

2017-10-25

Karin Sandwall
Föreståndare

Utbildningsdepartementet

Nationellt centrum för svenska som andraspråk Remiss, diarienummer (U2017/02610/S)

Yttrande rörande SOU 2017:54, Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasieskolan

Nationellt centrum för svenska som andraspråk (NC) avger härmed yttrande över SOU 2017:54, betänkandet av utredningen om elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser. NC välkomnar i stort förslagen och anser att många av förslagen både är efterfrågade och efterlängade. I yttrandet kommenteras de delar av betänkandet där NC menar att förslagen bör kompletteras och/eller förtydligas.

Sammanfattning

- NC välkomnar ökade möjligheter till anpassning av nyanlända elevers utbildning genom anpassad timplan, men poängterar att nyanlända elever bör få undervisning i så många ämnen som möjligt. NC menar att det inte räcker att svenska/svenska som andraspråk, matematik, engelska samt idrott och hälsa är obligatoriska ämnen utan anser att även ett par SO- och minst ett NO-ämne bör vara obligatoriska.
- Utformningen av förslaget om anpassad timplan riskerar att medföra att beslut fattas på godtyckliga grunder. Därför menar NC att ämneskartläggning med Skolverkets kartläggningmaterial steg 3 ska vara obligatoriskt och ligga till grund för anpassad timplan. NC menar även att anpassad timplan ska dokumenteras i elevens långsiktiga individuella studieplan, så att det finns en tydlig planering över hur eleven ska nå godkända betyg i så många ämnen som möjligt med målet att komma in på ett nationellt program på gymnasiet.
- NC menar att förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet är ett nödvändigt och välkommet förslag, men påpekar att rätten bör gälla alla nyanlända elever oavsett ålder.
- NC välkomnar förslaget att nyanlända elever ska få ett skriftligt omdöme istället för terminsbetyget F, men menar att ett generellt bedömningsstöd inte kommer ge lärare tillräckligt stöd för att upprätta dessa omdömen. NC föreslår därför att ämnesspecifika bedömningsstöd med elevexempel på olika nivåer på väg mot ett godkänt betyg tas fram.
- Framtagande av stödmaterial för att omsätta kursplanen i svenska som andraspråk till nyanlända elever är ett oerhört viktigt förslag, men NC menar att det behövs ett kompletterande material till *Bygga svenska*. Förslaget om en vägledning till materialet är

Nationellt centrum för svenska som andraspråk

inte är tillräckligt eftersom *Bygga svenska* inte hör ihop med kursplanen i svenska som andraspråk.

- Förslaget att tillsätta en statlig utredning om ämnena svenska och svenska som andraspråk menar NC är oerhört välkommet och efterlängtat. Det är en nödvändighet för att nyanlända elever och andra elever i behov av undervisning i svenska som andraspråk ska få den undervisning de har rätt till.
- NC välkomnar även förslaget om en individuell studieplan för nyanlända elever som börjar svensk skola i åk 7-9. NC menar dock att den individuella studieplanen ska upprättas i samråd med studie- och yrkesvägledare och elevhälsan.

Anpassning av utbildningen (betänkandets avsnitt 5.4)

Att ge ökade möjligheter till anpassning av nyanlända elevers utbildning kan vara högst nödvändigt, men NC vill poängtera att denna anpassning måste utgå ifrån elevens förutsättningar och behov. Enligt granskningar, rapporter och vår erfarenhet är det vanligt att nyanlända elevers utbildning snarare anpassas efter organisationens förutsättningar än elevens behov. Avsaknad av lärare, fulla klasser eller andra liknande förklaringar får aldrig vara anledningar till att nyanlända elever inte får den undervisning de har rätt till. Här nedan förtydligar NC vilka tillägg och förtydliganden som behövs.

Risk att anpassad timplan fattas på godtyckliga grunder

Utredningen föreslår att rektor, om det finns särskilda skäl, kan fatta beslut om anpassad timplan som innebär att nyanlända elever i åk 7-9 får ges mer undervisning i utvalda ämnen än övriga elever i samma årskurs hos huvudmannen. Detta ska ske genom en omfördelning av undervisningstiden. Enligt utredningen ska ett beslut om anpassad timplan enbart kunna fattas efter att en elevs kunskaper har bedömts. NC menar att med tanke på att kartläggning av nyanlända elevers kunskaper i de olika ämnena idag inte är obligatorisk så finns det en stor risk att besluten om anpassad timplan fattas på godtyckliga grunder. Detta föranleder att NC att föreslå att ämneskartläggning steg 3 blir obligatorisk för elever i åk 7-9 samt att steg 1-3 blir obligatoriska på språkintröktionsprogrammet.

Det finns även en risk att besluten om anpassad timplan inte omprövas kontinuerligt vilket kan vara begränsande och leda till att nyanlända elever inte får den undervisning de har rätt till. NC menar därför att anpassad timplan behöver dokumenteras i elevens långsiktiga individuella studieplan (se nedan) så det tydligt framgår vilka ämnen eleven ska få undervisning i och när för att eleven ska kunna uppnå gymnasiebehörighet så snabbt som möjligt.

Rektorer har generellt stora svårigheter att tolka innebörden av insatsen prioriterad timplan. Dessa svårigheter bör tas i beaktande *innan* anpassad timplan eventuellt införs. Förslagsvis

kan prioriterad timplan och anpassad timplan fogas samman för att underlätta för rektorer och lärare att utforma en långsiktig individuell studieplan för varje elevs utbildning med målet att komma in på ett nationellt program på gymnasiet innan eleven fyller 20 år. Anpassad timplan, och/eller prioriterad timplan, kräver tydliga skrivelser i styrdokumentet så rektorer tolkningsarbete inte blir lika stort som hittills varit fallet med prioriterad timplan. Tydliga skrivelser är naturligtvis viktiga för likvärdigheten.

Undervisning i så många ämnen som möjligt

Utredningen föreslår att nyanlända elever ska få undervisning i minst 10-12 ämnen. NC anser att det är av yttersta vikt att elever får undervisning i så många grundskoleämnen som möjligt och att målet ska vara godkänt betyg i 16 ämnen. NC vill även poängtera att fler ämnen än svenska eller svenska som andraspråk, matematik, engelska och idrott och hälsa bör vara obligatoriska. SO-ämnen som samhällskunskap och historia samt även något NO-ämne bör vara obligatoriska. Argument för detta återfinns i skolans demokratiuppdrag och målen i läroplanens första och andra kapitel. Argument är även att studier av flera ämnen ger möjlighet att delta i ämnesövergripande undervisning där eleverna kan utveckla språk och ämneskunskaper parallellt. Fler ämnen kan alltså stödja språkutvecklingen.

Anpassning kräver kartläggning i de olika ämnena

För välgrundade beslut om anpassad timplan menar NC att Skolverkets kartläggningsmaterial steg 3, det vill säga kartläggning av elevers kunskaper i de olika skolämnena, bör vara obligatoriskt att genomföra *innan* beslut om anpassad timplan fattas. Detta är av stor vikt eftersom den inledande bedömningen genom steg 1 och steg 2 inte ger tillräcklig information om elevens kunskaper för att man ska kunna fatta välgrundade beslut för elevens långsiktiga individuella studieplan. För att säkerställa att den individuella studieplanen är aktuell bör den revideras kontinuerligt, vilket innebär att beslutet om anpassad timplan bör omprövas vid samma tillfälle. Förslagsvis kan detta ske i samband med utvecklingssamtal.

Vikten av studie- och yrkesvägledare

NC vill i detta sammanhang lyfta fram vikten av att studie- och yrkesvägledare är med och upprättar de individuella studieplanerna för nyanlända elever i åk 7-9 vilket även innebär att de behöver involveras i besluten om anpassad timplan. Att gymnasieskolor inte alltid har möjlighet att erbjuda undervisning i alla grundskoleämnen bör tas i beaktande då beslut om anpassad timplan fattas så beslutet inte försvårar för elever att nå gymnasiebehörighet.

Studie- och yrkesvägledare besitter viktig kompetens om utbildningssystemet och kan utöver att vara med under upprättandet av individuella studieplaner även ge anpassad vägledning för nyanlända elever. Dock vill vi då lyfta behovet av kompetensutvecklingsinsatser för studie- och yrkesvägledare då många saknar relevant kunskap om studie- och yrkesvägledning för nyanlända elever.

Elevhälsans betydelse

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. Samtidigt visar Skolinspektionens granskningar att det finns skolor där rutinerna för stöd inte används i arbetet med nyanlända elever vilket innebär en förhöjd risk för att skolan varken upptäcker eller åtgärdar stödbehov hos nyanlända.

Vid mottagandet av nyanlända elever och vid upprättande av individuella studieplaner och beslut om anpassad timplan kan elevhälsan samt specialpedagoger och speciallärare spela en stor roll, vilket inte synliggörs i utredningens förslag. De nyanlända elever som är i behov av särskilt stöd behöver fångas upp snabbt vilket kräver att elevhälsans personal samt lärare och speciallärare/specialpedagoger har goda förutsättningar och lämplig kompetens för att kunna utreda och analysera elevernas behov samt planera, genomföra och följa upp insatser. Extra viktigt är detta för den grupp elever med kort skolbakgrund som ska påbörja läs- och skrivinläringen vilket ställer höga krav både på organisation och på genomförande av undervisningen. NC vill även lyfta fram logopedier som en viktig profession som kan bidra med viktig kompetens så att nyanlända elever i behov kan få adekvat stöd i sin språk-, läs- och skrivutveckling. Läs gärna mer i NCs remissyttrande gällande Läsa-skriva-räkna-garantin¹ (SOU 2016:59).

Lgr 11 är utbildningssystemets lägstanivå

NC vill understryka att målen som skrivs fram i grundskolans läroplan är vårt samhälles lägstanivå när det gäller medborgarnas utbildning. Även nyanlända elever, oavsett kort eller god skolbakgrund, har rätt att utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Av den anledningen menar NC att det verkligen måste föreligga särskilda skäl för att kunna använda anpassad timplan som insats. Dessa särskilda skäl behöver därför förtydligas och exemplifieras. När det gäller elever med kort skolbakgrund kan särskilda skäl finnas medan elever med god skolbakgrund kanske snarare är i större behov av en förlängd grundskoleutbildning inom ramen för gymnasieskolan än att man anpassar timplanen genom att plocka bort ämnen. Även om 12 godkända betyg är tillräckligt för att komma in på ett nationellt program, enligt gymnasieutredningens förslag, kan det vara begränsande för en del elever. Att få möjlighet att få betyg i 16 ämnen kan vara motivationshöjande då det ger eleven ett högre meritvärde och större möjligheter att komma in på det program eller den skola eleven önskar. Därför är det av största vikt att besluten om anpassad timplan fattas på

¹ <http://www.andrasprak.su.se/om-oss/nc-tycker-till/remissyttrande-angående-lasa-skriva-rakna-garantin-1.315175>

individnivå i samråd med studie- och yrkesvägledare som har den kompetens om skolsystemet som krävs för att möjliggöra en långsiktig planering för varje elevs kunskapsutveckling, utformad efter elevens individuella förutsättningar.

Asylsökande elevers rätt till utbildning

NC vill passa på att lyfta frågan om asylsökande elevers rätt till utbildning, som till skillnad från alla andra ungdomars rätt till utbildning, upphör när eleven fyller 18 år i stället för 20 år. NC betonar starkt att även asylsökande elever bör ha rätt till utbildning tills dess de fyller 20 år.

Förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet (5.5)

NC delar utredningens slutsatser om att en förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet är avgörande för nyanlända elevers skolframgång. Förslaget är mycket positivt men NC påpekar att denna förstärkta rätt bör gälla *alla* nyanlända elever, inte enbart elever i åk 7-9. De problem kring studiehandledning på modersmålet som utredningen beskriver förekommer på alla skolor oavsett stadie. Om förslaget skulle gälla alla nyanlända elever skulle hanteringen underlättas för huvudmän och skolor. Svårigheter att avgöra ifall studiehandledning på modersmålet är extra anpassning eller särskilt stöd (som kräver åtgärdsprogram) är lika påtagliga oavsett om eleverna går i åk 1-6 eller i åk 7-9. Dessutom bör man komma ihåg vikten av tidiga insatser där studiehandledning på modersmålet är en insats som troligtvis leder till att fler elever i förlängningen når godkända betyg i åk 9.

NC vill i detta sammanhang påpeka att även nyanlända elever i gymnasieskolan av samma anledning – ökade möjligheter till skolframgång – bör få en förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet oavsett om de går på introduktionsprogram eller nationella program.

Studiehandledning på svenska

Intressant är också förslaget om att studiehandledning även ska kunna ges på svenska om det, t.ex. efter några års skolgång i Sverige, bedöms vara elevens starkaste skolspråk. Här föreslår NC att det tydliggörs att studiehandledning på svenska dessutom kan vara en insats skolan skulle kunna använda sig av efter det att eleven inte längre definieras som nyanländ om eleven har detta behov.

Ökat statligt ansvar för studiehandledning

NC vill i sammanhanget lyfta frågan om ökad tillgång till, och ökat statligt ansvar för, modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet. NC har i ett annat remissyttrande (Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning, SOU 2017:44) lagt

fram förslag om att staten bör ta ett ökat ansvar för att exempelvis vara utförare av fjärrundervisning i modersmål och studiehandledning i interaktiv form. I det yttrandet föreslår NC dessutom tvåspråkig ämnesundervisning via fjärrundervisning så nyanlända elever kan få delvis fjärrundervisning i exempelvis matematik, SO och NO på deras starkaste språk. NC föreslår även att man parallellt med den tvåspråkiga ämnesundervisningen via fjärrundervisning bygger upp en resursbank av flerspråkiga lärresurser som alla landets elever och lärare kan ha tillgång till. Extra viktigt är detta nu när Skolverket har beslutat att lägga ner webbplatsen Tema Modersmål från januari 2018.

Skriftligt omdöme i stället för terminsbetyget F samt bedömningsstöd (6.6)

NC välkomnar verkligen förslaget att en nyanländ elev som ej uppnår kraven för betyget E inte ska få ett terminsbetyg utan i stället få ett skriftligt omdöme om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i ämnet. En fråga som väcks är dock om, och i så fall hur, detta påverkar elevens slutbetyg i åk 9 samt hur läraren/skolan dokumenterar detta i betygskatalogen vid slutbetyg. Ett förslag är att slutbetyg för åk 9 i stället sätts när eleven uppnår kunskapskraven för åk 9 i ett ämne oavsett om eleven går i åk 9 eller om eleven går på ett introduktionsprogram.

Att utredningen föreslår att Skolverket ska få i uppdrag att ta fram ett generellt bedömningsstöd för att underlätta för lärare att sätta ett skriftligt omdöme är välkommet men NC ställer sig tveksamma till om ett generellt bedömningsstöd ger tillräckligt stöd. Då de skriftliga omdömena ska formuleras i förhållande till kunskapskraven i de olika ämnena menar NC att det är nödvändigt med ämnesspecifika bedömningsstöd. Till dessa skulle bedömda elevexempel kunna knytas och på så sätt gynna alla lärare, även de som inte undervisar nyanlända elever men som ändå behöver stöd/hjälp att förtydliga, konkretisera och exemplifiera progressionen i kunskapskraven.

En statlig utredning bör tillsättas om ämnena svenska och svenska som andraspråk (6.7)

I betänkandet lyfts problemet med att ämnet svenska som andraspråk inte är anpassat till nyanlända elevers förutsättningar och behov. Dessutom saknas 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. Denna problembild delar NC och en utredning av skolämnen svenska och svenska som andraspråk är därför högst nödvändig och mycket efterlängad.

Vilka är "invandrarelever"?

I detta sammanhang vill NC lyfta begreppet "invandrarelever" som används i Skolförordningen (SFS 2011:185, 5 kap, §14) som den tredje elevgrupp som är berättigade till undervisning i svenska som andraspråk. I utredningen används beteckningen "invandrarelever" både för elever som har invandrat till Sverige och för elever som kan vara födda i Sverige (s. 225). Att begreppet invandrarelev saknar vedertagen definition i skolans författningar är en del av problemet med att avgöra vilka elever som har rätt till undervisning i svenska som andraspråk. En del rektorer menar att invandrarelever är elever som själva invandrat medan Skolverket som svar på frågan menar att begreppet invandrarelev snarare ska tolkas utifrån den statliga utredningen "Begreppet invandrare - användningen i myndigheters verksamheter" (Ds 2000:43) där det framkommer att begreppet invandrare inte enbart används gällande personer som själva har invandrat. När begreppet används i skolsammanhang har det, enligt utredningen Ds 2000:43, omdefinierats till att innefatta elever berättigade till modersmålsundervisning. Det verkar alltså som att i andra bestämmelser i skolans författningar så avses invandrarbegreppet inkludera såväl första- som andragenerationens invandrare, alltså även elever som kan vara födda i Sverige. Det vore därför ett viktigt tillägg till utredningen att antingen föreslå en omformulering eller definiera skolförordningens begrepp "invandrarelev" när man utreder svenskämnen och målgruppen som enligt nuvarande förordning har rätt till undervisning i svenska som andraspråk.

Stöd för att koppla *Bygga svenska* till kursplanen i sva (6.7)

Utredningen föreslår att 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. Att lärare som undervisar nyanlända elever har stora svårigheter att anpassa kursplanen i svenska som andraspråk till undervisning av elever som är nybörjare i svenska språket är känt sedan länge och därför är ett komplement till *Bygga svenska* oerhört välkommet. NC föreslår en vägledning som utformas utifrån resonemang kring olika praktiktära scenarier. Resonemangen ska stödja skolledare och lärare att ta fram ett gott beslutsunderlag.

Dock är en vägledning till hur *Bygga svenska* ska användas inte tillräckligt då *Bygga svenska* inte utgår ifrån kursplanen i svenska som andraspråk. NC föreslår därför även ett kompletterande material med tillhörande elevexempel för att konkretisera kursplanen i sva på väg mot ett godkänt betyg.

Utredningen föreslår även att Skolverket ska få i uppdrag att ta fram ett stödmaterial i alfabetisering och läs- och skrivinläring för lärare som undervisar i åk 7-9 och på språkintruktionsprogrammet, vilket NC också välkomnar.

Kompetensutveckling och fortbildning

Utredningen lyfter återkommande vikten av och efterfrågan på kompetensutveckling i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt och behörighetsgivande utbildning i svenska som andraspråk men lägger inga egna förslag då detta berörs av andra pågående utredningar. NC understryker att det finns ett oerhört stort behov av kompetenshöjande insatser och delar utredningens förhoppning om att olika aspekter av flerspråkiga och nyanlända elevers lärande lyfts in i lärarutbildningen och att grundlärarutbildningen F-3 och 4-6 görs om så det blir möjligt att få behörighet i svenska som andraspråk. NC vill även påpeka vikten av kompetensutvecklingsinsatser för personal inom elevhälsan, studie- och yrkesvägledare samt för skolledare och huvudmän.

Individuell studieplan (7.6)

Att upprätta en individuell studieplan redan under årskurs 7-9 är ett viktigt förslag. NC delar utredningens slutsats att en sådan plan troligtvis leder till en mer effektiv och kvalificerad utbildning och smidigare övergångar för nyanlända elever både mellan olika grundskolor och mellan grundskola och gymnasieskola. Utredningen resonerar här kring problematiken med att överföra dokumentation mellan skolor och skolhuvudmän. NC menar att det behövs tydlig systematik och tydligt stöd för överföringen, gärna digitaliserat och på nationell nivå, så att alla skolhuvudmän kan ha tillgång till all tidigare dokumentation.

Mer flexibelt mottagande till introduktionsprogrammen (8.4)

NC välkomnar förslaget som innebär en möjlighet för nyanlända elever i gymnasieskolan att gå programriktat individuellt val. NC välkomnar även förslaget som innebär en tydligare rätt för nyanlända elever att börja individuellt alternativt och yrkesintroduktion när de uppnått en viss nivå i det svenska språket. NC menar dock att denna nivå behöver konkretiseras, förslagsvis med hjälp av Skolverkets bedömningsstöd *Bygga svenska*, för att exemplifiera vad "tillräckliga språkkunskaper för att tillgodogöra sig utbildningen" kan innebära. NC vill även poängtera att Skolverkets kartläggningsmaterial steg 1 och steg 2 bör vara obligatoriskt att använda även på språkintrödnings när helt nyanlända elever tas emot. Även steg 3, ämneskartläggning, bör vara obligatorisk när man upprättar den individuella studieplanen för elever som inte har en sådan från grundskolan. Dessutom borde förslaget om anpassad



timplan, som gäller grundskolans åk 7-9, rimligtvis innebära att även nyanlända elever på språkintröduktion ska ges undervisning i minst 10-12 ämnen.

NC vill även påpeka att det finns ett stort behov att tydliggöra styrdokumenterna gällande rätten för nyanlända elever som går språkintröduktion att även läsa enstaka kurser på nationella program. För att sådana studier ska kunna bli praktiskt möjligt är förslaget om förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet högst relevant även för elever i gymnasieskolan oavsett om de går på språkintröduktion eller inte.

I framtagandet av detta yttrande har medverkat Anna Kaya, medarbetare på NC.

Stockholm 2017-10-25

Karin Sandwall, föreståndare