



## Rektor

Ann Catrin Lagerkvist  
Tekn dr, Utredare  
Områdeskansliet för humaniora, juridik och  
samhällsvetenskap

Utbildningsdepartementet

## Yttrande över promemorian *Utbildning för nyanlända elever (Ds 2013:6)*

Stockholms universitet har inbjudits att yttra sig över promemorian *Utbildning för nyanlända elever (Ds 2013:6)*.

Vicerektor uppdrog åt Humanistiska fakulteten och Samhällsvetenskapliga fakulteten att lämna förslag till yttrande. I beredningen av detta ärende har Professor Nihad Bunar och doktorand Jenny Nilsson från Barn- och ungdomsvetenskapliga institutionen, föreståndare Inga-Lena Rydén från Nationellt centrum för svenska som andraspråk, Institutionen för språkdidaktik medverkat samt professor Mara Westling Allodi vid Specialpedagogiska institutionen.

### Yttrandet

#### Övergripande kommentarer

Stockholms universitet ställer sig positivt till merparten av de åtgärder och förslag som framförs och välkomnar förslagen som mycket välbehövliga då bland annat en rad av våra forskare (Bunar 2010, Axelsson och Nilsson 2013 kommande) har identifierat stora brister i hur mottagandet organiseras i landets skolor. Detta har till stora delar bidragit till att måluppfyllelsen för denna elevgrupp har varit väldigt låg. Det är en stor förlust för såväl den enskilde som för samhället.

Promemorian är till stora delar byggd på vetenskaplig forskning, vilket garanterar förslagens oberoende från politisk-ideologiska trender. Stockholms universitet har dock identifierat några förslag som skulle kunna förtydligas ytterligare och kompletteras.

Stockholms universitet välkomnar promemorians förslag till att förbättra utbildningen för nyanlända elever i den svenska skolan vad gäller mottagande, kartläggning, förbättrade möjligheter att utveckla det svenska språket samt förbättrade möjligheter att utveckla ämneskunskaper. Cirka 20 procent av alla elever i den svenska skolan är flerspråkiga och då 63 procent av dessa inte når gymnasiebehörighet (2010) så välkomnar Stockholms universitet de satsningar som föreslås beträffande kompetensutvecklingsinsatser inom språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt för alla ämneslärare såväl som för skolledare. Gruppen

modersmållärare bör inkluderas i denna satsning. Ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt gynnar alla elever och är en förutsättning för att andraspråkeleverna ska ha en rimlig möjlighet att klara kunskapsmålen som finns.

Stockholms universitet välkomnar förslaget avseende en försöksverksamhet om utökad undervisningstid under 2013-2016 för att i en utvärdering se över konsekvenserna av en sådan åtgärd.

Det är också mycket välkommet att ett nationellt kartläggningsmaterial för alla ämnen och alla skolformer utarbetas. Ett sådant nationellt kartläggningsmaterial är sedan länge efterfrågat.

Mycket välkommet är garanterad undervisningstid och möjligheten till prioriterad timplan under max ett år vid behov. Förslaget problematiseras dock nedan.

Stockholms universitet välkomnar förslaget att elevers undervisningstid i förberedelseklass i visst ämne ska avbrytas så snart eleven bedöms ha tillräckliga kunskaper för att kunna delta i den ordinarie undervisningen. Utifrån ett språkutvecklings- såväl som ur ett integrationsperspektiv ser vi förslaget som en självklar och konsekvent åtgärd.

#### *Organisering inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan*

I promemorian sägs det i stort sett ingenting om hur mottagandets organisering inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan skulle kunna förbättras, trots att dessa skolformer uttryckligen nämns som utredningens målområden. För närvarande organiseras mottagande inom ramen för Språkintruktionsprogrammet (ersatte IVIK) och Stockholms universitet efterlyser en diskussion av detta programs ändamålsenlighet för nyanländas utbildningsbehov samt förslag till förbättringsåtgärder.

#### *Ämnena svenska som andraspråk och svenska samt lärarkompetens*

En nyanländ elev behöver läsa ämnet svenska som andraspråk. Stockholms universitet ifrågasätter användningen av ämnesbegreppen svenska/svenska som andraspråk i Ds 2013:6. Kompetensen i lärarutbildningen skiljer sig vad gäller svenska och svenska som andraspråk. I grundskolans kursplaner finns ringa skillnader i beskrivningen av de två ämnena men lärarens i svenska som andraspråks kunskap om andraspråkelevers behov av stöttning och utveckling av bl.a. bas och utbyggnad i språket är en oumbärlig grund för elevens hela skolgång och måluppfyllelse. Stockholms universitet förordar i sammanhanget en tydligare skrivning av behörighets- och kompetenskrav för lärare inom alla skolformer som undervisar nyanlända i svenska som andraspråk och menar att 90 högskolepoäng (hp) bör vara ett behörighetskrav för att undervisa i förberedelseklass.

Statsbidrag som ger förutsättningar för fler timmar undervisning i svenska som andraspråk för nyanlända under första skolarbetet välkomnas - men Stockholms universitet önskar förtydligande i skrivningarna vad gäller vilket svenskämne som avses.

### *Organisation*

Det saknas ofta både gemensamma riktlinjer och dialog i kommuner om hur undervisning ska organiseras och bedrivs, vilket gör att enskilda rektorer och lärare bär hela ansvaret såväl för mottagandet av elever som för att ge dem en ändamålsenlig undervisning. Stockholms universitets kontakter med verksamheter kring nyanlända elever visar på ett stort behov av kompetensutveckling på olika kommunala beslutsnivåer i landets kommuner vad det gäller organisatoriska strukturer för nyanlända. Viktigt för kommuner att beakta är att oavsett organisation ska förslagen i Ds 2013:6 kunna vara genomförbara.

### Kommentarer till förslagen

#### 2. Författningsförslag.

##### *Förberedelseklass*

Stockholms universitet föreslår att regeringen utfärdar föreskrifter med uttryckligt förbud mot inrättandet av skolor eller skolliknande organisatoriska former som enbart har asylsökande och/eller nyanlända barn med PUT som elever. Dessa former är segregering, de motverkar pedagogisk och social integration, de bidrar till stigmatisering och bygger enbart på ekonomiska hänsyn. Utredningen kan visserligen tolkas på detta sätt ("Undervisning i förberedelseklass skall så långt det är möjligt såväl lokalmässigt som verksamhetsmässigt äga rum i nära anslutning till annan undervisning, om det inte finns särskilda skäl för annan placering" 5e§), men ett förtydligande och ett uttryckligt förbud skulle klargöra vad som är tillåtet.

##### *Följändringen i bestämmelserna för introduktionsprogrammet språkintröduktion*

Formuleringen "nyanlända ungdomar" är tydliggörande men vi vill uppmärksamma att en språkintröduktion bör rikta sig till samtliga elever som behöver en utbildning med tyngdpunkt i ämnet svenska som andraspråk. Ämnet svenska bör aldrig vara aktuellt att läsa för sent nyanlända ungdomar, förutom för gruppen elever som har svenska som modersmål men som bott utomlands. De senare bör delta i ett annat introduktionsprogram. Detta behöver förtydligas så att eleverna får lärare med adekvat kompetens. Flera av dem som flyttas över från grundskolan utan att ha nått målet i svenska språket och i andra ämnen vittnar om upplevelser av en mer segregering inom gymnasieskolan jämfört med grundskolan. Möjligheten att läsa ämnen integrerat i ordinarie klass försvinner vid övergången till språkintröduktionen. Stockholms universitet vill lyfta fram värdet av att lärare med adekvat kompetens<sup>1</sup> får ansvar för att eleverna inom ramen för språkintröduktionen får den

---

<sup>1</sup> Behöriga ämneslärare med kunskap om språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt tillsammans med lämplig lärarbehörighet för uppdrag gällande ämnet modersmål och för studiehandledning.

snabbaste och mest effektiva stöttningen för att komma vidare i sin utbildning - oavsett om det är en yrkesutbildning, ett nationellt program eller inom ramen för vuxenutbildningen.

### *Förlängd skolplikt*

Förlängd skolplikt gynnar sent anlända elevers möjlighet att nå samtliga kunskapsmål för att komma vidare i studier. Ändringar behöver dock göras i de ekonomiska ersättningssystemen så att en elev som exempelvis nått målen för grundskolan vårterminen hen fyller 18 har möjlighet att finansiera gymnasiestudier under de tre kommande åren. Förordningar behöver justeras så att även vuxenutbildningen öppnas för elever som vid denna ålder av sociala skäl eventuellt passar bättre inom vuxenutbildningen.

## 5. Definitioner

Definitionen nyanländ behöver en avgränsning. Stockholms universitet vill dock påpeka att även grupper av elever som inte omfattas av definitionen kan behöva samma språkliga stöttning som så kallat nyanlända. Förskolan är en frivillig skolform där inte alla barn deltar. Även för elever som gått i förskolegrupp och/eller förskoleklass och börjar sin skolgång i årskurs 1 kan behovet av stöttning i den pågående språkutvecklingen vara stort. Rådande segregering sociala strukturer gör att det finns förskolor där varken någon i personalgruppen eller i gruppen föräldrar har svenska som modersmål. Det finns också förskolor där ingen i personalgruppen har kompetens vad beträffar flerspråkighet och barns andraspråksutveckling. Det finns också barn som inte går i förskola av olika skäl och enbart hör och använder modersmålet hemma. Dessa olika förhållanden kan leda till att en del barn knappt har påbörjat sin andraspråksutveckling när de startar årskurs 1. De har inte den språkliga bas som jämnåriga barn har (8 000-10 000 ord vid skolstart, Viberg 1993). Basen är grunden för språkets utbyggnad, som i sin tur är en förutsättning för att med muntligt och skriftligt språk uttrycka kunskaper i alla skolans ämnen. Att bygga upp en språklig bas på andraspråket, som motsvarar den språkutveckling som barn med svensk bakgrund har vid sjuårsåldern, tar flera år. Utöver det så ska den språkliga utbyggnaden ske parallellt, vilket är mycket krävande. Många av dessa elever har därmed liknande behov som nyanlända som är födda i ett annat land. Därför behöver även denna grupp omfattas av liknande åtgärder som gäller för gruppen nyanlända. Denna stöttning bör ske av lärare som har kompetens i ämnet svenska som andraspråk, eventuellt via modersmålet genom studiehandledning.

Elever är i genomsnitt äldre vid ankomsten till svenska skolan än för några år sedan. De kan behöva stöttning under en längre tidsperiod än fyra år eftersom de har kortare tid för att lära sig språkets bas och utbyggnad parallellt med att de ska nå målen för övriga ämnen som krävs för att de ska få behörighet till ett nationellt program eller yrkesprogram.

Elever som är äldre än åtta år och som inte är läs- och skrivkunniga kan behöva den undervisning och den stöttning som finns för nyanlända under en längre tidsperiod än fyra år. Stockholms universitet önskar tydligare skrivningar vad gäller elever som efter fyra år i svensk skola inte räknas till gruppen nyanlända men som har behov av stöd i olika ämnen via modersmålet av studiehandledare. I vissa fall kommer beslut att krävas om förlängd tid i förberedelseklass och extra stödinsatser.

I det här sammanhanget bör nämnas att Stockholms universitet anser att det är angeläget att höja kompetensen bland modersmållärare i den svenska skolan, både vad gäller språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt såväl som ämneskunskaper. All forskning visar att en fortsatt utveckling av modersmålet gynnar all språkutveckling.

Stockholms universitet vill också i det här sammanhanget understryka att det är önskvärt att med hjälp av statliga medel skapa likvärdiga förutsättningar på nationell nivå för att ge nyanlända elever - och de andra ovan nämnda grupperna - kvalitativ studiehandledning på modersmålet så att dessa elever får en reell möjlighet att fortsätta utveckla sina ämneskunskaper mot målluppfyllelse enligt kursplanen.

## 5.2 Bedömning av elevers kunskaper

Stockholms universitet ser fram emot ett välfungerande kartläggningsmaterial på nationell nivå med tydliga instruktioner till kartläggarna, och som visar både elevens språkutveckling i det svenska språket som kunskapsbakgrund och förväntad utveckling i alla skolans ämnen. För att en kvalitativt god kartläggning ska kunna genomföras bör en kartläggning involvera både lärare i svenska som andraspråk, ämneslärare, modersmållärare - samt i de högre åldrarna även studie- och yrkesvägledare. För de äldre eleverna ska en individuell studieplan formuleras efter introduktionssamtal och kartläggning. Studieplanerna är levande dokument som ständigt behöver revideras utifrån faktisk språkutveckling samt i takt med kunskapsprocessen att nå målen i olika ämnen. Stockholms universitet vill understryka att den första kartläggningen som ska ske inom två månader, alltid bör följas av en kontinuerlig kartläggning bl.a. genom formativ bedömning. Det är Stockholms universitets erfarenhet att elever utifrån deras förutsättningar och socioemotionella omständigheter avseende att ha anlänt till ett nytt land med ett nytt språk, nytt skolsystem, en annan skolkultur och syn på lärande - ofta inte har möjlighet att visa faktiska kunskaper under en så kort period som två månader. Att alltför skyndsamt göra en kartläggning kan således leda till behov av omplaceringar efter kort tid på grund av att eleven exempelvis inte gått framåt i den takt man förväntat eller att eleven visar styrkor som den första kartläggningen inte fångade. En kartläggning av elevens bakgrund måste vara utgångspunkten för att sedan kunna avgöra i vilka ämnen en elev ska kartläggas. I inventeringen av bakgrunden bör även identifieras de strategier och förmågor en elev har.

Utredningen föreslår att kartläggningen av elevernas tidigare kunskaper skall göras inom två månader från elevens ankomst till skolan och att kartläggningen (tillsammans med andra förutsättningar) skall ligga till grund för elevens placering i en årskurs. Stockholms universitet föreslår att lagtexten i stället stipulerar en kartläggning i två steg. Det första inom två månader och den andra inom sex månader för att försäkra sig om att kartläggningen verkligen har gjorts på djupet. Båda skall göras i undervisningssammanhang. Kartläggningen ska inte anta formen av ett gesällprov och därför skall resultatet frikopplas från årskursplaceringen. Att slentrianmässigt förlita sig på kartläggningen innebär en risk för att förlita sig på en teknik som kanske inte är anpassad till alla elevers förutsättningar. Risken finns också att graden av elevens kognitiva utveckling förbises. Placeringen bör till övervägande del grundas på elevens ålder samt ske i samråd med vårdnadshavarna. Till skillnad från utredningen - som lägger beslutsmakten helt och hållet i rektorns händer - föreslår Stockholms universitet att

vårdnadshavare inte bara skall få yttra sig (5d§), utan måste ge sitt samtycke till årskursplaceringen.

#### 5.4 Prioriterad timplan

Att använda sig av en prioriterad timplan kan ge en ökad möjlighet för elever med begränsad skolbakgrund att snabbare och med mer stöttning lära sig att skriva och läsa svenska. Beslut om prioriterad timplan ska enligt promemorian inte få inskränka elevens möjligheter att nå de kunskapskrav som minst ska nås och eleven ska därutöver utvecklas så långt som möjligt. Detta tolkas som att avvikelser för kunskapskrav inte ska kunna göras. Stockholms universitet anser att denna skrivelse till viss del är motsägelsefull. Om timmar tas från ett ämne till förmån för ämnet svenska som andraspråk bidrar den minskade undervisningstiden i det ämnet samt den språkutvecklingsfas eleven befinner sig i, till att eleven inte kan uppnå godkända betygsnivåer i alla ämnen. Stockholms universitet menar att ett tematiskt ämnesövergripande arbetssätt gynnar denna elevgrupp i högre grad än en prioriterad timplan. Lärarnas arbetssätt och förhållningssätt har en mer avgörande betydelse för elevens studieframgång än vad en prioriterad timplan kan tänkas ha.

#### 5.5 Förberedelseklass

Stockholms universitet ser det som en god och självklar föresats att en elev inte ska vara placerad i en förberedelseklass längre än nödvändigt, men vi är tveksamma till begränsning av tiden i förberedelseklass till ett eller max två år om inte fortsatt rätt till stöttning betonas. Stöd bör vara garanterat även efter tiden i förberedelseklass för elever som saknar läs- och skrivkunskaper och kunskaper i en majoritet av den svenska skolans ämnen och som anländer sent under grundskoletiden.

Begreppet förberedelseklass är idag laddat med negativa föreställningar som inte gynnar eleverna och kopplas ofta samman med en förlegad syn på nyanländas skolgång. Studier visar att många lärare saknar behörighet både i ämnet svenska som andraspråk och i övriga ämnen, att äldre lärare som inte klarar av att ha helklass ibland placeras i förberedelseklass och att lärare som behöver fylla ut sin tjänst får viss procent i förberedelseklass (Skolinspektionen 2009:3, 2010:16 och Vetenskapsrådets rapport 6:2010). Dessutom finns olika beteckningar på ”förberedelseklass” i olika kommuner och skolor. Eftersom det i förslaget är tydligt att nyanlända ska placeras i ordinarie klass bör det nya begreppet undvika att anspela på ”klass”.

Det är av vikt att markera den förändrade syn och de nya regler för nyanlända som Ds 2013:6 introducerar genom ett nytt begrepp och Stockholms universitet föreslår därför begreppet introduktionsgrupp. Ett nationellt fastställt begrepp säkerhetsställer viss lärarkompetens och visar syftet med verksamheten: att dessa elever deltar i introduktion till den svenska skolan inte bara beträffande språket utan även vad gäller skolsystemet och olika ämnen.

Det skulle vara önskvärt att på ett systematiskt sätt jämföra och utvärdera effektiviteten av olika organisationsformer, med tanke på att kommunerna har organiserat och förmodligen kommer att organisera verksamheten på olika sätt (t.ex. med placering i förberedelseklass eller med placering i vanlig klass). Det verkar saknas systematiska svenska studier om effekter av

olika insatser och organisationsformer. Sådana studier skulle kunna ge underlag för framtida beslut.

När det gäller placering i förberedelseklass, som föreslås bli i ett år med möjlighet till förlängning upp till två år vid synnerliga skäl, kan det vara viktigt att genom nationella uppföljningar visa hur lång tid eleverna faktiskt varit placerade i förberedelseklass. Det skulle vara olyckligt om förslaget övre gräns blev den vanliga tidsrymden för placering i förberedelseklass.

Om eleven efter att ha gått två år i förberedelseklassen inte har förutsättningar för att följa den ordinarie undervisningen så förs ett resonemang om att eleven skulle kunna vara i behov av specialpedagogiska insatser (s. 78). Det är viktigt att påpeka att man borde undvika att vänta flera år innan man upptäcker behovet av specialpedagogiska insatser hos elever i förberedelseklass. Texten nämner att ett beslut om specialpedagogiska insatser kan genomföras tidigare. Den tidigare formuleringen är dock något motsägelsefull eftersom den skulle kunna tolkas på ett olyckligt sätt, som att det är legitimt att vänta i två år innan man utreder specialpedagogiska behov hos elever som går i förberedelseklass. Vissa behov av särskilt stöd hos nyanlända elever kan vara uppenbara medan andra kan döljas av att eleverna inte kan det svenska språket. Det är viktigt att uppmärksamma att vissa nyanlända elever kan ha specifika läs- och skrivsvårigheter som borde identifieras på ett tidigt stadium.

## 5.7 Skolplikt

Stockholms universitet är kritisk till förslaget om förlängd skolplikt då vi anser att problemet inte är att de nyanlända eleverna inte vill gå i skolan – forskningen visar att det förhåller sig precis tvärtom – utan att utbildningssystemet inte har anpassat sin verksamhet till de nyanländas individuella förutsättningar och behov såsom Skollagen stipulerar. Att tvinga de nyanlända att gå i skolan ytterligare två år lägger på ett olyckligt sätt skulden för utbildningsmisslyckandet på dem själva och ger ett sken av att nyanlända barn och deras föräldrar är ointresserade av skolkarriären. Stockholms universitet anser att förslaget om utökad undervisningstid och prioriterad timplan samt en i övrigt genomtänkt organisatorisk och pedagogisk struktur för mottagande av de nyanlända - kommer att göra obligatorisk skolplikt överflödigt som incitament till en fortsatt skolkarriär.

## 6.2 Ekonomiska konsekvenser

De riktvärden som anges i 6.2 gällande kostnaderna för bedömning och kartläggning ställer sig Stockholms universitet frågande till. En genomsnittlig tid om 70 min/elev och ämne bäddar inte för en kvalitativt god kartläggning av språk och ämnen. Stockholms universitet finner denna skrivning otydlig. Fungerande kartläggning kräver samverkan mellan flera lärarkategorier, framför allt modersmåls lärare i samarbete med ämneslärare. Kartläggningen bygger på flera moment såsom på samtal med eleven och klassrumsobservationer, på en bedömning av de fyra språkliga färdigheterna tala, läsa, skriva, lyssna och slutligen en bedömning av övriga ämnen. En kartläggning av ämnen inbegriper både ämnesinnehåll och ämnesspråk. Skolverkets uppdrag består i att ta fram ett kartläggningsmaterial för alla ämnen,



men lärare som utför kartläggning av bakgrund och kartläggning av ämnen måste ha kompetens att avgöra vilka ämnen som ska kartläggas utifrån just bakgrunden.

Eftersom inrättande av förberedelseklass är frivilligt för kommuner tillämpas inte kommunal finansieringsprincip. Att ta emot ett större antal nyanlända elever kräver olika typer av resurser som promemorian vill förstärka. Därför borde viss ekonomisk ersättning ges för mottagande, kartläggning och för studiehandledningsresurser. Oavsett om eleven placeras i ordinarie klass direkt efter kartläggning eller i förberedelseklass, krävs språklig stöttning av lärare med kompetens i svenska som andraspråk samt stöd på modersmålet via studiehandledning.

Detta beslut är fattat av rektor, professor Astrid Söderbergh Widding, i närvaro av chefsjurist Jenny Gardbrant. Studeranderepresentanter har informerats och haft tillfälle att yttra sig. Övrig närvarande har varit Angelica Åberg, Ledningskansliet (protokollförare).

Astrid Söderbergh Widding

Ann Catrin Lagerkvist





Stockholms  
universitet