

2019-11-14
U2019/01553/S (delvis)
U2019/03787/S

Utbildningsdepartementet

Statens skolverk
106 20 Stockholm

Uppdrag till Statens skolverk att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska

Regeringens beslut

Detta uppdrag ersätter det av regeringen den 1 februari 2018 beslutade uppdraget till Statens skolverk att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska (U2018/00404/S).

Regeringen uppdrar åt Skolverket att genomföra systematiska insatser i syfte att stärka huvudmännens förmåga att erbjuda barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska en utbildning av hög och likvärdig kvalitet. Målet är förbättrade förutsättningar för högre målfyllelse i förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet och förbättrade förutsättningar för goda kunskapsresultat för elever i grund- och gymnasieskolan samt inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna.

Målgrupper för de olika insatserna ska vara huvudmän, rektorer, förskollärare, fritidspedagoger, lärare i alla ämnen, studiehandledare på modersmål samt annan personal inom skolväsendet. Insatserna ska anpassas till målgruppernas olika förutsättningar och behov. Nyanlända elever och deras progression inom utbildningssystemet ska särskilt uppmärksammas, liksom huvudmän med särskilt svåra förutsättningar.

Skolverket ska ta tillvara internationella och nationella erfarenheter och basera sina insatser på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Skolverket ska inhämta synpunkter från berörda aktörer samt samverka med universitet och högskolor.

För att möjliggöra synergieffekter ska Skolverket så långt som möjligt samordna denna satsning med andra uppdrag och insatser. Insatserna ska bidra till att nå det nationella jämställdhetspolitiska målet där ett delmål är jämställd utbildning.

Skolverket ska följa upp satsningen och årligen senast den 15 april lämna en redovisning till regeringen (Utbildningsdepartementet) om hur genomförandet fortlöper. Insatser och resultatet av satsningen ska analyseras.

Skolverkets kostnader för att samordna och utveckla insatserna ska särredovisas. Redovisningen ska även omfatta hur stor del av de samlade medlen som har använts till detta uppdrag respektive uppdraget om samverkan för bästa skola (U2019/03786/S).

För detta uppdrag ska utgifter avseende utbildningstjänster samt bidrag till huvudmännen belasta anslag 1:5 Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ap. 3 enligt beslut i regleringsbrev avseende Statens skolverk. Verksamhetskostnader till följd av uppdraget ska belasta anslag 1:1 Statens skolverk.

Bakgrund

Enligt Skolverkets officiella statistik hade ca 24 procent av barnen i förskolan, ca 25 procent av eleverna i grundskolan och ca 28,5 procent av eleverna i gymnasieskolan utländsk bakgrund hösten 2018. Elever med utländsk bakgrund finns hos majoriteten av huvudmännen. 7,6 procent av eleverna i grundskolan var nyinvandrade eller hade okänd bakgrund.¹ Fler pojkar än flickor har invandrat under grundskolans senare årskurser. I gymnasieskolan var 12,5 procent av eleverna nyinvandrade eller hade okänd bakgrund. Andelen utrikes födda elever i kommunal vuxenutbildning (komvux) på grundläggande och gymnasial nivå har ökat under de senaste åren och utgjorde under 2018 96 procent av de studerande inom komvux på grundläggande nivå och 40 procent på gymnasial nivå.

Elever med utländsk bakgrund och elever som är utrikes födda är heterogena grupper när det gäller ursprungsland, språk, tid i Sverige och föräldrarnas utbildningsnivå. Som grupper har dessa elever generellt sett svårare att

¹ Utländsk bakgrund innebär att eleven är född utomlands eller vars båda föräldrar är födda utomlands. Nyinvandrade elever är elever födda utomlands, har utlandsfödda föräldrar och har kommit till Sverige under de senaste fyra åren (dvs. under årskurs 6–9). Elever med okänd bakgrund avser elever som saknar uppgift om personnummer, ofta pga. att de ännu inte blivit folkbokförda.

nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Även utrikes födda vuxna elever utgör en heterogen grupp med skiftande bakgrund och förutsättningar. Liksom för andra elevgrupper finns det stora skillnader i måluppfyllelse bland elever med utländsk bakgrund, utrikes födda och nyanlända. Betydelsen av att vara utrikesfödd har dock ökat under senare år (Skolverket 2018). Det beror framför allt på att elevernas genomsnittliga ålder vid invandringen har stigit och att eleverna kommer från länder med en generellt sett lägre utbildningsnivå. Föräldrarnas utbildningsbakgrund är fortfarande den faktor som påverkar barns och ungas kunskapsresultat mest. En stor ökning av antalet nyanlända barn och elever på kort tid har under de senaste fem åren inneburit utmaningar inom förskola och skola i flera kommuner.

Skillnaden när det gäller andelen behöriga till gymnasieskolans nationella program är stora. En uppdelning utifrån elevernas bakgrund visar att andelen elever som är behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram är högst bland elever med svensk bakgrund. Våren 2019 var 91 procent av flickorna och 89 procent av pojkarna med svensk bakgrund behöriga. Elever med utländsk bakgrund som är födda i Sverige eller har kommit till Sverige före ordinarie skolstart har i något lägre utsträckning behörighet. Bland elever som invandrat före ordinarie skolstart var 84 procent behöriga 2019, varav 86 procent av flickorna och 81 procent av pojkarna. Bland elever som invandrat under årskurs 1–5 var motsvarande andel 66 procent och bland nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund, 29 procent, varav 32 procent av flickorna och 27 procent av pojkarna. För elever som anlant till Sverige i årskurs 1–5 har andelen behöriga till gymnasieskolans nationella program sjunkit de senaste åren, vilket är oroande eftersom många elever i den gruppen har gått hela eller större delen av grundskolan i Sverige. Även när det gäller genomströmningen i gymnasieskolan finns det skillnader i andelen elever som avslutar med examen. Elever med utländsk bakgrund avslutar gymnasieskolan med examen efter tre års studier i lägre grad än elever med svensk bakgrund. Av de nyinvandrade eleverna som påbörjade gymnasieskolan höstterminen 2014 var det 22 procent av de unga kvinnorna och 18 procent av de unga männen som fyra år senare hade en gymnasieexamen. En orsak till detta är att många nyinvandrade elever börjar sin gymnasietid på introduktionsprogrammen och därför behöver längre tid för att avsluta utbildningen med examen. Men även efter en längre studietid är det många elever som inte får en gymnasieexamen. Möjligheten för dessa unga att studera vidare inom den kommunala vuxenutbildningen i syfte att uppnå en

gymnasieexamen är därför viktig. Av de elever som påbörjat gymnasieskolans språkintröduktion hade endast 14,3 procent avslutat gymnasieskolan med examen efter fem års studier. Drygt 72 procent av eleverna på språkintröduktion var unga män och drygt 28 procent av eleverna var unga kvinnor läsåret 2018/19.

I Statens skolinspektionens kvalitetsgranskning av huvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan konstateras att det finns stora utvecklingsområden även om det skett en utveckling de senaste åren (Skolinspektionen, 2017). Skolinspektionens kvalitetsgranskningar visar också att t.ex. den studiehandledning på modersmål som ges till elever i årskurs 7–9 inte ger ett tillräckligt stöd för att alla elever ska kunna nå kunskapskraven och att huvudmännens uppföljning av gymnasieskolan sällan omfattar intröduktionsprogrammen och nyanlända elevers undervisning (Skolinspektionen, 2017 och 2018).

Huvudmän med särskilt svåra förutsättningar kan t.ex. vara huvudmän med en skolenhet med förskoleklass eller grundskola där en stor andel av eleverna inte uppnår behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan eller en skolenhet med gymnasieskola där en stor andel av eleverna inte når kraven för gymnasieexamen, eller skolenheter som har svåra förutsättningar till följd av elevernas socioekonomiska bakgrund.

Skälen för regeringens beslut

Skolverket har med början 2015 haft i uppdrag att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända barn och elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska. Arbetet har genomförts dels genom stödinsatser som är öppna för alla inom de olika målgrupperna (så kallade generella insatser), dels genom konkret utvecklingsstöd på plats hos utvalda huvudmän (så kallade riktade insatser). Hittills har 102 huvudmän tagit del av riktade insatser i samverkan med Skolverket.

Skolverket redovisar kontinuerligt arbetet med uppdraget till regeringen. I sin redovisning bedömer myndigheten att arbetet leder till att målgruppernas kunskaper förbättras om såväl nyanlända och flerspråkiga barns och elevers förutsättningar och behov som förskolans och skolans skyldigheter gentemot dessa grupper. Insatserna ger användarna bättre verktyg för att öka kvaliteten på undervisningen och bedömningen av elevernas kunskaper.

Dessa faktorer bidrar tillsammans till att förutsättningarna för goda kunskapsresultat ökar i grund-, grundsär-, gymnasie- och gymnasiesärskola samt vuxenutbildningens olika verksamheter. Faktorerna bedöms även öka kvaliteten på verksamheten i förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. De huvudmän som Skolverket samarbetat med uttrycker enligt myndigheten en stor nöjdhet med samarbetet.

Skolverket rapporterar även att behovet av insatser som t.ex. rör ledarskap, organisering och långsiktig planering av skolutvecklingsarbetet är fortsatt stort hos huvudmännen (Skolverket 2019). Likaså behöver många huvudmän utveckla kvaliteten på undervisningen så att alla ämneslärare kan hantera de flerspråkiga elevernas behov av att få stöd i sin parallella språk- och kunskapsutveckling. Fortfarande uppger många huvudmän att de har behov av stöd för att utveckla sin kompetens i att bedöma nyanlända elevers kunskapsutveckling innan de når godkända betyg.

Regeringen anser att statens roll i utvecklingsarbetet på lokal nivå kräver långsiktighet och kontinuitet och att det finns ett behov av ytterligare nationella stöd- och utvecklingsinsatser. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det krävs fortsatta insatser för att stärka huvudmännens arbete med att se till att alla barn och elever får den utbildning som de har rätt till enligt skolförfattningarna. Skolverket bör därför ges i uppdrag att genomföra systematiska insatser för att stärka huvudmännens förmåga att erbjuda barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska en utbildning av hög och likvärdig kvalitet. Målet ska vara att förbättra förutsättningarna för högre måluppfyllelse i förskola, förskoleklass och fritidshem samt förutsättningarna för goda kunskapsresultat för elever i grund- och gymnasieskolan samt inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna.

På regeringens vägnar

Matilda Ernkrans

Åsa Källén