

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

2015-10-15
1 (33)
Dnr 2015:779

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

Dnr U2015/3356/S

Skolverket ska enligt *Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska* (U2015/3356/S) senast den 15 oktober 2015 redovisa till Regeringskansliet en plan för genomförandet av uppdraget under perioden 2016-2019. Skolverkets plan för det långsiktiga arbetet redovisas härmed.

På Skolverkets vägnar

Anna Ekström
Generaldirektör

Åsa Strand
Undervisningsråd

Sammanfattning

Skolverket redovisar här en plan för insatser under perioden 2016-2019 enligt regeringsuppdraget *Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska* (U2015/3356/S).

Mot bakgrund av att Sverige tar emot många nyanlända elever, och de utmaningar som finns gällande mottagande och organisation samt utbildning för nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska, behövs det olika former av insatser för verksamheterna. Skolverket är väl medveten om att läget på flera håll i landet är akut och att det stora antalet nyanlända elever innebär utmaningar för huvudmän att med kort varsel organisera mottagande och utbildning för dessa. Skolverket har redan flera pågående insatser för att stödja verksamheterna, men denna plan beskriver vilka systematiska insatser som behöver genomföras för att nå effekter på längre sikt.

Nyanlända elever är en heterogen grupp när det gäller bland annat skolbakgrund. Elever med annat modersmål än svenska och nyanlända elever har generellt sett svårare att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Den 1 januari 2016 införs nya bestämmelser i skollagen om nyanlända elevers utbildning i de obligatoriska skolformerna. Skolverkets insatser behöver ta sin utgångspunkt i de nya bestämmelserna. Sammantaget syftar reformen till att stärka de nyanlända elevernas möjligheter att utvecklas så långt som möjligt mot utbildningens mål utifrån sina förutsättningar och behov.

Syfte och mål med insatserna

Syftet med Skolverkets insatser är att stärka huvudmännens förmåga att erbjuda nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska en utbildning av hög och likvärdig kvalitet. Målet är att förbättra förutsättningarna för goda kunskapsresultat för nyanlända elever, och elever med annat modersmål än svenska, inom grundskolan och motsvarande skolformer samt gymnasieskolans introduktionsprogram.

Målgrupper för de olika insatserna är huvudmän, rektorer, lärare i alla ämnen, modersmåls lärare, studiehandledare på modersmålet samt annan personal inom grundskolan och motsvarande skolformer samt gymnasieskolans introduktionsprogram. Med annan personal menar Skolverket i det här uppdraget exempelvis personal inom elevhälsa, skolbibliotek, fritidshem samt studie- och yrkesvägledning. Insatserna är planerade utifrån internationell och nationell forskning som visar på framgångsfaktorer för nyanlända elevers utbildning.

Insatser behövs på flera plan

Insatser behövs för samtliga nivåer i styrkedjan inom ett antal centrala områden. Det handlar bland annat om systematiskt kvalitetsarbete, organisering och genomförande av mottagande av nyanlända elever, utbildning för nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska, språk- och kunskapsutvecklande arbetsätt, svenska som andraspråk, studiehandledning på modersmålet, undervisning i

modersmål, studie- och yrkesvägledning och elevhälsa. Alla insatser behöver genomsyras av ett inkluderande förhållningssätt och utgå från skolans samlade uppdrag om kunskaper och värden. Skolverket gör bedömningen att det behövs både generella och riktade insatser som utgår ifrån huvudmännens olika förutsättningar och behov.

De *generella insatserna* riktar sig till samtliga huvudmän och skolor, samt alla nivåer i styrkedjan, i de skolformer som anges i uppdraget. Syftet är att insatserna ska bidra till minskade skillnader i kunskapsresultat mellan nyanlända elever, elever med annat modersmål än svenska och andra elevgrupper. Insatserna handlar om kompetensutveckling, implementering av Skolverkets allmänna råd och olika former av stödmaterial, målgruppsanpassade informationsinsatser och dialog med huvudmän.

De *riktade insatserna* vänder sig till de huvudmän som bedöms vara i störst behov av stöd. Syftet är att höja nivån där behovet är som störst och i förlängningen att öka likvärdigheten i utbildningen. Insatserna omfattar nuläges- och behovsanalys, åtgärdsplan och stöd från Skolverket. De riktade insatserna handlar om att ge organisationsstöd utifrån systematiskt kvalitetsarbete. Stödet kan handla om hur huvudmannen kan anpassa sin organisation men även om insatser riktade till lärare och annan pedagogisk personal för att utveckla undervisningens kvalitet. Upp till 100 huvudmän ska kunna erbjudas riktade insatser under perioden 2016-2019. Urvalet av huvudmän kommer att samordnas med Skolverkets olika skolutvecklingsuppdrag, bland annat med de insatser som genomförs inom uppdraget Samverkan för bästa skola.

Insatsernas effekter

Insatserna kommer att följas upp och utvärderas. Elevernas upplevelser och erfarenheter är viktiga i denna uppföljning.

Effekter på kort sikt väntas vara en stärkt förmåga hos huvudmän och skolor att erbjuda nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska en utbildning av hög och likvärdig kvalitet. De väntade effekterna på lång sikt är en utbildning av hög och likvärdig kvalitet för nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska samt höjda kunskapsresultat för dessa elever.

Effekterna innebär att det i verksamheterna ska finnas en ökad flexibilitet i mottagandet av och utbildningen för nyanlända elever, högre grad av systematiskt kvalitetsarbete som stödjer lärande för nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska samt höjd kvalitet i undervisningen. Skolorna behöver skapa de bästa tänkbara förutsättningar för en lärmiljö präglad av bland annat inkluderande förhållningssätt, social och pedagogisk delaktighet, tillitsfulla relationer, motivation, höga förväntningar och trygghet.

Alla elever har rätt till en likvärdig utbildning. Att ge elever kunskaper och värden som möjliggör ett aktivt samhällsdeltagande är både ett uppdrag gentemot varje enskilt elev men också ett samhällsuppdrag i stort för ett välmående samhälle.

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Uppdrag	5
2. Bakgrund	5
2.1. Nyanlända elevers kunskapsresultat.....	5
2.2. Nya bestämmelser.....	6
2.3. Nationella och internationella erfarenheter.....	7
2.4. Skolverkets pågående uppdrag inom området.....	10
3. Plan för genomförande av insatser	12
3.1. Samordning av uppdrag.....	12
3.2. Samråd.....	12
4. Vision och effekter av planerade insatser	13
4.1. Vision.....	13
4.2. Effekter.....	13
5. Omfattning och inriktning av planerade insatser	15
5.1. Utgångspunkter.....	15
5.2. Successivt införande av insatserna.....	16
5.3. Generella insatser.....	17
5.4. Riktade insatser.....	20
5.5. Avgränsningar.....	23
6. Insatsernas uppföljnings- och utvärderingsbarhet	244
6.1. Definitioner.....	244
6.2. Uppföljning av insatserna.....	24
6.3. Utvärdering av insatserna.....	25
7. Sammanställning av kostnader	266

Bilaga 1 Sammanfattning av samråd

1. Uppdrag

Skolverket ska enligt *Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska* (U2015/3356/S) genomföra systematiska insatser i syfte att stärka huvudmännens förmåga att på kort och lång sikt erbjuda nyanlända elever en utbildning av hög och likvärdig kvalitet med målet att förbättra förutsättningarna för goda kunskapsresultat för dessa elever. Vid behov ska insatserna även omfatta elever med annat modersmål än svenska, dvs. elever som inte är nyanlända. Målgrupper för insatserna ska vara huvudmän, rektorer, lärare i alla ämnen, modersmålslärare, studiehandledare på modersmålet samt annan personal inom grundskolan och motsvarande skolformer samt gymnasieskolans introduktionsprogram.

Vid genomförande, redovisning och utvärdering av uppdraget ska Skolverket ta tillvara nationella och internationella erfarenheter och basera insatserna på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Synpunkter ska inhämtas från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Friskolornas Riksförbund och Skolverket ska samverka med universitet och högskolor. Samråd ska ske med Barnombudsmannen i frågan hur relevanta elevgruppers uppfattningar och erfarenheter av insatserna kan samlas in och beaktas. För att möjliggöra synergieffekter ska Skolverket sträva efter att samordna detta uppdrag med till exempel *Uppdrag om samverkan för bästa skola* (U2015/3357/S) och *Uppdrag att erbjuda stöd till skolhuvudmännen i deras arbete att kartlägga nyanlända elevers kunskaper* (U2015/1366/S).

Senast den 15 oktober 2015 ska Skolverket redovisa till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) en plan för genomförandet av uppdraget under perioden 2016-2019. Planen ska innefatta en behovsanalys, omfattning, inriktning och genomförande av insatserna. Det ska även ingå en sammanställning av kostnaderna för de olika delarna av uppdraget samt Skolverkets administrativa kostnader för genomförandet av uppdraget. I planen ska det anges hur satsningen kan göras uppföljnings- och utvärderingsbar, bland annat vad avser effekterna för elevernas måluppfyllelse på sikt.

Skolverket ska från och med 2016 årligen, senast den 15 mars, redovisa hur genomförandet av uppdraget fortlöper och vilka resultat som har uppnåtts.

2. Bakgrund

2.1. Nyanlända elevers kunskapsresultat

Statistik över nyanlända elevers kunskapsresultat visar att det finns stora brister i likvärdigheten. Bland de elever med svensk bakgrund, som fick slutbetyg från grundskolan år 2015, var knappt 91 procent behöriga till gymnasieskolan. Motsvarande andel bland elever födda utomlands som invandrat före ordinarie skolstart

var 86 procent. Av de elever som invandrat efter ordinarie skolstart var det hälften som uppnådde behörighet till gymnasieskolan.¹

Bland de elever som invandrat och börjat i svensk skola i årskurs 1-5 har andelen som blir behöriga till gymnasieskolan ökat från 69 procent till 72 procent sedan 2013. För de elever som börjat i svensk skola i årskurs 6-9 går utvecklingen i motsatt riktning - från 28 procent till 26 procents behörighet till gymnasieskolan.²

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU, visar på långsamt fallande skolresultat för nyanlända elever under större delen av 1990-talet. Sambandet kvarstår efter att IFAU tagit hänsyn till ett antal bakgrundsfaktorer. Nedgången i betyg för dessa elever är relativt betydande sedan 1990-talets början fram till 2010, dit IFAU:s analyser sträcker sig.³

Antalet nyanlända elever har under senare år ökat i skolan. Läsåret 2014/15 var cirka 4 procent av eleverna som avslutade årskurs 9 nyanlända. Detta är en ökning sedan föregående läsår med knappt 1 procentenhet, motsvarande omkring 1000 elever.⁴ Läsåret 2014/15 gick 8,4 procent av eleverna i gymnasieskolans årskurs 1 på språkinträdning. Ökningen av antalet nyanlända har medfört att antalet elever i gymnasieskolans språkinträdning har ökat med 11 procent i årskurs 1 mellan läsåret 2013/14 och läsåret 2014/15. Sedan språkinträdning introducerades 2011 har antalet elever i programmet ökat med 34 procent i årskurs 1.⁵

2.2. Nya bestämmelser

Det är viktigt att Skolverkets insatser tar sin utgångspunkt i de nya bestämmelser om nyanlända elevers utbildning i de obligatoriska skolformerna som införs i skollagen den 1 januari 2016. Bestämmelserna handlar i korthet om att

- en definition av nyanländ elev införs
- en bedömning av en nyanländ elevs kunskaper ska göras inom två månader från det att hon eller han har tagits emot inom skolväsendet
- rektor ska fatta beslut om placering i årskurs och undervisningsgrupp inom två månader
- möjlighet till beslut om delvis undervisning i förberedelseklass upp till två år införs.

¹ Skolverket (2015). PM. *Slutbetyg i grundskolan, våren 2015*. <http://www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer/betyg-bedomning>

² Skolverket (2015). PM. *Slutbetyg i grundskolan, våren 2015*. <http://www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer/betyg-bedomning>

³ Institutet för arbetsmarknads- och utrikespolitisk utvärdering (IFAU) (2014). *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Rapport 2014:25.

www.ifau.se/Upload/pdf/se/2014/r-2014-25-Decentralisering-skolval-och-friskolor.pdf

⁴ Skolverket (2015). PM. *Slutbetyg i grundskolan, våren 2015*. <http://www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer/betyg-bedomning>

⁵ Skolverket (2015). PM. *Elever i gymnasieskolan läsåret 2014/15*.

Dessutom kommer förmodligen prioriterad timplan, dvs. möjlighet att omfördela tid mellan olika ämnen till förmån för svenska eller svenska som andraspråk i upp till ett år, att regleras i en skolförordning.

Sammantaget syftar reformen till att stärka de nyanlända elevernas möjligheter att utvecklas så långt som möjligt mot utbildningens mål utifrån sina förutsättningar och behov. Det kartläggningsmaterial som Skolverket tar fram för bedömning av nyanlända elevers kunskaper kommer att användas som underlag för beslut om placering i årskurs och undervisningsgrupp. Materialet beräknas publiceras i samband med att den nya lagen träder i kraft i början av 2016.

2.3. Nationella och internationella erfarenheter

Det finns en stor samstämmighet mellan internationella och nationella erfarenheter vad gäller forskningsresultat och skolmyndigheternas granskningar om nyanlända och flerspråkiga elevers utbildning. Dessa erfarenheter utgör en viktig utgångspunkt för Skolverkets planering av insatser.

Idag finns det däremot inte motsvarande kunskap om vilken beprövad erfarenhet som finns i Sverige och i andra länder med liknande förutsättningar. Mot denna bakgrund finns det behov av att i det fortsatta arbetet identifiera och beskriva hur erfarenheterna ser ut kring nyanlända elevers skolsituation och lärande i Sverige och i andra länder som har en liknande situation med avseende på nyanlända elever.

Nationella erfarenheter

Utvecklingsområden

För att nyanlända elever snabbt ska komma vidare i sin kunskapsutveckling i alla ämnen behöver utbildningen utformas utifrån elevernas förutsättningar och behov. Ett flertal brister i och kring utbildningen för nyanlända elever har pekats ut i forskningen och i olika rapporter från skolmyndigheterna. Skolinspektionens kvalitetsgranskning och Skolverkets behovsinventering om nyanlända elever visar att det ofta saknas både ett samlat grepp hos huvudmän och ett systematiskt tillvägagångssätt i verksamheten för dessa elever.⁶ Skolinspektionens granskningar⁷ visar att skolorna i liten utsträckning planerar, genomför och anpassar utbildningen efter de nyanlända elevernas förutsättningar och behov. Förväntningarna på elevernas förmågor och engagemang är generellt låga. På de flesta skolor vilar arbetet med de nyanlända på enskilda lärares drivkraft och engagemang. I en av dessa granskningar framgår att de nyanlända eleverna så snart som möjligt vill in i gemenskapen med jämnåriga klasskamrater och ta del av kunskaper i alla ämnen.⁸

⁶ Skolinspektionen (2014). *Utbildning för nyanlända elever*. Rapport 2014:3. Skolverket (2014). *Behovsinventering inför kompetensutvecklingsinsatser för kartläggning av nyanländas kunskaper*.

⁷ Skolinspektionen (2014). *Utbildning för nyanlända elever*. Rapport 2014:3. Skolinspektionen (2015). *Utbildning för asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd. Riktad tillsyn i 30 kommuner*. Rapport 2014:2380.

⁸ Skolinspektionen (2014). *Utbildning för nyanlända elever*. Rapport 2014:3.

Skolinspektionen har även uppmärksammat att det bland de kommuner som idag tar emot flest asylsökande finns flera som befarar att de - trots en god vilja att ta emot eleverna i skolan - inom en snar framtid kommer att få betydligt svårare att klara av uppdraget och svara upp mot skolförfattningarnas krav vad gäller de asylsökande eleverna.

Gymnasieskolans introduktionsprogram saknar nationellt fastställd struktur och därför har skolhuvudmannens plan för utbildning en viktig funktion i styrningen och organisationen av utbildningen. I planen för utbildningen ska huvudmannen ange utbildningens syfte, längd och huvudsakliga innehåll. Skolverkets fallstudier visar att planen för utbildningen i många fall är otydlig.⁹ Skolverkets uppföljning av introduktionsprogrammen visar att på mer än åtta av tio skolenheter är det inga elever alls, eller endast en mindre del av de elever som går språkinträdning, som läser kurser i gymnasieskolans ämnen.¹⁰ I många fall behöver eleverna få studiehandledning på modersmålet så att deras kunskapsutveckling inte stannar upp. Skolan behöver också ge förutsättningar för de nyanlända eleverna att lära känna andra jämnåriga elever.¹¹

OECDs granskning av det svenska skolsystemet visar att utbildningen för elever som har invandrat till Sverige behöver förbättras.¹² OECD konstaterar att nuvarande insatser i allt för hög grad är beroende av kommuners kapacitet, särskilda insatser från Skolverket och andra aktörer. OECD pekar också på förekomsten av en hög koncentration av elever som invandrat till Sverige i vissa skolmiljöer och att det behövs insatser för att motverka skolegregering. OECD konstaterar att resurserna behöver öka till dessa skolor eller att åtgärder behövs som kan motverka boende- och skolegregering. För att skapa förutsättningar som främjar likvärdighet och en utbildning av hög kvalitet rekommenderas framtagande av en sammanhållen nationell strategi för hur de nyanlända eleverna på bästa sätt kan integreras i den svenska skolan. OECD föreslår att den nationella strategin bygger vidare på nuvarande insatser inom språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt, samverkan med vårdnadshavare, riktade resurser samt kompetensutveckling och stöd för lärare och skolledare.

Framgångsfaktorer

Det finns huvudmän och skolor som har kommit långt i sitt arbete med nyanlända elevers lärande. Där ses undervisningen av nyanlända elever som en del av den ordinarie verksamheten och omfattas av skolans systematiska kvalitetsarbete. Det finns flera viktiga framgångsfaktorer för en positiv utveckling. Hur verksamheten organiseras kring de nyanlända eleverna är av central betydelse. En inledande bedömning av elevernas kunskaper behöver göras för att kunna planera och genom-

⁹ Skolverket (2015). *Redovisning av uppdrag om utveckling av introduktionsprogrammet yrkesintroduktion*.

¹⁰ Skolverket (2014). *Introduktionsprogram*. Rapport 413. Stockholm: Fritzes.

¹¹ Vetenskapsrådet (2010). *Nyanlända och lärande. En forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan*. Vetenskapsrådets rapportserie 6: 2010. Bunar N.(red) (2015). *Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering*. Stockholm: Natur & Kultur. Skolverket (2012). *Greppa språket! Ämnesdidaktiska perspektiv på flerspråkighet*. Stockholm: Fritzes.

¹² Skolinspektionen (2014). *Utbildning för nyanlända elever*. Rapport 2014:3.

föra den fortsatta utbildningen. Eleverna behöver mötas av höga förväntningar och bör så snart som möjligt få tillgång till alla skolämnena och, om det är relevant, kurser i gymnasieskolan.

För att utveckla utbildningen och öka dess kvalitet behöver det finnas en samsyn i förhållningssätt på skolan, att all personal på skolan tar ett gemensamt ansvar för de nyanlända elevernas välmående och lärande och att den pedagogiska personalen har kunskap och kompetens om nyanlända elevers lärande. Skolhuvudmän och rektorer behöver ha kunskap om hur utbildningen bör ledas, organiseras och genomföras. Skolpersonalens kompetens är avgörande för ett framgångsrikt mottagande. Alla lärare behöver ha kunskaper i språk- och kunskapsutvecklande arbetsätt och särskilt behövs lärare med kompetens i andraspråksinläring. Skolans personal behöver samverka kring mottagandet och det behöver exempelvis finnas fungerande samverkan mellan studiehandledare på modersmålet och undervisande lärare. Vid övergångar mellan olika undervisningsformer eller skolformer behöver skolan säkerställa att information inte går förlorad och att strukturer finns för kommunikation mellan de berörda verksamheterna.¹³

Sammanfattningsvis har följande framgångsfaktorer identifierats av Skolverket och Skolinspektionen samt inom svensk forskning om nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska:

- Huvudmän och skolor har strategier för kompetensutveckling.
- Resurser till utbildningen fördelas efter barns och elevers olika förutsättningar och behov.
- Riktlinjer finns för organisation och mottagande av nyanlända elever och utbildning för nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska.
- Det är avgörande, oavsett val av organisation, att alla lärare har kunskap och kompetens om nyanlända elevers lärande och om vikten av att organisera för helheten kring eleverna.
- Det finns samsyn i förhållningssätt där all personal tar ett gemensamt ansvar och de nyanlända eleverna är hela skolans angelägenhet.
- Det är viktigt att ge förutsättningar för elevens sociala delaktighet så att de nyanlända eleverna ges möjlighet att lära känna andra, icke nyanlända, jämnåriga elever.
- Den nyanlända elevens första tid i skolan är avgörande för den fortsatta skolgången.
- En inledande bedömning genomförs av elevens kunskaper och erfarenheter.
- Utbildningen och undervisningen planeras och genomförs utifrån det bedömningen visar om elevens förutsättningar och behov.

¹³ Vetenskapsrådet (2010). *Nyanlända och lärande. En forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan*. Vetenskapsrådets rapportserie 6: 2010. Bunar N. (red) (2015). *Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering*. Stockholm: Natur & Kultur. Skolinspektionen (2014). *Utbildning för nyanlända elever Rapport 2014:3*. Skolverket (2014). *Behovsinventering inför kompetensutvecklingsinsatser för kartläggning av nyanländas kunskaper*.

- De nyanlända eleverna och elever med annat modersmål än svenska möts av höga förväntningar.
- De nyanlända eleverna erbjuds kvalificerad andraspråksundervisning.
- Alla lärare arbetar språk- och kunskapsutvecklande i ämnesundervisningen.
- De nyanlända eleverna ges möjlighet att utveckla ämneskunskaper och språk parallellt.
- De nyanlända eleverna ges studiehundledning på modersmålet utifrån de enskilda elevernas olika förutsättningar och behov.
- De nyanlända eleverna och eleverna med annat modersmål än svenska erbjuds modersmålsundervisning.¹⁴

Internationella erfarenheter

I Vetenskapsrådets¹⁵ sammanställning av internationell forskning om utbildning för nyanlända elever konstateras att det finns en stor samstämmighet mellan de internationella och svenska forskningsresultaten.

Sammanfattningsvis pekar den internationella forskningen på vikten av

- övergripande (nationella) strategier för mottagande av och utbildning för nyanlända elever
- begränsad tid i förberedelseklass/språkintröduktion med gradvis övergång till ordinarie undervisning
- aktivt arbete med elevernas modersmål och studiehundledning på modersmålet
- parallell utveckling av modersmål och andraspråk
- kontinuerlig utvärdering av elevens utveckling mot utbildningens mål
- kontinuerlig fortbildning av personalen
- nära samverkan med det omgivande samhället
- uppmuntran av samarbete mellan nyanlända elever och elever från ordinarie klasser eller andra skolor.¹⁶

2.4. Skolverkets pågående uppdrag inom området

Skolverket har flera pågående uppdrag som handlar om nyanlända elevers lärande. Dessa uppdrag, samt den kunskap och de erfarenheter som arbetet med dem ger, kommer att tas tillvara och i möjligaste mån samordnas i Skolverkets fortsatta arbete med det uppdrag som nu redovisas i denna plan. De uppdrag som är av särskilt intresse är följande:

¹⁴ Vetenskapsrådet (2010). *Nyanlända och lärande. En forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan*. Vetenskapsrådets rapportserie 6: 2010. Bunar N. (red) (2015). *Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering*. Stockholm: Natur & Kultur. Skolinspektionen (2014). *Utbildning för nyanlända elever Rapport 2014:3*. Skolverket (2014). *Behovsinventering inför kompetensutvecklingsinsatser för kartläggning av nyanländas kunskaper*.

¹⁵ Vetenskapsrådet (2010). *Nyanlända och lärande – en forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan*. Vetenskapsrådets rapportserie 6: 2010.

¹⁶ Utbildningsdepartementet (2013). *Utbildning för nyanlända elever: mottagande och skolgång*. Ds 2013:6.

Inom ramen för *Uppdrag att genomföra integrationsinsatser inom skolväsendet* (U2013/1101/S), som pågår mellan 2013-2016, erbjuder Skolverket kompetensutvecklingsinsatser för lärare och rektorer med fokus på mottagande, organisation och utbildning för nyanlända elever. Skolverket har tagit fram informationsmaterial på olika språk till elever och vårdnadshavare om det fria skolvalet. Vidare utarbetar Skolverket ett kartläggningmaterial som syftar till att utgöra underlag för bedömning av i vilken årskurs och undervisningsgrupp en nyanländ elev i grundskolan, eller motsvarande skolformer, bör placeras samt för hur den fortsatta undervisningen ska planeras och genomföras. Skolverket tar även fram ett bedömningsmaterial i svenska som ska stödja lärares arbete med att bedöma nyanlända elevers språkutveckling och ge tydlig information till vårdnadshavare och elever om hur långt eleven har kommit i sin språkutveckling mot förstaspråksnivå. Publicering av kartläggningmaterialet beräknas ske i januari 2016 och bedömningsmaterialet i svenska i början av 2017.

Utifrån *Uppdraget att erbjuda stöd till skolhuvudmännen i deras arbete att kartlägga nyanlända elevers kunskaper* (U2015/1366/S) kommer Skolverket under 2015 att erbjuda huvudmän stöd i arbetet med att bedöma nyanlända elevers kunskaper med syftet att förbättra förutsättningarna för bättre studieresultat. Detta är kopplat till deluppdraget rörande kartläggningmaterial inom *Uppdrag att genomföra integrationsinsatser inom skolväsendet* (U2013/1101/S). Inom ramen för detta uppdrag erbjuds bland annat konferenser riktade till huvudmän och rektorer.

Med anledning av den nya lagstiftningen som träder i kraft i januari 2016 tar Skolverket fram nya Allmänna råd som ska ersätta det tidigare *Allmänna råd för utbildning av nyanlända elever* (2008). Publiceringen är planerad till februari 2016.

Skolverket administrerar för närvarande ett statsbidrag med utgångspunkt i *Förordning (2013:69) om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska eller svenska som andraspråk för nyanlända elever i grundskolan* som ger huvudmän möjlighet att fram till 2016 ansöka om ekonomiskt stöd för att erbjuda nyanlända elever extra undervisning i svenska eller svenska som andraspråk utöver den ordinarie undervisningstiden.

Uppdraget om fortbildning i läs- och skrivutveckling - Läslyftet (U2013/7215/S) innebär att Skolverket ska svara för genomförandet av fortbildning av lärare i läs- och skrivutveckling där fokus ska vara på det kollegiala lärandet. Skolverket ska också svara för utbildning av handledare som ska ha till uppgift att handleda grupper av lärare inom området läs- och skrivutveckling. Ett av de sex perspektiven inom detta uppdrag är flerspråkighet och andraspråkslärande. Inom Läslyftet är moduler som behandlar grundläggande litteracitet under planering.

Skolverket har i uppdrag *att genomföra insatser för att bidra till utveckling av kvaliteten i introduktionsprogrammet yrkesintroduktion i gymnasieskolan* (U2013/3681/GV). Uppdraget pågår mellan 2013 och 2016 och redovisas årligen till regeringen. I *Redovisning av uppdrag om utveckling av introduktionsprogrammet yrkesintroduktion* (U2013/3681/GV, U2013/5566/S U2013/3413/GV) finns bland annat beskrivning och analys av utbildningen på yrkesintroduktion utifrån genomförda enkätundersökningar, fall-

studier och andra insatser samt redogörelse för genomförda och planerade insatser för att stödja huvudmännens arbete med yrkesintroduktion. Skolverket avser, där så är lämpligt, att även anpassa det stöd som utvecklas inom ramen för detta uppdrag till andra introduktionsprogram.

Ett nyligen avslutat regeringsuppdrag, återrapporterat i mars 2015, är *Uppdrag att stödja skolor i utanförskapsområden* (U2011/6863/S) som genomfördes inom ramen för projektet *Handledning för lärande* under 2012-2014. Detta bedöms vara viktigt i arbetet med det nu aktuella uppdraget. Utvärderingen visade bland annat att handledning är ett effektivt verktyg för skolutvecklingsarbete och att de insatser som riktades till rektorerna hade gjort skillnad för skolornas utvecklingsarbete. Det konstaterades också att det fanns fördelar med att arbeta med flera utvecklingsinsatser parallellt inom verksamheten utifrån ett långsiktigt skolutvecklingsperspektiv samt att det var framgångsrikt att rikta insatser till hela eller stora delar av skolornas personal.

3. Plan för genomförande av insatser

3.1. Samordning av uppdrag

I arbetet med detta uppdrag har samordning skett med bland annat *Uppdrag om samverkan för bästa skola* (U2015/3357/S), *Uppdrag om nationella skolutvecklingsprogram* (U2013/02553/S, U2013/01285/S, U2015/00941/S, U2015/00299/S, U2015/03844/S), *Uppdrag att erbjuda stöd till skolhuvudmännen i deras arbete att kartlägga nyanlända elevers kunskaper* (U2015/1366/S) och *Uppdrag att genomföra integrationsinsatser inom skolväsendet* (U2013/1101/S).

3.2. Samråd

Skolverket har i augusti och september 2015 genomfört samrådsmöten med intresseorganisationer, myndigheter, lärosäten inklusive Nationellt centrum för svenska som andraspråk samt skolpersonal (rektorer, lärare, studiehandledare på modersmålet, elevhälsopersonal m.fl.). En sammanfattning av dessa samråd finns i bilaga 1. Ytterligare samråd är planerade under hösten 2015 och i det fortsatta arbetet ska det återkommande ske samråd och möten med referensgrupper.

Skolverket har också inhämtat synpunkter från en kommunal referensgrupp som myndigheten träffar regelbundet för att diskutera aktuella frågor. Vidare har Skolverket fått synpunkter från en fokusgrupp bestående av verksamma rektorer och lärare i introduktionsprogrammen som Skolverket har i arbetet med framtagande av stöd för planen för utbildning inom introduktionsprogrammen. Separat samråd har genomförts med Barnombudsmannen för att inleda Skolverkets arbete med att inhämta och beakta relevanta elevgruppers uppfattningar och erfarenheter.

Sammantaget ligger slutsatserna från dessa samråd i linje med den bild som presenteras i regeringsuppdraget, Skolinspektionens rapporter, Skolverkets lägesbedömning och det interna beredningsarbete som Skolverket har genomfört. Några cen-

trala teman har varit organisering av utbildning för nyanlända elever och vikten av verksamhetens styrning och ledning, modersmålsundervisning, studiehandledning på modersmålet, tillgång till undervisning i alla ämnen, språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt, ett utvecklat arbete med värdegrundsperspektiven, studie- och yrkesvägledning och elevhälsa samt inkludering i den ordinarie verksamheten som till exempel tillgång till sociala sammanhang med jämnåriga elever som inte är nyanlända.

4. Vision och effekter av planerade insatser

4.1. Vision

Skolverkets vision för insatserna är att

- alla skolor ska hålla hög kvalitet i utbildningen för nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska och att verksamheten ska utgå från deras förutsättningar och behov
- alla skolors arbete ska utgå från ett inkluderande förhållningssätt med fokus på skolans samlade uppdrag om kunskaper och värden
- alla nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska ska ges möjlighet att utvecklas så långt som möjligt i förhållande till utbildningens mål.

För skolans del innebär ett inkluderande förhållningssätt att skolan organiseras utifrån att elever är olika istället för att eleverna ska anpassas till skolan.¹⁷ Det innebär att alla elever ska ges möjlighet att få ut något gemensamt av utbildningen samtidigt som utbildningen behöver möta elevers olikheter.¹⁸ Inkluderande förhållningssätt för nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska handlar om att flerspråkighet och mångfald ses som en tillgång och att utbildningen utgår från elevens delaktighet, såväl socialt som pedagogiskt.

4.2. Effekter

De planerade insatserna syftar till att nå följande effekter:

Effekter på kort sikt

- Stärkt förmåga hos huvudmän och skolor att erbjuda nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska en utbildning av hög och likvärdig kvalitet.

Effekterna på kort sikt innebär att det finns en ökad flexibilitet i mottagandet av och utbildningen för nyanlända elever, högre grad av systematiskt kvalitetsarbete

¹⁷ Myndigheten för Skolutveckling. Claes Nilholm (2006). *Inkludering av elever "i behov av särskilt stöd"* – Vad betyder det och vad vet vi? Forskning i fokus nr 28. Unesco 1994; Salamancadeklarationen

¹⁸ Myndigheten för Skolutveckling. Claes Nilholm (2006): *Inkludering av elever "i behov av särskilt stöd"* – Vad betyder det och vad vet vi? Forskning i fokus nr 28.

som stödjer lärande för nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska samt höjd kvalitet i undervisningen.

Effekter på lång sikt

- Utbildning av hög och likvärdig kvalitet för nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska.
- Höjda kunskapsresultat för nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska.

För att uppnå de ovan angivna effekterna på lång sikt är samtliga nivåer i styrkedjan viktiga. Detta innebär att:

Huvudman och rektor behöver

- anpassa organisationen utifrån de elever som finns i verksamheten
- säkerställa att det finns en flexibel organisation och resursfördelning som utifrån systematiskt kvalitetsarbete väger in och följer upp bland annat följande aspekter:
 - placering av nyanlända elever
 - beslut om elevens utbildning baseras på en individuell bedömning och inte på standardbeslut
 - tillgång till lokaler
 - tillgång till olika lärarkategorier, till exempel modersmållärare och lärare i svenska som andraspråk
 - tillgång till studiehandledare på modersmålet
 - att alla elever ges möjlighet att delta i ämnesundervisning och att utveckla språk och ämneskunskaper parallellt
 - att olika lärarkategorier ges förutsättningar att samverka
 - att de nyanlända eleverna ges möjlighet att lära känna jämnåriga kamrater
- ge rektorer, lärare och övrig skolpersonal (till exempel studiehandledare på modersmålet, elevhälsans personal, fritidshemspersonal, personal i skolbibliotek, studie- och yrkesvägledare) möjlighet till kompetensutveckling om mottagandet av nyanlända elever och utbildningen för nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska
- skapa förutsättningar för en lärmiljö som är präglad av bland annat inkluderande förhållningssätt, social och pedagogisk delaktighet, tillitsfulla relationer, motivation, höga förväntningar och trygghet. Arbetet med detta behöver ta sin utgångspunkt i skolans samlade uppdrag om kunskaper och värden.

Rektorer, lärare och övrig skolpersonal (t ex studiehandledare på modersmålet, elevhälsans personal, fritidshemspersonal, personal i skolbibliotek och studie- och yrkesvägledare) behöver

- utgå från elevers olika behov och förutsättningar
- se flerspråkighet och mångfald som en tillgång och ha ett normkritiskt förhållningssätt till sin verksamhet

- ha höga förväntningar på nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska och deras förmåga att utvecklas så långt som möjligt mot utbildningens mål
- arbeta utifrån skolans samlade uppdrag om kunskaper och värden
- ha förmåga att stärka nyanlända elevers sociala relationer
- se vårdnadshavare som en tillgång.

Utöver ovanstående behöver

Rektor säkerställa att

- nyanlända elever är hela skolans angelägenhet och skapa förutsättningar så att alla lärare tar ett gemensamt ansvar för dessa elever
- skolans personal har den kompetens och det förhållningssätt till flerspråkighet och mångfald som krävs för att nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska ska stimuleras och få en utbildning som är anpassad till deras förutsättningar och behov
- skolans personal arbetar med det samlade uppdraget om kunskaper och värden för att skapa bästa möjliga förutsättningar för elevernas välmående och lärande.

Lärare och studiehandledare på modersmålet

- arbeta språk- och kunskapsutvecklande i alla ämnen
- samarbeta med varandra på skolan för att stödja nyanlända elevers språk- och kunskapsutveckling.

5. Omfattning och inriktning av planerade insatser

5.1. Utgångspunkter

Utifrån nationella och internationella erfarenheter om utbildning för nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska, som beskrivs i avsnitt 2.3, har Skolverket gjort en analys av hur insatserna behöver utformas för att nå avsedda effekter. Skolverket bedömer att insatser behövs för samtliga nivåer i styrkedjan inom ett antal centrala områden, såsom systematiskt kvalitetsarbete, organisering och genomförande av mottagande av nyanlända elever och utbildning för nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska, språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt, svenska som andraspråk, studiehandledning på modersmålet, undervisning i modersmål, studie- och yrkesvägledning och elevhälsa. Det handlar också om insatser för att stärka samarbetet mellan skolan och vårdnadshavare. Med utgångspunkt i kunskapsresultaten som visar att resultaten för elever som anländer under grundskolans senare år har sjunkit, ser Skolverket också ett behov av särskilda insatser riktade till dem som arbetar med dessa elever. Alla insatser behöver genomsyras av ett inkluderande förhållningssätt och utgå från skolans samlade

uppdrag om kunskaper och värden. Det innebär att skolorna ska skapa de bästa tänkbara förutsättningar för lärande och välmående - en lärmiljö präglad av bland annat inkluderande förhållningssätt, elevinflytande, tillitsfulla relationer, motivation, höga förväntningar, trygghet och frihet från kränkningar och diskriminering.

Utbildningen ser olika ut vad gäller organisation, mottagande och utbildning för nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska. Verksamheternas skilda förutsättningar och behov behöver synliggöras och beaktas för att insatser ska kunna anpassas och få avsedd effekt. Det ser olika ut vad gäller omfattning, resultat och behov av insatser när det gäller utbildningen för nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska. Mottagandet av nyanlända elever och utbildningen för nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska sker på olika sätt i verksamheterna och det finns stora skillnader i hur detta fungerar. Det finns huvudmän och skolor som har kommit långt i sitt arbete med nyanlända elevers lärande. Det finns också huvudmän och skolor som behöver tänka nytt, få stöd, påbörja och fortsätta sitt utvecklingsarbete kring nyanlända elevers skolframgång.

För att möjliggöra att Skolverkets insatser ger avsedda effekter kommer de utformats utifrån två huvudspår som införs successivt över tid – dels *generella insatser* och dels *riktade insatser*.

Enligt Skolverkets instruktion och regleringsbrev skall vissa perspektiv - mänskliga rättigheter, jämställdhet, barnrättsfrågor, funktionshindersfrågor och de nationella minoriteterna - särskilt beaktas i genomförandet av myndighetens uppdrag. Det kommer således att påverka utformandet av de utvecklingsinsatser som planeras.

Det snabbt föränderliga migrationsläget i världen innebär att effekterna av insatserna kan komma att påverkas över tid på ett oförutsett sätt gällande olika faktorer. Det kan handla om hur många nyanlända elever som kommer under de kommande åren, andelen elever som kommer sent till skolsystemet, samt vilken skolbakgrund eleverna har. Allt detta sammantaget kan komma att påverka huvudmännens arbete med mottagande av och utbildning för nyanlända elever. Det kan även påverka möjligheterna att i önskvärd grad nå de effekter på kunskapsresultat på en aggregerad nivå som Skolverkets insatser syftar till. De beskrivna utgångspunkterna innebär att Skolverkets insatser behöver utgå från verksamheternas behov och anpassas utifrån dessa.

5.2. Successivt införande av insatserna

De insatser som Skolverket redovisar i denna plan inleds 2016. Det kommer då att genomföras utbildningsinsatser och konferenser som syftar till att implementera de nya bestämmelserna i skollagen om nyanlända elevers utbildning i de obligatoriska skolformerna, det nya allmänna rådet om utbildning för nyanlända elever och Skolverkets kartläggningsmaterial för bedömning av nyanlända elevers kunskaper. Det är viktigt att se till att det finns kunskap om vad som anges i författningarna och att nämnda material används i utbildningarna. Utöver det kommer det under våren att göras ett första urval av huvudmän som kommer att få del av de riktade insatserna

från och med hösten 2016. Skolverket kommer även att påbörja kompetensutvecklingsinsatser om språk- och kunskapsutvecklande arbete för alla lärare samt kompetensutveckling för studie- och yrkesvägledare och elevhälsa, med fokus på nyanlända elever. Utöver det kommer det att påbörjas ett arbete som syftar till att utveckla olika former av fora för exempelvis information, kommunikation och erfarenhetsutbyte kring nyanlända och flerspråkiga elevers lärande.

Över tid tillkommer ytterligare kompetensutvecklingsinsatser om utbildning för nyanlända och flerspråkiga elevers lärande och förslagsvis rymts dessa på sikt inom ramen för nationellt skolutvecklingsprogram. Det kommer även bedrivas ett arbete med att två gånger per år erbjuda ytterligare huvudmän riktade insatser. På så sätt byggs det långsiktiga strukturer där generella insatser kan erbjudas inom ramen för uppdraget Nationella skolutvecklingsprogram och riktade insatser inom ramen för uppdraget Samverkan för bästa skola. Skolverket ser det som mycket angeläget att det finns en väl fungerande samordning mellan dessa uppdrag så att insatser utformas och erbjuds huvudmän och skolor på sätt som effektivt och med hög kvalitet stödjer ett långsiktigt och hållbart skolutvecklingsarbete.

5.3. Generella insatser

Generella insatser ska bidra till att minska skillnader i kunskapsresultat mellan nyanlända elever, elever med annat modersmål än svenska och andra elevgrupper. I verksamheter som tidigare tagit emot nyanlända elever och under längre tid undervisat nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska finns ofta kompetens och fungerande organisatoriska strukturer, men det kan finnas behov av ytterligare insatser för att utveckla verksamheten. Det är viktigt att huvudmannens och rektorns val av generella insatser bygger på en behovsanalys som har gjorts i verksamheten.

Målgrupp

De generella insatserna kommer att omfatta ett brett spektrum av insatser som riktar sig till samtliga huvudmän och skolor, samt alla nivåer i styrkedjan i de obligatoriska skolformerna och gymnasieskolans introduktionsprogram – huvudmän, rektorer, lärare, studiehandledare på modersmål, studie- och yrkesvägledare, personal inom elevhälsan, fritidshem och skolbibliotek m.fl.

Som nämnts tidigare (se avsnitt 4.2) är det viktigt att se vårdnadshavare som en tillgång. Det finns huvudmän och skolor som har anställt personer som har i uppdrag att fungera som länk mellan skolan, de nyanlända elevernas vårdnadshavare och övriga samhället. Dessa personer benämns på olika sätt, exempelvis kontaktpersoner eller brobyggare. Skolverket bedömer att dessa personers uppdrag bör uppmärksammas på lämpligt sätt i arbete med utformning och genomförande av insatser.

Insatsernas inriktning

Skolverket bedömer att det finns behov av erfarenhetsutbyte mellan Skolverket och huvudmän och huvudmän emellan, omfattande kompetensutvecklingsinsatser, lä-

rarlyft, implementering av Skolverkets allmänna råd och olika former av stödmaterial samt målgruppsanpassade informationsinsatser.

De generella insatserna ska baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet och utformas i samverkan med lärosäten, forskare och representanter från huvudmän och skolor. Arbetet med detta kommer att samordnas med Skolverkets övriga skolutvecklingsuppdrag och genomföras på ett sätt som stödjer huvudmän och skolor i deras långsiktiga utvecklingsarbete.

Kompetensutvecklingsinsatser

För att stärka verksamheternas utvecklingsarbete behöver det genomföras kompetensutvecklingsinsatser på såväl kort som lång sikt och de behöver utformas och genomföras på olika sätt utifrån målgruppens behov. De kan exempelvis ske i form av seminarier, föreläsningar, konferenser, campus- eller distansutbildningar som anordnas av lärosäten, webbutbildningar, filmer mm. Alla kompetensutvecklingsinsatser behöver utgå från skolans samlade uppdrag om kunskaper och värden och genomsyras av ett inkluderande förhållningssätt och normmedvetenhet där flerspråkighet och mångfald ses som en tillgång. Här redovisas exempel på områden som Skolverket ser som särskilt angeläget att uppmärksamma i det fortsatta arbetet med att utforma insatserna:

- mottagande, organisation och utbildning som utgår från ett systematiskt kvalitetsarbete, på huvudmän- och skolnivå
- kartläggning och bedömning av nyanlända elevers kunskaper som ligger till grund för planering och genomförande av undervisningen
- språk- och kunskapsutvecklande arbetsätt
- nyanlända elevers lärande och andraspråksutveckling
- litteracitetsutveckling för till exempel elever utan skolbakgrund
- studiehandledning på modersmålet och hur arbetet med detta kan utformas med god kvalitet
- modersmålsundervisning
- nyanlända elevers lärande inom introduktionsprogrammen
- nyanlända och yrkesutbildning
- nyanlända elever och studie- och yrkesvägledning
- nyanlända elever och elevhälsa
- skolbibliotek och flerspråkighet
- flerspråkighet och flerspråkiga elever med funktionsnedsättning
- fritidshemmets och öppen fritidsverksamhets roll för nyanlända elevers sociala delaktighet och språkutveckling
- praxisnära forskning (exempelvis forskningscirkel) som ett led i att utveckla beprövad erfarenhet
- svenska som andraspråk för lärare som är legitimerade i ämnet (exempelvis har lärare i årskurs 1-3 behörighet trots att de inte har kompetens i svenska som andraspråk)

- lärare i svenska ges kompetens kring andraspråksutveckling (ej behörighetsgivande)

Implementering av allmänna råd och olika former av stödmaterial

Skolverket bedömer att det finns behov av omfattande implementeringsinsatser utifrån de nya bestämmelserna som införs i Skollagen den 1 januari 2016 och av det reviderade allmänna råd för utbildning av nyanlända elever som nu håller på att utarbetas. Det är ett material som behöver vara känt och användas på huvudmanna- och skolnivå. Insatserna påbörjas våren 2016.

Det nationella kartläggningsmaterialet för bedömning av nyanlända elevers kunskaper har under 2015 börjat implementeras vid konferenser för huvudmän samt vid dialogmöten för rektorer och lärare. Skolverket bedömer att det även fortsättningsvis finns ett stort behov av insatser om arbetet med bedömning av nyanlända elevers kunskaper så att skolorna stärks i detta arbete och att bedömningen tas tillvara vid utformning och genomförande av undervisningen. Skolverket kommer att överväga om det finns behov av att översätta delar av Skolverkets kartläggningsmaterial till ytterligare språk.

I början av 2017 kommer Skolverkets bedömningsmaterial i svenska för nyanlända elever att publiceras. Det behöver då genomföras implementeringsinsatser kring detta material. Implementering av det reviderade stöd materialet om studiehandledning på modersmålet kommer att påbörjas 2016.

Skolverket arbetar med att ta fram ett stöd för framtagande och utformning av planen för utbildningen för introduktionsprogrammen. Materialet kommer att publiceras under 2016. Olika former av implementeringsinsatser kommer att behövas för detta.

Framtagande av nytt material

Skolverket bedömer att det finns behov av att utarbeta stödmaterial som behandlar hur fjärrundervisning kan utformas och genomföras med god kvalitet och utifrån styrdokumentens krav. Det kan gälla fjärrundervisning som en del av undervisningen i modersmål och studiehandledning på modersmålet. Möjligheten till fjärrundervisning kommer med stor sannolikhet att uppmärksammas och utvecklas ytterligare framöver.

Skolverket kommer inom ramen för detta uppdrag att i samarbete med lärosäten ta fram material som fokuserar nationella och internationella erfarenheter av nyanlända elevers skolsituation. Syftet är att öka kunskapen om beprövad erfarenhet inom området nyanlända elevers skolsituation och lärande. Materialet förväntas både stödja Skolverkets uppdrag kring nyanlända elever (U2015/3356/S) och målgrupperna för det nu aktuella uppdraget.

Skolverket planerar även att ta fram en publikation som baseras på intervjuer med elever. Under 2015 och 2016 genomförs en intervjuserie där nyanlända elevers allmänna uppfattning om det första mötet med svensk skola står i fokus. Hur upplever eleverna mottagandet, bedömningen av deras kunskaper och placeringen i årskurs och undervisningsgrupp, kontakten med andra elever och informationen om

skolsystemet? I publikationen kommer också andra texter inom området nyanlända elevers lärande att ingå. Syftet är att skapa förståelse för den situation och verklighet som nyanlända elever befinner sig i. Målgruppen är främst skolpersonal, men materialet kan också användas i Skolverkets interna arbete. Planer finns även för ytterligare arbete med att samla in elevgruppers uppfattningar och erfarenheter av Skolverkets insatser.

Om Skolverket uppmärksammar ytterligare behov av material inom området nyanlända elevers utbildning, samt utbildningen för elever med annat modersmål än svenska, kommer Skolverket att ta ställning till vilka kompletterande insatser som kan behöva vidtas.

Informationsinsatser

För att insatserna ska få väntad effekt och den upplevda nyttan vara hög behöver kommunikationen utgå från målgruppernas behov. Skolverket behöver därför skapa arenor för kontakt, dialog och möten oberoende av målgruppernas geografiska avstånd. Informationen behöver utformas på ett sätt som gör att huvudmän och skolor på ett smidigt sätt kan uppmärksamma de verktyg, metoder och digitala språktjänster (till exempel inläsnings- och översättningstjänster) samt de digitalt distribuerade resurser som finns och kan användas i undervisningen för nyanlända elever.

Skolverket bedömer att det finns behov av nationella fora där det finns information om vilka insatser och resurser som finns att tillgå inom området. Huvudmän, rektorer, lärare och övrig skolpersonal behöver få tillgång till information och erbjudanden om kompetensutveckling samt ges möjlighet att delta i nätverk och erfarenhetsutbyte.

5.4. Riktade insatser

Syftet med de riktade insatserna är att bidra till utveckling av utbildningen för nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska samt öka likvärdigheten mellan skolenheter. För att nå detta syfte kommer insatserna att riktas till huvudmän som bedöms vara i störst behov av stöd. Det är nödvändigt att göra ett urval när det gäller vilka grupper som ska erbjudas dessa insatser. Om insatserna inte bygger på urvalskriterier finns det en överhängande risk att insatserna inte når de huvudmän som har störst behov, vilket skulle kunna innebära att insatserna riskerar att bidra till minskad likvärdighet i svensk skola istället för ökad. Skolverket behöver därför göra en prioritering av vilka huvudmän som de riktade insatserna ska vända sig till.

I de riktade insatserna handlar arbetet om att ge organisationsstöd utifrån systematiskt kvalitetsarbete. De riktade insatserna kommer utifrån en nuläges- och behovsanalys att utformas och genomföras utifrån huvudmannens och skolors specifika behov. Stödet kan handla om hur huvudmannen utformar sin organisation för att kunna möta och utbilda nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska. Insatser kan även riktas till lärare och annan pedagogisk personal för att utveckla undervisningens kvalitet.

Metoder för dialog och systematiskt kvalitetsarbete behöver tillvaratas från Samverkan för bästa skola och samordning mellan uppdragen behöver därför ske.

Målgrupp och urval

Riktade insatser kommer att erbjudas huvudmän som har begränsad erfarenhet av att bedriva utbildning för nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska och har en hög andel nyanlända elever i förhållande till det totala elevantalet. Urvalsmekanismen behöver vara kalibrerad för att finna de huvudmän som utifrån detta bedöms ha stort behov av insatser. Skolverket kommer därför att utarbeta preciserade kriterier för hur detta urval ska göras. I detta arbete behöver Skolverket samråda med bland annat Migrationsverket, Länsstyrelser, Skolinspektionen, Sveriges kommuner och Landsting (SKL) och Friskolornas Riksförbund.

Det första urvalet av huvudmän görs våren 2016. Urvalet samordnas med de urval av huvudmän och skolor som görs i Skolverkets olika skolutvecklingsuppdrag, bland annat Samverkan för bästa skola. Grundtankarna i dessa uppdrag är likartade – att bidra till skolutveckling och säkerställa höga kunskapsresultat och likvärdig utbildning. Arbetet med att ta fram en fördelningsnyckel för statsbidrag bör även beaktas (U2015/03774/S).

De utvalda huvudmännen får information och erbjudande om att ta del av riktade insatser. Därefter beräknas att upp till 20 huvudmän, såväl kommunala som enskilda, väljer att medverka i de insatser som påbörjas hösten 2016. Insatserna pågår sedan under ungefär ett och ett halvt år. Om en utvald kommunal huvudman och en enskild huvudman bedriver verksamhet inom samma geografiska område kommer det eftersträvas att de riktade insatserna genomförs under samma tidsperiod för att möjliggöra synergieffekter.

Urvalsförfarandet upprepas vid ytterligare fyra tillfällen under 2016-2017. Det innebär att det totalt beräknas vara upp till 100 huvudmän som tar del av dessa insatser. Se tabell 1.

*Tabell 1. Tidsperiod för urval och genomförande av riktade insatser 2016 - 2019.
Inom parentes anges det förväntade antal huvudmän som tackar ja till att delta.*

Våren 2016	Hösten 2016	Våren 2017	Hösten 2017	Våren 2018	Hösten 2018	Våren 2019	Hösten 2019
Urval (20)	Insatser	Insatser	Insatser				
	Urval (20)	Insatser	Insatser	Insatser			
		Urval (20)	Insatser	Insatser	Insatser		
			Urval (20)	Insatser	Insatser	Insatser	
				Urval (20)	Insatser	Insatser	Insatser

Insatsernas inriktning

De riktade insatserna inleds med en nuläges- och behovsanalys av huvudmannens organisering av verksamheten med att ta emot och ge nyanlända elever utbildning. Syftet är att få en fördjupad bild av hur verksamheten är organiserad och vilka möjligheter och dilemman som finns. Forskning visar att det finns för- och nackdelar med olika organisationsformer och att det inte finns en organisationsmodell som kan tillämpas överallt.¹⁹ Det är därför viktigt att det finns en flexibilitet i organisationen som gör det möjligt att i utbildningen ta hänsyn till de nyanlända elevernas olika förutsättningar och behov. Det behöver även finnas en medvetenhet om vilka möjligheter och dilemman som valet av organisation kan medföra och att dessa aspekter uppmärksammas i det systematiska kvalitetsarbetet på alla nivåer i styrkedjan. Vidare behöver det finnas en flexibilitet i huvudmannens sätt att fördela resurser till skolorna utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. Skolornas personal behöver få kompetensutveckling för att kunna möta och ge nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska en språk- och kunskapsutvecklande undervisning.

Som en del i de riktade insatserna ingår att Skolverket medverkar med team som utifrån ett dialogbaserat förhållningssätt bidrar med reflekterande frågor och kunskap utifrån forskning och vad som anges i styrdokumentet. Ett sådant dialogteam kommer att bestå av två till tre personer. Arbetet i dessa team kommer att samordnas med det arbete som bedrivs inom ramen för Samverkan för bästa skola gällande exempelvis metod. Samordning kommer att ske med Samverkan för bästa

¹⁹ Bunar N. (red) (2015). *Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering*. Stockholm: Natur & Kultur.

skola för att utveckla det dialogbaserade förhållningssättet som blir den gemensamma metoden i de båda uppdragen.

Utifrån nulägesanalysen identifieras och tydliggörs vilka insatser som behöver vidtas på huvudmanna- och skolnivå för att nå de effekter som gäller för dessa uppdrag (se avsnitt 4.2). Insatser ställs samman i en åtgärdsplan som utarbetas i samverkan och dialog mellan huvudmannen och Skolverkets dialogteam. Insatserna ska baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet och de ska kunna gälla såväl huvudmanna- som skolnivå. Om det finns det beprövad erfarenhet eller exempel på framgångsrikt arbete från andra skolor och huvudmän inom liknande områden kommer denna kunskap tillvaratas i utformandet av insatser och åtgärdsprogram.

Överenskommelser mellan huvudmän och Skolverket

I likhet med uppdraget Samverkan för bästa skola kommer åtgärdsplanen att ligga till grund för en överenskommelse mellan huvudmannen och Skolverket. I överenskommelsen redovisas vilka insatser som ska vidtas, när de ska genomföras, hur och med vilket syfte. Det ska även framgå vad som ingår i skolhuvudmannens respektive Skolverkets ansvar och åtaganden.

Insatserna kan handla om olika former av kompetensutvecklingsinsatser som ingår i Skolverkets generella insatser, specifikt utformade insatser utifrån de aktuella förutsättningarna och behoven, ekonomiskt stöd mm.

För att få till stånd ett långsiktigt och hållbart utvecklingsarbete bedömer Skolverket att det är angeläget att verksamma på såväl huvudmanna- som skolnivå är delaktiga i planering och genomförande av insatserna. Skolverkets dialogteam kommer att följa arbetet med genomförandet av insatserna.

Nätverk

Som en kompletterande del i de riktade insatserna bedömer Skolverket att det finns behov av att nätverk utvecklas där huvudmän och skolor kan utbyta erfarenheter kring hur utbildningen för nyanlända elever kan organiseras och genomföras. Genom sådana nätverk kan huvudmän och skolor stärkas i det långsiktiga utvecklingsarbete som behöver fortsätta även efter det att Skolverkets riktade insatser har slutförts.

5.5. Avgränsningar

Det finns utmaningar som inte ryms inom ramen för Skolverkets ansvarsområde, men som kommer att påverka de insatser myndigheten planerar att genomföra. För att nå avsedda effekter med detta uppdrag behöver nedan beskrivna områden hanteras på annat sätt.

Skolverket ansvarar inte för grundutbildningar som till exempel lärarutbildningen och dess innehåll gällande nyanlända elevers och elever med annat modersmåls lärande (t ex språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt, normmedvetenhet, inkluderande förhållningssätt, flerspråkighet och mångfald som tillgång, samarbete med vårdnadshavare). För att nyanlända elever ska kunna erbjudas en bra utbildning på lång sikt behöver alla lärare ha denna kompetens i sin grundutbildning.

Skolverket vill även peka på vikten av att snarast ge möjlighet för kommunala och enskilda skolhuvudmän att samarbeta i genomförandet av fjärrundervisningen. Skolverket ser möjligheten till fjärrundervisning som ett viktigt komplement eftersom tillgången på modersmåls lärare eller studiehandledare på modersmålet är otillräcklig. I dagsläget framgår genom definitionen av entreprenad i 23 kap. 1 § skollagen att en kommun inte kan utföra uppgifter åt en annan kommun eller en enskild huvudman genom entreprenadavtal. På grund av den bristande tillgången på modersmåls lärare och studiehandledare på modersmålet i vissa delar av landet är fjärrundervisning central för att kunna erbjuda elever den modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet eleverna behöver för sin språk- och kunskapsutveckling.

Den bristande tillgången på lärare i svenska som andraspråk är också något som kommer att påverka effekterna av Skolverkets insatser. Skolverket erbjuder lärarlyft och kan erbjuda olika kompetensutvecklingsinsatser för de som redan är lärare.

6. Insatsernas uppföljnings- och utvärderingsbarhet

6.1. Definitioner

Med uppföljning avses här en regelmässig, systematisk och fortlöpande insamling av information. Uppföljningen syftar till att beskriva vad som sker i verksamheten exempelvis genom nyckeltal som betygsstatistik eller resultat på nationella prov.

Utvärdering är i sin tur beroende av uppföljning. Medan uppföljning sker regelbundet sker utvärdering vid särskilda tillfällen och innebär en djupare analys som avslutas med en värdering eller bedömning utifrån särskilda uppställda antaganden, kriterier eller mål.

6.2. Uppföljning av insatserna

Följande uppföljningar kommer att genomföras inom ramen för uppdraget:

- (A) En årlig uppföljning av Skolverkets insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever. I denna ingår redovisning av genomförda aktiviteter, resursförbrukning, avvikelser från de ursprungliga planerna etc.
- (B) En löpande uppföljning av huvudmäns och skolors vidtagna åtgärder och aktiviteter som genomförs och planeras. Uppföljningen kan inbegripa närstudier i vissa verksamheter som kan fånga upp förändrade praktiker och snabba förändringar av externa faktorer som kan påverka insatsernas resultat. Innan insatserna påbörjas är det viktigt att genomföra en förmätning.
- (C) En uppföljning på elevnivå. För att följa upp elevernas utveckling är det nödvändigt med tillgång till såväl registerdata som betyg, nationella prov, övergång till gymnasieskola, övergång till nationella program, övergång till andra intro-

duktionsprogram (från språkinträdning), eller annan utbildning till exempel vuxenutbildning, folkhögskola universitetsstudier och arbete liksom kompletterande information via enkäter eller andra insamlingsformer om andra aspekter av elevernas måluppfyllelse (delaktighet, inflytande, möjlighet att göra väl underbyggda val av fortsatt utbildning etc).

Elevernas upplevelser och erfarenheter är viktiga i uppföljningen av satsningen, det understryker inte minst Barnkonventionen. Det handlar om att lyssna till de som våra insatser i slutändan är till för, förstå deras situation och ta med detta i vårt fortsatta arbete.

I nuläget saknas dessvärre möjlighet att följa alla nyanlända elever genom uppföljningssystemet över tid och på individnivå, framförallt på grund av att det inte går att koppla de tillfälliga personnummer som kommuner tilldelar nyanlända elever med de permanenta personnummer som ges när uppehållstillstånd utfärdas.²⁰ Frågan om att reglera tillfälliga personnummer och permanenta personnummer ligger utanför Skolverkets ansvarsområde. Vi ser positivt på att Migrationsverket, Socialstyrelsen och Skatteverket har uppmärksammat regeringen på behovet av en gemensam personbeteckning för asylsökande som inte har ett samordningsnummer (SoS 6305/2014).

6.3. Utvärdering av insatserna

Effektutvärdering

Effektutvärdering är i många fall en eftersträvtansvärd utvärderingsmetod där avsikten är att jämföra en faktiskt uppmätt utveckling och den utveckling som skulle inträffat om insatsen inte hade gjorts.

Att genomföra effektutvärderingar av insatser i skolan är i praktiken ofta svårt. Det kan vara svårt att fastställa en sluteffekt om effektkedjan är lång och sker i flera steg. Det tar tid innan förändringar i organisering och undervisning kan förväntas slå igenom på de nyanlända elevernas måluppfyllelse. Skolan är därtill ett omfattande socialt system med flera olika ansvarsnivåer. Insatser av olika slag beslutas på en viss nivå i systemet men implementeras i en lokal verksamhet där varje miljö är

²⁰ En nyanländ elev får när den kommer till kommunen ett tillfälligt personnummer (s.k. TF-personnummer). I den officiella statistiken har sådana elever hittills hanterats i kategorin svensk bakgrund, eftersom det har varit få elever i förhållande till den stora gruppen med svensk bakgrund. När (och om) dessa elever får uppehållstillstånd får de ett personnummer och anses formellt invandrade till Sverige. I Skolverkets resultatstatistik ingår dessa elever i gruppen "nyinvandrade elever" fram till dess att de har varit folkbokförda i fyra år. Problemet är att en elev med TF-nummer inte går att följa genom systemet eftersom det saknas en koppling mellan det tillfälliga TF-personnumret och det nya personnumret. Därmed framstår en elev som fått ett nytt personnummer som en helt ny elev, även om denne kanske varit i Sverige ett halvår eller år. Samtidigt innebär det att samma elev kan ses som "avhoppad" då personen som identifieras med TF-numret plötsligt inte längre finns kvar i skolan. Vi kan därför inte följa den "nyanlända" inom Skolverkets reguljära uppföljningssystem. Elever med skyddad identitet (oberoende av födelseland) kan också ges ett tillfälligt personnummer lokalt i kommunen/skolan för att man vill säkerställa att elevens uppgifter skyddas i den elektroniska hanteringen. Det går därmed inte att särskilja om elever med ofullständiga personnummer är nyanlända eller har avidentifieras i systemen av andra skäl.

unik.²¹ Dessutom påverkas elevernas kunskapsutveckling parallellt av en rad omgivande faktorer, vilket gör det svårt att isolera sambandet mellan de aktuella insatserna och de nyanlända elevernas resultatutveckling. Skolverket bedömer ändå att det finns möjligheter att genomföra effektstudier. Ett möjligt upplägg är att genomföra slumpmässiga urval bland de huvudmän som ingår i satsningarna. Ytterligare ett upplägg är – om insatserna införs successivt bland huvudmän – att jämföra huvudmän som deltar med sådana som ännu inte deltar. I planeringen av uppföljningen och utvärderingen av satsningen kommer indikatorer tas fram för att fånga resultat på insatserna.

Processutvärdering

Skolverket bedömer att en processutvärdering av insatserna för nyanlända elever är viktigt för att utvärdera och löpande kunna justera insatserna. I processutvärderingar riktas fokus mot att följa och bedöma sättet man arbetar på för att åstadkomma ett resultat snarare än att bedöma själva resultatet. Här handlar det om att beskriva om genomförandet av insatsen i dess olika led är ändamålsenligt och om det finns tillvägagångssätt som är mer lämpade än andra. Processutvärderingen ska också svara på vilka förutsättningar som finns för att nå målet med insatsen och vilka förutsättningar som behövs framöver för att skapa en bestående verksamhet. I processutvärderingar används ofta en verksamhetslogik.

7. Sammanställning av kostnader

Skolverket vill betona att beräkningarna som presenteras här är preliminära och beroende av vidare planering och utformning av insatserna. Det är därför i dagsläget svårt att göra detaljerade uppskattningar av kostnader för uppdragets genomförande.

I de riktade insatserna under 2016-2019 avser Skolverket att ge stöd till totalt ca 100 utvalda huvudmän, enligt beskrivning i avsnitt 5. Skolverket planerar att kunna erbjuda huvudmän som deltar i de riktade insatserna ett ekonomiskt stöd för att uppmuntra och möjliggöra ett aktivt utvecklingsarbete. Dessa medel ingår i beräkningen av de riktade insatserna.

De generella insatserna omfattar ett brett spektra av utbildningssatsningar, stöd- och informationsinsatser²². Med erfarenhet av tidigare utbildningssatsningar vet vi att det tar tid för lärosäten och andra utbildningsanordnare att planera och skapa resurser för nya utbildningar. Skolverket använder redan idag de lärosäten som har kompetens om nyanländas lärande, i andra pågående uppdrag. Även Nationellt centrum för svenska som andraspråk är högt belastat i arbetet kring kartläggning och dess implementering. Det är viktigt att de insatser som utarbetas för att stärka nyanlända elevers utbildning, inte kompromissar med kvaliteten, så att de verkligen når förväntade effekter och långsiktighet.

²¹ SOU 2014:12. *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av politiska reformer.*

²² Se avsnitt 5 för exempel på innehåll i de generella insatserna.

Även skolhuvudmän behöver framförhållning för att skapa utrymme för nya kompetensutvecklingsinsatser. Mottagarkapaciteten för olika kompetensutvecklingsinsatser är begränsad hos huvudmännen. Detta medför sammantaget att vissa utbildningsinsatser kan starta tidigast höstterminen 2016. Under första halvåret 2016 kommer konferenser och nätverksträffar anordnas, där huvudmän, rektorer och lärare delar erfarenheter och bygger plattformar för samverkan.

Det identifierade behovet av nationella fora där det finns information om vilka insatser och resurser som finns att tillgå inom utbildningsområdet (se avsnitt 5.3), medför med stor sannolikhet ett IT-utvecklingsarbete. Området ska utredas vidare med utgångspunkt i målgruppernas behov, för att skapa arenor för kontakt, dialog och möten oberoende av målgruppernas geografiska avstånd. Informationen behöver utformas så att huvudmän och skolor kan få information inom utbildningsområdet, tillgång till verktyg, metoder och digitala språktjänster (till exempel inläsnings- och översättningstjänster) samt digitalt distribuerade resurser som kan användas i undervisningen för nyanlända elever. De ska också kunna hitta erbjudanden om kompetensutveckling och ges möjlighet att delta i nätverk och erfarenhetsutbyte. Även denna fortsatta planering kan ha bäring på beräkningarna.

Skolverket kommer att behöva genomföra en omfattande rekrytering för att bemanna de olika insatserna inom uppdraget med rätt kompetens. Myndighetens stödfunktioner behöver också personella förstärkningar för att arbetet ska drivas på ett kvalitativt sätt. Nedan finns en uppskattning av kostnader.

För hösten 2015 har Skolverket tilldelats 220,2 miljoner för planering av genomförande. Under hösten 2015 och första delen av 2016 kommer arbetet med att utforma insatserna att startas upp och därför kommer kostnader för arbetet med riktade insatser inte att vara lika stora som senare i uppdraget. Skolverket har framfört önskemål till Regeringskansliet om ett tilläggsuppdrag för att kunna erbjuda statsbidrag för huvudmän som tar emot många nyanlända elever och som har stora utgifter gällande exempelvis personal. Det skulle kunna öppna för en möjlighet att inom uppdraget även ge huvudmän ett erbjudande om ett statsbidrag för arbete med nyanlända elever under 2015 och 2016²³.

Tabell 2. Kostnader för insatserna i sin helhet, 2016-2019 (mkr)

Kostnadspost	2016	2017	2018	2019
Riktade insatser ²⁴	30	150	180	90
Generella insatser ²⁵	75	75	50	75
Förvaltningskostnader	60	75	75	55
Summa	165	300	305	220

²³ Statsbidraget kommer att utgöra den mellanskillnad av de medel Skolverket har att tillgå och de kostnader Skolverket har för genomförande av generella och riktade insatser. Planering av statsbidraget kommer behöva ske när Skolverket emottagit tilläggsuppdraget.

²⁴ Insatserna omfattar både förvaltningskostnader och transfereringar, ex i form av ekonomiskt stöd till huvudmän som deltar i riktade insatser.

²⁵ Insatserna omfattar både förvaltningskostnader och transfereringar, ex i form av köp av utbildning från annan part för målgruppernas räkning.

Insatserna är en blandning av riktade och generella insatser vilket betyder att Skolverket kommer ha höga kostnader för förvaltning, särskilt när det innebär riktade insatser. Alla förvaltningskostnader bör i förlängningen överföras till förvaltningsanslaget. Overheadkostnader har tidigare inte belastat sakanslag men när uppdraget har denna dignitet och dessutom innehåller stor del förvaltningsuppgifter bedömer vi att så måste ske. De kostnader som avser köp av utbildning för annan part kommer definieras som transferering fortsättningsvis. Det är alltså inte förvaltningskostnader.

Investeringsbehoven är i dagsläget oklara men Skolverket ser att det kommer behövas utveckling av nya och befintliga it-stöd t ex lärportaler. Dessa investeringskostnader kommer att belasta låneramen och senare förvaltningsanslaget i form av förvaltningskostnader för systemstöden och avskrivningar. Skolverket förutsätter då att låneramen kan anpassas efter dessa behov. I annat fall måste avsteg från kapitalförsörjningsförordningen medges och kostnaderna därmed belasta anslaget. I uppdraget kommer det också finnas behov av beställningsbemyndiganden.

Sammanfattning av samråd

Skolverket har under beredningsprocessen i augusti och september genomfört samrådsmöten med intresseorganisationer, myndigheter, lärosäten respektive skolpersonal. Ytterligare samråd är planerade under hösten 2015 och i det fortsatta arbetet ska återkommande samråd planeras in under uppdragets genomförande.

Skolverket har också inhämtat synpunkter från den interna referensgrupp som finns på Skolverket inom området nyanlända elevers lärande, från en kommunal referensgrupp som myndigheten träffar regelbundet och från en fokusgrupp för gymnasieskolans introduktionsprogram. Ett separat möte har genomförts med Barnombudsmannen för att inleda Skolverkets arbete med att inhämta och beakta relevanta elevgruppers uppfattningar och erfarenheter.

Samråd har skett med följande myndigheter, lärosäten och organisationer:

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Skolinspektionen, Arbetsförmedlingen, Skolforskningsinstitutet, Folkhälsomyndigheten, Migrationsverket, Länsstyrelsen Norrbotten, Länsstyrelsen Skåne, Socialstyrelsen, Statens Institutionsstyrelse, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sveriges skollärförbund, Sveriges elevkårer, Sveriges elevråd SVEA, Sveriges elevråd, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, Riksförbundet för skolsköterskor, Friskolornas riksförbund, Sveriges skolläkarförening, Stockholms universitet, Göteborgs Universitet, Linneuniversitetet, Högskolan Dalarna, Malmö Högskola, Lunds universitet, Nationellt centrum för svenska som andraspråk (SU), Högskolan Väst, Mälardalens högskola och Uppsala Universitet.

Samråd har även skett med representanter från följande grupper: skolförvaltningar, utbildningssamordnare, rektorer, specialpedagoger, skolsköterskor, lärare och förstelärare i svenska som andraspråk, lärare på gymnasieskolans introduktionsprogram, ansvariga och personal på centrala mottagningsenheter samt studie- och yrkesvägledare.

Centrala områden som behandlats

På verksamhetsnivå

Organisation återkom som en central punkt under samtliga samråd. Det handlar främst om hur huvudmän och rektorer ska leda och organisera mottagandet av nyanlända elever, genomförandet av kartläggningen, placeringen av eleverna och den fortsatta utbildningen för dessa elevgrupper. Flera intresseorganisationer, samtliga representanter från skolpersonalen och de lärosäten som tidigare arbetat med insatser för nyanlända elevers lärande identifierade detta som ett av de viktigaste områdena för insatser framöver. Skolverket bör bidra till att få upp frågan på dagordningen hos huvudmännen, ge stöd till huvudmän och rektorer vad gäller tydlig styrning och en effektiv och flexibel organisation med ett brett ansvarstagande. Alla skolor ska vara rustade att ta emot nyanlända elever. Kvalitetsarbetet vad gäller nyanlända elevers lärande behöver därmed också stärkas på alla nivåer. På huvud-

mannanivå efterfrågas nationella riktlinjer och stöd kring bland annat organisationsformer och hantering av elever utan tidigare skolbakgrund.

Samordning och ansvarsfördelning återkom också under de flera av samråden. Ansvaret behöver tydliggöras på samtliga nivåer i styrkedjan. Alla måste vara införstådda med elevernas rättigheter och skolans skyldigheter och vem som har ansvar för vilken del i detta. Det handlade också om samarbete mellan yrkesgrupper på skolan och vikten av att till exempel modersmållärare och studiehandledare på modersmålet inkluderas i skolans övriga arbete och att samarbetet mellan ämneslärare och studiehandledare på modersmål utvecklas. Ett exempel på problem som togs upp i samråden var placering av modersmålsundervisning sent under skoldagen och på annan plats med ibland långa transporter – det gör att modersmålsundervisningen exkluderas och hamnar utanför den övriga skolgången.

Skolverkets kartläggningsmaterial är efterlängtat men förknippat med en del utmaningar. Det är viktigt att Skolverket fortsätter implementeringsarbetet långsiktigt och erbjuder stöd i kartläggningsprocessen. Vad är syftet med kartläggningen och hur omsätts resultaten på bästa sätt? Skolverket behöver ge tydliga exempel på hur man på bästa sätt använder kartläggningen som ett pedagogiskt verktyg, en utgångspunkt för den fortsatta studiegången och elevens utveckling. Bedömning och uppföljning av nyanlända elevers språk- och kunskapsutveckling fortsätter även efter den initiala kartläggningen. Rektorer, lärare och annan inblandad personal behöver redskap för detta.

Anpassning av undervisningen är en stor utmaning för de som jobbar med nyanlända elever. Vilken kompetens behövs för att kunna hantera elever med mycket hög kompetens inom vissa ämnen och områden, och vilken kompetens behövs för att hantera elever helt utan skolbakgrund eller som har mycket begränsad läs- och skrivkunighet? Hur ska kartläggningen användas på bästa sätt, hur görs en relevant bedömning som sedan ger en passande placering för eleven där både språk- och kunskapsutvecklingen blir så bra som möjligt?

Bemötande och normmedvetenhet återkom som viktigt, eller till och med avgörande, för mottagandet och introduktionen i svensk skola. Synen på dessa elevgrupper som en tillgång eller belastning och de förväntningar som finns på eleverna utifrån kunskaper och framtida studieresultat kan vara avgörande för de kommande studierna. Det handlar om att möta denna elevgrupp med höga förväntningar, utan förtutfattade meningar och med en medvetenhet om att elevernas kunskaper och erfarenheter är en tillgång för dem själva och övriga elever.

Värdegrundsperspektiven får inte glömmas bort i kommande insatser. De värden som våra läroplaner utgår ifrån måste synliggöras, omsättas och gestaltas i vardagen och i undervisningen. Finns det mer eller mindre bra arbetssätt när man ska omsätta värdegrunden med elever som saknar den svenska kontexten och skolbakgrunden? Skolverket behöver stödja detta arbete.

Eleverna måste snabbt *in i ämnesundervisningen* och inte fastna för länge i språkundervisning som riskerar att på sikt bromsa elevernas övriga kunskapsutveckling. Detta kräver kompetens och ändrade arbetssätt hos ämneslärarna. I anslutning till

detta lyfte ett par av forskarna problemen som uppstår just vid övergångar – de sker ofta för sent eller alldeles för tidigt och inte sällan alldeles för abrupt – de bör ske succesivt under en period. Det gäller övergångar från förberedelseklass till vanlig klass, från språkintröduktion till yrkesintröduktion, mellan olika skolor under skoltiden etc. Förslag om ämnesundervisning på modersmål eller engelska samt fler översatta läromedel diskuterades också. Tydliga exempel på lyckade modeller och strukturer efterfrågades i Skolverkets kommande insatser.

De sociala sammanhangen är oerhört viktiga för dessa elever. Interaktionen med andra elever, att känna sig som en del av ett sammanhang och knyta kontakter med jämnåriga barn och ungdomar är centralt i integrationsprocessen. Elevorganisationerna, Barnombudsmannen, SKL, elevhälsopersonal med flera poängterade att det är detta som barnen och eleverna främst uttrycker när de reflekterar över sin skolsituation. Skolverket bör kommunicera detta i kommande insatser och ge stöd för och exempel på hur detta kan ske på ett bra sätt.

Studiehandledning på modersmålet är en av de viktigaste resurserna för nyanlända elevers lärande och det kräver god samverkan mellan studiehandledare och ämneslärare. I alla samråd togs bristen på studiehandledare upp, och i flera samråd lyftes också kompetensutvecklingsbehov hos denna målgrupp. Flera intresseorganisationer och skolpersonal lyfte önskemålet att Skolverket riktar insatser just till denna grupp bland annat föreslogs en utbildning för studiehandledare. Det senare problematiserades dock och det poängterades att en sådan utbildning inte borde kräva högskolebehörighet. Det behövs också allmänna kompetensutvecklings- eller informationsinsatser för andra yrkeskategorier, till exempel ämneslärare, om studiehandledningens syfte, funktion och vikt samt hur samverkan bör och kan se ut.

Modersmålsundervisningen lyftes på flera av samråden. Det finns begränsningar i tillgången till modersmålslärare. Skolverket bör enligt intresseorganisationer och skolpersonal undersöka möjligheterna att legitimera modersmålslärare, validera tidigare studier, att snabbutbilda och rikta kompetensutveckling till denna lärargrupp. Den kommunala referensgruppen önskar ett nationellt digitalt system för modersmålsundervisning. Möjliggör fjärrundervisning över kommungränserna, eller undersök möjliga statliga alternativ.

Språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt i alla ämnen är en nyckel till god kunskapsutveckling och gynnar generellt alla elever. Skolverket bör enligt samtalen på samråden satsa på att stärka alla lärare i detta arbete genom kompetensutvecklingsinsatser på bred front. Alla lärare måste kunna stödja elevernas språk- och kunskapsutveckling, och alla lärare måste kunna undervisa alla elever. Detta är ett långsiktigt arbete som kräver förändring i synsätt och angreppssätt. Några av deltagarna önskade också konkretiseringar av hur undervisningen i klassrummet kan utformas – vad fungerar bäst? Fokusgruppen för gymnasieskolans introduktionsprogram lyfte också handledarnas kompetens på arbetsplatserna inom yrkesintröduktion – inte minst i att arbeta språkutvecklande.

Elevhälsan är oerhört central för nyanlända elever. Det handlar om att ha tillgång till elevhälsa i första hand och att elevhälsan får en ökad kompetens om till exempel

posttraumatisk stress eller hur specialpedagogiska svårigheter utreds. Folkhälsomyndigheten poängterade det hälsofrämjande skolutvecklingsperspektivet och lyfte elevernas rätt till sex- och samlevnadsundervisning och deras behov av att kunna sätta ord på hälsan.

Studie- och yrkesvägledningen behöver komma in tidigt och finnas med kontinuerligt. Kompetensutveckling i vägledning för nyanlända elever bör prioriteras. Att förstå det svenska skolsystemet, att vara medveten om vad man har rätt till och vilka val som kommer att finnas framöver är oerhört viktigt för elevernas motivation och förståelse för skolsituationen. Information om skolsystemet och olika val måste också finnas tillgängligt för vårdnadshavare och andra vuxna i elevernas närhet. I samband med detta lyftes även validering av tidigare betyg, här behövs rutiner och eventuellt extra resurser.

På myndighetsnivå

Skolverket bör enligt både skolpersonal, lärosäten och intresseorganisationer planera för *riktade och anpassade insatser* som möter respektive verksamhet på deras nivå och i deras verklighet. Generella insatser är svåra att omsätta för oerfarna verksamheter likväl för de som kommit längre i detta arbete. Knyt an till det utvecklingsarbete som sker på skolan och utforma insatserna efter deras behov.

Tappa inte *eleverperspektivet*! Flera aktörer, däribland SKL, Socialstyrelsen, elevorganisationerna och Barnombudsmannen, poängterade vikten av att lyssna till barn och elever, inkludera dem och sätta deras rättigheter och behov i främsta rummet. Detta bör också Skolverket kommunicera i kommande insatser.

Webbresurser är ett bra sätt att tillgängliggöra insatserna för glesbygdskommuner, men skapar också en större flexibilitet för samtliga i målgruppen. Det finns fördelar att kunna styra tiden för kompetensutveckling i den egna verksamheten.

Tillgången till *fjärrundervisning* måste lösas enligt flera deltagare på samråden. Det är enligt flera intresseorganisationer det enda sättet att lösa den akuta bristen på modersmåls lärare och studiehandledning på modersmål som är utmaningen för många huvudmän idag.

Stimulans- eller utvecklingsmedel bör riktas till verksamheterna. För att lösa omställningen och för att få fart på utvecklingsarbetet kan huvudmän och skolor behöva ekonomiskt stöd.

Lärande exempel från verksamheter med olika förutsättningar är något som kom upp vid flera tillfällen. Det är viktigt att Skolverket sprider lärande exempel från flera olika typer av verksamheter, som dessutom befinner sig i olika faser i detta arbete. Hur kan myndigheten med lärande exempel stödja en liten oerfaren skola som plötsligt får en helt ny klass och saknar erfarenhet men också stödja storstadskommuner som tagit emot nyanlända elever under en lång tid men behöver stöd i det systematiska kvalitetsarbetet? Vad kan kommunen som inte får tag i några studiehandledare göra och vad krävs för kompetensutveckling för de studiehandledare som börjat arbeta i en annan organisation?

Fortsatt implementering av Skolverkets kartläggningsmaterial har redan nämnts ovan, då även del 3 och det bedömningsmaterial i svenska som ska stödja lärares arbete med att bedöma elevens språkutveckling, men Skolverket bör också satsa på långsiktig implementering av den nya lagstiftningen och de kommande Allmänna råden.

Samordning inom Skolverket är också viktigt ur ett målgruppsperspektiv. Flera av Skolverkets insatser kräver mycket tid och skolpersonal har begränsade möjligheter att delta i kompetensutveckling. Skolverket bör se över hur olika insatser kan samordnas. Det handlar både om pågående insatser som till exempel Läslyftet och Skolverkets nya uppdrag. Skolverket bör undersöka om de kommande insatserna kan bygga på liknande koncept som *tidigare insatser*. Strukturen i Matematiklyftet och Läslyftet känns igen och kanske kan kommande insatser dra nytta av det?

Samverkan med andra aktörer är viktigt. Vid flera samråd framhölls Nationellt centrum för svenska som andraspråk som en viktig samarbetspartner.

Långsiktighet och regional förankring kan vara helt avgörande för uppdragets genomslagskraft och långsiktighet. Skolverket bör skapa regionala eller lokala kontakter och strukturer för att på sikt lämna över arbetet med dessa frågor till aktörer som finns närmre verksamheterna.

Enligt samråden behöver Skolverket rikta insatser till alla nivåer i styrkedjan för att skapa förståelse för nyanlända elevers utbildning och klargöra ansvarsområden, ge relevanta verktyg och modeller för mottagande, organisation och undervisning samt visa på möjligheter och utmaningar utifrån exempel från organisationer med olika förutsättningar. Det kan handla om riktade insatser som fokuserar styrning och organisation hos huvudmän och skolor, generella kompetensutvecklingsinsatser för lärare i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt, studiehandledning på modersmålet samt undervisning i modersmål. Det bedöms även finnas behov ett väl implementerat kartläggningsverktyg, insatser som stärker studie- och yrkesvägledning för nyanlända elever, tillgången till väl fungerade elevhälsa och tillgång till sociala sammanhang med jämnåriga elever som inte är nyanlända.

Under samråden har utvecklingsområden som Skolverket primärt inte kan påverka belysts – det handlar om bland annat lokaler, tillgång till studiehandledare på modersmålet eller brister i lärarutbildningen.