.6.3).<sup>7</sup>

Utifrån statistik beställd från Skolverket framgår att andelen nyinvandrade elever som klarar godkänt i alla ämnen minskar ju senare eleven har invandrat. (Se tabell 3.4. i avsnitt 3.6.3).

Det var 28 612 elever som hade okänd bakgrund eller var nyinvandrade i årskurs 6–9 läsåret 2015/16. Av dessa är det cirka 7 300 elever som har okänd bakgrund och som utredningen bedömer kan behöva skriftliga omdömen i nästan alla ämnen. Av de nyinvandrade eleverna, cirka 21 300, kommer antalet icke godkända ämnen att minska ju längre elever gått i grundskolan. Utifrån statistiken om att 21 procent hade godkänt i alla ämnen i årskurs 9 görs en uppskattning om att det är cirka 4 500 nyinvandrade elever i årskurs 6–9 som uppnår godkänt i alla ämnen. Det är cirka 16 800 nyinvandrade elever som således kommer att behöva skriftliga omdömen i två, flera eller alla ämnen.

Undervisande lärare ska enligt läroplanen göra kontinuerliga bedömningar av elevens kunskapsutveckling. Bedömningar av elevernas kunskapsnivå sker således redan i dag i viss omfattning i alla årskurser, bl.a. i utvecklingssamtal, i den skriftliga individuella utvecklingsplanen och i det systematiska kvalitetsarbetet. I slutbetyget i årskurs 9 ska alltid ett skriftligt omdöme ges om inte ett godkänt betyg har uppnåtts. En sådan bedömning ska dock inte dokumenteras i form av ett skriftligt omdöme i årskurs 6 till och med höstterminen årskurs 9, när terminsbetyg ges, varför vissa nya administrativa uppgifter, i form av att skriva in omdömena i aktuellt system, tillkommer.

Utredningen uppskattar i genomsnitt, det kommer dock att variera stort mellan varje elev beroende på antal ämnen, att det kommer att ta 20 minuter i snitt per elev att göra skriftliga omdömen. Utredningen beräknar kostnaden för förslaget till 2 700 000 kronor. Beräkningen bygger på att det är 28 612 elever (årskurs 6–9), lärar-

---

<sup>7</sup> Skolverket (2016). PM: Slutbetyg i grundskolan, våren 2016.

lön på 283 kr i timmen och att tiden för att göra skriftliga omdömen i snitt landar på totalt 20 minuter.<sup>8</sup>

### 11.6.3 Förslaget om studiehandledning på modersmålet

Utredningen föreslår att en nyanländ elev som påbörjar sin skolgång i Sverige i årskurs 7–9 i grundskolan och grundsärskolan samt årskurs 8–10 i specialskolan, ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövligt. Utredningens förslag innebär att om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom sådan studiehandledning på modersmålet ska bestämmelserna om särskilt stöd inte tillämpas.

Om eleverna har ett behov av studiehandledning på modersmål har de i dag rätt till det. Enligt gällande lagstiftning är studiehandledning på modersmål en stödinsats som i vissa fall är att anse som extra anpassningar, vilket inte behöver dokumenteras och vissa fall är insatsen att anse som särskilt stöd. Särskilt stöd ska alltid föregås av en utredning och ett upprättat åtgärdsprogram. Utredningen gör bedömningen att de allra flesta nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 behöver studiehandledning på modersmålet. Utifrån den tolkning som Skolverket<sup>9</sup> gör av bestämmelserna om studiehandledning på modersmål i förhållande till extra anpassningar och särskilt stöd gör utredningen även bedömningen att en majoritet av de nyanlända eleverna som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 har behov av studiehandledning i en sådan omfattning att det är fråga om särskilt stöd, varför åtgärdsprogram som huvudregel ska upprättas för dessa elever (se vidare i avsnitt 5.5.4).

Det råder brist på studiehandledare och modersmåls lärare men utredningen har uppfattat att det finns flera regionala och lokala projekt som pågår för att rekrytera och utbilda studiehandledare bland t.ex. nyanlända vuxna och högskole- och universitetsstudenter. Vidare är möjligheten till fjärrundervisning i dag också större jämfört med tidigare. Utifrån att fler nyanlända vuxna anlänt till Sverige finns även större möjligheter att rekrytera personer i dag, vilket några

<sup>8</sup> Lönen bygger på en grundskollärares lön på 30 200 (SCB 2015), semestertillägg och sociala avgifter och arbetsgivaravgifter på 1,3833, vilket landar på en lönekostnad på 42 397kr/mån dvs. en timlön på 257 kr. Uppräknat till 2018 blir det 283 kr.

<sup>9</sup> Skolverket (2015). Studiehandledning på modersmål - stödmaterial.

kommuner i utredningens huvudmannakonstakter framfört. Studiehandledare omfattas inte heller av kraven på behörighet. Det kan finnas flera skäl till att studiehandledning inte har erbjudits i den omfattning man skulle önska. Förutom brist på studiehandledare och modersmåls lärare, i synnerhet i vissa språk, är det en kostsam insats. Utredningen föreslår en justering av nuvarande lagstiftning som innebär en viss ambitionshöjning jämfört med nuvarande skyldighet. Utredningen bedömer att denna ambitionshöjning ska finansieras.

Totalt har två procent av eleverna i grundskolan i årskurs 1–9, vilket motsvarar cirka 20 000 elever, studiehandledning på modersmål enligt de inrapporterade uppgifterna från oktober 2015.

**Tabell 11.3 Andel elever med studiehandledning på modersmålet i årskurs 7–9, antalet och andel nyinvandrade och elever med okänd bakgrund i årskurs 7–9, samtliga skolor, läsåret 2015/16**

Andel (%) med studiehandledning på modersmålet				Antal och andel nyinvandrade och elever med okänd bakgrund		
Årskurs	Totalt	Flickor	Pojkar	Antal elever i årskursen	Antalet nyinvandrade och elever med okänd bakgrund	Andel nyinvandrade och elever med okänd bakgrund
7	2,0	1,8	2,2	104 384	6 519	6,1
8	2,5	2,2	2,9	101 699	7 423	7,2
9	3,1	2,4	3,8	102 167	8 566	8,3
<b>Totalt</b>				<b>308 250</b>	<b>22 508</b>	

*Källa:* Skolverkets tabeller och inhämtad statistik

Studiehandledning på modersmålet kan ges individuellt, i grupp, efter skolan, i anslutning till ordinarie lektion, vid läxhjälp m.m. Studiehandledning kan också ges individuellt eller i grupp via fjärrundervisning och sådana lektioner kostar mindre. Som ovan beskrivet bedömer utredningen att majoriteten av nyanlända elever som kommer i årskurs 7–9 har ett behov av studiehandledning på modersmål och de har därmed rätt att få insatsen utifrån nuvarande lagstiftning. Utredningen uppskattar att föreslagen ambitionshöjning kommer att innebära att fler nyanlända elever i årskurs 7–9 kommer att få studiehandledning jämfört med de elever som i dag har rätt till sådan studiehandledning enligt gällande bestämmelser. Utredningen uppskattar att förslaget innebär att ytterligare 15 procent av det totala antalet nyanlända elever, i form av asylsökande elever och elever som

är nyinvandrade, i årskurs 7–9 kommer att få studiehandledning på modersmål. Detta motsvarar cirka 3 400 elever utifrån att det läsåret 2015/16 var cirka 22 500 nyinvandrade och elever med okänd bakgrund i årskurs 7–9, se tabell 11.3.

Ett antal av dessa elever kommer att få studiehandledning individuellt och ett antal av dessa elever kommer att få studiehandledning i grupp eller via fjärrundervisning, vilket måste tas med i beräkningarna. När det gäller studiehandledning i grupp kan antalet elever variera stort men utredningen väljer att beräkna utifrån att studiehandledning kan ges i grupper om sex elever. Vid ett sådant antagande och utifrån SCB:s lönestatistik beräknar utredningen att förslaget kommer att kosta cirka 19 300 000 kr per år, se beräkning i tabell 11.4 nedan.

**Tabell 11.4 Beräkning av kostnad för förslaget om studiehandledning**

Antagande läsåret 2018/19

	Årkurs 7–9
Antal elever	3 400
Antal elever per grupp	6,0
Antal grupper	570
Antal personaltimmar per vecka och grupp	2,5 <sup>10</sup>
Antal timmar per år	74 100
Genomsnittlig kostnad per timme, kronor	261 <sup>11</sup>
<b>Total kostnad undervisning</b>	<b>19 300 000</b>

## Minskade kostnader

Utifrån att förslaget innebär att färre antal utredningar och åtgärdsprogram måste skrivas för dessa elever uppfattar utredningen att förslaget medför att den administrativa kostnaden för dessa uppgifter kommer att minska. Detta bör beaktas vid utredningens bedömning av tillkommande kostnader för förslaget om förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet. Utredningen uppskattar att det tar cirka 30 minuter att göra ett åtgärdsprogram som enbart avser

<sup>10</sup> Antal lärartimmar av 40 timmar, avser undervisning och förberedelser.

<sup>11</sup> Avser en lönekostnad på lön på en skolassistents lön på 26 100 år 2015 enligt SCB, plus semestertillägg och sociala avgifter och arbetsgivaruppgifter på 1,3833, vilket landar på en lönekostnad på 36 641 kr/mån, dvs 222 kr/tim och uppräknat till 2018 blir det 261 kronor.

insatsen studiehandledning på modersmålet. Antalet elever i årskurs 7–9, läsåret 2015, var 22 508 elever. Utredningen bedömer att en majoritet av dessa elever är aktuella för åtgärdsprogram men inte alla. Utredningen har därför valt att utgå från 55 procent. Kostnaden för minskad utredning beräknas därför till totalt 1 750 000 kronor. Beräkningen bygger på 12 375 elever, en grundskollärares lön på 283 kr/tim och en tidsåtgång på 30 minuter.<sup>12</sup>

#### 11.6.4 Förslaget om rätt till modersmålsundervisning för ensamkommande barn

Antal ensamkommande barn har ökat kraftigt fram till 2015 för att minska 2016 vilket kan förklaras med förstärkta gräns – och ID-kontroller till Sverige och den tillfälliga lagen om uppehållstillstånd.

Tabell 11.5 nedan visar antalet ensamkommande de senaste åren och framtida prognos.

**Tabell 11.5 Antalet ensamkommande barn 2011–2016 och prognos för 2017– 2018**

År	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Totalt ensamkommande barn</b>	<b>2657</b>	<b>3578</b>	<b>3852</b>	<b>7049</b>	<b>35369</b>	<b>2199</b>	<b>2400</b>	<b>2900</b>
<i>Flickor</i>	400	581	668	1363	2847	435		
<i>Pojkar</i>	2257	2997	3184	5686	32522	1764		
Ålder 7–12	145	228	324	574	1830	190		
Ålder 13–15	887	1202	1224	2580	14181	932		
Ålder 16–17	1576	2051	2210	3701	16356	1016		
<b>Totalt 7–17</b>	<b>2598</b>	<b>3481</b>	<b>3758</b>	<b>6855</b>	<b>32367</b>	<b>2138</b>		

Källa: Migrationsverket

Hur många av de ensamkommande barnen som får uppehållstillstånd har varierat de senaste åren. 2014 fick 75 procent, 2015 var det 88 procent och 2016 fick 86 procent bifall.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Lönen bygger på en grundskollärares lön på 30 200 (SCB 2015), semestertillägg och sociala avgifter och arbetsgivaravgifter på 1,3833, vilket landar på en lönekostnad på 42 397kr/mån och en timlön på 257 kr. Uppräknat till 2018 blir det 283 kr.

<sup>13</sup> Migrationsverkets statistik

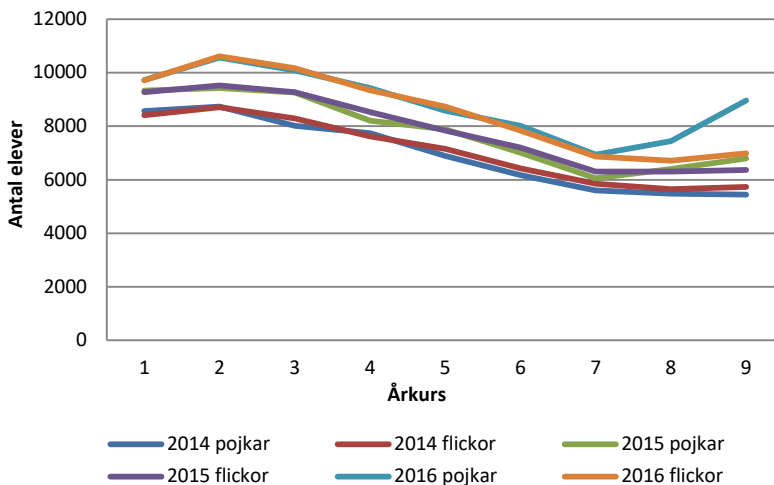
Utredningen har valt att utgå från ett snitt av antal ensamkommande barn år 2011–2013 i åldern 7–15 och 16–17 år. Detta eftersom asylmottagandet av ensamkommande barn var exceptionellt högt 2014 och 2015. Under 2016 var det dock väldigt lågt.<sup>14</sup>

Antalet ensamkommande i åldern 7–15 år blir då 1 337 och 1 946 för ensamkommande i åldern 16–17 år. Antalet berättigade elever har ökat för varje år även om alla inte väljer att delta. Läsåret 2012/13 var det 184 220 elever som var berättigade till undervisningen. Antalet har ökat till 275 329 elever läsåret 2016/17. Utifrån statistik om grundskolan framkommer att det är 57 procent av de eleverna som är berättigade som väljer att läsa modersmål läsåret 2016/17. Läsåret 2012/13 var det 54 procent som valde att delta. För gymnasieskolan finns inte motsvarande statistik. Den statistik som redovisas är kursbetyg på avgångselever från nationella program. Det innebär t.ex. att elever som går på introduktionsprogrammen inte ingår. Antalet elever som väljer att delta i modersmålsundervisning i grundskolan är som högst i årskurs 2 och 3 och sjunker sedan relativt kontinuerligt per årskurs fram till årskurs 8 eller 9 de senaste två åren. För pojkar 2015 och 2016 ökar dock antalet elever igen från årskurs 8. För flickor ökar antalet elever i modersmålsundervisningen något från årskurs 9 under 2014–2016. Antalet elever som deltar i modersmålsundervisning per årskurs redovisas i figur 11.1. på nästa sida.

---

<sup>14</sup> Utredningen har övervägt att göra en beräkning utifrån kommande prognos men det finns dels en stor osäkerhet i denna och dels saknas statistik i vilken ålder barnen kommer i.

**Figur 11.1** Antalet elever som deltar i modersmålsundervisning uppdelat per läsår och kön 2014–2016



Källa: Beställd statistik från SCB

Utredningen bedömer således att antalet ensamkommande som deltar i modersmål kommer att sjunka ju äldre eleverna är. Utredningen utgår i beräkningarna från att 57 procent av de i åldern 7–15 år deltar dvs. av 1 337 elever är det 762 ensamkommande som kommer att delta. Utredningen uppskattar att 40 procent av de ensamkommande i åldern 16–17 år kommer att delta i undervisningen dvs. av 1 946 elever deltar 778. Totalt 1 540 elever i åldern 7–17 år kommer således att delta i undervisningen. Utifrån ett antagande om att 83 procent<sup>15</sup> får uppehållstillstånd kvarstår 1 280 elever.

Utredningen bedömer att kostnaden för förslaget totalt uppgår till 9,7 miljoner kronor per år.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Baseras på ett snitt av antal som fått uppehållstillstånd de senaste tre åren.

<sup>16</sup> Kostaden beräknas utifrån en kostnad på 630 kr/elev. Utredningen har baserat kostnaden på ett snitt utifrån de tilläggsbelopp utredningen sett för modersmålsundervisning som varierat mellan 480–780 kr elever/månad. Beräkning bygger på 1 280 elever och ett snitt på 630 per elev/månad och per år.



### 11.6.5 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna – en översikt

Tabell 11.6 Ökade och minskade kostnader per år för kommunerna per år, miljoner kronor

Ökade kostnader	2018	2019	2020	2021
Individuell studieplan	2,7	5,3	5,3	5,3
Skriftligt omdöme	1,3	2,7	2,7	2,7
Studiehandledning på modersmålet	9,7	19,3	19,3	19,3
Modersmålsundervisning för ensamkommande	4,8	9,7	9,7	9,7
<b>Summa</b>	<b>18,5</b>	<b>37</b>	<b>37</b>	<b>37</b>
Minskade kostnader				
Färre åtgärdsprogram	1,8	1,8	1,8	1,8
<b>Summa</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>
<b>Differens kvar att finansiera</b>	<b>16,7</b>	<b>35,2</b>	<b>35,2</b>	<b>35,2</b>

## 11.7 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslaget om anpassad studieplan innebär en möjlighet för kommunala huvudmän att anpassa utbildningen för nyanlända elever i årskurs 7–9. Likaså innebär förslaget om att en huvudman får ta emot en elev på programinriktat individuellt val om det föreligger synnerliga skäl en möjlighet för kommunerna att göra undantag från kravet på ett godkänt betyg i svenska som andraspråk. Förslagen innebär inga skyldigheter för kommunerna och har därför ingen påverkan på den kommunala självstyrelsen.

Förslaget om att introduktionsprogrammen yrkesintroduktion och individuellt val ska stå öppna för nyanlända ungdomar med tillräckliga språkkunskaper och som därmed bedöms ha behov av att gå annat program än språkin introduktion bedömer utredningen är ett förtydligande av gällande rätt utifrån de syften som uttalats i förarbetena till bestämmelserna. Förslaget innebär därför inget ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Förslaget om att en individuell studieplan ska upprättas för varje nyanländ elev som påbörjar sin utbildning i årskurs 7–9 är en ny obligatorisk uppgift för kommunerna, vilken innebär en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Förslaget om en förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet och förslaget om att modersmål ska erbjudas elever som är

ensamkommande barn även om de inte har modersmålet som dagligt umgängesspråk, är en ambitionshöjning som innebär en viss ökad styrning av verksamheter där kommunerna redan i dag har ett stort ansvar. Förslagen begränsar således i viss mån den kommunala självstyrelsen.

När det gäller förslaget om att en elev ska få ett skriftligt omdöme i stället för terminsbetyget F finns redan i dag en skyldighet enligt läroplanen att göra bedömningar av elevernas kunskapsutveckling, men däremot finns ingen skyldighet att dokumentera denna i form av ett skriftligt omdöme. Även detta förslag innebär därför en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Sammanfattningsvis innebär förslagen om en individuell studieplan, förstärkt rätt till studiehandledning, att modersmålsundervisning ska erbjudas elever som är ensamkommande barn och ett skriftligt omdöme i stället för terminsbetyget F ett visst ingrepp i den kommunala självstyrelsen, vilket redovisas ovan. Förslagets grundläggande syfte är att öka förutsättningarna för nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. I förlängningen innebär det att dessa elever i högre grad når en gymnasieexamen och etablerar sig på arbetsmarknaden. Detta bidrar till en snabbare etablering i det svenska samhället och minskad risk för att hamna i ett utanförskap. Bedömningen är därför att behovet av att säkerställa att nyanlända elever får mer likvärdiga förutsättningar att nå målen med utbildningen är stort. Detta behov bedöms inte heller kunna tillgodoses på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt (se alternativa lösningar i avsnitt 11.4), varför förslaget får anses utgöra ett proportionellt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

## 11.8 Ekonomiska konsekvenser för staten

### Statlig ersättning till kommuner

Utredningen konstaterar inledningsvis att det inte ingår i utredningens uppdrag att se över kommuners ersättning för asylsökande elever och elever som är nyinvandrade i sin helhet. Det som nu ska finansieras är enbart de nya förpliktelser som införs genom förslagen och inte de åtaganden som huvudmännen redan tidigare haft.

Kommuner har rätt till ersättning från staten för vissa av de kostnader de har för asylsökande. Kommunerna får även ersättning för vissa kostnader de har för personer som ansökt om eller fått uppehållstillstånd. En del av de statliga ersättningarna betalas ut utan ansökan och en del behöver kommuner ansöka om. Staten ersätter kommunerna för kostnader för mottagandet av asylsökande och nyanlända genom ett trettiotal ersättningar.

Kommunerna kan t.ex. ansöka om ersättning för skolundervisning samt för barn inskrivna vid en förskola, belagda boendeplatser för ensamkommande barn eller ersättning för betydande extraordinära kostnader som när en kommun tar emot ett stort antal asylsökande under kort tid. Nytt ersättningsystem för ensamkommande barn och unga träder i kraft 1 juli 2017.

När det gäller ersättning för asylsökande och undervisning består ersättningen av ett visst fastställt schablonbelopp per utbildningsform och kalenderår. Schablonbelopp för 2017 är 99 500 kronor<sup>17</sup> per år för en elev i grundskola, grundsärskola, specialskola och same-skola. För en elev i gymnasieskola och gymnasiesärskola är beloppet 113 100 kronor per år. Ersättningen ska täcka de kostnader som kommunen har för förskolan eller utbildningen inklusive skolskjuts. Kommunen kan dock exempelvis ansöka om ersättning för extraordinära utbildningskostnader såsom skolskjuts för särskoleelever samt ersättning för kostnader för extra skollokaler. Om barnet får uppehållstillstånd upphör rätten till ersättning från och med den dag barnet blir kommunplacerat och utskriven från Migrationsverkets mottagningssystem.<sup>18</sup>

### 11.8.1 Förslaget om fortsatt bidrag till lovskola

En huvudman för en grundskola kan söka statsbidrag för lovskola för en elev som inte nått eller riskerar att inte nå kunskapskraven för betyg E i ett eller flera ämnen. Bidraget omfattar för närvarande elever i årkurs 6, 7, 8 och 9 eller, när det är fråga om undervisning

---

<sup>17</sup> Genomsnittlig kostnad för en elev i grundskolan 2015 låg på 100 100 kr och ska täcka undervisning, skolmåltider, lokaler m.m. För gymnasieskolan var genomsnittlig kostnad per elev 114 900 kr 2015.

<sup>18</sup> Information hämtat från Migrationsverkets hemsida om statlig ersättning till kommuner i maj 2017.

under sommarlov, elever som har gått i någon av dessa årskurser. En huvudman för en gymnasieskola kan söka statsbidrag för lovskola för en elev i gymnasieskolan som behöver det för att nå kunskapskraven för betyget E i en eller flera kurser eller, när det gäller introduktionsprogram, i ett eller flera ämnen som ingår i elevens individuella studieplan. Bidragsbeloppet för 2017 är högst 1 500 kr per elev och vecka för sommarlovet. Från och med den 1 augusti 2017 är det obligatoriskt för huvudmännen inom grundskolan att erbjuda lovskola till elever som avslutat årskurs 8 och som riskerar att i nästa årskurs inte nå kunskapskraven för betyget E i ett eller flera ämnen och som därigenom riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Lovskola ska även erbjudas elever som har avslutat årskurs 9 utan att ha uppnått sådan behörighet. Den obligatoriska lovskolan ska anordnas i juni samma år som eleven avslutat årskurs 8 respektive 9 och uppgå till minst 50 timmar i båda fallen. Regeringen har i budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1) föreslagit att 30 miljoner kronor avsätts för införandet av en skyldighet för huvudmän att erbjuda lovskola under 2017, eftersom förändringen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2017. Från och med 2018 beräknas 60 miljoner kronor årligen för ändamålet.

Utredningens förslag är att statsbidrag även i fortsättningen ska kunna utgå till huvudmän som anordnar lovskola under sommarlovet för elever i årskurs 8 eller 9 och om huvudmannen anordnar sådan lovskola utöver den obligatoriska lovskola som nu föreslås av regeringen i proposition 2016/17:156.

Vårterminen 2016 var det drygt 17 800 elever som lämnade grundskolan utan att ha blivit behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Av de 17 800 elever som saknade behörighet till de nationella programmen vårterminen 2016 var drygt 3 400 elever (19 procent) nyinvandrade och närmare 5 200 elever (29 procent) var elever med okänd bakgrund. Närmare 7 600 elever (42 procent) var födda i Sverige. Utredningen bedömer att det inte är troligt att alla elever som saknar behörighet till gymnasieskolan i årskurs 9 eller att elever i årskurs 8 kommer att tacka ja till lovskola, i synnerhet när eleverna redan kan ha gått två veckor i den obligatoriska lovskolan. Utredningen gör emellertid antagandet att flertalet nyanlända elever kommer att gå.

I årskurs 8 var det läsåret 2015/16 cirka 7 400 elever totalt som var nyinvandrade eller hade okänd bakgrund och motsvarande andel för årskurs 9 var cirka 8 600 elever (se tabell 11.2). I årskurs 8 och 9 läsåret 2015/16 var således denna elevgrupp totalt cirka 16 000 elever. Det var cirka 21 procent av de nyinvandrade och 2,5 procent av eleverna med okänd bakgrund som uppnådde målen i alla ämnen läsåret 2015/16. För årskurs 9 antas därför att cirka 7 300 nyanlända elever kan vara intresserade och cirka 6 300 elever i årskurs 8, dvs. sammanlagt antas cirka 13 500 elever vara intresserade av att delta i lovskola.

Vid ett scenario att 16 000 elever deltar och utifrån uppgifter från Skolverket om 1500 kr/elev för sommarskola beräknar utredningen den totala kostnaden till 25 500 000 miljoner kronor för en vecka. Vid två veckor blir den totala kostnaden 51 miljoner kronor.

**Tabell 11.7 Kostnader för lovskola i årskurs 8 och 9 per år, miljoner kronor**

	2018	2019	2020	2021
Lovskola	25,5	51	51	51
<b>Summa</b>	<b>25,5</b>	<b>51</b>	<b>51</b>	<b>51</b>

I Skolkommisionens slutbetänkande (SOU:2017:35) föreslås ett villkorat statsbidrag till huvudmännen för undervisning och elevhälsa. Bidraget baseras på socioekonomiskt betingade förutsättningar, med infasning över tre år. Bidraget avser förskoleklass och grundskola och avser 6 miljarder kronor i syfte att möjliggöra undervisning av hög kvalitet och kompensatoriska insatser för en likvärdig utbildning. Kommissionen anger några riktade bidrag, som kommissionen ser som tänkbara att avveckla till förmån för statsbidrag till undervisning och elevhälsa baserat på socioekonomiska faktorer som kommissionen förordar. Kommissionen nämner t.ex. bidrag till sommarskolan och undervisning under andra lov. Kommissionen understryker samtidigt att det ändamål som bidraget avser är mycket angeläget. Förslaget föreslås träda i kraft 1 juli 2018.

## 11.8.2 Konsekvenser för skolmyndigheterna

### Konsekvenser för Skolverket

En rad av utredningens förslag riktar sig till Skolverket. Förslagen handlar om följande uppdrag:

- Att ta fram ett generellt bedömningsstöd avseende sådan kunskapsutveckling som ligger under kraven som motsvarar godkänt betyg med särskild inriktning på nyanlända elever i de obligatoriska skolformerna och gymnasieskolans introduktionsprogram,
- Att komplettera bedömningsstödet Bygga svenska med hur bedömningsstödet ska användas i förhållande till kursplanerna i svenska och svenska som andraspråk,
- Att ta fram ett stödmaterial i alfabetisering inom grundskolan och gymnasieskolans introduktionsprogram och
- Att ta fram ett stödmaterial i engelska på nybörjarnivå för årskurs 7–9 i grundskolan och gymnasieskolans introduktionsprogram.

När det gäller kostnaden för dessa förslag föreslår utredningen att dessa ska rymmas inom Skolverkets uppdrag om samverkan för bästa skola (U2015/3357/S) och uppdraget om att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål (U2017/00300/S). Detta kan innebära omprioriteringar eller att förslagen eventuellt ska genomföras över en längre tidsperiod. För dessa uppdrag är totalt 500 miljoner avsatta för 2017, 526 miljoner för 2018, 546 miljoner för 2019 och 560 miljoner mellan 2020–2025.

### Konsekvenser för Skolinspektionen

De föreslagna författningsändringarna kommer att beröra Skolinspektionen i egenskap av tillsynsmyndighet. Utredningen gör bedömningen att eventuella ökade kostnader till följd av utredningens förslag rymms inom myndighetens reguljära budget (prop. 2016/17:1).

## 11.9 Finansiering

Av tabell 11.8 nedan framgår de totala uppskattade ökade kostnaderna per år till följd av utredningens förslag. Utredningen föreslår även att vissa förslag finansieras inom befintliga uppdrag hos Skolverket. Av tabellen syns även den minskade kostnaden till följd av utredningens förslag om studiehandledning på modersmålet som innebär att färre antal utredningar och åtgärdsprogram måste skrivas. Differensen i tabellen utgörs av de belopp som kräver finansiering från andra medel än de minskade kostnaderna. Finansieringen av dessa belopp redogörs för i texten nedan.

**Tabell 11.8 Totala kostnader samt differens kvar att finansiera, miljoner kronor**

	2018	2019	2020	2021
Ökade kostnader	44	88	88	88
Varav finansieras inom befintliga uppdrag	25,5	51	51	51
Återstående kostnader	18,5	37	37	37
Minskade kostnader	1,8	1,8	1,8	1,8
Differens att finansiera	16,7	35,2	35,2	35,2

Utredningen lägger en rad uppgifter på Skolverket där ett flertal föreslås finansieras inom Skolverkets befintliga uppdrag om att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål och samverka för bästa skola. Förslagen handlar som tidigare nämnt om generellt bedömningsstöd avseende kunskapsutveckling som ligger under kunskapsnivån för betyget E, att komplettera materialet Bygga svenska i förhållande till kursplanerna i svenska och svenska som andraspråk, att ta fram ett stödmaterial i alfabetisering och att ta fram ett stödmaterial i engelska på nybörjarnivå för årskurs 7–9. Se avsnitt 11.8.2.

Skolkommissionen har föreslagit att ett statsbidrag på 6 miljarder till huvudmännen för undervisning och elevhälsa införs 1 juli 2018. Utredningen föreslår finansiering av förslaget om lovskola inom befintlig ram för det av Skolkommissionen föreslagna statsbidraget. Regeringen har i vårändringsbudgeten för 2017 (prop. 2016/17:99) föreslagit en särskild jämlikhetspeng som ska fördelas till grundskolor med lägst andel behöriga elever till ett nationellt program i gym-

nasieskolan för insatser efter huvudmannens behov. Majoriteten av dessa skolor lär ha en hög andel av nyanlända elever. För 2017 uppgår jämlikhetspengen till en halv miljard kronor. Om Skolkommisionen förslag om statsbidrag för undervisning och elevhälsa inte går igenom föreslås att lovskola finansieras inom jämlikhetspengen. Den differens som återstår ovan föreslås finansieras inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. Finansiering får ske inom ramen för budgetarbetet.

## **11.10 Särskilda konsekvenser enligt utredningens direktiv**

### **11.10.1 Konsekvenser för barn och elever**

Enligt utredningens direktiv ska konsekvensanalysen, utöver de krav som ställs enligt kommittéförordningen, även innehålla en beskrivning av konsekvenser ur ett barnrättsperspektiv utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter.

En av grundprinciperna i FN:s barnkonvention är den om barnets bästa. Enligt artikel 3.1 ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ.

Utredningens förslag riktar sig främst mot nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i Sverige i årskurs 7–9. Det är därför självfallet så att förslagen får konsekvenser för barn och att det är en fråga som ”rör barn”. En beskrivning och analys måste därför göras av vilka positiva och eventuellt negativa konsekvenser de föreslagna bestämmelserna kan få för de barn som omfattas. De barn som kommer till Sverige är unika individer och har olika förutsättningar och behov. Barnets bästa kan därför inte ges en enhetlig innebörd för alla barn som kommer att omfattas av de föreslagna bestämmelserna. Barnrättskommittén har uttalat att i beslut som rör barn som kollektiv – t.ex. när lagar stiftas – måste barns bästa bedömas och fastställas med utgångspunkt i de omständigheter som råder för den grupp av barn det gäller och för barn i allmänhet.

De barn som träffas av de föreslagna bestämmelserna är till stor del nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9. Den gruppen omfattar alla barn som har varit bosatta utomlands, som



nu är bosatta i Sverige enligt skollagens mening och som påbörjar sin skolgång i svensk skola i årskurs 7–9. I gruppen ingår asylsökande, utlänningar som har fått uppehållstillstånd i Sverige, EU/EES-medborgare och svenska medborgare som flyttar till Sverige efter att ha varit bosatta utomlands.

Principen om barnets bästa är grundläggande i skollagen (1 kap. 10 §). I skollagen finns också den grundläggande principer om att alla elever ska ha lika tillgång till utbildning och att utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform (1 kap. 8 och 9 §§). I princip samtliga förslag syftar till att nyanlända elever som kommer i grundskolans senare år, och därmed får en mycket begränsad tid att fullgöra sin skolgång i grundskolan, ska få mer likvärdiga förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. De positiva konsekvenserna av förslagen är därmed att eleverna i högre utsträckning får möjlighet att nå en gymnasieexamen och ett inträde på den svenska arbetsmarknaden.

En negativ konsekvens skulle kunna anses vara att nyanlända elever under vissa förutsättningar inte kommer att läsa samtliga ämnen som övriga elever enligt förslaget om anpassad timplan. Sverige har dock tagit emot nyanlända elever i skolan under flera decennier och statistiken visar tydligt att elever som anlänt efter 12 års ålder i betydligt högre uträkning än övriga elever inte uppnår en fullföljd gymnasieutbildning vid 24 års ålder och att en högre andel av dessa ungdomar är arbetslösa jämfört med elever födda i Sverige. För att bryta dessa mönster bedömer utredningen att förslaget kan bidra till att individen senare i livet får utökade möjligheter till arbete eller fortsatt utbildning.

Därutöver lyfter majoriteten av intervjuade huvudmän att den tid dessa elever har för att läsa in nioårig svensk grundskola är för kort. För många nyanlända elever räcker det inte heller med lovskolor och något extra år på grundskolan för att bli behöriga när de ska läsa in ett stort antal ämnen. I grundskolan finns 16 obligatoriska ämnen men för att bli behörig till gymnasieskolans nationella högskoleförberedande program krävs, för närvarande, godkänt i 12 ämnen. Utredningen uppfattar att nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i de senare årskurserna känner en stor stress och oro över att de inte hinner bli behöriga och få en gymnasieutbildning i tid. Utredningen bedömer därför att framför allt förslagen om anpassad timplan och en individuell studieplan tillsammans kan bidra

till att minska den stressen och samtidigt bidra till att eleverna får större chans att uppnå godkända betyg.

Utredningen har inte gjort egna intervjuer med barn men har tagit intryck av de elevröster som kommit fram i senare tids forskning och studier om elevernas syn på mottagandet i skolan och övergångar mellan klasser i svenska skolsystemet. Rapporterna visar att eleverna och vårdnadshavarna tycker det är oklart vad den inledande undervisningen innehåller, att de inte är delaktiga och att de önskar mer information om utbildningen och vägen framåt i utbildningssystemet. Förslaget om individuell studieplan med en långsiktig planering för hur eleven ska uppnå behörighet stärker elevens möjlighet till en individanpassad utbildning och ger eleven ökad möjlighet till delaktighet i sin utbildning. Planen kan dessutom bidra till att viktig information om elevens kunskapsutveckling inte går förlorad i övergången från grundskola till gymnasieskola. Detta stärker likvärdigheten vid övergångar. För de elever som flyttar bidrar planen också till att stärka informationen om eleven och förutsättningarna för kontinuitet i dessa elevers utbildning bör därför öka.

I dag finns det i princip en väg in i gymnasiet för nyanlända elever som är en mycket heterogen elevgrupp. Majoriteten av de nyanlända eleverna hamnar på introduktionsprogrammet språkintröduktion. Av gymnasieutredningens uppgifter framgår även att det är få nyanlända som lyckas bli behöriga innan de uppnått åldersgränsen när rätten att börja en ny gymnasieutbildning upphör. Elever, som påbörjat sin skolgång i Sverige i grundskolan, uttrycker i flera studier att de upplever att de backar i sin kunskapsutveckling på programmet, att de känner att de börjar om i förberedelseklass igen och att de saknar kontakten med inrikes födda elever. Utredningens förslag i den här delen syftar till att mottagandet till introduktionsprogrammen bör kunna vara mer flexibelt för att möta den nyanlända elevgruppens skiftande förutsättningar. Flera möjliga vägar i gymnasieutbildningen bidrar, enligt utredningens uppfattning, till elevens bästa ur bl.a. ett integrations- och kunskapsmässigt perspektiv.

Ur ett barnrättsperspektiv bedömer utredningen sammanfattningsvis att förslagen i princip enbart har positiva konsekvenser för de barn som omfattas.

### 11.10.2 Konsekvenser för elever med funktionsnedsättning

Alla barn med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning har rätt till ett fullvärdigt och anständigt liv som gör det möjligt för dem att delta aktivt i samhället. Förslagen om anpassad timplan, individuell studieplan och skriftligt omdöme i stället för terminsbetyget F syftar till att i ännu högre grad ta tillvara på enskilda elevens förkunskaper och att anpassa utbildningen till elevens individuella förutsättningar samt att elever ska mötas utifrån sina behov. Utredningen bedömer att dessa förslag även kommer att gynna elever med funktionsnedsättning och särskilda behov skolan.

## 11.11 Andra konsekvenser

### 11.11.1 Konsekvenser för skolans personal

Det är viktigt att ökade krav på dokumentation och andra arbetsuppgifter än undervisning noggrant vägs mot den nytta de har för eleven. Det är framför allt två av utredningens förslag, förslaget om en individuell studieplan och förslaget om ett skriftligt omdöme i stället för terminsbetyget F, som kan komma att leda till ett visst ökat administrativt arbete för skolorna. Utredningen lägger dock även fram förslag som medför möjligheter till förenklingar för skolans personal. Detta gäller förslaget om att nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 ska få studiehandledning på modersmål om det inte är uppenbart obehövt. Förslaget innebär att om elevens stödbehov kan tillgodoses genom den insatsen ska bestämmelserna om särskilt stöd inte tillämpas. Detta kommer att leda till att skolornas arbete med att utreda elevernas stödbehov och att upprätta åtgärdsprogram kommer att minska.

När det gäller förslaget om en individuell studieplan åläggs skolorna till viss del en ny administrativ uppgift. Utredningen menar dock att förändringen är viktig, dels ur elevens perspektiv för att ge ökade förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolan, dels ur ett huvudmannaperspektiv eftersom dokumentet även är ett stöd för huvudmännen i hur utbildningen för den enskilde eleven kan utformas i både grundskolan och i gymnasieskolan efter en överlämning. Utredningen vill framhålla att en upprättad individuell studieplan på grundskolan avsevärt kan underlätta upprättandet av en individuell

studieplan på framför allt gymnasieskolans introduktionsprogram, varför en sådan plan kommer att innebära att administrationen kommer att minska i den skolformen.

När det gäller förslaget om ett skriftligt omdöme i stället för terminsbetyget F, innebär detta att skolorna, i synnerhet lärarna, åläggs en delvis ny administrativ uppgift. Syftet med förslaget är att eleverna ska få ökade förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås för att på så sätt få mer likvärdiga förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen har därför i avsnitt 6.6.1 gjort bedömningen att den ökning av arbetsbördan som förslaget innebär står i rimlig proportion till nyttan av förslaget.

### 11.11.2 Konsekvenser för företag/enskilda huvudmän

Enligt utredningens direktiv ska även huvudmannaperspektivet för de skolformer som berörs redovisas. Läsåret 2016/17 finns det totalt 4 847 skolenheter och av dessa har 820 enskild huvudman. Andelen elever i landet som går i fristående grundskolor ligger på cirka 15 procent men varierar betydligt mellan kommuner. Hösten 2016 var det 2,9 procent av eleverna i skolenheter med enskild huvudman som var nyinvandrade eller hade okänd bakgrund. Det var 69 procent av skolenheterna med enskild huvudman som hade en eller flera elever som var nyinvandrade elever och/eller var elever med okänd bakgrund.

Samtliga förslag som riktar sig mot offentliga huvudmän ska också gälla enskilda huvudmän. De enskilda huvudmän som berörs av förslagen är de företag, föreningar och andra juridiska och fysiska personer som är huvudmän för fristående skolor.

Förslagen handlar om nya lagkrav och ändringar i ett antal bestämmelser. Utredningen lägger inga förslag som enbart riktar sig till enskilda huvudmän.

Enligt särskilda bestämmelser i skollagen ska hemkommunen lämna bidrag till enskilda huvudmän för varje elev. Bidraget ska enligt likabehandlingsprincipen beräknas på samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten av motsvarande slag. De ökade kostnader som förslagen kan medföra ska således kompenseras genom bidrag.

### 11.11.3 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Förslaget om en förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet och förslaget om ensamkommande barns rätt till modersmålsundervisning kan innebära särskilda utmaningar för kommuner som är glesbefolkade och som har stora geografiska avstånd. Det kan vidare vid vissa skolor finnas bara ett fåtal elever som är berättigade till modersmål eller har behov av studiehandledning. I en liten kommun kan det vara svårt att tillgodose detta inom kommunen och det kan även vara svårt att samverka med andra skolor eller andra kommuner om avstånden är stora.

En viktig förändring är att det från och med den 1 juli 2015 är möjligt med fjärrundervisning. Med fjärrundervisning menas interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och läraren befinner sig i olika lokaler när undervisningen sker. Från och med den 1 augusti 2016 är det även möjligt att en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman kan köpa fjärrundervisning i modersmål och studiehandledning på modersmål från en annan huvudman på entreprenad. Bestämmelserna innebär också att t.ex. kommuner även kan tillhandahålla fjärrundervisning till andra huvudmän.

Utredningen bedömer att sysselsättningen kommer att påverkas genom ett ökat behov av studiehandledare på modersmålet i grundskolan.

### 11.11.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Det finns viktiga jämställdhetsaspekter på utbildning. Flickor har så länge mätningar av skolresultat pågått varit mer framgångsrika än pojkar och utifrån Skolverkets statistik har de genomsnittliga betygsskillnaderna mellan flickor och pojkar varit ungefär lika stora sedan 1980-talet.<sup>19</sup>

Skolprestationerna i form av betyg är tydliga data för att se könsskillnader i grundskolan. Vid läsåret 2015/16 hade flickorna i genomsnitt 30 poäng högre meritvärde än pojkarna och flickorna

<sup>19</sup> SOU (2009:64). Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det?

har i snitt uppnått högre betyg än pojkarna i alla ämnen. I gruppen nyanlända elever har flickor också högre meritvärde än pojkar men det skiljer sig inte lika mycket. Nyinvandrade flickor har generellt 13 poäng högre meritvärde än pojkar.

När det gäller kunskapskraven är det runt 20 procent av flickorna och 26 procent av pojkarna som inte uppnår kunskapskraven i ett, flera eller alla ämnen sedan 2011 till 2016. Motsvarande statistik för nyinvandrade elever är att 77,5 procent av flickorna och 80,8 procent av pojkarna inte uppnår kunskapskraven i ett, flera eller alla ämnen.<sup>20</sup>

Det är 2 procent av eleverna i grundskolan som har studiehandledning på modersmålet. Andel elever med studiehandledning tilltar något i grundskolans högre årskurser. Fram till årskurs 6 är det en lika stor andel flickor som pojkar som har handledning på modersmålet. Från och med årskurs 7 ökar andel pojkar i högre utsträckning än flickor.<sup>21</sup>

Det är färre pojkar än flickor som blir behöriga till ett nationellt gymnasieprogram och skillnaderna har även ökat för varje år sedan 2012. Läsåret 2015/16 var det 87,7 procent av flickorna som uppnådde behörighet och 79 procent av pojkarna. Exkluderas gruppen elever med okänd bakgrund och nyinvandrade är det 91,4 procent för flickorna och 89,3 procent av pojkarna som uppnår behörighet. Andelen nyinvandrade flickor som uppnår behörighet var 32,4 procent och andelen pojkar 28,2 procent.

Det finns ett tydligt samband mellan utbildningsnivå och förvärvsarbete. Det är en större andel av den högutbildade delen av befolkningen som förvärvsarbetar än av den med lägre utbildning.<sup>22</sup>

Utredningen bedömer att förslagen kommer att gynna både pojkar och flickor. Utifrån att det är fler pojkar som invandrar i senare årskurser och att pojkars studieresultat är lägre än flickors finns möjligheten att förslagen bidrar till att skillnaderna mellan flickor och pojkars resultat kan minska.

---

<sup>20</sup> Ur Skolverkets statistik i tabeller och databas Siris för läsåret 2015/16.

<sup>21</sup> Skolverket (2016). PM: Särskilt stöd i grundskolan.

<sup>22</sup> SCB (2014). Befolkningens utbildning och sysselsättning 2014, Statistiknyhet från SCB 2016-04-21 Nr 2016:84.

### 11.11.5 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Elever som gått nio år i svensk grundskola har andra förutsättningar att klara kunskapskraven i skolan än elever som kommit till Sverige i grundskolans senare årskurser. Andelen elever med svensk bakgrund som är behöriga till gymnasieskolan har varit relativt konstant under de senaste 16 åren och det är strax över 90 procent som uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program. För de elever som är födda utomlands men som invandrat före skolstart var drygt 89 procent behöriga senaste läsåret 2015/16. För de elever som invandrat mellan årskurs 6–9 ligger andelen på 30 procent. Det var endast 4 procent av eleverna med okänd bakgrund som uppnådde behörighet läsåret 2015/16.

Förslagen syftar till att stärka kunskapsresultaten och öka behörigheten till samt genomförande av gymnasieutbildning för nyanlända elever och på sikt stärka ungdomarnas möjlighet till arbete och självförsörjning. Utredningen bedömer att förslagen således borde kunna bidra till strävandena mot det integrationspolitiska målet om lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

### 11.11.6 Konsekvenser för brottsligheten

Det finns undersökningar på området, bl.a. från Brottsförebyggande rådet, IFAU och Kriminalvårdens klientkartläggningar som visar att det finns en större risk att en person utan gymnasieutbildning begår ett brott jämfört med en person som har en gymnasieutbildning. Personer med endast förgymnasial utbildning har 5,7 gånger större risk att registreras för brott än de som har en eftergymnasial utbildning på 3 år eller mer. Av de som dömts till fängelse 2005 var det ungefär 50 procent av dem som saknade fullständiga gymnasiebetyg.<sup>23</sup> En ökad andel ungdomar som påbörjar en gymnasieutbildning och får en gymnasieexamen kan därför leda till minskad brottslighet.

---

<sup>23</sup> BRÅ (2005). Brottslighet bland personer födda i Sverige och i utlandet rapport 2005:17 och IFAU (2005): Utbildning och brottslighet – vad händer när man förlängde yrkesutbildningarna på gymnasiet? Rapport 2005:11.

### 11.11.7 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen inte får några konsekvenser för den personliga integriteten och att de överensstämmer med EU-rätten (se vidare i bilaga 3 om förslagen i förhållande till diskrimineringslagen m.m.).



## 12 Författningskommentar

### Förslaget till ändringar i skollagen (2010:800)

#### 3 kap.

##### 1 §

I paragrafen anges kapitlets innehåll.

Paragrafen ändras genom att en hänvisning till de nya bestämmelserna i 12 g–12 i §§ läggs till.

##### 12 b §

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilka skolformer som reglerna i 12 c–12 f §§ är tillämpliga.

Paragrafen ändras genom ett förtydligande om att bestämmelserna ska tillämpas i vissa skolformer om inte annat anges och genom att en hänvisning till de nya bestämmelserna i 12 g–12 i §§ läggs till.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.4.3, 5.5.4 och 7.6.1.

##### 12 d §

Paragrafen innehåller bestämmelser om den bedömning som ska göras av en nyanländ elevs kunskaper enligt 12 c §.

Paragrafen ändras på så sätt att resultatet av en sådan bedömning ska beaktas, förutom vid beslut enligt 12 e § och vid planering av undervisningen och vid fördelning av undervisningstiden, även vid beslut enligt de nya paragraferna 12 g–12 i §§.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.4.3, 5.5.4 och 7.6.1.

## 12 g §

Paragrafen är *ny*. Den innehåller bestämmelser om att en individuell studieplan ska upprättas för vissa nyanlända elever.

I *första stycket* anges att en individuell studieplan ska upprättas för en nyanländ elev som mottagits i det svenska skolväsendet i årskurs 7–9 i grundskolan eller 8–10 specialskolan och har blivit bedömd enligt 12 c §, senast inom två månader efter mottagandet. Det innebär att en sådan studieplan ska upprättas inom samma tidsgräns som ett beslut om årskursplacering och undervisningsgrupp ska fattas enligt 12 e §.

I *andra stycket* finns bestämmelser om att studieplanen ska innehålla en långsiktig plan för hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. För planeringen ska elevens mål med utbildningen vara styrande. Elevens mål med utbildningen kan t.ex. vara att uppnå behörighet till ett visst nationellt högskoleförberedande program. Med långsiktig planering avses sådan planering som sträcker sig över hela grundskoletiden och i de fall eleven bedöms riskera att ha svårt att nå gällande behörighetskrav till gymnasieskolans nationella program, även en planering som sträcker sig över gymnasieskolans introduktionsprogram. Planen ska innehålla utbildningens huvudsakliga innehåll och planerade stödåtgärder. När det gäller den planerade undervisningen bör det framgå om eleven ska få undervisning i alla ämnen enligt respektive skolforms timplan eller om någon anpassning av timplanen ska göras. När det gäller planeringen av stödinsatser bör den individuella studieplanen framför allt ange planerade beslut som är att anse som åtgärder till stöd för nyanlända (jfr 3 kap. 8 § fjärde stycket skollagen) såsom undervisning i förberedelseklass, beslut om prioriterad timplan eller anpassad timplan och studiehandledning på modersmål för nyanlända. Men även eventuella beslut om särskilt stöd som t.ex. särskild undervisningsgrupp eller anpassad studiegång kan vara av stor betydelse för elevens förutsättningar att bli behörig till gymnasieskolans nationella program, varför sådana beslut också alltid bör dokumenteras. För att undvika att dokumentera dubbelt, vid särskilt stöd upprättas t.ex. alltid ett åtgärdsprogram, bör dock planeringen enbart beskriva vilken insats som eleven behöver för att uppnå sitt mål och för vilken tid. När det gäller stödinsatser som är att anse som extra anpassningar enligt 3 kap. 5 a § skollagen, finns enligt gällande författningar inga

bestämmelser om att sådana måste dokumenteras, varför det inte heller bör vara ett krav att sådana dokumenteras i en individuell studieplan. Det finns dock inget som hindrar att extra anpassningar dokumenteras i studieplanen.

Av *tredje stycket* framgår att studieplanen bör revideras efter de bedömningar som görs av den nyanlända elevens ämneskunskaper. Undervisande lärare ska enligt läroplanen för grundskolan och specialskolan göra kontinuerliga bedömningar av alla elevers kunskapsutveckling varför det t.ex. kan framkomma att elevens stödbehov ser annorlunda ut eller att utbildningen för eleven behöver planeras annorlunda. Om det framkommer skäl till att ändra i den individuella studieplanen bör en sådan förändring göras.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.6.1.

## 12 b §

Paragrafen är *ny*.

I *första stycket* anges att om det finns särskilda skäl får en nyanländ elev som har tagits emot i det svenska skolväsendet i årskurs 7–9 i grundskolan eller i årskurs 8–10 i specialskolan, ges mer undervisning i utvalda ämnen än övriga elever i samma årskurs hos huvudmannen genom en omfördelning av undervisningstiden (anpassad timplan). Åtgärden anpassad timplan innebär att skolan har möjlighet att erbjuda en elev att prioritera vissa utvalda ämnen och samtidigt få utökad undervisningstid i dessa ämnen, eftersom beslutet enligt paragrafen får innebära avvikelser från utbildningens timplan, ämnen och mål, men inte från den totala undervisningstiden.

För att ett sådant beslut ska kunna fattas för en elev krävs dock att det föreligger särskilda skäl. Med särskilda skäl avses de fall där en bedömning görs att eleven kommer att ha svårt att uppnå de krav som minst ska uppnås i det antal ämnen som krävs för att få behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan på den tiden som den enskilde eleven har på sig i grundskolan eller specialskolan. För att göra en sådan bedömning är det nödvändigt att den obligatoriska inledande bedömningen enligt 12 c § är gjord, se vidare i tredje stycket, men också att rektorn i övrigt känner till vilka kunskaper eleven har i grundskolans ämnen. Det förutsätter vidare att

varje elev bedöms individuellt utifrån sina egna förutsättningar, behov och mål. De särskilda skälen skulle kunna handla om att eleven har en begränsad eller fragmentarisk skolgång bakom sig och att tiden i grundskolan därför är allt för kort för att kompensera tidigare brister. Det skulle vidare kunna handla om att eleven trots en god skolbakgrund har påbörjat skolgången i Sverige så sent att tiden inte räcker till för att eleven ska ha en rimlig chans att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i de ämnen som krävs för behörighet till gymnasieskolans nationella program. När det gäller bedömningen av om tiden ska räcka till för eleven bör rektorn beakta rättigheten att slutföra utbildningen enligt 7 kap. 15 § skollagen.

Av *andra stycket* framgår att den anpassade timplanen ska utformas så att eleven dels får förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program, dels förutsättningar att genomföra ett sådant program. Det innebär för det första att beslutet enbart kan innehålla en begränsning av ett visst antal ämnen. Enligt 16 kap. 31 § skollagen krävs tolv godkända ämnen, inklusive svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik för att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program som är högskoleförberedande och enligt 16 kap. 30 § krävs åtta godkända ämnen, inklusive svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik, för att uppnå behörighet till yrkesprogrammet. Eleven ska alltså som minst undervisas i det antal ämnen som krävs för behörighet. Kravet innebär dock vidare att eleven ska undervisas i ett sådant allsidigt urval av ämnen så att eleven får förutsättningar att genomföra det nationella programmet på gymnasieskolan på så sätt att en gymnasieexamen uppnås. Beslutet kan därför enbart begränsa ämnesundervisningen på så sätt att eleven som minst får undervisning i 10–12 ämnen eftersom en sådan omfattning av ämnesundervisningen får anses ge eleven goda förutsättningar att genomföra gymnasieutbildningen och nå en gymnasieexamen. Eleven ska dessutom alltid ges undervisning i ämnena svenska eller svenska som andraspråk, matematik, engelska och idrott och hälsa.

I *tredje stycket* stadgas att rektorn beslutar om anpassad timplan och att ett sådant beslut enbart får fattas efter att en elevs kunskaper har bedömts enligt 3 kap. 12 c §. Eftersom det är ett ingrepp i den enskildes rättigheter att göra avsteg från gällande krav på ämnen och timplan anges vidare att för ett beslut krävs ett samtycke av eleven och elevens vårdnadshavare. För de elever som inte har någon

vårdnadshavare bör i stället en god man samtycka. Ett samtycke förutsätter att skolan ger god information om vad åtgärden innebär så att eleven och elevens vårdnadshavare kan ta ställning till åtgärden. Slutligen anges i bestämmelsen att en elev får ha anpassad timplan under högst 3 år.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.4.3.

## 12 i §

Paragrafen är *ny*.

I *första stycket* anges att en nyanländ elev, som mottagits i det svenska skolväsendet i årskurs 7–9 i grund- och grundsärskolan eller i årskurs 8–10 i specialskolan och som har blivit bedömd enligt 12 c §, ska få studiehundledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövligt. Bestämmelsen innebär att nyanlända elever som mottas i nämnda årskurser och skolformer presumeras ha ett behov av studiehundledning. Enbart i de fall det är uppenbart obehövligt bör den nyanlända eleven stå utan sådan studiehundledning. Det kan t.ex. anses uppenbart obehövligt med studiehundledning på modersmålet om eleven redan har så goda språkkunskaper i svenska att eleven utan stödinsatser når de kunskapskrav som minst ska uppnås i varje ämne. Sådan information kan t.ex. framkomma i den bedömning av elevens kunskaper som ska göras enligt 12 c §.

Av *andra stycket* framgår att studiehundledning enligt första stycket ska syfta till att ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska som uppnås. Det innebär att den studiehundledning som eleven ska få bör utgå från elevens stödbehov och lärarens planerade undervisning utifrån kursplanen och kunskapskraven i ämnet. Detta förutsätter att studiehundledaren och ämnesläraren samarbetar och att studiehundledaren har kunskaper i kursplaner och kunskapskrav i de ämnen som han eller hon studiehundleder i.

*Tredje stycket* innehåller bestämmelser om att studiehundledning enligt första stycket får ges på elevens starkaste skolspråk om det är ett annat än modersmålet. Med skolspråk avses det språkbruk som eleverna möter i skolans undervisning. Det finns t.ex. nyanlända elever som har varit på flykt under en längre tid och därmed fått en stor del av sin skolgång i ett annat land än hemlandet och på ett annat språk än modersmålet. För dessa elever kan det språket utgöra det

språk som eleven har utvecklat ett skolspråk i och som eleven bäst utvecklar sina kunskaper i. Bestämmelsen innebär vidare att studiehandledning kan ges till en elev på svenska om det, t.ex. efter några års skolgång i Sverige, bedöms vara elevens starkaste skolspråk.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.5.4.

## 10 kap.

### 19 a §

Paragrafen är *ny* och i bestämmelsen anges att för en nyanländ elev i grundskolan som inte uppnår kraven för betyget E innan ett ämne har avslutats, ska betyg inte sättas i ämnet. I stället ska läraren ge eleven ett skriftligt omdöme om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i ämnet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.6.1.

## 12 kap.

### 19 a §

Paragrafen är *ny* och i bestämmelsen anges att för en nyanländ elev i specialskolan som inte uppnår kraven för betyget E innan ett ämne har avslutats, ska betyg inte sättas i ämnet. I stället ska läraren ge eleven ett skriftligt omdöme om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i ämnet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.6.1.

## 13 kap.

### 20 a §

Paragrafen är *ny* och i bestämmelsen anges att för en nyanländ elev i sameskolan som inte uppnår kraven för betyget E innan ett ämne har avslutats, ska betyg inte sättas i ämnet. I stället ska läraren ge eleven ett skriftligt omdöme om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i ämnet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.6.1.

## 17 kap.

### 10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om för vilka ungdomar som introduktionsprogrammet programinriktat individuellt val står öppet för.

Av det nya *andra stycket* framgår att om huvudmannen för utbildningen finner att det finns synnerliga skäl, får ungdomar som inte har godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk tas emot på programinriktat individuellt val om övriga förutsättningar är uppfyllda. För att ungdomar som inte har ett godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk krävs således för det första att eleven har godkänt betyg i engelska eller matematik samt i minst fyra andra ämnen eller i engelska och matematik samt i minst tre andra ämnen, vilket stadgas i första stycket. Vidare krävs att det föreligger synnerliga skäl. Synnerliga skäl bör kunna föreligga om eleven ligger mycket nära ett godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk och att eleven därför har goda språkliga förutsättningar att följa undervisningen i andra ämnen samt att eleven dessutom har goda ämneskunskaper i form av flertalet godkända betyg från grundskolan. Bestämmelsen bör dock tillämpas restriktivt.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.3.5.

### 11 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om för vilka ungdomar som introduktionsprogrammen yrkesintroduktion och individuellt alternativ står öppet för.

Paragrafen ändras på så sätt att yrkesintroduktion och individuellt alternativ inte ska stå öppna för ungdomar som ska erbjudas språkintröduktion, förutom för de nyanlända ungdomar som har tillräckliga språkkunskaper för att tillgodogöra sig utbildningen och som har behov av att gå ett annat introduktionsprogram än språkintröduktion. De ungdomar som avses omfattas av bestämmelsen är de nyanlända elever som visserligen inte klarat det kunskapskrav som minst ska uppnås i ämnet svenska eller svenska som andraspråk, men som ändå befinner sig på en sådan språklig nivå att det är en bättre lösning för personen att gå ett annat introduktionsprogram.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.3.5.





# Referenser

- Axelsson M (2015). *Nyanländas möte med skolans ämnen i ett språkdidaktiskt perspektiv*. I: Bunar (red.) *Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering*. Natur & Kultur.
- Bergendorff I (2016). *Nyanlända elever i Sverige*. I: Kästen-Ebeling & Otterup (red.) *En bra början – mottagande och introduktion av nyanlända elever*. Lund: Studentlitteratur.
- Bouakaz L & Bunar N (2015). *Diagnos: Nyanländ*. I: Bunar (red.) *Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering*. Natur & Kultur.
- BRÅ (2005). *Brottslighet bland personer födda i Sverige och i utlandet*. Rapport 2005:17.
- Bunar (2010). *Nyanlända och lärande – en forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Bunar N (red.). (2015). *Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering*. Natur & Kultur.
- Collier Virginia P (1987). *Age and Rate of Acquisition of Second Language for Academic Purposes*. TESOL International Association.
- Cummins J (1981). *Age on Arrival and Immigrant Second Language Learning in Canada: A Reassessment*. The Ontario Institute for Studies in Education.
- Danelius (2015). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 5 u., Norstedts Juridik.
- Dir.2015:31. *En attraktiv gymnasieutbildning för alla*.
- Ds 2013:6. *Utbildning för nyanlända elever*.

- Ericsson Ingegerd (2011). *Motorik och skolresultat; en longitudinell interventionsstudie om effekter av utökad idrottsundervisning*, Malmö högskola.
- FORTE (2016). *Nyanlända barn och den svenska mottagningsstrukturen – röster om hösten 2015 och en kunskapsöversikt*. Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd.
- Fransson Stüber (2015). *Diskrimineringslagen*, 2 u., Nordstedts juridik
- Fritz J (2017). *Physical Activity During Growth – Effects on Bone, Muscle, Fracture Risk and Academic Performance*. Lunds Universitet.
- Gibbons, Pauline (2009). *Stärk språket – stärk tänkandet*. Stockholm: Hallgren & Fallgren.
- Gjersvold S & Wallin L (2016). *Relevansen av kartläggning i undervisning av nyanlända elever – Ur ett lärarperspektiv*. Avdelningen för Utbildningsvetenskap, Mittuniversitetet.
- Hajer M & Meestringa T (2010). *Språkinriktad ämnesundervisning. En handbok*. Stockholm: Hallgren & Fallgren.
- Hattie, J. A. C. (2009). *Visible Learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. London, New York: Routledge.
- Håkansson J och Sundberg D (2012). *Utmärkt undervisning: framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning*. Natur & Kultur.
- IFAU (2005). *Utbildning och brottslighet – vad hände när man förlängde yrkesutbildningarna på gymnasiet?* Rapport 2005:11.
- IFOUS (2016). *Förutsättningar för nyanlända elevers lärande. Förstudie genomförd i fem svenska kommuner*. Innovation, forskning och utveckling i skola och förskola.
- Jahanmahan F och Bunar N (2015). *Att vara ensam och nyanländ*. I: Bunar (red.) *Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering*. Natur & Kultur.
- Juvonen P (2015). *Lärarröster om direktplacering av nyanlända elever*. I: Bunar (red.) *Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering*. Natur & Kultur.
- Kästen-Ebeling G & Otterup T (red.) (2016). *En bra början – mottagande och introduktion av nyanlända elever*. Lund: Studentlitteratur.

- McKinsey & Company (2007). *How the world's most improved school systems keep getting better*.
- Meltzer, Julie & Hamann, Edmund (2005). *Meeting the Literacy Development Needs of Adolescent English Language Learners through Content-Area Learning*.
- Migrationsverket (2017). *Verksamhets- och utgiftsprognos 2017-04-26*. Diarienummer 1.1.3-2017-3222.
- Migrationsverket (2017). *Årsredovisning 2016 Migrationsverket*. Diarienummer: 1.3.2-2017-20000.
- Miller J, Mitchell J & Brown J, (2005). *African refugees with interrupted schooling in the high school mainstream: Dilemmas for teachers*. Monash University.
- Myndigheten för skolutveckling (2005). *Vid sidan av eller mitt i? – om undervisningen för sent anlända elever i grund- och gymnasieskolan*. Stödmaterial.
- Myndigheten för skolutveckling (2007). *Att läsa och skriva – Forskning och beprövad erfarenhet*. Stödmaterial.
- Nationellt centrum för svenska som andraspråk. "Vad innebär studiehandledning på modersmålet och krävs det åtgärdsprogram?" Hämtat från hemsida maj 2017.
- Nilsson J & Axelsson M (2013). *Welcome to Sweden: Newly Arrived Students' Experiences of Pedagogical and Social Provision in Introductory and Regular Classes*. International Electronic Journal of Elementary Education, 2013 6(1).
- Nilsson J (2014). *I kläm mellan grundskolan och gymnasiet – kartläggning av språkin introduktion i Östergötland och Tranås*. Regionförbundet i Östsm.
- Nilsson Folke J (2015). *Från inkluderande exkludering till exkluderande inkludering? I: Bunar(red.) Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering*. Natur & Kultur.
- Nilsson Folke J (2017). *Lived transitions. Experiences of learning and inclusion among newly arrived students*. Stockholm universitet.
- OECD (2015). *Immigrant Students at School. Easing the journey towards integration*. OECD reviews of Migrant Education.

- OECD (2015). *Improving Schools in Sweden: An OECD perspective*. OECD
- Paju (2015). *Suveränitetserosion? Om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*. Ragulka förlag,
- Prop. 1980/81:28 *Om följdlagstiftning till den nya sekretesslagen i fråga om hälsa- och sjukvården samt den allmänna försäkringen*
- Prop. 1995/96:176 *Förstärkt tillsyn över hälso- och sjukvården*
- Prop. 1995/96:200 *Fristående skolor m.m.*
- Prop. 2007/08:95 *Ett starkare skydd mot diskriminering*
- Prop. 2008/09:199. *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*
- Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*
- Prop. 2011/12:159 *Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering*
- Prop. 2014/15:45 *Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång*
- Prop. 2016/17:143 – *En stadieindelad timplan i grundskolan och närliggande frågor*
- Sandell Ring & Hassanpour (2012). *Pedagogisk kartläggning av nyanlända elever*.
- Skatteverket (2016). *Samordningsnummer till asylsökande*, dnr 13176575-16/113.
- Skolinspektionen (2009). *Utbildning för nyanlända elever – rätten till en god utbildning i en trygg miljö*. Övergripande granskningsrapport. Rapport 2009:3.
- Skolinspektionen (2010). *Språk- och kunskapsutveckling hos barn och elev med annat modersmål*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2010:16.
- Skolinspektionen (2010). *Framgång i undervisningen. En sammanställning av forskningsresultat som stöd för granskning på vetenskaplig grund i skolan*. Dnr 2010:1284
- Skolinspektionen (2013). *Asylsökande barns rätt till utbildning. Nationell sammanställning från flygande inspektion*. Dnr: 402-2013:2272.
- Skolinspektionen (2014). *Utbildning för nyanlända elever*. Kvalitetsgranskning. Kvalitetsgranskning. Rapport 2014:03.

- Skolinspektionen (2015). *Utbildning för asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd*. Riktad tillsyn i 30 kommuner.
- Skolinspektionen (2017). *Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan. Utbildning så fort som möjligt*. Kvalitetsgranskning 2017.
- Skolinspektionen (2017). *Språkintröduktion i gymnasieskolan*. Kvalitetsgranskning 2017.
- Skolverket (2008). *Med annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet*. Rapport 321.
- Skolverket (2009). *Redovisning av uppdrag om att utarbeta nya kursplaner och kunskapskrav för grundskolan och motsvarande skolformer m.m.* Rapport U2009/312/S. Dnr. 2008:741.
- Skolverket (2009). *Vad påverkar resultaten i grundskolan? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*.
- Skolverket (2011). *Allmänna råd för planering och genomförande av undervisningen – för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan*.
- Skolverket (2011). *Kunskapsbedömning i skolan – praxis, begrepp, problem och möjligheter*. Stödmaterial.
- Skolverket. (2011). *Mer om undantaget från krav på behörighet i engelska*. Juridisk vägledning. Informationsmaterial.
- Skolverket (2012). *Greppa språket! Ämnesdidaktiska perspektiv på flerspråkighet*. Forskning för skolan.
- Skolverket (2013). *Nyanlända elever i fokus*. Övriga trycksaker.
- Skolverket (2013). *Studiehandledning på modersmålet – att stödja kunskapsutvecklingen hos flerspråkiga elever*. Reviderad 2015-11-19. Stödmaterial.
- Skolverket (2014). *Introduktionsprogram*. Rapport 413.
- Skolverket (2014). *PM: Betyg och statistik i gymnasieskolan 2013/14*. Dnr 2014:55.
- Skolverket (2014): *Övergångar inom och mellan skolor och skolformer – Hur övergångar kan främja en kontinuitet i skolgången från förskolan till gymnasieskolan*. Stödmaterial.
- Skolverket (2015). *PM: Slutbetyg i grundskolan, våren 2015*. Beskrivande statistik. Dnr. 5.1.1-2015:1103.

- Skolverket (2015). *Redovisning av plan för genomförande av insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska*. Regeringsuppdrag. Dnr. 2015:779.
- Skolverket (2015). *Skolverkets lägesbedömning 2015*. Rapport 421.
- Skolverket (2015). *Studiehandledning på modersmålet – att stödja kunskapsutvecklingen hos flerspråkiga elever*. Stödmaterial.
- Skolverket (2016). *Allmänna råd med kommentarer. Utbildning för nyanlända elever*.
- Skolverket (2016). *Huvudmän som deltar i försöksverksamheten med utökad undervisningstid i svenska eller svenska som andraspråk för nyanlända elever i grundskolan*. Dnr. 2016:001.
- Skolverket (2016). *Invandringens betydelse för skolresultaten*. Aktuella analyser.
- Skolverket (2016). *PISA 2015 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik. Internationella studier*. Rapport 450.
- Skolverket (2016). *PM: Nyanlända – aktuell statistik november 2015*. Beskrivande statistik.
- Skolverket (2016). *PM: Nyinvandrade elever i grundskolan*. Beskrivande statistik.
- Skolverket (2016). *PM: Slutbetyg i grundskolan, våren 2016*. Beskrivande statistik. Dnr. 2016:01383.
- Skolverket (2016). *PM: Särskilt stöd i grundskolan*. Beskrivande statistik. Dnr. 2015:01339.
- Skolverket (2016). *Språkin introduktion*. Rapport 436.
- Skolverket (2017). *Bygga svenska – ett bedömningsstöd för nyanlända elevers språkutveckling*. Skolverkets hemsida.  
<https://www.skolverket.se/bedomning/bedomning/bedomningssstod/nyan-elevers-sprakutveckling>
- Skolverket (2017). *PM: Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2016/17*. Dnr. 2016:1320.
- Skolverket (2017). *Redovisning av uppdrag om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska eller svenska som andra språk för nyanlända elever i grundskolan*. Redovisning av regeringsuppdrag, dnr 2017:424

- Skolverket (2017). *Uppföljning av språkintröduktion. Beskrivande statistik på nationell nivå och exempel på hur nyanlända elever kan ges möjlighet att använda sitt modersmål i undervisningen*. Rapport 454.
- Skowronski Eva (2013). *Skola med fördröjning. Nyanlända elevers sociala spelrum i "en skola för alla"*. Lund: Lunds universitet.
- SOU (2009:64). *Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det?*
- SOU (2010:95). *Se, tolka och agera – allas rätt till en likvärdig utbildning*.
- SOU (2016:77). *En gymnasieutbildning för alla – årgärder ör att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*.
- Statistiska centralbyrån (2012). *Etablering på arbetsmarknaden tre år efter gymnasieskolan*. Tema: Utbildning 2012:5
- Statistiska centralbyrån (2014). *Befolkningens utbildning och sysselsättning 2014*.
- Statistiska centralbyrån (2015). *Etablering på arbetsmarknaden tre år efter gymnasieskolan*. Tema: Utbildning 2015:1
- Statistiska centralbyrån (2016). *Integration – utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet*. Integration: rapport 9.
- Statistiska centralbyrån (2017). *Unga utanför? Så har det gott på arbetsmarknaden för 90-talister utan fullföljd gymnasieutbildning*. Utbildning och arbete, temarapport 2017:4.
- Stretmo L och Melander C (2016). *Den speciella situationen för ensamkommande barn i skolan*. I: Kästen-Ebeling & Otterup (red.) *En bra början – mottagande och intröduktion av nyanlända elever*. Lund: Studentlitteratur.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2010). *Nyanlända elevers utbildning – Goda exempel från tio kommuner*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2011). *Ensamkommande barn – vem ska ta ansvaret*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2014). *Röster från ensamkommande barn*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Utbildning – nyckeln till arbete*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Skolgång för nyanlända elever. Exempel och inspiration från kommuner*.

- Sveriges Kommuner och Landsting (2016). *Öppna jämförelser – grundskola 2016. Tema nyanlända elever.*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2016). *Öppna jämförelser – Grundskola – (läsår 2015/16) Tema Skolutveckling.*
- Talar N & Amawi M (2016). *Nyanlända elevers syn på kartläggning.* Examensarbete, Malmö högskola.
- Thomas, W. & Collier, V. (1997). *School Effectiveness for Language Minority Students.* Washington, DC: National Clearinghouse for Bilingual Education.
- Thomas, W. & Collier, V. (2002). *A National Study of School Effectiveness for Language Minority Students' LongTerm Academic Achievement.* Center for Research on Education, Diversity & Excellence.
- Vetenskapsrådet (2010). *Nyanlända och lärande, en forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan.* Rapport 6:2010.
- Vetenskapsrådet (2012). *Flerspråkighet – en forskningsöversikt.* Vetenskapsrådets rapportserie 5:2012.
- William D (2010). *The role of formative assessment in effective learning environment.* In Hanna Dumont, David Istance and Francisco Benavides (eds.) *The Nature of learning: Using Research to Inspire Practice*, OECD Publishing.



# Kommittédirektiv 2016:67

## Elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juli 2016

### Sammanfattning

En särskild utredare 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.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och exemplifiera, utifrån forskning och beprövad erfarenhet, hur undervisningen i grundskolan kan organiseras för att möta behov och förutsättningar hos elever med kort skolbakgrund som kommer till Sverige i grundskolans senare årskurser,
- analysera om dagens reglering är tillräcklig för att tillgodose målgruppens behov av undervisning och främja integration på bästa sätt,
- föreslå hur målgruppen med kostnadseffektiva lösningar kan ges bättre förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2017.

## Uppdraget att föreslå hur utbildningen för elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser ska anpassas

### *Allt fler elever börjar i grundskolan vid en allt högre ålder*

Av Statens skolverks officiella statistik framgår att av de elever som avslutat årskurs 9 och som är födda utomlands har andelen elever som har invandrat efter sju års ålder ökat från 5 procent till nästan 9 procent (omkring 9 000 elever) de senaste 15 åren. Allt fler elever är nyanlända, dvs. de har invandrat under de senaste fyra åren. Av de elever som höstterminen 2015 avslutade grundskolans årskurs 9 var andelen nyinvandrade elever 5,5 procent (flickor 2,5 procent och pojkar 3,0 procent). Dessa elever har börjat i den svenska skolan någon gång mellan årskurs 6 och årskurs 9.

Från 2008 har det skett en markant förändring när det gäller vilka länder som de utrikes födda eleverna har invandrat från. Den ökade andelen utlandsfödda kommer i allt högre grad från länder med en generellt sett lägre utbildningsnivå. Detta avspeglas också i att den genomsnittliga utbildningsnivån hos föräldrarna till utrikesfödda elever i årskurs 9 har sjunkit de senaste fyra–fem åren (Skolverket 2015: Invandringens betydelse för skolresultaten).

Utrikes födda elever har olika förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolan, bland annat beroende på hur många år de har gått i svensk grundskola. Andelen elever som får behörighet till gymnasieskolan är betydligt mindre bland de elever som invandrat efter sju års ålder än bland övriga elever. Uppföljningar över hur stor andel årskurs 9-elever som blivit behöriga till gymnasieskolan visar också på en mer negativ trend för dessa elever än för övriga elevgrupper. Andelen behöriga till gymnasieskolan av dem som invandrat efter sju års ålder var 26 procent våren 2015 (flickor 29,7 procent och pojkar 23,1 procent).

Bland eleverna som invandrat under grundskolans årskurs 1–5 har det sedan våren 2013 skett en ökning av andelen som efter årskurs 9 var behöriga till gymnasieskolans nationella program, medan det bland eleverna som invandrat under årskurs 6–9 skett en minskning av andelen behöriga under samma tid. (Skolverket 2015: Invandringens betydelse för skolresultaten.)

*Elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser  
hinner inte bli behöriga*

Tiden i svensk grundskola är avgörande för en elevs möjligheter att bli behörig till gymnasieskolans nationella program. Vårterminen 2015 var det 74 procent (flickor 70,3 procent och pojkar 76,9 procent) av de elever som börjat i svensk skola när de var mellan 12 och 15 år som inte blev behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Det är en ökning jämfört med våren 2012 då 69,5 procent inte blev behöriga (flickor 66,7 procent och pojkar 71,6 procent, Skolverkets officiella statistik).

Med nuvarande lagstiftning är det möjligt att ge eleverna extra tid i grundskolan genom att dels placera dem i en något lägre årskurs än vad som är brukligt för elever i den aktuella åldern, dels låta dem gå om ett år. Insatserna riskerar dock att bli kortsiktiga om en långsiktig planering saknas. Beslut om att gå om en årskurs fattas ofta först då det redan har konstaterats att en elev inte uppnått godkända betyg i de kurser som krävs för behörighet till ett av gymnasieskolans nationella program. Beslut om att låta en elev gå om ett år innebär även att eleven kommer att ingå i undervisningsgrupper där majoriteten av eleverna är betydligt yngre, särskilt om eleven vid skolstarten har placerats i en lägre årskurs än den som oftast är aktuell för elever av motsvarande ålder, vilket varken gynnar elevens sociala utveckling eller möjligheterna till integration. Om skillnaderna i förkunskaper är markanta mellan eleverna innebär det även en stor utmaning för såväl lärare, den nyanlända eleven som eleverna i den undervisningsgrupp där den nyanlända placeras. I 10 kap. skollagen (2010:800) regleras dels de åtgärder som nyanlända elever har rätt till, dels det särskilda stöd som ska ges till alla elever som befaras att inte kunna nå de nationella kunskapskraven. Dessa insatser är dock inte främst avsedda för elever där det tidigt kan konstateras att de på grund av kort skolbakgrund och relativt hög ålder vid inträdet i svensk skola kommer att ha mycket små möjligheter att bli behöriga till gymnasieskolans nationella program inom den tid som återstår i grundskolan eller i kombination med gymnasieskolans introduktionsprogram, t.ex. språkinträdning.

Det krävs en ändamålsenlig reglering för att stödja huvudmännens arbete att ge alla elever en likvärdig utbildning av god kvalitet med syftet att eleverna ska få de bästa förutsättningarna att uppnå

kunskapskraven. Erfarenhet visar att redan då en elev börjar i den svenska grundskolan kan det konstateras att elevens möjligheter att inom avsedd tid bli behörig till gymnasieskolans nationella program är starkt begränsad. Det kan t.ex. handla om att eleven inte har tillräckliga läs- och skrivkunskaper för att kunna följa den reguljära undervisningen. Därför måste det på ett tidigt stadium göras en långsiktig planering för dessa elevers skolgång för att ge dem en utbildning av likvärdig och hög kvalitet och öka deras möjligheter att få behörighet till ett nationellt gymnasieprogram. Detta kan kräva insatser som inte ryms inom dagens reglering.

Även för vissa elever som har en god skolunderbyggnad kan det bli svårt att nå kunskapskraven i de fall eleven börjat i den svenska grundskolan under de senare årskurserna, främst på grund av att de ännu inte har språkkunskaper på den nivå som ämnesundervisningen i grundskolans sena årskurser kräver. Även dessa elever kan behöva särskilda anpassningar av undervisningen med en långsiktig planering för hur de ska nå kunskapsmålen och bli behöriga till ett nationellt gymnasieprogram.

### *Skollagens reglering om nyanlända elever*

Sedan den 1 januari 2016 gäller en ny reglering för nyanlända elever i skollagen. En utgångspunkt för den nya regleringen är att nyanlända elever, förutom att de har gått en kortare tid i svensk skola och inte har kunskaper i det svenska språket, inte generellt är i behov av särskilt stöd i meningen specialpedagogiska insatser. Den nya regleringen innebär dels att det ställs krav på alla huvudmän att vidta vissa åtgärder i fråga om nyanlända i syfte att öka likvärdigheten i utbildningen, dels att det har införts ytterligare möjligheter för rektorerna att anpassa undervisningen för nyanlända (prop. 2014/15:45 s. 18).

Enligt skollagen är en nyanländ elev en person som har varit bosatt utomlands och som nu är bosatt i landet eller ska anses vara bosatt i landet och som har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då personen fyller sju år. En person ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet (3 kap. 12 a §).

En nyanländ elevs kunskaper ska enligt skollagen kartläggas då eleven kommer till grundskolan. Kartläggningen ska ligga till grund för vilken undervisningsgrupp eleven ska placeras i och hur den kommande undervisningen ska planeras. Senast inom två månader från det att eleven har tagits emot inom grundskolan eller motsvarande skolformer ska eleven placeras i en årskurs och undervisningsgrupp (3 kap. 12 c–12 e §§).

En nyanländ elev kan delvis ges undervisning i en förberedelseklass, men ska samtidigt ha en placering i ordinarie undervisningsgrupp och successivt övergå till att följa den ordinarie undervisningen. En elev kan som längst vara placerad i förberedelseklass i två år. Undervisningen i förberedelseklass ska så långt som möjligt såväl lokalmässigt som verksamhetsmässigt bedrivas i nära anslutning till annan undervisning. Undervisningstiden ska motsvara minst den tid som återstår för övriga elever i den årskursen under den kvarvarande skoltiden (3 kap. 12 f §).

En nyanländ elev får ges mer undervisning i svenska eller svenska som andraspråk än övriga elever i samma årskurs hos huvudmannen genom en omfördelning av den undervisningstid huvudmannen beslutat (prioriterad timplan). En elev får omfattas av prioriterad timplan under högst ett år och eleven får inte under denna tid ges mindre undervisning totalt än andra elever i samma årskurs hos huvudmannen. Prioriterad timplan kan användas exempelvis då en elev inledningsvis har ett behov av fler timmar undervisning i svenska eller svenska som andraspråk och bedöms ha förutsättningar att därefter hinna i kapp i de övriga ämnena. I andra fall kanske en prioriterad timplan måste kombineras med utökad undervisning för att eleven ska ha förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Vid beslut om prioriterad timplan får således, till skillnad från när det är fråga om åtgärden anpassad studiegång inom ramen för särskilt stöd, avvikelser från de ämnen och mål som gäller för utbildningen inte göras (10 kap. 5 §, 11 kap. 7 §, 12 kap. 5 § och 13 kap. 5 § skollagen samt 9 kap. 4 §, skolförordningen [2011:185]). Flera olika åtgärder kan kombineras, t.ex. undervisning i förberedelseklass och prioriterad timplan (prop. 2014/15:45 s. 38 och 44 f).

Regleringen för nyanlända ska, om det behövs, även tillämpas på en elev som har varit bosatt utomlands och som har påbörjat sin utbildning här senast vid höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år, eller efter skolgång i Sverige har varit bosatt

utomlands och därefter har återvänt till Sverige för att återuppta sin utbildning här (3 kap. 12 c § andra stycket, 12 d–12 f §§, 10 kap. 5 §, 11 kap. 7 §, 12 kap. 5 §, 13 kap. 5 § skollagen samt 5 kap. 5 a § och 9 kap. 4 § skolförordningen).

Skolan kan på ett tidigt stadium, t.ex. i samband med kartläggningen av en elevs kunskaper, befara att eleven inte kommer att nå kunskapskraven även om det skulle fattas beslut om t.ex. prioriterad timplan och delvis undervisning i förberedelseklass. Bedömningen kan t.ex. göras att en elev skulle ha haft behov av åtgärder som motsvarar särskilt stöd även om eleven hade fått undervisning i sitt hemland. I sådana fall ansvarar rektorn för att behovet av särskilt stöd skyndsamt utreds (prop. 2014/15:45 s. 47 och 49 f).

*Det förekommer att särskilt stöd används som en generell åtgärd.*

Utgångspunkten i skollagen är att alla elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver för sitt lärande och sin personliga utveckling för att utifrån sina behov och förutsättningar kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska rektorn se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds (3 kap. 3 § och 6–12 §§).

Om en utredning visar att en elev behöver särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd. Ett åtgärdsprogram ska då utarbetas. Om det finns särskilda skäl får ett beslut för en elev innebära att särskilt stöd ska ges enskilt eller i en annan undervisningsgrupp än den som eleven normalt hör till. Om det särskilda stödet för en elev inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar får beslut fattas om avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen, s.k. anpassad studiegång (3 kap. 12 §). Det innebär att eleven endast läser ett mindre antal ämnen. Elevens möjlighet att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program kommer då att bli starkt begränsad.

Det förekommer att nyanlända elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser och som har kort skolbakgrund ges insatser inom ramen för särskilt stöd och t.ex. placeras i särskild undervisningsgrupp eller får anpassad studiegång. Enligt Statens skolinspektion förekommer det ofta att kartläggningar, utredningar och beslut relateras till hela grupper av nyanlända elever i stället för att de individuella elevernas förutsättningar och behov beaktas (Skolinspektionen 2016: Ökat fokus på skolor med större utmaningar. Skolinspektionens erfarenheter och resultat 2015). Som tidigare nämnts är dock särskilt stöd inte avsett som en generell insats för elevgruppen utan utbildningen ska utgå från den enskilda elevens behov och förutsättningar med målet att öka varje elevs möjligheter att nå kunskapskraven.

### *Obehöriga elevers möjligheter att slutföra grundskolan*

När en elev slutar årskurs 9 utan att ha uppnått kunskapskraven för att bli behörig till ett av gymnasieskolans nationella program kan eleven gå ett introduktionsprogram. Det finns fem introduktionsprogram som ska ge obehöriga elever möjlighet att komma in på ett nationellt program eller leda till arbete. Utbildningen är på heltid och eleven följer en individuell studieplan. Introduktionsprogrammet språkintröduktion är till för nyanlända elever. Utbildningen har tyngdpunkten i det svenska språket och syftar till att eleven ska kunna gå vidare till något annat program i gymnasieskolan eller till annan utbildning. På språkintröduktionen ska eleven få undervisning i de grundskole- och gymnasieämnen som eleven behöver för sin fortsatta utbildning.

Enligt förslag i Grundskoleutredningens slutbetänkande Förlängd skolplikt – mer tid för kunskap (SOU 2015:81) ska huvudregeln om skolpliktens upphörande ändras på så sätt att skolplikten ska upphöra när eleven går ut den högsta årskursen. Skolplikten ska dock senast upphöra när eleven fyller 18 år. En elev som inte är behörig till ett nationellt yrkesprogram efter att ha avslutat den högsta årskursen i grundskolan ska ha förlängd skolplikt under högst ett år. Den förlängda skolplikten ska få fullgöras inom ett introduktionsprogram i gymnasieskolan eller i grundskolan, enligt beslut av huvudmannen. Förslagen bereds i Regeringskansliet.

Den pågående Gymnasieutredningen (U 2015:01) har bl.a. i uppdrag att föreslå åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning och analysera om det finns behov av att höja åldersgränsen för nyanlända elever när det gäller rätten att påbörja en utbildning i gymnasieskolan och, om det finns behov, föreslå förändringar inom detta område (dir. 2015:31). Utredningen ska redovisa uppdraget senast den 31 oktober 2016.

### *Nyanlända elever flyttar mellan olika skolor*

Det är vanligt att nyanlända elever byter bostadsort i början av sin skoltid i Sverige. Det förekommer att asylsökande tvingas flytta när Migrationsverkets kontrakt för boendet går ut, t.ex. i samband med att turistsäsongen börjar. Eleverna måste då byta skola. Detta beror på hur mottagandet av asylsökande personer är organiserat. I första hand ordnar Migrationsverket boende i lägenheter åt asylsökande. När inte det räcker till hyr myndigheten även platser på vandrarhem, stugbyar och i andra anläggningar, så kallade tillfälliga anläggningsboenden. Anläggningsboenden kan även drivas av privata aktörer, t.ex. i hotell, vandrarhem och stugbyar. Konsekvensen kan bli att nyanlända elever flyttas mellan olika huvudmän vid flera tillfällen och att undervisningen då riskerar att bli fragmentarisk. Det medför också svårigheter för långsiktig planering av elevens undervisning. När uppehållstillstånd beviljas anvisas den nyanlände till en kommun och det medför ofta en flytt från den skola och kommun som eleven har varit i under asyلتiden.

### *Behov av ytterligare utredning*

Redan då en elev med mycket kort skolbakgrund som har kommit till Sverige under grundskolans senare årskurser börjar i den svenska grundskolan, kan bedömningen vara att eleven har sådana förutsättningar och behov som kräver anpassningar av undervisningen utöver dagens reglering. En ändamålsenlig reglering som stöder huvudmännens arbete med att ge alla elever en likvärdig utbildning av god kvalitet ökar elevernas förutsättningar att uppnå kunskapskraven.



Det behöver därför utredas på vilket sätt undervisningen kan anpassas för att på bästa sätt stödja dessa elevers kunskapsutveckling med målet att de ska bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Det är i sammanhanget viktigt att ta hänsyn till elevernas möjligheter till integration i samhället och att undvika segregation. Utgångspunkten ska vara ett sammanhållet skolsystem som möjliggör en långsiktig planering för varje elevs kunskapsutveckling, utformad efter elevens individuella förutsättningar.

För att främja skolgången för de asylsökande elever som flyttas mellan Migrationsverkets olika boenden och olika skolhuvudmän behöver det utredas hur dessa elever ska kunna ges en så sammanhållen utbildning som möjligt.

Utredaren ska därför

- analysera och exemplifiera, utifrån forskning och beprövad erfarenhet, 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,
- analysera om dagens reglering är tillräcklig för att tillgodose målgruppens behov av undervisning och främja integration på bästa sätt,
- föreslå hur målgruppen med kostnadseffektiva lösningar kan ges bättre förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program,
- 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,
- analysera hur den individuella kunskapsutvecklingen kan synliggöras när kunskapsnivån ännu inte motsvarar ett godkänt betyg utan att lärarnas administrativa börda ökar,
- utreda 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 analysera hur övergången från olika huvudmän och skolor kan förbättras för de elever som flyttar,

- analysera hur förslagen förhåller sig till diskrimineringslagen (2008:567), och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska i detta arbete ta hänsyn till de förslag som lämnats av Grundskoleutredningen (U 2014:05) och Gymnasieutredningen (U 2015:01).

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska en konsekvensbedömning göras där särskild hänsyn tas till funktionshinderperspektivet och konsekvenserna redovisas ur ett barnrättsperspektiv utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter. Även huvudmannaperspektivet för de skolformer som berörs ska redovisas.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas.

### **Genomförande och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska inhämta information och synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens Institutionsstyrelse, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, berörda fackliga organisationer, elevorganisationer och funktionshinderorganisationer samt andra berörda myndigheter och organisationer med relevans för uppdraget. Utredaren ska också, i aktuella frågor, inhämta synpunkter från barn och unga med relevanta erfarenheter.

Utredaren ska vidare inhämta synpunkter från andra relevanta utredningar, t.ex. 2015 års skolkommision (U 2015:03), Gymnasieutredningen (U 2015:01) och Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (U 2015:06).

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2017.

(Utbildningsdepartementet)



# Kommittédirektiv 2017:35

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser (U 2016:05)**

Beslut vid regeringssammanträde den 9 mars 2017

### **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 7 juli 2016 kommittédirektiv om elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser (dir. 2016:67). Enligt utredningens direktiv ska uppdraget redovisas senast den 31 mars 2017. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2017.

(Utbildningsdepartementet)



## 13 Analys av förslagen i förhållande till diskrimineringslagen m.m.

### 13.1 Utredningens uppdrag

Utredningen ska bl.a. föreslå hur elever med kort skolbakgrund och som kommer till Sverige i grundskolans senare år med kostnads-effektiva lösningar kan ges bättre förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen ska vidare 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 samt analysera hur den individuella kunskapsutvecklingen kan synliggöras när kunskapsnivån ännu inte motsvarar ett godkänt betyg utan att lärarnas administrativa börda ökar.

Slutligen ska utredningen, utifrån ovan nämnda uppdrag, lämna nödvändiga författningsförslag och analysera hur förslagen förhåller sig till diskrimineringslagen (2008:567). Eftersom Sverige har att följa internationella åtaganden i diskrimineringsfrågor kommer utredningens analys att gå utöver direktivets skrivning när det gäller det sistnämnda uppdraget.

### 13.2 Gällande rätt

#### 13.2.1 FN-konventioner

Principen om icke-diskriminering är central i FN:s konventioner om mänskliga rättigheter. Den har sin utgångspunkt i den grundläggande principen om alla människors lika värde och rättigheter. I artikel 1 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

slås fast att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. Av diskrimineringsförbudet i artikel 2 följer att var och en är berättigad till alla de rättigheter och friheter som uttalas i förklaringen utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt. I artikel 22 anges att var och en har, i egenskap av samhällsmedlem, rätt till social trygghet, och är berättigad till att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som krävs för hävdandet av hans eller hennes människovärde och utvecklingen av hans eller hennes personlighet, förverkligas genom nationella åtgärder och mellanfolkligt samarbete i enlighet med varje stats organisation och resurser. Den allmänna förklaringen är inte ett rättsligt bindande instrument, men delar av den, däribland förbudet mot diskriminering, har status som internationell sedvanerätt.<sup>1</sup> Det skydd för mänskliga rättigheter och principen om icke-diskriminering som kommer till uttryck i den allmänna förklaringen har utvecklats och förstärkts genom ett flertal bindande konventioner som också innehåller förbud mot diskriminering.

Särskilt kan nämnas FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD) som ratificerades av Sverige 1971 (SÖ 1971:40 och prop. 1970:87). Med uttrycket rasdiskriminering avses i konventionen varje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka erkännande, åtnjutande eller utövande på lika villkor av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller andra områden av det offentliga livet (artikel 1.1). Genom rasdiskrimineringskonventionen har Sverige åtagit sig att verka för att rasdiskriminering avskaffas (artikel 2). Samtidigt följer av artikel 1.4 att särskilda åtgärder som är vidtagna för att åstadkomma framsteg i bekämpningen mot rasdiskriminering inte ska ses som diskriminering. Konventionen är inte heller tillämplig på åtskillnader, undantag, inskränkningar eller företräden som en konventionsstat gör mellan medborgare och icke-medborgare (artikel 1.2). Enligt artikel 5.e förbinder sig konventionsstaterna att förbjuda och avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och att

---

<sup>1</sup> Fransson, Stüber, *Diskrimineringslagen*, 2 u., Nordstedts juridik, 2015, s. 18.



tillförsäkra rätten för var och en, utan åtskillnad på grund av ras, hudfärg, nationalitet eller etniskt ursprung, till likhet inför lagen, särskilt när det gäller åtnjutandet av bl.a. ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som t.ex. rätten till utbildning och yrkesutbildning. FN:s kommitté för avskaffande av alla former av rasdiskriminering övervakar att konventionen efterlevs.

### 13.2.2 Europakonventionen

1950 antog Europarådet den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Sverige ratificerade konventionen 1952. Konventionen gäller som lag i Sverige sedan den 1 januari 1995 (SFS 1994:1219). Enligt 2 kap. 19 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) prövar staternas skyldighet att leva upp till sina åtaganden enligt Europakonventionen. Europadomstolens avgöranden är rättsligt bindande för den berörda staten. Alla Europarådets medlemsländer är numera anslutna till Europakonventionen. Alla har dock inte anslutit sig till alla de tilläggsprotokoll som senare har utarbetats och som ger ytterligare rättigheter.

Artikel 14 i Europakonventionen innehåller ett förbud mot diskriminering. I artikeln stadgas att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Enligt artikel 1 gäller konventionsrättigheterna var och en som befinner sig inom ett lands jurisdiktion. Diskrimineringsförbudet i artikel 14 är inte generellt utan gäller endast i förhållande till de rättigheter som tas upp i konventionen. För att omfattas av förbudet mot diskriminering i artikel 14 behöver en handling inte samtidigt innefatta en fristående kränkning av en annan artikel i konventionen eller något av protokollen, men handlingen måste vara att hänföra till det område som behandlas i någon annan artikel. De fri- och rättigheter som omfattas av konventionen är bl.a. rätten till en rättvis rättegång (artikel 6), rätten till skydd för privat- och familjeliv (artikel 8) och rätten till

effektiva rättsmedel (artikel 13). Ett generellt förbud mot diskriminering har införts genom tilläggsprotokoll nr 12, men det har inte vunnit allmän anslutning och Sverige har inte ratificerat protokollet. Artikel 2 i protokoll 1 till Europakonventionen innehåller en fristående rätt till undervisning och Europadomstolen anser följaktligen att klagomål om diskriminering på utbildningsområdet omfattas av artikel 14.<sup>2</sup>

### 13.2.3 Barnkonventionen

Enligt FN:s konvention om barnens rättigheter ska konventionsstaterna respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen, oavsett barnets eller dess föräldrars eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt (artikel 2.1).

De ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro (artikel 2.1).

Vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa komma i första rummet (artikel 3).

Barnrättighetsutredningen har föreslagit att Barnkonventionen ska bli svensk lag (SOU 2016:19).

### 13.2.4 EU-rätt

I avsnittet beskrivs relevant EU-rätt. Det handlar primärt om olika regler avseende diskriminering och likabehandling. Principerna om icke-diskriminering och likabehandling är centrala inom EU och återkommer på flera olika nivåer och i olika sammanhang i EU:s fördrag och övriga delar av unionsrätten.

---

<sup>2</sup> Se t.ex. Europadomstolens dom av den 13 november 2007 i målet D.H. m.fl. mot Tjeckien (stor avdelning) (klagomål nr 57325/00) och Europadomstolens dom av den 16 mars 2010 i målet Oršuš m.fl. mot Kroatien (stor avdelning) (klagomål nr 15766/03).

## EU-fördrag

Principerna om icke-diskriminering och likabehandling har sin utgångspunkt i grundläggande värden för unionen. I EU:s fördrag finns därför bestämmelser om t.ex. förbud mot diskriminering på grund av såväl nationalitet som etniskt ursprung.

I fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) stadgas således i artikel 2 att unionen ska bygga på värdena respekt för människors värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsländerna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män. Unionen ska bidra till skydd för de mänskliga rättigheterna, särskilt barnets rättigheter (artikel 3.5 i EU-fördraget). Vidare ska unionen erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som ska ha samma rättsliga värde som fördragen (artikel 6.1 i EU-fördraget). De grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsländernas gemensamma konstitutionella traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer (artikel 6.3 i EU-fördraget).

Icke-diskrimineringsprincipen ska enligt artikel 10 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) gälla vid utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet. Principen innebär i detta sammanhang att unionen ska söka bekämpa all diskriminering på grund av bl.a. kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse. Icke-diskrimineringsprincipen är också central för att möjliggöra och säkerställa den fria rörligheten inom unionen. Rätt till fri rörlighet har enligt artikel 21 i EUF-fördraget varje unionsmedborgare.

Denna rätt villkoras emellertid av att inte något annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen. Icke-diskrimineringsprincipen, eller likabehandlingsprincipen som den också kallas, stadgar i detta fall att inom fördragens tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden (artikel 18 i EUF-fördraget).

## EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

Syftet med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna är att stärka skyddet av de grundläggande rättigheterna och göra dem mer synliga (ingressen). Stadgan innehåller såväl rättigheter som principer. Enligt artikel 51 gäller den för EU:s institutioner och för medlemsländerna när de tillämpar EU-rätten. De flesta av principerna och rättigheterna som erkänns i stadgan omfattar ”alla”, oavsett nationalitet eller status. Vissa omfattar däremot bara medborgare, medan andra snarare är relevanta för särskilda personkategorier, såsom arbetstagare.

I stadgans tredje avdelning bekräftas principerna om jämlikhet och icke-diskriminering och det föreskrivs om särskilt skydd om rättigheterna för bl.a. barn. I artikel 20 anges således att alla människor är lika inför lagen. I artikel 21.1 anges att all diskriminering på grund av bl.a. kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, tillhörighet till nationell minoritet ska vara förbjuden. I artikeln anges också att inom tillämpningsområdet för fördragen, och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i dem, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden. I artikel 24 stadgas slutligen att barn har rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd och vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa komma i främsta rummet.

När det gäller tolkningen av stadgan anges i artikel 52 att rättigheterna ska tolkas i linje med medlemsländernas gemensamma konstitutionella traditioner och med den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt fullt ut beakta nationell lagstiftning och praxis. I artikel 53 slås fast att stadgan inte kan inskränka eller inkräkta på det skydd av grundläggande friheter och mänskliga rättigheter som redan föreskrivs av unionsrätten, internationell rätt och medlemsländernas författningar. Även om stadgan omfattar flera rättigheter ges inte dessa ett obegränsat skydd. I artikel 52.1 ges utrymme för begränsningar av utövandet av rättigheter, så länge begränsningar föreskrivs i lag, är förenliga med det väsentliga innehållet i stadgans rättigheter och är proportionerliga och nödvändiga för att skydda andras rättigheter eller ett allmänt intresse.

## EU-förordningar och direktiv

### *Fri rörlighet inom EU och krav på likabehandling*

Utöver EUF-fördragets bestämmelser om den fria rörligheten finns centrala bestämmelser även i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (förordning 492/2011).

Medan rörlighetsdirektivet innehåller bestämmelser som gäller för alla unionsmedborgare och deras familjemedlemmar reglerar förordning 492/2011 vad som gäller för unionsmedborgare som är arbetstagare och deras familjemedlemmar.

I rättsakterna finns bestämmelser om likabehandling som i huvudsak innebär att lika situationer ska behandlas lika om det inte finns godtagbara skäl för att särbehandla. Förbuden mot att diskriminera omfattar såväl direkt som indirekt diskriminering. Nationella regler som uttryckligen gör skillnad på grund av medborgarskap utgör en direkt diskriminering.

Indirekt diskriminering uppkommer när ett villkor visserligen gäller oberoende av medborgskap men som väsentligen eller till större delen drabbar medborgare från andra EU-länder. Även villkor som innebär en risk för att medborgare från andra EU-länder kan komma i en mindre fördelaktig situation än medborgarna i värdlandet kan vara indirekt diskriminering, t.ex. bosättningskrav.<sup>3</sup> Indirekt diskriminering kan rättfärdigas om det finns tvingande samhällshänsyn/objektivt godtagbara skäl och, om så är fallet, om begränsningen är proportionerlig.

### *Mer om förordning 492/2011*

Förordning 492/2011 innehåller bestämmelser som syftar till att trygga arbetskraftens fria rörlighet inom EU. Det finns bestämmelser som reglerar arbetstagarnas rätt till likabehandling bl.a. i fråga

---

<sup>3</sup> C-237/94, O'Flynn, punkt 18.

om anställning, arbetsvillkor och sociala förmåner. Även familjemedlemmar omfattas när det gäller likabehandling för rätt till sociala förmåner. För att förordningen ska vara tillämplig krävs en gränsöverskridande situation.

Likabehandlingsprincipen i artikel 7.2 föreskriver att arbetstagare från andra medlemsländer har rätt till samma sociala förmåner som medlemsländernas egna medborgare.

Enligt artikel 10 ska barn till en medborgare i en medlemsstat som är eller har varit anställd i en annan medlemsstat ha tillträde till den statens allmänna skolor, lärlingsutbildning och yrkeshögskoleutbildning på samma villkor som statens medborgare, om barnen bor där.

#### *Mer om rörlighetsdirektivet*

Rörlighetsdirektivet reglerar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig i andra medlemsländer. Direktivet har genomförts i svensk rätt genom ändringar i huvudsakligen utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97).

I direktivet stadgas en rätt för unionsmedborgare att under tre månader resa in och ut och att uppehålla sig i ett annat medlemsland utan uppehållstillstånd, utan annat krav än innehav av ett giltigt identitetskort eller pass (artikel 6). Rätten gäller oavsett om unionsmedborgarna utövar ekonomisk verksamhet eller inte. Uppehållsrätten gäller även unionsmedborgarnas familjemedlemmar, oavsett om de är unionsmedborgare eller tredjelandsmedborgare. Migrerande arbetstagare och egenföretagare har, tillsammans med sina familjemedlemmar, rätt att vistas i landet även efter tre månader (artikel 7). För övriga unionsmedborgare finns dock ett krav på att de har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning på värdstatens sociala biståndssystem, samt krav på heltäckande sjukförsäkring. Uppehållsrätten gäller så länge de grundläggande villkoren är uppfyllda (artikel 14), och blir permanent efter fem års sammanhängande laglig vistelse i den mottagande staten (artikel 16). I direktivet finns principen om likabehandling av alla unionsmedborgare i artikel 24.1 och går tillbaka till artikel 18 i EUF-fördraget.

Enligt artikeln har unionsmedborgare med uppehållsrätt och deras familjemedlemmar som bor i ett annat medlemsland rätt att bli be-

handlade på samma sätt som det medlemslandets medborgare. Ett undantag finns dock i artikel 24.2, enligt vilken det mottagande medlemslandet inte ska vara skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader.

### *Likabehandling när det gäller tredjelandsmedborgare*

Det är framför allt i nationell lagstiftning som det kan finnas bestämmelser som ger rätt till social trygghet för medborgare från länder utanför EU och EES. De kan också komma att omfattas av social trygghet genom associeringsavtal mellan EU och tredjeland.

Tredjelandsmedborgare kan också åberopa EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Som framgår ovan föreskriver stadgan att alla som bor och förflyttar sig inom EU har rätt till social trygghet och sociala förmåner i enlighet med unionsrätt, nationell rätt och praxis. Det finns även EU-direktiv som gäller för vissa grupper av tredjelandsmedborgare och som reglerar rätt till inresa, vistelse och arbete i ett EU-land. Direktiven föreskriver i vissa fall likabehandling när det gäller social trygghet.

### *Direktivet om diskriminering med avseende på etnisk tillhörighet*

Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etnisk ursprung förbjuder diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung på en rad samhällsområden. Direktivet är i svensk rätt genomfört i diskrimineringslagen (2008:567). Direktivet är ett s.k. minimidirektiv, vilket ger medlemsländerna möjlighet att behålla eller införa mer förmånliga bestämmelser (artikel 6).

I ingressen till direktivet anges att diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung kan undergräva förverkligandet av målen i EG-fördraget, särskilt förverkligandet av en hög sysselsättningsnivå och en hög nivå på det sociala skyddet, en höjning av levnadsstandarden och livskvaliteten samt ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet (skäl 9).

Diskrimineringsförbudet i direktivet innebär förbud mot såväl direkt som indirekt diskriminering (artikel 2) och det gäller bl.a. i fråga om socialt skydd, inklusive social trygghet samt utbildning

(artikel 3.1). Direktivets definition av direkt och indirekt diskriminering motsvarar i allt väsentligt de definitioner som finns av dessa begrepp i diskrimineringslagen. I direktivet definieras inte diskrimineringsgrunderna "ras" eller "etniskt ursprung". I diskrimineringslagen finns däremot en definition av "etnisk tillhörighet".

Förbudet mot diskriminering omfattar inte särbehandling p.g.a. nationalitet och regler om inresa, bosättning och tillträde till anställning och sysselsättning för medborgare från tredje land och statslösa personer. I övrigt gäller förbudet mot diskriminering för tredjelandsmedborgare (jfr artikel 3.2 och skäl 13 i ingressen).

### 13.2.5 Regeringsformen

I 1 kap. 2 § regeringsformen (RF) föreskrivs att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare ska det allmänna dels verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara, dels motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etnisk tillhörighet, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Bestämmelsen är ett s.k. målsättningsstadgande och har inte karaktären av en rättsligt bindande föreskrift. Principen om alla människors lika värde uttrycks också i 1 kap. 9 § RF genom kravet att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

I 2 kap. RF finns bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter som till stor del gäller för både svenska medborgare och andra som vistas i landet. Enligt 2 kap. 12 § RF får lag eller annan föreskrift inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning.



### 13.2.6 Diskrimineringslagen

Diskrimineringslagen (2008:567) är utformad med beaktande av olika diskrimineringsförbud i FN- och Europarådskonventioner, liksom i olika EU-instrument, bl.a. ett stort antal direktiv. I lagen genomförs också rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etnisk ursprung. Lagen har dock ett bredare tillämpningsområde än vad som följer av unionsrätten.

Ändamålet med lagen är enligt 1 kap. 1 § diskrimineringslagen att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Av 2 kap. 5 § samma lag framgår bl.a. att den som bedriver verksamhet som avses i skollagen (2010:800) inte får diskriminera något barn eller någon elev som deltar i eller söker till verksamheten. I 2 kap. 6 § samma lag stadgas dock att förbudet i 5 § bl.a. inte hindrar tillämpning av bestämmelser som tar hänsyn till ålder i fråga om utbildning i förskolan, förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialskolan eller fritidshemmet eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen, eller särbehandling på grund av ålder, om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Diskrimineringsförbudet innebär förbud mot såväl direkt som indirekt diskriminering (1 kap. 4 § diskrimineringslagen).

Med diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet avses i lagen nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (1 kap. 5 § 3 diskrimineringslagen). I lagen finns inte begreppet "ras" trots att det förekommer i bl.a. direktivet om etnisk diskriminering. Av förarbetena framgår att med orden "nationellt ursprung" avses att personer har samma nationstillhörighet, som t.ex. finländare, polacker eller svenskar (prop. 2007/08:95 s. 496). Med "etniskt ursprung" menas att personer har ett relativt enhetligt kulturmönster, t.ex. nationella minoriteter såsom samer och romer. Vidare framgår att med orden "annat liknande förhållande" ska förstås sådant som ogrundade föreställningar om "ras", att svepande hänvisningar till uppfattningar om "invandrades" egenskaper, utseende eller bakgrund läggs till grund för ett handlingsätt eller att någon över huvud taget

motiverar ett missgynnande agerande utifrån nedsättande beteckningar om personer med utländsk eller svensk bakgrund (a. prop. s. 120). Att någon är invandrare har ansetts vara detsamma som att ha ett annat nationellt ursprung än majoritetsbefolkningen (a. prop. s. 497). Däremot omfattas medborgarskap inte i sig av grunden ”etnisk tillhörighet” (jfr artikel 3.2 i EU:s direktiv mot etnisk diskriminering).

Dock kan icke berättigade krav på svenskt medborgarskap ändå riskera att bedömas som indirekt diskriminering, eftersom sådana krav typiskt sett missgynnar människor med annat etniskt eller nationellt ursprung än svenskt.

Med diskrimineringsgrunden ålder avses enligt definitionen i diskrimineringslagen uppnådd levnadslängd (1 kap. 5 § första stycket 6). Regeringen anförde i förarbetena att den naturliga tolkningen av ålder i sammanhanget är att den nya diskrimineringsgrunden ska ta sikte på en fysisk persons levnadsålder, räknad från hans eller hennes födelse. Därmed omfattas både barn, ungdom och äldre utan att det finns vare sig en nedre eller övre åldersgräns. Enligt regeringen kunde man således säga att alla omfattas av diskrimineringsgrunden eftersom alla har en ålder; det var en annan sak att behovet av skydd typiskt sett kan vara olika för olika åldrar och att diskrimineringsförbuden i praktiken kan komma att ha olika betydelse för t.ex. äldre än för yngre (a. prop. s. 130).

## Direkt diskriminering

Med direkt diskriminering avses enligt 1 kap. 4 § 1 diskrimineringslagen att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med bl.a. etnisk tillhörighet.

Med rekvisitet ”missgynnas” avses enligt förarbetena att någon försätts i ett sämre läge eller går miste om en förmån eller liknande (a. prop. s. 486 f.). En behandling är missgynnande om den kan sägas medföra en nackdel för den enskilde. Det som typiskt sett är förknävat med en faktisk förlust, obehag eller liknande är missgynnande.

Avgörande är att en negativ effekt inträder, inte vilken orsak som kan ligga bakom missgynnandet. Enligt praxis från EU-domstolen

kan direkt diskriminering förekomma även i situationer där det inte finns någon identifierbar person som anser sig diskriminerad.<sup>4</sup>

Rekvisitet ”jämförbar situation” innebär att en jämförelse ska göras med en annan faktiskt existerande person eller, om det inte finns, en hypotetisk jämförelseperson (a. prop. s. 487). Personerna som jämförs ska enligt förarbetena befinna sig i situationer där det är rimligt eller naturligt att jämföra dem med varandra. Om det i det enskilda fallet kan anses rimligt och naturligt att olika individer behandlas lika befinner sig dessa i en jämförbar situation. Rekvisitetet kan ha olika innebörd beroende på i vilken situation diskrimineringen påstås ha skett. I arbetslivet görs jämförelsen ofta på individnivå. I vissa situationer, så som vid beviljandet av någon viss förmån av offentligrättslig karaktär, ska jämförelsen enligt praxis göras på gruppnivå med andra personer som uppfyller samma kriterier eller kvalifikationer.<sup>5</sup>

Det tredje nödvändiga rekvisitetet för direkt diskriminering är att det finns ett ”samband” mellan missgynnandet och diskrimineringsgrunden. Ett sådant samband kan vara starkt eller svagt (a. prop. s. 488 f.). Allra starkast är det enligt förarbetena om det finns en avsikt att missgynna en person. Något uppsåt att diskriminera krävs dock inte och orsakssambandet kan finnas även då syftet med handlandet varit ren välvilja. Ett samband föreligger även när diskrimineringsgrunden är en av flera faktorer som utgör orsaken till den missgynnande behandlingen (a. prop. s. 490).

## Indirekt diskriminering

Med indirekt diskriminering avses enligt 1 kap. 4 § 2 diskrimineringslagen att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringssätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med bl.a. viss etnisk tillhörighet, såvida bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet inte har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

---

<sup>4</sup> C-54/07, Feryn NV och C-81/12, Asociația Accept.

<sup>5</sup> RH 2014:9.

Med rekvisitet ”missgynnas” menas detsamma som i fråga om direkt diskriminering, se ovan (a. prop. s. 490). Ett missgynnande tar sig uttryck i att personer, som tillhör någon av de grupper som skyddas i lagen, jämfört med andra har svårare att uppfylla kriteriet eller bestämmelsen eller att förfaringsättet medför en negativ effekt för dem.

När det gäller rekvisitet ”jämförelse” ska en faktisk jämförelse göras mellan den grupp som den missgynnade tillhör och någon annan grupp. Det är här inte aktuellt att använda hypotetiska jämförelsepersoner.

Jämförelsen ska ta sikte på den andel av dem som kan, eller inte kan, uppfylla kravet i de grupper som jämförs (a. prop. s. 490). Skillnaden måste vara betydande när det gäller att bedöma missgynnande respektive gynnade.

Slutligen ska det göras en s.k. intresseavvägning för att bedöma om ett visst förfarande ska anses vara tillåtet eller otillåtet som indirekt diskriminering (a. prop. s. 491). För att en åtgärd som typiskt sett har negativa effekter för en grupp ska vara tillåten måste två krav vara uppfyllda. För det första måste syftet med missgynnandet vara objektivt sett godtagbart. Detta syfte ska vara värt att skydda i sig och vara tillräckligt viktigt för att motivera att det ges företräde framför principen om icke-diskriminering. I förarbetena uttalas att tillämpningen av nationellt bestämda regler som är avsedda att tillgodose viktiga samhällsliga syften inom ramen för ett lands social- eller sysselsättningspolitik bör godtas (a.a.). Praxis från EU-domstolen ger stöd för ett sådant synsätt.<sup>6</sup>

För det andra måste åtgärden vara lämplig och nödvändig (proportionalitetsprövning).

Om det finns andra alternativ som inte är diskriminerande eller andra medel för att uppnå ett i sig godtagbart syfte ska åtgärden ses som otillåten indirekt diskriminering. När det gäller prövningen av om en åtgärd är lämplig och nödvändig, har EU-domstolen i målet *Chez* uttalat att det, för det fall att det inte finns någon annan åtgärd som är lika effektiv som det omtvistade förfaringsättet, även ska prövas om de olägenheter som det aktuella förfaringsättet orsakar är orimliga i förhållande till de eftersträvade målen.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Se t.ex. mål C-411/05, *Palacios de la Villa* och mål C-286/12, *Kommissionen mot Ungern*.

<sup>7</sup> C-83/14, *Chez*, punkterna 123 och 128.

### 13.2.7 Skollagen

I skollagen anges att alla oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i denna lag (1 kap. 8 § första stycket). Det finns också en hänvisning till diskrimineringslagen där det finns bestämmelser som har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter inom utbildningsområdet oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (1 kap 8 § andra stycket).

Bestämmelsen innehåller alltså en princip om lika tillgång till utbildning och den framhålls i tidigare förarbeten som ett av de bärande värdena i det svenska skolsystemet. Bestämmelsen som den är utformad ger en allmän rätt till utbildning inom varje skolform och fritidshemmet. Den specifika rätten till utbildning i en viss kommun eller vid en viss skolenhet regleras däremot i respektive skolformskapitel. Som framgår av författningstexten gäller rätten till utbildning enligt paragrafen bara om inte annat följer av särskilda bestämmelser i skollagen. För förskola och fritidshem gäller t.ex. särskilda kriterier för att bli erbjuden en plats beroende på barnens behov och föräldrarnas förhållanden och avgifter får dessutom tas ut där enligt särskilda bestämmelser. Vidare är bl.a. rätten till skolskjuts villkorad till vissa skolformer och verksamheter som har offentlig huvudman och av att vissa omständigheter föreligger, särskilda kriterier för antagning gör att utbildningar i gymnasieskolan och vuxenutbildningen inte är tillgängliga för alla på samma villkor och utbildningen i särskolan, specialsolan och sameskolan är avsedda för vissa kategorier av elever. Av dessa skäl finns därför inskränkningar i rätten till lika tillgång genom hänvisningen till andra särskilda bestämmelser i lagen. I förarbetena framhålls att bestämmelsen om lika tillgång till utbildning måste förstås och tillämpas med beaktande av dessa och andra liknande förhållanden.

Lika tillgång till utbildning i förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan ska gälla oavsett geografisk hemvist, sociala och ekonomiska förhållanden, kön och övriga diskrimineringsgrunder, dvs. könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning

och ålder. Främst av lagtekniska skäl har lagstiftaren inte ansett att det är nödvändigt att räkna upp dessa i lagtexten. I stället görs en hänvisning till diskrimineringslagen.

### 13.3 Analys av utredningens förslag

Eftersom förslagen om anpassad timplan, en individuell studieplan och rätt till studiehandledning på modersmål ska omfatta nyanlända elever som mottagits i det svenska skolväsendet i bl.a. årskurs 7–9 i grundskolan samt förslaget om att skriftligt omdöme ska ges i stället för terminsbetyget F ska omfatta nyanlända elever i bl.a. grundskolan bör det bl.a. analyseras hur förslagen förhåller sig till förbuden mot diskriminering på grund av bl.a. etnisk tillhörighet och nationalitet. Som beskrivs i avsnitt 13.2. bilaga 3 finns förbud mot bl.a. etnisk diskriminering i såväl diskrimineringslagen (2008:567) som i internationella åtaganden som Sverige är bunden av. Diskrimineringsförbud finns bl.a. i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). En av de bärande principerna inom EU-rätten är att all diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom EU.

En rättslig analys bör bl.a. också avse hur nämnda förslag förhåller sig till förbuden mot diskriminering p.g.a. ålder.

Förslagen som rör förändringar i bestämmelserna om introduktionsprogram utgör dels ett förslag om att en huvudman kan göra undantag från kravet på godkänt betyg i svenska eller svenska som andra språk vid mottagandet till introduktionsprogrammet programinriktat individuellt val dels ett förtydligande av gällande rätt när det gäller vilka ungdomar som introduktionsprogrammen individuellt alternativ och yrkesintroduktion står öppna för. Utredningen bedömer att dessa förslag och förslaget om att modersmålsundervisning ska erbjudas ensamkommande elever inte innebär något missgynnande som har samband med någon diskrimineringsgrund varför förslagen inte kan anses vara i strid med diskrimineringsförbuden.

### 13.3.1 Förslagen och diskriminering med avseende på etnisk tillhörighet

#### Allmänt om förbudet mot diskriminering

Förbud mot diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet finns i diskrimineringslagen (2008:567), se avsnitt 13.2.6 bilaga 3. I lagen definieras direkt diskriminering som att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med t.ex. etnisk tillhörighet (1 kap. 4 § 1). I samma lag definieras indirekt diskriminering som att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med t.ex. viss etnisk tillhörighet, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet (1 kap. 4 § 2). Med etnisk tillhörighet avses i diskrimineringslagen nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (1 kap. 5 § 5).

Diskrimineringsförbudet kommer till uttryck i ett antal olika EU-rättsakter och internationella åtaganden som Sverige har skyldighet att följa, bl.a. direktivet mot etnisk diskriminering som förbjuder diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung på en rad samhällsområden.<sup>8</sup> Direktivet har genomförts i svensk rätt i diskrimineringslagen. Principen om icke-diskriminering är också central i FN:s konventioner om mänskliga rättigheter, t.ex. stadgar artikel 2 i konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) att konventionens rättigheter gäller samtliga barn inom ett lands jurisdiktion utan åtskillnad. Också den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) förbjuder diskriminering på grund av etnisk tillhörighet (art. 14).

---

<sup>8</sup> Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om lika-behandling av personer oavsett deras ras eller etniskt ursprung.

## Förslaget om anpassad timplan

*Kan förslaget om anpassad timplan utgöra direkt diskriminering?*

Utbildningen i grundskolan har enligt skollagen nio årskurser. Under utbildningen läser eleven de ämnen som anges i skollagen och i varje ämne finns en reglerad minsta garanterad undervisningstid totalt som eleven har rätt att få. Målet är att eleven ska uppnå vissa kunskaper och förmågor i enlighet med läroplanen för grundskolan. I läroplanen ingår kursplaner med tillhörande kunskapskrav i varje ämne. I kunskapskraven finns krav som minst ska uppnås, vilka motsvarar ett godkänt betyg i de årskurser där betyg ges. Kursplaner med tillhörande kunskapskrav bygger som regel på en viss progression i varje ämne och ett antagande om att eleven får en viss undervisningstid i varje ämne. Strukturen ger att elever som får den garanterade undervisningstiden totalt i alla nio årskurser har goda förutsättningar att nå målen med grundskolan (se även avsnitt 6.5).

För att en åtgärd ska vara diskriminerande måste den innebära att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan i en jämförbar situation. Nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i Sverige i årskurs 7–9 har väsentligt mycket kortare tid på sig att nå läroplanens mål än de elever som påbörjar sin skolgång vid ordinarie skolstart i årskurs 1, varför dessa elevers situationer skiljer sig åt i väsentliga avseenden. Nyanlända elever som börjar i årskurs 7–9 får därför som grupp anses ha ett särskilt behov av individuella anpassningar för att utbildningen i skolan ska uppfylla kraven på likvärdighet. Utredningens förslag innebär en möjlighet för den enskilde eleven att begränsa antalet obligatoriska ämnen under vissa förutsättningar och därmed få utökad undervisningstid i dessa ämnen. Syftet är att en elev med kort tid i den svenska grundskolan ska få bättre förutsättningar att nå de krav som minst ska uppnås i de ämnen som krävs för att få en gymnasiebehörighet. Det kan ifrågasättas om detta är att anse som ett missgynnande eftersom det innebär en frivillig möjlighet att anpassa utbildningen efter elevens särskilda behov. Det skulle i stället kunna uppfattas som en förmån för eleven att få mer undervisningstid i ett begränsat antal ämnen. Samtidigt innebär dock förslaget att eleven inte läser alla obligatoriska ämnen i grundskolan. För det fall åtgärden skulle kunna vara att anses som ett missgynnande i förhållande till någon annan i en jämförbar situation finner utredningen att den föreslagna åtgärden i



vart fall saknar samband med diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet. Den nu föreslagna möjligheten att läsa färre ämnen omfattar elever som har varit bosatta utomlands, bosätter sig i Sverige i skollagens mening och som påbörjar sin utbildning i den svenska skolan i en viss ålder. Det görs ingen skillnad mellan svenska och utländska medborgare och det saknar också betydelse i vilket land en person är född. Den personkrets som omfattas av utredningens förslag definieras således genom kriterier som är neutrala i förhållande till diskrimineringslagens diskrimineringsgrunder.

Även om kriterierna är neutrala i förhållande till diskrimineringsgrunderna, kan skälen för kriterierna ha avgörande betydelse för frågan om direkt diskriminering. EU-domstolen har uttalat att en åtgärd kan utgöra direkt diskriminering om åtgärden har införts eller upprättats av skäl som hänger samman med etniskt ursprung.<sup>9</sup>

Regeringen har nyligen gjort liknande uttalanden. I propositionen Fler elever i fler skolor föreslås vissa förändringar avseende urvalsgrunder till friskolor för elever som varit bosatta i landet en kortare tid. Regeringen anför i propositionen att bestämmelserna om direkt diskriminering blir tillämpliga, oaktat ett kriteriums neutrala utformning, om etniska överväganden de facto ligger till grund för ett urvalsbeslut i ett särskilt fall (prop. 2015/16:184 s. 15).

Utredningen uppfattar att av de familjer som bosätter sig i Sverige efter ordinarie skolstart, får större delen antas ha en annan etnisk tillhörighet än svenskt. Skälet till att elever som kommer till och påbörjar sin skolgång i Sverige i en viss ålder har möjlighet till särbehandling enligt utredningens förslag är emellertid inte deras etniska tillhörighet. Skälet är i stället att de som kommer i en viss ålder hinner få betydligt färre undervisningstimmar totalt i grundskolans ämnen, i jämförelse med de barn som påbörjar sin skolgång i Sverige vid ordinarie tidpunkt i årskurs 1. De har därmed svårare att få godkänt i de grundskoleämnena som krävs för att uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan.

Tanken med förslaget är därför att de elever som kommer till Sverige i motsvarande högstadiesålder bör få möjlighet att läsa färre ämnen, för att på så sätt få fler undervisningstimmar i ämnena och därmed ökade förutsättningar att nå godkända betyg i de ämnen som krävs för behörighet till gymnasieskolans nationella program.

---

<sup>9</sup> C-83/14, *Chez*.

Utredningen anser mot denna bakgrund att den föreslagna möjligheten till anpassad timplan inte kan anses utgöra direkt diskriminering enligt diskrimineringslagen och det bakomliggande EU-direktivet.

*Kan förslaget om anpassad timplan utgöra indirekt diskriminering?*

Vad utredningen vidare har att överväga är om förslaget om anpassad timplan riskerar att vara indirekt diskriminerande med anledning av att tillämpningen kan komma att särskilt missgynna personer med en viss etnisk tillhörighet. För att förslaget om anpassad timplan, vid ett sådant förhållande, inte ska stå i strid mot förbudet mot indirekt diskriminering krävs att det har ett berättigat syfte och att de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Indirekt diskriminering, till skillnad från direkt diskriminering, kan följa av en åtgärd även om den är neutralt utformad om den trots hänvisning till kriterier som saknar samband med någon av diskrimineringsgrunderna ändå medför att personer som har t.ex. en viss etnisk tillhörighet särskilt missgynnas.

Frågan är inledningsvis om den föreslagna bestämmelsen kan anses innebära ett missgynnande av den grupp som kommer att omfattas av den. Utredningen har ovan ifrågasatt om förslaget är att anse som ett missgynnande eftersom åtgärden innebär en frivillig anpassning av utbildningen utifrån elevens särskilda behov. Samtidigt innebär dock förslaget att eleven inte läser alla obligatoriska ämnen i grundskolan.

För det fall förslaget kan anses utgöra ett missgynnande måste en jämförelse göras för att avgöra om förslaget om anpassad timplan kan komma att särskilt missgynna personer med viss etnisk tillhörighet. En jämförelse ska göras mellan den grupp som en person tillhör och någon annan grupp.

Den föreslagna bestämmelsen om anpassad timplan omfattar alla som har varit bosatta utomlands, som nu är bosatta i Sverige enligt skollagens mening och som påbörjar sin skolgång i svensk skola i årskurs 7–9. I gruppen ingår asylsökande, utlänningar som har fått uppehållstillstånd i Sverige, EU/EES-medborgare och svenska medborgare som flyttar till Sverige efter att ha varit bosatta utomlands. Det framstår som rimligt att gruppen ska jämföras med de elever

som är bosatta i Sverige men som inte ska komma att omfattas av den nu föreslagna bestämmelsen.

Av de elever som bosätter sig och påbörjar sin skolgång i Sverige i årskurs 7–9, får en majoritet antas ha en annan etnisk tillhörighet än svenskt. I den mån förslaget kan anses utgöra ett missgynnande, skulle förslaget kunna komma att särskilt missgynna den elevgruppen.

### *Förutsättningar för förenlighet med kravet på icke-diskriminering*

En bestämmelse som särskilt kan komma att missgynna personer med anknytning till någon av diskrimineringsgrunderna, kan ändå vara förenlig med kravet på icke-diskriminering. Den s.k. intresseavvägning som måste göras beskrivs i förarbetena till diskrimineringslagen (prop. 2007/08:95 s. 491). För det första måste syftet vara objektivt sett godtagbart och för det andra måste åtgärden (medlet för att uppnå syftet) vara lämpligt och nödvändigt. Om det finns andra, icke diskriminerande handlingsalternativ eller medel för att uppnå ett i sig godtagbart syfte utgör missgynnandet i princip indirekt diskriminering i strid med lagen. Det krävs dock att det inte finns andra lämpliga och mindre inskränkande åtgärder för att uppnå dessa mål. När det gäller prövningen av om en åtgärd är lämplig och nödvändig, har EU-domstolen i målet *Chez* uttalat att det, för det fall att det inte finns någon annan åtgärd som är lika effektiv som det omtvistade förfaringssättet, även ska prövas om de olägenheter som det aktuella förfaringssättet orsakar är orimliga i förhållande till de eftersträvade målen.<sup>10</sup>

Vad som är ett berättigat syfte kan t.ex. utläsas av EU-domstolens praxis avseende diskriminering på grund av kön. En åtgärd måste motsvara ett faktiskt behov och olikbehandlingen måste grunda sig på faktorer som inte har att göra med diskriminering. Det finns många syften som kan anses vara berättigade. Till och med vissa ekonomiska syften kan godtas, dock med vissa begränsningar. För det första kan aldrig rent budgetära omständigheter utgöra ett berättigat syfte. För det andra får syftet i fråga inte ha ett samband med diskriminering. EU-domstolen har t.ex. förklarat att när en mycket större andel kvinnor än män nekades möjligheten att bli fast an-

---

<sup>10</sup> C-83/14, *Chez*, punkterna 123 och 128.

ställda, kunde ett argument om att kvinnor arbetade mer deltid inte användas för att förklara skillnaden mellan könen.<sup>11</sup> Det var alltså inte möjligt att använda sig av de omständigheter som orsakade de olika effekterna. Vidare uttalade domstolen att de inte accepterade ett påstått berättigat syfte om det bara är en generalisering som inte är tillräcklig för att visa att syftet med åtgärderna inte har ett samband med diskriminering. Som exempel på berättigade syften enligt EU-domstolen kan nämnas att uppmuntra anställning och rekrytering<sup>12</sup>, att lätta på betungande restriktioner för små företag (som sågs som nödvändiga för ekonomisk utveckling och arbetsskapande)<sup>13</sup> och att som arbetsgivare hitta kvalificerad arbetskraft i ett mansdominerat yrke med brist på arbetskraft<sup>14</sup>.

*Syftet med förslaget är att ge vissa elever mer likvärdiga förutsättningar att uppnå behörighet till nationella program*

Förslaget om anpassad timplan har som grundläggande syfte att ge ökade möjligheter för vissa nyanlända elever att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program, se även avsnitt 5.4.3. Behörighet uppnås, som redogjorts för tidigare, genom att eleven uppnår godkända betyg i ett visst antal ämnen. Ett godkänt betyg i ett ämne innebär att eleven uppnått det kunskapskrav som minst ska uppnås i ett ämne. Varje kunskapskrav bygger på antagandet att eleven har fått ett visst antal undervisningstimmar i ämnet. Elever som bosätter sig i Sverige och påbörjar sin grundskoleutbildning i årskurs 7–9 får väsentligt mycket mindre undervisningstid i varje ämne totalt sett i den svenska grundskolan, i jämförelse med en jämnårig elev som gått utbildningen sedan höstterminen det kalenderår hen fyllde 7 år. En elev som bosätter sig och påbörjar sin skolgång i senare årskurser har därför, enligt gällande system, inte samma förutsättningar som andra elever att uppnå målen i läroplanen för grundskolan eller uppnå behörighet till gymnasieskolan. I förlängningen innebär det att elever som bosätter sig och påbörjar sin skolgång i Sverige i årskurs 7–9 får sämre förutsättningar att nå en gymnasieexamen och etablera sig på

---

<sup>11</sup> C-196/02, Nikoloudi.

<sup>12</sup> C-77/02, Steinecke.

<sup>13</sup> C-189/91, Kirsammer-Hack.

<sup>14</sup> C-127/92, Enderby.

arbetsmarknaden. Det finns därmed en större risk för att gruppen försenas i etableringen i det svenska samhället och hamnar i ett utanförskap. Syftet med förslaget om anpassad timplan torde vara ett sådant objektivt sett godtagbart och viktigt syfte som uppfyller kravet på att vara ett berättigat syfte i den mening som avses i diskrimineringslagen.

### *Intresseavvägningen*

Vidare måste en proportionalitetsbedömning göras och det har betydelse om det finns andra icke diskriminerande medel eller mindre missgynnande åtgärder som kan vidtas för att uppnå syftet. Som redogjorts för ovan har, när det gäller prövningen av om en åtgärd är lämplig och nödvändig, EU-domstolen i målet *Chez* uttalat att det, för det fall att det inte finns någon annan åtgärd som är lika effektiv som det omtvistade förfarings sättet, även ska prövas om de olägenheter som det aktuella förfarings sättet orsakar är orimliga i förhållande till de eftersträvade målen.<sup>15</sup>

I målet AD 2005 nr 87 tillämpade ett företag ett längdkrav av innebörd att det för anställning krävdes att de arbetssökande hade en viss länd. Arbetsdomstolen fann att längdkravet hade en klart negativ effekt för kvinnliga arbetssökande som, när de inte uppfyllde detta krav, automatiskt sällades bort och därmed uteslöts från möjligheten till anställning. Företaget anförde att längdkravet var nödvändigt för att minska risken för belastningsskador och att kravet därmed motiverades av objektiva faktorer som inte hade samband med kön. Domstolen menade dock att företaget inte på ett övertygande sätt hade visat att längdkravet varit en sådan lämplig och nödvändig åtgärd för att uppnå företagets syfte med kravet att åtgärden trots den negativa effekten för kvinnor skulle anses tillåten. Det var alltså fråga om indirekt könsdiskriminering.

I rättsfallen RH 2009:90 och Göta hovrätts dom den 15 oktober 2015 i mål nr T 2134-14 resonerar domstolarna om nödvändigheten av vissa åtgärder. I det första fallet hade den viktade lottningen vid antagningen till universitetsutbildningen haft mycket liten inverkan på jämställdheten såväl inom utbildningen som på arbetsmarknaden.

---

<sup>15</sup> C-83/14, *Chez*, punkterna 123 och 128.

Åtgärden hade dessutom utgjort en avsevärt ingripande åtgärd mot de diskriminerade personerna. I det andra fallet ansågs en högre avgift vid assisterad befruktning av samkönade par än olikkönade par inte vara nödvändig, med hänvisning till bl.a. den begränsade besparing som den differentierade avgiften medförde. Det ansågs inte visat att fördelarna av de högre avgiftsuttaget uppväger nackdelarna av särbehandlingen.

Utredningen vill inledningsvis framhålla att utformningen av den föreslagna möjligheten är vald för att utgöra en så liten begränsning för eleven som möjligt. Ett beslut om anpassad timplan ska bara kunna fattas om det finns särskilda skäl och åtgärden ska vara frivillig för eleven. Om eleven bedöms kunna uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program utan ett beslut om anpassad timplan bör det inte finnas skäl att fatta ett sådant beslut. I de fall det finns särskilda skäl att fatta beslut om anpassad timplan ska beslutet vara individuellt utformat utifrån elevens förutsättningar. Vidare innebär förslaget att eleven läser minst tio till tolv ämnen i stället för 16 ämnen (som huvudregel), se avsnitt 5.4.3.

De olägenheter som förslaget skulle kunna anses medföra är att eleven inte får undervisning i fyra till sex av grundskolans 16 ämnen. Enligt förslaget kan eleven ändra sig och då få tillgång till undervisning i alla ämnen igen. Det finns också möjlighet läsa in grundskolans ämnen på gymnasieskolans introduktionsprogram samt en rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå inom den kommunala vuxenutbildningen från och med det andra kalenderhalvåret eleven fyller 20 år (20 kap. 11 § skollagen).

Den garanterade undervisningstiden i kombination med kursplanens konstruktion medför att elever som kommer till Sverige efter skolstart inte hinner få samma antal undervisningstimmar totalt som elever som påbörjar sin utbildning vid ordinarie skolstart. Gruppen nyanlända får därmed sämre förutsättningar generellt att klara grundskolans mål. Syftet med förslaget är därför, som nämnts ovan, att gruppen nyanlända som bosätter och påbörjar sin skolgång i Sverige i årskurs 7–9 ska ges bättre förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen har övervägt andra alternativa sätt att utöka undervisningstiden för eleverna, t.ex. genom att utöka den minsta garanterade undervisningstiden (se avsnitt 5.3.2), förlänga tiden i de obligatoriska skolformerna (se avsnitt 5.3.1) och

utöka icke-obligatorisk undervisningstid genom lovskola (se avsnitt 5.3.3).

Utredningen gör mot denna bakgrund bedömningen att den föreslagna bestämmelsen om anpassad timplan bör vara den mest lämpliga och effektiva av de övervägda åtgärderna för att ge eleverna förutsättningar att snabbare nå behörighet till gymnasieskolans nationella program och i förlängningen nå en gymnasieexamen samt inträde på arbetsmarknaden. Att ge skolorna en möjlighet att erbjuda eleverna ett begränsat antal obligatoriska ämnen och därmed öka undervisningstiden i valda ämnen måste enligt utredningens bedömning därför vara att anse som såväl lämpligt som nödvändigt för att uppnå det angivna syftet. Utredningen bedömer också att de eventuella olägenheter som kan uppstå inte är orimliga i förhållande till det eftersträvade målet.

### Förslaget om en individuell studieplan

Förslaget om en individuell studieplan innebär att en sådan plan ska upprättas för alla nyanlända elever som påbörjar sin utbildning i svenska skolan i årskurs 7–9. Syftet med den individuella studieplanen är bl.a. att eleven och elevens vårdnadshavare ska få information om hur undervisningen och eventuella stödinsatser planeras. Studieplanen ska också innehålla en långsiktig plan för hur eleven ska bli behörig till gymnasieskolans nationella program. Förslaget innebär en tillkommande rättigheter och kan således inte anses utgöra något missgynnande. Härtill kommer, av de skäl som redovisats ovan, att åtgärden saknar samband med etnisk tillhörighet.

Som redogjorts för tidigare har gruppen nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 en mycket begränsad tid på sig att fullgöra utbildningen i grundskolan och därmed har de inte samma förutsättningar att nå målen med utbildningen som de elever som påbörjar sin skolgång i Sverige vid ordinarie skolstart. Det bör därför framhållas att förslaget handlar om att tillgodose de förstnämnda elevernas särskilda behov av att få mer likvärdiga förutsättningar. Förslaget syftar till att ge eleverna en plan för hur utbildningen ska utformas för att ge eleven förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolan under den begränsade tid som den enskilde eleven har i grundskolan.

Vid en jämförelse med de elever som påbörjar sin skolgång vid ordinarie tidpunkt, kan det konstateras att dessa som regel har möjlighet att genomföra sin skolgång i grundskolan i de nio årskurser som skollagen anger (10 kap. 3 § skollagen) Dessa elever ska få den minsta garanterade undervisningstiden fördelat på grundskolans ämnen i enlighet med gällande skolförfattningar och eleverna får därigenom anses ha goda förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolan. Denna elevgrupp har också, även om enskilda elever av olika anledningar ibland missar stora delar av sin skolgång, i realiteten haft den tid som skolförfattningarna förutsätter att varje elev får för utbildning i den svenska grundskolan. Något behov av motsvarande åtgärd finns därför typiskt sett inte hos elever tillhöriga denna grupp.

Mot denna bakgrund finns enligt utredningens uppfattning inte skäl att anse att diskriminering sker av den grupp elever som inte omfattas av förslaget om en individuell studieplan, dvs. de elever som påbörjar sin skolgång vid ordinarie skolstart. Åtgärden har i vart fall ett godtagbart syfte och framstår som lämplig och proportionerlig. Förslaget utgör därför varken direkt eller indirekt diskriminering.

### **Förslaget om en förstärkt rätt till studiehandledning**

Förslaget om en förstärkt rätt till studiehandledning innebär att nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i Sverige i årskurs 7–9 ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövligt. Syftet med förslaget är att de elever med annat modersmål än svenska som bosätter sig i Sverige och påbörjar sin skolgång i högstadiet bör få en förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet för att få bättre förutsättningar att tillgodogöra sig den undervisning som ges och för att på så sätt få ökade förutsättningar att nå godkända betyg i de ämnen som krävs för behörighet till gymnasieskolans nationella program. Förslaget innebär en tillkommande rättigheter och kan således inte anses utgöra något missgynnande. Härtill kommer, av de skäl som redovisats ovan, att åtgärden saknar samband med etnisk tillhörighet.

Så som angetts i föregående avsnitt har gruppen nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 ett särskilt behov av att få



mer likvärdiga förutsättningar att nå målen med utbildningen. Det bör därför framhållas att den föreslagna åtgärden handlar om att tillgodose detta behov. Förslaget syftar till att ge eleverna bättre förutsättningar att tillgodogöra sig den undervisning som ges och för att på så sätt få ökade förutsättningar att nå godkända betyg i de ämnen som krävs för behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Vid en jämförelse med elever med annat modersmål än svenska som påbörjar sin skolgång vid ordinarie skolstart, kan det konstateras att dessa elever som regel har möjlighet att genomföra sin skolgång i grundskolan i de nio årskurser som skollagen anger (10 kap. 3 § skollagen). Rätten till studiehandledning på modersmålet finns för de elever som behöver det under hela skolgången i grundskolan (5 kap. 4 § skolförordningen). Dessa elever ska således enligt gällande skolförfattningar få den minsta garanterade undervisningstiden fördelat på grundskolans ämnen och dessa elever har rätt att få studiehandledning på modersmålet så länge de behöver. Eleverna med annat modersmål än svenska som påbörjar sin skolgång vid ordinarie skolstart får därigenom anses ha goda förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolan. Något behov av motsvarande åtgärd finns därför typiskt sett inte hos elever tillhöriga denna grupp.

Mot denna bakgrund finns inte skäl att anse att förslaget diskriminerar den grupp av elever som inte kommer att omfattas av förslaget. Åtgärden har i vart fall ett godtagbart ändamål, och framstår som lämpligt och proportionerligt. Förslaget utgör därför varken direkt eller indirekt diskriminering.

### **Förslaget om skriftligt omdöme i stället för terminsbetyget F**

Förslaget innebär att nyanlända elever som inte når de kunskapskrav som motsvarar ett godkänt betyg ska få ett skriftligt omdöme i stället för F i terminsbetyg. Syftet med förslaget är att elevens ska få en tydligare bild av sin kunskapsutveckling för att på så sätt få ökade förutsättningar att i högre grad nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Förslaget innebär en tillkommande rättigheter och kan således inte anses utgöra något missgynnande. Härtill kommer, av de skäl som redovisats under förslaget om anpassad timplan, att åtgärden saknar samband med etnisk tillhörighet.

Så som angetts i föregående avsnitt har gruppen nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 ett särskilt behov av att få mer likvärdiga förutsättningar att nå målen med utbildningen och även denna föreslagna åtgärd handlar om att tillgodose detta behov.

Genom förslaget ges eleven mer likvärdiga förutsättningar att uppnå de kunskapskrav som motsvarar godkänt i grundskolans ämnen. Statistiken i avsnitt 3.6.3, visar på att nyanlända elever har betydligt svårare att nå kraven för godkänt i flera ämnen. Den föreslagna bestämmelsen kommer i praktiken att tillämpas på nyanlända elever som tidigast påbörjar sin skolgång i årskurs 3, eftersom betyg inom grundskolan sätts från och med årskurs 6 och en elev faller inom definitionen för nyanländ under högst fyra års skolgång. De elever som kommer att omfattas av bestämmelsen har således gått som längst cirka tre läsår i svensk skola när betyg sätts första gången till skillnad från övriga elever i motsvarande årskurs som har gått fem läsår. För de nyanlända elever som påbörjar sin utbildning senare än årskurs 3 kommer skillnaden mellan antalet läsår i skolan innan betyg sätts, i jämförelse med övriga elever, att öka. De nyanlända eleverna får därför generellt sett mindre undervisningstid i varje ämne totalt sett i den svenska skolan när betyg sätts i jämförelse med en jämnårig elev som gått utbildningen sedan ordinarie skolstart.

Inom grundskolan och de obligatoriska skolformerna finns bestämmelser om hur eleven och elevens vårdnadshavare ska ges information om elevens kunskapsutveckling. Enligt skollagen ska utvecklingssamtal hållas minst en gång per termin. Samtalet ska handla om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas samt om vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Informationen vid samtalet ska grunda sig på en utvärdering av elevens utveckling i förhållande till läroplanen och kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i. Det finns vidare bestämmelser om att läraren vid ett av utvecklingssamtalen ska upprätta en skriftlig individuell utvecklingsplan. En sådan plan ska dock enbart upprättas under de årskurser som betyg inte sätts. Vidare ska läraren i en sådan plan ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i och sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Motivet till att en skriftlig indi-

viduell utvecklingsplan inte ska skrivas när eleven får betyg har varit att utvecklingsplanen inte behövs för att ge information om elevens kunskapsutveckling eftersom betygen i sig har ansetts utgöra en tydlig information om elevens kunskapsutveckling till eleven och elevens vårdnadshavare.

Vid en jämförelse med elever som påbörjar sin skolgång vid ordinarie skolstart och som därmed inte kommer att omfattas av förslaget, kan konstateras att både elever och vårdnadshavare genom utvecklingssamtal varje termin och skriftliga individuella utvecklingsplaner en gång per läsår fått en vana att tillgodogöra sig information om den individuella kunskapsutvecklingen och vilka krav som minst ska uppnås. Denna elevgrupp har också, även om enskilda elever av olika anledningar ibland missar stora delar av sin skolgång, i realiteten haft möjlighet till att få dels den totala undervisningstiden i de ämnen som betyg sätts dels den information om elevens kunskapsutveckling som skolförfattningarna förutsätter att varje elev får. Något behov av motsvarande åtgärd finns därför typiskt sett inte hos elever tillhöriga denna grupp.

Mot denna bakgrund finns inte skäl att anse att förslaget diskriminerar den grupp av elever som inte kommer att omfattas av förslaget. Åtgärden har i vart fall ett godtagbart ändamål, och framstår som lämpligt och proportionerligt. Förslaget utgör därför varken direkt eller indirekt diskriminering.

## Barnkonventions diskrimineringsförbud

I barnkonventionen finns förbudet mot diskriminering i artikel 2. Principen om icke-diskriminering är en av konventionens grundprinciper. I artikel 2.1 stadgas att konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag. De diskrimineringsgrunder som anges är ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt. I artikel 2.2 slås fast att staterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro. Medan diskrimi-

neringsförbudet i artikel 2.1 är kopplat till rättigheterna i konventionen, innebär artikel 2.2 att staten ska skydda barnet mot alla former av diskriminering, inte bara i förhållande till de rättigheter som konventionen omfattar. Artikel 2 ska genomsyra genomförandet av övriga artiklar för att garantera varje barns rättigheter enligt konventionen.

I barnrättskommitténs allmänna kommentar om genomförandet av konventionen konstaterar kommittén att tillämpningen av artikel 2 om att varje barn ska ha lika tillgång till rättigheterna i konventionen inte är detsamma som att alla barn ska behandlas exakt lika.<sup>16</sup> Skyldigheten att inte diskriminera barn kan enligt kommittén kräva särskilda åtgärder för enskilda eller grupper av barn så att deras rättigheter ska bli tillgodosedda.

Såsom redovisas ovan är den personkrets som omfattas av utredningens förslag definierade genom kriterier som är neutrala i förhållande till diskrimineringslagens diskrimineringsgrunder. Av de elever som bosätter sig i Sverige efter ordinarie skolstart, får större delen antas ha ett annat etniskt ursprung än svenskt. Utredningen har dock gjort bedömningen att förslagen om anpassad timplan, en individuell studieplan, förstärkt rätt till studiehandledning och ett skriftligt omdöme i stället för F inte strider mot diskrimineringsförbudet i vare sig diskrimineringslagen eller direktivet mot etnisk diskriminering.

Det saknas anledning att göra en annan bedömning i relation till barnkonventionens diskrimineringsförbud. Frågan om hur förslagen förhåller sig till artikel 3 om barnets bästa behandlas i avsnitt 11.10.1.

## Europakonventionens diskrimineringsförbud

Artikel 14 i Europakonventionen innehåller ett förbud mot diskriminering. I artikeln stadgas att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Enligt artikel 1 gäller konventionsrättigheterna var och en som befinner sig inom ett

---

<sup>16</sup> CRC/GC/2003/5, p. 12.

lands jurisdiktion. Diskrimineringsförbudet i artikel 14 är inte generellt utan gäller endast i förhållande till de rättigheter som behandlas i konventionen och dess tilläggsprotokoll. För att omfattas av diskrimineringsförbudet i artikel 14 behöver en handling dock inte samtidigt innefatta en kränkning av en annan artikel i konventionen, däremot måste handlingen vara att hänföra till det område som behandlas i någon annan artikel. Som redogjorts för i avsnitt 13.2.2 bilaga 3, innehåller artikel 2 i protokoll 1 till Europakonventionen en fristående rätt till undervisning och Europadomstolen anser följaktligen att klagomål om diskriminering på utbildningsområdet omfattas av artikel 14.

För att det ska kunna vara fråga om diskriminering enligt Europakonventionen måste de personer som jämförs med varandra befinna sig i en likartad situation. I fråga om rätten att vistas och vara bosatt i ett land tillhör detta lands medborgare och utlänningar olika kategorier, och skillnaderna mellan deras rättigheter är därför i allmänhet inte diskriminerande. Inte heller det förhållandet att vissa länders medborgare ges en förmånligare behandling och i stor utsträckning likställs med landets egna medborgare (t.ex. EU-medborgare inom EU) är diskriminerande eftersom detta utgör en del av ett mera omfattande internationellt samarbete.<sup>17</sup> Många andra distinktioner mellan egna medborgare och utlänningar, bl.a. i frågan om rätten att bedriva vissa typer av ekonomisk eller annan verksamhet, ska inte heller ses som diskriminerande, trots att artikel 14 i princip förbjuder skillnad på grund av nationalitet i fråga om rättigheterna i konventionen.<sup>18</sup>

Relevanta rättsfall att nämna i detta sammanhang är inledningsvis målet D.H. m.fl. mot Tjeckien.<sup>19</sup> I målet användes en rad olika tester för att fastställa elevers intelligens och lämplighet så att man kunde avgöra om de skulle tas ur det vanliga utbildningssystemet och placeras i särskolor. Särskolorna var avsedda för barn med intellektuella funktionshinder och andra former av inlärningssvårigheter. Samma test användes för alla elever som man övervägde att placera i särskolor. I praktiken hade testet utarbetats för den tjeckiska

<sup>17</sup> Moustaquim mot Belgien, dom den 18 februari 1991.

<sup>18</sup> Danelius (2015). Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 5 u., Norstedts Juridik, 2015 s. 551.

<sup>19</sup> Europadomstolens dom av den 13 november 2007 i målet D.H. m.fl. Tjeckien (stor avdelning) (klagomål nr 57325/00).

majoritetsbefolkningen, vilket ökade sannolikheten för att romska barn skulle få ett sämre testresultat – vilket de fick. Till följd av detta undervisades 80–90 procent av de romska barnen utanför det vanliga utbildningssystemet. Europadomstolen fann att detta innebar indirekt diskriminering.

Ett annat rättsfall värt att nämna i sammanhanget är Oršuš m.fl. mot Kroatien.<sup>20</sup> I målet hade vissa skolor infört klasser som följde en reducerad läroplan jämfört med andra klasser. Det hävdades att dessa klasser innehöll oproportionerligt många romska elever och därmed innebar indirekt diskriminering på grund av etniskt ursprung. Regeringen gjorde gällande att klasserna satts samman på grundval av kunskaperna i kroatiska och att eleverna förflyttades till vanlig klass när de bedömdes ha tillräckligt goda språkkunskaper. Europadomstolen fann att till skillnad från i målet D.H. m.fl. kunde man inte enbart av statistiken presumera diskriminering. I en skola var 44 procent av eleverna romer varav 73 procent gick i klasser med enbart romer. I en annan skola var 10 procent av eleverna romer och 36 procent av dessa gick i klasser med bara romer. Härigenom bekräftades att det inte fanns någon allmän policy om att automatiskt placera romer i separata klasser. Europadomstolen konstaterade emellertid att det gick att fastställa indirekt diskriminering utan att grunda det på statistiska uppgifter. Åtgärden att placera elever i separata klasser på grund av bristande kunskaper i kroatiska tillämpades här bara på romska elever. Därför kunde man anta att det rörde sig om särbehandling.

För att kunna rättfärdiga olikbehandling krävs att den är objektivt motiverad och har en godtagbar grund, vilket innebär att det ska finnas ett legitimt syfte och att olikbehandlingen ska stå i proportion till syftet. När det gäller just etnisk diskriminering måste kravet på en objektiv och godtagbar grund tolkas strikt. Europadomstolen har vid flera tillfällen understrukt att olikbehandling som utslutande eller till övervägande del utgår från etnisk tillhörighet aldrig kan rättfärdigas.<sup>21</sup> Staterna medges vanligtvis en omfattande rätt att vidta olika åtgärder när det gäller åtgärder avseende ekonomisk- eller socialpolitik. Europadomstolen har dock uttryckligen angett att

<sup>20</sup> Europadomstolens dom av den 16 mars 2010 i målet Oršuš m.fl. mot Kroatien (stor avdelning) (klagomål nr 15766/03).

<sup>21</sup> Se t.ex. D.H m.fl. mot Tjeckien, dom den 13 november 2007, Sajdic och Finci mot Bosnien och Hercegovina, dom den 22 december 2009 och Biao mot Danmark, dom den 24 maj 2016.

för att rättfärdiga olikbehandling grundat på etnisk tillhörighet krävs tungt vägande skäl.

För att avgöra om risk för etnisk diskriminering föreligger, använder sig Europadomstolen således av kriterier som är jämförbara de som redovisas under avsnittet om diskriminering med avseende på etnisk tillhörighet ovan. Utredningen anser därför att föreslagen om anpassad timplan, en individuell studieplan, en förstärkt rätt till studiehjälp samt ett skriftligt omdöme i stället för betyget F, även i relation till Europakonventionens krav, inte strider mot Europakonventionens diskrimineringsförbud.

### **13.3.2 Förslagen och diskriminering med avseende på nationalitet?**

#### **Allmänt om EU-rättens bestämmelser om rätt till utbildning och krav på likabehandling**

Av artikel 14 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) följer att varje unionsmedborgare har rätt till utbildning och tillträde till yrkesutbildning och fortbildning. Denna rätt innefattar möjligheten att kostnadsfritt följa den obligatoriska undervisningen.

Reglerna om hur en EU-medborgare får rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader återfinns i artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet). Enligt artikel 7 krävs det att EU-medborgaren efter tre månader har en anställning eller tillräckliga tillgångar för att försörja sig själv samt en gällande sjukförsäkring för att inte belasta mottagarlandets sociala biståndssystem.

Likabehandlingsprincipen i artikel 24 i rörlighetsdirektivet anger att om inte annat följer av sådana specifika bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget och sekundärlagstiftningen ska alla unionsmedborgare som uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget.

Enligt artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom

unionen, ska barn till en medborgare i en medlemsstat som är eller har varit anställd i en annan medlemsstat ha tillträde till den statens allmänna skolor, lärlingsutbildning och yrkeshögskoleutbildning på samma villkor som statens medborgare, om barnen bor där.

Den fria rörligheten för unionsmedborgare att förflytta sig mellan medlemsländerna innebär även en rätt att likabehandlas i förhållande till medborgarna i värdlandet. Som utvecklas närmare i avsnitt 13.2.4 bilaga 3 finns likabehandlingsprincipen uttryckt i såväl EUF-fördraget som rörlighetsdirektivet och i förordning 492/2011. Lika-behandlingsprincipen, eller icke-diskrimineringsprincipen som den också kallas, innebär att diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom EU. I avsnittet prövar utredningen om förslagen om anpassad timplan, en individuell studieplan, en förstärkt rätt till studiehandledning samt skriftligt omdöme i stället för terminsbetyget F är förenliga med likabehandlingsprincipen.

### **Kan förslagen utgöra diskriminering?**

Inledningsvis kan konstateras att förslagen om anpassad timplan, individuell studieplan, studiehandledning på modersmål och skriftligt omdöme i stället för terminsbetyg inte gör skillnad mellan svenska eller utländska medborgare. Förslagen kan därför inte anses utgöra direkt diskriminering enligt EU-rätten. Förbudet mot diskriminering omfattar dock även indirekt diskriminering. En första fråga att överväga är därför om nämnda förslag riskerar att missgynna EU-medborgare jämfört med svenska medborgare.

#### *Förslaget om anpassad timplan och indirekt diskriminering*

Förslaget om anpassad timplan innebär att vissa nyanlända elever som påbörjat sin skolgång i årskurs 7–9 har möjlighet att få en begränsning i antalet ämnen, men då i stället få fler undervisningstimmar i ämnena än övriga elever. Med nyanländ avses i skollagen den som har varit bosatt utomlands, nu är bosatt i landet och har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår han eller hon fyller sju år. En elev ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång i Sverige (3 kap. 12 a §).



Av EU-domstolens praxis framgår dock att såsom indirekt diskriminerande anses nationella bestämmelser som till sin natur innebär en risk för medborgare i andra medlemsländer påverkas i högre grad än landets egna medborgare och därför riskerar att missgynnas.<sup>22</sup> Kraven för när ett missgynnande kan anses föreligga sätts alltså förhållandevis lågt.

Utredningen har, i föregående avsnitt 13.3.1 bilaga 3, ifrågasatt om den föreslagna bestämmelsen kan anses utgöra ett missgynnande. Samtidigt innebär förslaget att eleverna inte läser alla obligatoriska ämnen i grundskolan. För det fall bestämmelsen ändå kan anses utgöra ett missgynnande av nyanlända elever uppfattar utredningen att svenska medborgare lättare uppfyller kriteriet att vara bosatt i Sverige och påbörja skolgången senast det kalenderår eleven fyller sju år. Den föreslagna bestämmelsen skulle därför, om den uppfattas som ett missgynnande, kunna innebära att svenska medborgare och medborgare i andra medlemsländer behandlas olika. Förslaget skulle därmed kunna komma att särskilt missgynna medborgare i andra medlemsländer. Vid ett sådant förhållande kan dock förslaget rättfärdigas om det finns tvingande samhällshänsyn/objektivt godtagbara skäl och, om så är fallet om begränsningen är proportionerlig.<sup>23</sup>

### *Rättspraxis avseende indirekt diskriminering*

När det gäller EUF-fördragets regler har domstolen i flera mål uttalat att en åtgärd som inskränker en av de grundläggande friheter som säkerställs i fördraget är motiverad endast om åtgärden har ett legitimt syfte som är förenligt med fördraget och om proportionalitetsprincipen iakttas.<sup>24</sup> För att så ska vara fallet krävs att åtgärden är ägnad att säkerställa uppnåendet av det mål som eftersträvas med den och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

<sup>22</sup> Se t.ex. mål C-308/14, Kommissionen mot Storbritannien, punkt 77.

<sup>23</sup> Paju (2015). Suveränitetserosion? Om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige, Ragulka förlag, 2015, s. 232.

<sup>24</sup> C-19/92, Kraus, punkt 32.

*Slutsats*

Eftersom grundskolan har som mål att eleverna ska uppnå vissa kunskaper och färdigheter och därigenom få förutsättningar att uppnå de krav som ställs för att få övergå till gymnasieskolans nationella program, kan det hävdas att en åtgärd som syftar till att elever med kort tid på sig inom den svenska grundskolan ska få bättre förutsättningar att nå sådan behörighet till gymnasieskolan är objektiv godtagbar.

Utredningen vill när det gäller proportionalitetsbedömningen framhålla att om eleven bedöms kunna uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program utan ett beslut om anpassad timplan finns inte skäl att fatta ett sådant beslut. Åtgärden kan också uppfattas som proportionerlig eftersom det enbart ska vara möjligt att fatta ett sådant beslut om det föreligger särskilda skäl och den enskilde eleven och dess vårdnadshavare samtycker till beslutet. Beslutet ska vidare vara individuellt utformat utifrån elevens förutsättningar. Förslaget om anpassad timplan är därför, enligt utredningens mening, ägnad att säkerställa att den enskilde eleven får förutsättningar att uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program och förslaget kan inte anses gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

*Övriga förslag*

Förslaget om en individuell studieplan innebär att en sådan plan ska upprättas för alla nyanlända elever som påbörjar sin utbildning i svenska skolan i årskurs 7–9. Syftet med den individuella studieplanen är bl.a. att eleven och elevens vårdnadshavare ska få information om hur undervisningen och eventuella stödsatser planeras. Studieplanen ska också innehålla en långsiktig plan för hur eleven ska bli behörig till gymnasieskolans nationella program. Förslaget innebär en tillkommande rättighet och utgör därför, enligt utredningens mening, inget missgynnande i den mening som avses i EU-domstolens praxis.

När det gäller förslaget om att förtydliga rätten till studiehandledning på modersmål för nyanlända elever som påbörjat sin skolgång i årskurs 7–9 innebär detta att alla nyanlända elever i dessa årskurser har rätt till studiehandledning om det inte är uppenbart

obehövt. Förslaget innebär ett förtydligande av en rättighet varför förslaget inte utgör något missgynnande i den mening som avses i EU-domstolens praxis.

Slutligen innebär förslaget om ett skriftligt omdöme att en nyanländ elev som inte uppnår det kunskapskrav som motsvaras av ett godkänt betyg få ett skriftligt omdöme i stället för terminsbetyget F. Förslaget innebär en tillkommande rättighet och utgör därför, enligt utredningens mening, inget missgynnande i den mening som avses i EU-domstolens praxis.

### 13.3.3 Förslagen och diskriminering med avseende på ålder

Förslagen om anpassad timplan, individuell studieplan och förstärkt rätt till studiehandledning riktar sig till elever som påbörjar sin skolgång i Sverige i årskurs 7–9 vilket som regel innebär att eleverna är i åldern 13–16 år när de påbörjar sin skolgång i Sverige. Det finns därför anledning att analysera hur förslagen förhåller sig till diskrimineringsgrunden ålder.

#### Allmänt om diskrimineringsförbudet

Förbud mot diskriminering som har samband med ålder finns i diskrimineringslagen (2008:567), se avsnitt 13.2.6 bilaga 3. I lagen definieras direkt diskriminering som att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med t.ex. ålder (1 kap. 4 § 1). I samma lag definieras indirekt diskriminering som att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringssätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med t.ex. viss ålder, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet (1 kap. 4 § 2). Med ålder avses enligt definitionen i diskrimineringslagen uppnådd levnadslängd (1 kap. 5 § första stycket 6).

Diskrimineringsförbudet kommer till uttryck i ett antal olika EU-rättsakter och internationella åtaganden som Sverige har skyldighet att följa, bl.a. fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-

fördraget) och arbetslivsdirektivet (direktiv 2000/78/EG), som omfattar bl.a. ålder. Det senare direktivet har genomförts i svensk rätt i diskrimineringslagen.

Principen om icke-diskriminering är också central i FN:s konventioner om mänskliga rättigheter, t.ex. stadgar artikel 2 i konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) att konventionens rättigheter gäller samtliga barn inom ett lands jurisdiktion utan åtskillnad. Också den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) förbjuder diskriminering (art. 14). Diskrimineringsgrunderna i artikel 14 är inte uttömmande angivna varför även andra icke-angivna diskrimineringsgrunder som t.ex. ålder kan omfattas av artikeln. Av praxis från Europadomstolen framgår att artikel 14 – i kombination med andra artiklar i konventionen – har ansetts vara tillämplig då en person diskriminerats på grund av sin ålder.<sup>25</sup> Att diskrimineringsgrunderna i artikel 14 inte är uttömmande angivna innebär inte att varje åtskillnad eller olikhet i behandling mellan personer är att betrakta som diskriminering. I likhet med vad som gäller enligt bl.a. FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter är en åtskillnad att anse som tillåten om den har en objektiv och godtagbar grund och om distinktionen står i proportion till sitt ändamål.

### **Särskilt om undantaget från förbudet om diskriminering på grund av ålder inom utbildningsområdet**

Från förbudet mot diskriminering inom utbildningsområdet i 2 kap. 5 § diskrimineringslagen finns, som angetts under avsnitt 13.2.6 bilaga 3, vissa undantag. I 2 kap. 6 § stadgas att förbudet i 5 § inte hindrar tillämpning av bestämmelser som tar hänsyn till ålder i fråga om utbildning i förskolan, förskoleklassen, grundskolan, grundskolskolan, sameskolan, specialskolan eller fritidshemmet, eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen. Inte heller hindrar förbudet i 5 § särbehandling på grund av ålder, om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

---

<sup>25</sup> Se t.ex. *Karner mot Österrike*, no. 400016/98, ECHR 1999-II och *Schwitzgebel mot Schweiz*, no 25762/07, 10 juni 2010.

Bakgrunden till nämnda undantag är att barns och elevers möjligheter och skyldigheter att delta i olika verksamheter och skolformer inom den skollagsreglerade verksamheten i hög grad styrs av åldersgränser som finns fastslagna i såväl nuvarande skollag (2010:800) samt tidigare skollagen (1985:1100). Generellt kan sägas att förskoleverksamheten är avsedd för barn mellan 1–5 år, förskoleklass för barn som är 6 år och den obligatoriska utbildningen för elever mellan 7–16 år (för specialskolan gäller skolplikt t.o.m. 17 år). Skolbarnsomsorg är avsedd för barn mellan 6 och 12 år. Verksamheterna och skolformerna ingår i ett utbildningssystem som bygger på den grundläggande utgångspunkten att barns och elevers behov och förutsättningar skiftar vid olika åldrar.

EG-rätten kräver ett förbud mot diskriminering på grund av ålder endast vad gäller tillträde till sådan utbildning som utgör yrkesutbildning.<sup>26</sup> Enligt förarbetena till ovan nämnda undantag i diskrimineringslagen kan utbildningen i förskoleklassen eller på grundskolenivå inte anses utgöra yrkesutbildning.<sup>27</sup> EG-rätten uppställer alltså inte några krav på åldersdiskrimineringsförbud på dessa områden. Från förbudet mot åldersdiskriminering undantas därför den del av den skollagsreglerade verksamheten som bygger på att bestämmelser med åldersgränser tillämpas inom dels förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, dels utbildning för barn och ungdom under gymnasienivå.

När det gäller särbehandling på grund av ålder, om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet, anges i förarbetena att utgångspunkten för regelns tillämpning bör vara följande.<sup>28</sup> För att undantaget ska tillämpas måste tre krav vara uppfyllda. För det första måste syftet vara objektivt sett godtagbart. Syftet ska vara värt att skydda i sig och vara tillräckligt viktigt för att motivera att det ges företräde framför principen om icke-diskriminering. För det andra måste åtgärden (t.ex. användande av en åldersgräns) vara lämplig för att uppnå syftet. Slutligen måste åtgärden vara nödvändig för att uppnå syftet. Om det finns andra, mindre ingripande eller rentav icke diskrimine-

<sup>26</sup> Arbetslivsdirektivet (direktiv 2000/78/EG) är diskriminering på grund av bl.a. ålder förbjuden bl.a. vid tillträde till alla typer och alla nivåer av yrkesvägledning, yrkesutbildning, högre yrkesutbildning och omskolning inklusive yrkespraktik (artikel 3).

<sup>27</sup> Prop. 2007/08:95 s. 209.

<sup>28</sup> a a prop. s. 210.

rande handlingsalternativ eller medel för att uppnå ett i sig godtagbart syfte, utgör handlingssättet (dvs. tillämpningen av åldersgränsen) i princip diskriminering i strid med lagen. Denna utgångspunkt är densamma som gäller för intresseavvägningen i fråga om indirekt diskriminering (jfr avsnitt 13.2.6 bilaga 3).

### Förslagen i förhållande till förbudet mot diskriminering

För att en åtgärd ska vara diskriminerande måste den innebära att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan i en jämförbar situation. Den inledande frågan är därför om åtgärderna kan vara ett missgynnande av någon annan i en jämförbar situation.

Nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i Sverige i årskurs 7–9 har väsentligt mycket kortare tid på sig att nå läroplanens mål än de elever som påbörjar sin skolgång vid ordinarie skolstart i årskurs 1. Som redogjorts för i avsnitt 3.6.5 visar Skolverkets och SCB:s statistik på att det år eleverna invandrar har stor betydelse för sannolikheten att ha gymnasiebehörighet efter årskurs 9. För de som invandrar i åldern 13 år eller senare är sannolikheten nästan 70 procent lägre än för genomsnittet att vara behörig till gymnasieskolan (se även nedan under Statistiken pekar på en viss ålder).

Nyanlända elever som börjar den svenska skolan i årskurs 7–9, som huvudregel är i åldersspannet 13–16 år, får därför typiskt sett anses ha ett särskilt behov av anpassningar för att utbildningen ska bli mer likvärdig. Utredningen gör bedömningen att elevgruppens möjligheter att nå utbildningens mål har ett klart samband med den begränsade tid som står till elevgruppens förfogande, men också till att det ställs betydligt högre språkliga krav i kursplanerna för årskurs 7–9 än i de lägre årskurserna. Förutsättningarna för de elevgrupper som påbörjar sin skolgång i årskurs 1–3 eller 4–6 och de som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 skiljer sig väsentligt åt. Det finns därför, enligt utredningens uppfattning, skäl för att begränsa de föreslagna bestämmelsernas tillämplighet till elevgruppen som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9.

Det framstår dock som möjligt att förutsättningarna för en elev som påbörjar sin skolgång i årskurs 1–6 i enskilda fall kan vara likartade som för elever som påbörjar sin skolgång i de senare årskurserna. Det kan därför inte helt uteslutas att tillämpningen av bestäm-

melserna i enskilda fall kan innebära missgynnande av en person som befinner sig i en jämförbar situation och att missgynnandet har samband med ålder.

Utredningen kan dock konstatera att diskrimineringsförbudet i diskrimineringslagen inte hindrar särbehandling på grund av ålder i fråga om utbildning i förskolan, förskoleklassen, grundskolan, grundskoleklassen, sameskolan, specialskolan eller fritidshemmet, eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2 kap. 6 § diskrimineringslagen).

Från förbudet mot diskriminering inom utbildningsområdet i 2 kap. 5 § diskrimineringslagen finns således nämnda undantag för bestämmelser som tar hänsyn till ålder i fråga om viss utbildning. Regeringen har dock uttalat att det vid utarbetandet av nya lagförslag som förskriver åldersgränser ska beaktas att syftet med åldersgränsen ska vara berättigat och åldersgränsen i sig ska vara lämplig och nödvändig för att nå syftet.<sup>29</sup>

### *Syftet med förslagen*

Samtliga förslag har, som redogjorts för i avsnitt 13.3.1 bilaga 3, som grundläggande syfte att öka nyanlända elevers förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen har i tidigare avsnitt kommit fram till att syftet torde vara ett sådant objektivt sett godtagbart och viktigt syfte som uppfyller kraven på att vara ett berättigat syfte i den mening som avses i diskrimineringslagen.

### *Statistiken pekar på en viss ålder*

Som redogjorts för i avsnitt 3.6.5 visar Skolverkets och SCB:s statistik på att det år eleverna invandrar har stor betydelse för sannolikheten att ha gymnasiebehörighet efter årskurs 9. Andelen elever som får behörighet till gymnasieskolan är lägre bland de elever som invandrat efter sju års ålder än bland övriga elever. De elever som invandrar före skolstart har tre gånger så stor sannolikhet att uppnå gymnasiebehörighet jämfört med alla utrikes födda. Av de som in-

---

<sup>29</sup> Prop. 2011/12:159 s. 34

vandrar före högstadiet, 7–12 år, är sannolikheten drygt 30 procent högre än genomsnittet för alla utrikes födda. För de som invandrar i åldern 13 år eller senare är sannolikheten nästan 70 procent lägre än för genomsnittet att vara behörig till gymnasieskolan.

SCB har även undersökt andelen elever som har slutbetyg från gymnasiet vid 24 års ålder.<sup>30</sup> Precis som när det gäller grundskolan ökar andelen elever med slutbetyg från gymnasieskolan ju längre tid eleven varit i Sverige. I gruppen inrikes födda elever hade omkring åtta av tio slutbetyg från gymnasiet vid 24 års ålder. Bland utrikes födda elever som inflyttat före sju års ålder var andelen närmare åtta av tio kvinnor och knappt sju av tio män. När de gäller elever som invandrat vid 7–12 års ålder var andelen med slutbetyg nära sju av tio kvinnor och sex av tio män. Bland dem som invandrat vid 13 år eller äldre var det knappt fyra av tio kvinnor och drygt tre av tio män som hade slutbetyg från gymnasiet vid 24 års ålder.

### *Förslagen är lämpliga och nödvändiga*

Statistiken visar enligt utredningens uppfattning på att en nyanländ elev som påbörjar sin skolgång i den svenska skolan vid 13 års ålder har väsentligt mycket sämre förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program och i förlängningen en gymnasieexamen än de nyanlända elever som påbörjar sin skolgång före 13 års ålder. Detta är därför en av anledningarna till varför utredningen har valt att förslagen om anpassad timplan, en individuell studieplan och en förstärkt rätt till studiehandledning enbart ska omfatta de elever som fyllt 13 år när de påbörjar sin skolgång i Sverige. Dessa elever har en mycket begränsad tid på sig i grundskolan och har inte likvärdiga villkor att tillgodogöra sig utbildningen i jämförelse med de elever som börjat skolgången i tidigare ålder och som därmed får fler år på sig.

Det är också rimligt att sätta åldersgränsen vid 13 år utifrån forskningen som menar att det som huvudregel tar fem år att lära sig ett nytt språk på en sådan nivå att individen har förutsättningar att ta till sig ämnesundervisning. Ju högre upp i grundskolans årskurser

---

<sup>30</sup> I datamaterialet ingår personer födda åren 1983–1991 och som någon gång under perioden 1999–2015 var registrerade i gymnasieskolan.



eleverna befinner sig desto mer avancerat språk krävs för att kunna tillgodogöra sig ämnesundervisningen, varför det är svårare och tar längre tid för elever i åldern 13–16 år att erövra det svenska skol-språket för att tillgodogöra sig ämnesundervisningen än för elever som påbörjar sin skolgång i lägre ålder. Som huvudregel upphör skol-plikten när eleven gått ut den nionde årskursen, vilket i regel sker vid 16 års ålder. Elever som är äldre än 16 år tillhör därför normalt inte grundskolans målgrupp. Den övre gränsen är därmed given.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det är både lämp- ligt och nödvändigt att nämnda förslag bör rikta sig mot nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i Sverige i årskurs 7–9 och därmed som huvudregel är åldern 13–16 år.

# Statens offentliga utredningar 2017

## Kronologisk förteckning

---

1. För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare. Fi.
4. För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. M.
9. Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Fi.
14. Migrationsärendena vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottsdatalog. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.

# Statens offentliga utredningar 2017

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]

### Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]

### Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalag. [29]
- Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]

Informations säkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]

Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]

Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]

Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]

Ny lag om företagshemligheter. [45]

Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]

Så stärker vi den personliga integriteten. [52]

### Miljö- och energidepartementet

- Kraftsamling för framtidens energi. [2]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]
- Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]
- Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]
- Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]
- Vem har ansvaret? [42]

### Näringsdepartementet

- För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

### Socialdepartementet

- För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]

Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. [15]

Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. [21]

Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

För dig och för alla. [40]

På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. [43]

Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. [47]

Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. [48]

God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. [53]

### **Utbildningsdepartementet**

Det handlar om oss.  
– unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. [20]

Samling för skolan.  
Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. [35]

Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. [44]

EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. [49]

Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. [50]

Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. [51]

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. [54]

### **Utrikesdepartementet**

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]