

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet2015-01-30
1 (6)
Dnr 2013-224

Delrapportering av uppdrag om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska eller svenska som andra språk för nyanlända elever i grundskolan

U2013/5639/GV, U2014/1674/S, U2014/2097/S

Härmed lämnas en delrapportering av uppdrag i enlighet med regleringsbrevet för budgetår 2014, och förordning (2013:69) om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska och svenska som andra språk för nyanlända elever i grundskola.

Höstterminen 2013 var första gången som huvudmän kunde delta i försöksverksamheten. Totalt deltog 95 huvudmän med sammanlagt 3 253 elever i årskurserna 6-9. Till vårterminen sjönk deltagandet till 79 deltagande huvudmän med 2 699 deltagande elever. Höstterminen 2014 ändrades förutsättningarna då huvudmännen tilläts inkludera elever i samtliga grundskolans årskurser. Vidare höjdes även det maximala bidragsbeloppet per elev från 5 000 kronor till 7 000 kronor. Trots dessa förändringar sjönk åter deltagandet. Totalt deltog 67 huvudmän med sammanlagt 2491 elever.

Skolverket har i uppdrag att anlita en extern aktör i syfte att utvärdera den verksamhet som bedrivs enligt förordningen (2013:69) om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska eller svenska som andraspråk för nyanlända elever i grundskolan. Skolverket har delat upp detta i två delstudier som utförs av Lunds respektive Stockholms universitet.

Preliminära iakttagelser från delstudien som genomförs av Lunds universitet bygger på underlag från 74 enkätsvar med kompletterande intervjuer. De skolhuvudmän och rektorer som medverkat i enkäterna och telefonintervjuerna anser i hög utsträckning att utökad undervisning i svenska som andraspråk ökar de nyanlända elevernas chanser att nå målen för undervisningen i grundskolan. Samtidigt tyder de preliminära resultaten på att verksamheten organiseras på olika sätt och att detta motiveras utifrån olika utgångspunkter och synsätt.

Det kan exempelvis handla om de nyanlända eleverna placeras i en befintlig klass där den ordinarie undervisningen i svenska sker tillsammans med övriga elever, och där den utökade svenskundervisningen sker i en separat grupp. Ett annat sätt att organisera är att alla nyanlända elever sätts i en separat klass där all undervisning i svenska, ordinarie såväl som utökad, sker separerat från övriga elever.

Resultaten tyder också på att de olika sätten att schemalägga försöksverksamheten skapar olika villkor för undervisningen i och lärandet av svenska som andra språk genom att tiden för undervisningen antingen läggs under halvdagar alternativt bryts ner till flera mindre tillfällen. Vidare har de medverkande huvudmännen och skolorna väldigt skiftande system för utvärdering av den utökade undervisningens betydelse. Det kan vara resultatbaserat eller grunda sig på hur inkluderade eleverna känner sig.

Det finns indikationer på att vissa huvudmäns sätt att organisera utökad svenskundervisning inte är förenlig med det nuvarande regelverket för försöksverksamheten. Många huvudmän har organiserat extra undervisning i svenska för nyanlända elever i förberedelseklasser och försöksverksamheten kan inte ske inom förberedelseklassen. Skolverket kommer att följa upp detta inom ramen för vårt ordinarie kontroll och uppföljningsarbete. Att huvudmän inte kan organisera verksamheten i förberedelseklassen är även den vanligaste anledningen att huvudmän väljer att inte delta samt till att deltagandet i försöksverksamheten minskat. Skolverket anser att regelverket bör ses över för att skapa möjligheter för fler huvudmän att delta. Brist på behörig personal och allt för stor arbetsbelastning på eleverna anges också som skäl till att huvudmän valt att inte delta.

På Skolverkets vägnar

Anna Ekström
Generaldirektör

Sara Jonsson
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har Kjell Hedwall, Pia Enochsson samt ÖD Helén Ängmo i Skolverket deltagit.

Bakgrund

Skolverket har fått regeringens uppdrag (U2013/5639/GV, U2014/1674/S, U2014/2097/S) att genomföra en försöksverksamhet gällande utökad undervisningstid i svenska eller svenska som andraspråk för nyanlända elever i grundskola. Försöksverksamheten är en av flera insatser som regeringen har beslutat om i syfte att öka måluppfyllelsen för elever med utländsk bakgrund.

Uppdraget specificeras i Förordning (2013:69) om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska eller svenska som andraspråk för nyanlända elever i grundskolan (fortsättningsvis kallad förordningen) och gäller elever i grundskolans årskurs 1-9 vars utbildning som anordnas från och med höstterminen 2013 till och med höstterminen 2016.

I regleringsbrevet för 2014 anges att Skolverket ska anlita en extern aktör i syfte att utvärdera försöksverksamheten. Uppdraget ska delrapporteras till Utbildningsdepartementet senast den 1 februari 2015. En slutredovisning ska lämnas till Utbildningsdepartementet senast den 1 april 2017.

Utbildningen inom försöksverksamheten avser elever som har anlänt till Sverige och påbörjat sin utbildning i årskurs 1-9. Det finns olika sätt att definiera en nyanländ elev. Enligt förordningen anses en elev vara nyanländ under sina första fyra terminer i svensk grundskola. Huvudmän med nyanlända elever kan ansöka om statsbidrag för att delta i försöksverksamheten. Statens skolverk beslutar om deltagande och om statsbidrag. Skolverket kan besluta om urval om antal sökande överstiger tillgängliga medel. I förordningen specificeras också villkor för deltagande i försöksverksamheten. Verksamheten ska gälla anordnande av minst 105 timmars undervisning i svenska eller svenska som andraspråk utöver ordinarie undervisning. Undervisningen ska bedrivas av förskollärare och lärare med behörighet och legitimation. Statsbidrag utbetalas med ett belopp om lägst 3 000 kr och högst 7 000 kr per termin och nyanländ elev som deltar i försöksverksamheten.

Fördelning av statsbidraget

Omfattningen av deltagande i försöksverksamheten framgår av tabellen nedan. För höstterminen 2013 och vårterminen 2014 kunde enbart elever i årskurserna 6-9 delta. Antal deltagande huvudmän och antal elever som huvudmännen rekvirerat statsbidrag för har kontinuerligt minskat trots att det sedan höstterminen 2014 också är möjligt att inkludera elever från grundskolans samtliga årskurser i försöksverksamheten. För Höstterminen 2013 betalades det ut 4 500 kronor per nyanländ deltagande elev. För vårterminen 2014 betalades det ut 5 000 kronor per deltagande elev och för höstterminen 2014 betalades det ut 7 000 kr per deltagande elev till respektive huvudman.

Skolverket har under handläggningens gång fått information från huvudmän som tyder på att deras sätt att organisera utökad svenskundervisning inte är förenlig med förordningen. Huvudmän har inte rätt till bidrag för de elever som går i så kallad förberedelseklass. Många huvudmän har dock valt att anordna extra undervisning i svenska för nyanlända elever i vad som kan vara förberedelseklasser. Skolverket

kommer att följa upp detta inom ramen för vårt ordinarie kontroll och uppföljningsarbete. Skolverket har förtydligat denna information på såväl webbplats som i beslutsmeddelanden. Huvudmän som inte deltar eller hoppat av försöksverksamheten har antytt att huvudanledningen till detta är att verksamheten inte tillåts ske i förberedelseklasser. I förberedelseklass har huvudmännen möjlighet att låta eleverna läsa extra svenska på bekostnad av ett ämne som de anser vara mindre prioriterat. Många huvudmän framför också att eleverna har svårt att genomföra förlängda skoldagar, vilket är en förutsättning, för att kunna ta del av bidraget. Också brist på behörig personal samt allt för stor arbetsbelastning på eleverna anges som skäl till att huvudmän valt att inte söka bidraget. Många elever vill kunna prioritera svenskaämnet framför andra ämnen för att slippa alltför långa skoldagar.

	Höstterminen 2013		Vårterminen 2014		Hösterminen 2014	
	Antal huvudmän	Antal elever	Antal huvudmän	Antal elever	Antal huvudmän	Antal elever
Kommuner	87	3149	74	2648	54	2312
Enskilda huvudmän	8	104	5	51	13	179
Totalt	95	3253	79	2699	67	2491

Utvärdering av försöksverksamheten

Det övergripande syftet med försöksverksamheten är förbättrad måluppfyllelse i svenska för nyanlända elever. Både Skolverkets nationella statistik och olika studier visar att gruppen elever med utländsk bakgrund har sämre skolresultat än elever med svensk bakgrund. Elever som anländer till Sverige efter ordinarie skolstart uppnår markant sämre resultat. Eftersom syftet med satsningen är att förbättra måluppfyllelsen i svenska för nyanlända elever, kommer utvärderingen av försöksverksamheten handla om ifall de extra timmar som försöksverksamheten ger leder till en förbättrad måluppfyllelse i svenska för nyanlända elever, och under vilka förutsättningar som denna verksamhet kan ha positiva effekter. Sådana frågor motiverar att utvärderingen har fokus på hur verksamheten organiseras och bedrivs.

Skolverket har valt att dela upp utvärderingen av försöksverksamheten i två delstudier. Den första delstudien avser samtliga deltagande skolor och fokus ligger på verksamhetens organisation. Denna studie genomförs av Sociologiska institutionen vid Lunds universitet och använder sig primärt av en enkät samt registerdata för att belysa hur skolhuvudmannen och rektorerna organiserar verksamheten. Den andra delstudien är en kvalitativ studie av verksamhetens inrättande på lokal undervisningsnivå, inriktning och betydelse för elevernas kunskapsutveckling. Den genomförs av Specialpedagogiska institutionen vid Stockholms universitet. Resultat från den första delstudien inkommer till Skolverket den 15 juni 2015 och från den andra den 28 februari 2016.

Preliminära iakttagelser från den första delstudien

Organiseringsprinciper och framgångsfaktorer

Arbetet med att ta fram resultat från den första delstudien pågår fortfarande och ska slutredovisas till Skolverket i juni 2015. Från de preliminära resultat som finns varierar antalet nyanlända i försöksverksamheten per medverkande huvudman från 2 till 245 elever. Några av de huvudmän som har flest nyanlända i sin verksamhet har samlat eleverna vid en eller ett par tre skolor, medan andra har valt att sprida ut eleverna på fler enheter. Placeringen har antingen styrts av specialiseringsprincipen eller av närhetsprincipen.

Specialiseringsprincipen utgår från att den viktigaste framgångsfaktorn är lärarnas kompetens. Närhetsprincipen utgår från att den viktigaste framgångsfaktorn är integration i svensktalande klass. Dessa två framgångsfaktorer är också de som oftast nämns i huvudmannaenkäten. Utöver dessa två nämner skolhuvudmännen ytterligare åtta framgångsfaktorer, nämligen: mer undervisningstid, ämnessamverkan, studiehandledning, höga förväntningar på elevernas lärande, individanpassad undervisning, engagerad skolledning, elevernas motivation och förkunskaper. I rektorsenkäten fick rektorerna i uppgift att rangordna de tre viktigaste framgångsfaktorer. Den som rangordnades högst var ”kompetens i undervisning av nyanlända i svenska som andraspråk”, därefter kom ”kompetens i att organisera ämnesundervisningen med tanke på nyanländas förutsättningar”, tätt följt av ”hög närvaro”.

Lärarnas behörighet

Data från huvudmannaenkäten tyder på att 72-92 procent av de lärare som svarar för undervisningen i svenska/svenska som andraspråk i försöksverksamheten är behöriga lärare i dessa ämnen. I rektorsenkäten uppger nästan alla (37 av 39 svarande) att de använder sig av lärare i svenska som andraspråk i försöksverksamheten.

Skiftande upplägg vid schemaläggning

Utifrån resultaten av rektorsenkäten tycks försöksverksamheten i allmänhet vara fördelad på en till fem undervisningstillfällen per undervisningsvecka. Undervisningspassens längd varierar från en halvtimme till en halvdag åt gången. Det vanligaste sättet att schemalägga är tre undervisningspass om 60 minuter vardera fördelade på tre dagar i veckan före eller efter den ordinarie undervisningen. En handfull svarande menar att detta har skapat orimligt långa dagar för eleverna, främst för dem som har lång restid till skolan. Detta kan i sin tur resultera i hög frånvaro. En del av rektorerna har också pekat på att schemaläggningen har lett till bemanningsproblem, eftersom lärarna varit fullt schemalagda redan innan den utökade undervisningstiden tillkom. En av dem gav följande sammanfattning av problemet:

Det är värdefullt att kunna erbjuda utökat stöd men det är svårt att organisera det på ett ändamålsenligt sätt. Extraundervisningen får inte krocka med övriga schemat och då startar lektionerna efter kl 15.30. Eleverna är trötta och uteblir ibland trots att vi betraktar undervisningen som obligatorisk. Det är också svårt

att schemalägga lärare så sent. Jag vill kunna erbjuda heltidstjänster och då får jag inte ihop ramtiden om lärarna samtidigt ska arbeta tidigare under dagen. (Rektorsenkäten, Svarande nr 11).

Det finns också andra sätt att schemalägga försöksverksamheten på. I rektorsenkäten svarar exempelvis fyra rektorer att de försöker koncentrera den utökade undervisningstiden till början av de nyanlända elevernas skolgång i Sverige samt att de försöker anpassa mängden och typen av utökad undervisning efter de nyanlända elevernas behov. En utvecklingsledare berättar att den aktuella huvudmannen valt att genomföra försöksverksamheten i form av ett filmproduktionsprojekt i samarbete mellan skolan, kulturskolan och en lokal reklam- och dokumentärfilmproducent.

Varierande system för uppföljning av undervisningens betydelse

I enkäten till skolhuvudmännen ingick en öppen fråga om hur huvudmannen följer upp resultaten av den utökade undervisningen i svenska/svenska som andraspråk. Analysen av svaren visar att de medverkande huvudmännen verkar ha kommit olika långt i sitt arbete med uppföljning av försöksverksamheten och att deras uppföljningssystem skiftar från att vara enkla och informella till att vara komplexa och formella.

I enkäten till rektorerna ingick en öppen fråga om hur skolan följer upp betydelsen av de 105 timmarnas utökad undervisning för de nyanlända elevernas kunskap i svenska. Även här visar svaren att det verkar finnas en stor variation ifråga om uppföljningssystemens utformning. Skolornas system varierar ifrån enkel uppföljning i form av samtal med undervisande lärare och/eller elever till betydligt mera sofistikerade system. I några av svaren till denna fråga antyder de svarande rektorerna att de bland annat använder sig av olika tillvägagångssätt och verktyg för att beskriva och bedöma eleverna kunskapsutveckling.

Utvärderingen kommer att presenteras i sin helhet den 1 april 2017. Skolverket kommer följa upp utvecklingen av de resultat som studien lyfter fram. Det kommer ske genom nära kontakt med de deltagande huvudmännen. Skolverket har som ambition att antalet deltagande huvudmän ska öka. Genom att rikta information om bidraget och att belysa de utvecklingsbara områden som finns när det gäller organisationen av försöksverksamheten hoppas Skolverket att kunna öka deltagandet.

Förordningen är idag utformad på ett sätt som gör att många huvudmän upplever en begränsning som leder till att de inte kan eller vill delta. Skolverket kan lyfta fram de möjligheter som bidraget ger, men kan inte påverka vilket sätt huvudmännen väljer att organisera sin verksamhet. Om förordningen skulle förändras och tillåta att huvudmän har sina elever i förberedelseklasser finns tydliga indikationer på att fler huvudmän skulle söka bidraget och därmed skulle fler elever kunna ta del av satsningen.