

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet

2017-03-28
1 (11)
Dnr 2017:424

Redovisning 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 slutrapportering av uppdrag i enlighet med regleringsbrevet för budgetår 2017, och förordning (2013:69) om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska och svenska som andra språk för nyanlända elever i grundskolan.

På Skolverkets vägnar

Mikael Halápi
Vikarierande generaldirektör

Johanna Freed
Enhetschef

I ärendets slutliga handläggning har Joakim Feldt och Jonas Nordström i Skolverkets ledningsgrupp deltagit.

Sammanfattning

Skolverket har sedan 2013 på regeringens uppdrag ansvarat för en försöksverksamhet med utökad undervisningstid i svenska och svenska som andraspråk för nyanlända elever i grundskolan. Huvudmän som deltagit har kunnat få statsbidrag. Hösten 2016 deltog 88 huvudmän och ca 4 300 elever i försöksverksamheten. Antalet deltagande huvudmän och elever har varierat över tid, bland annat beroende på att förändringar i regelverket skett under den aktuella perioden.

Skolverket har i enlighet med uppdrag från regeringen anlitat externa aktörer för att utvärdera försöksverksamheten. Utvärderingarna tog sin utgångspunkt i försöksverksamhetens utformning och organisation. I dessa framgår att huvudmännen valt att organisera försöksverksamheten på olika sätt beroende på de lokala förutsättningarna. Den utökade undervisningen kunde ske före, efter eller under skoldagen. Några av de huvudmän som hade flest nyanlända i sin verksamhet koncentrerade eleverna till ett fåtal skolor, medan andra valde att sprida ut eleverna på flera skolor. Placeringen styrdes antingen av specialiseringsprincipen eller av närhetsprincipen. Vissa kommuner hade infört en central enhet för mottagande, kartläggning och placering av nyanlända.

Bland lärare, ansvariga i kommunerna och elever finns såväl positiva som negativa erfarenheter av försöksverksamheten. Positiva erfarenheter var att extra tid var nödvändig för inläring för eleverna och att de små grupperna gav trygghet. Negativa erfarenheter var att den utökade undervisningstiden, som ska ske utöver ordinarie undervisning, medför att det kunde bli långa dagar för eleverna.

Utifrån de två utvärderingar som genomförts går det inte att dra några generella slutsatser om effekterna av försöksverksamheten på elevernas studieresultat eller inläring. Skolverket anser därför att det utifrån dessa utvärderingar inte går att bedöma om försöksverksamheten bör permanentas.

Inledning

Denna rapport är en redovisning av försöksverksamheten med utökad undervisningstid i svenska eller svenska som andraspråk för nyanlända elever. Huvudmän som deltagit i försöksverksamheten har fått statsbidrag.

En elev betraktas enligt bestämmelser i skollagen som nyanländ i fyra år¹. Försöksverksamheten gäller dock bara under elevens första fyra terminer i skolan. Antalet nyanlända elever har ökat de senaste åren. Hösten 2008 fanns det drygt 30 200 nyinvandrade elever i grundskolan, vilket motsvarade 3,4 procent av eleverna. Hösten 2015 uppgick antalet till över 49 500 nyinvandrade elever och andelen var 5,1 procent. Detta innebär att de nyinvandrade eleverna har ökat med nästan 64 procent på sju år, men den största enskilda ökningen under perioden finns mellan läsåren 2014/15 och 2015/16 då andelen ökade med drygt 18 procent, från 41 800 till över 49 500 elever². Ökningen av antalet nyanlända elever har varit en utmaning för huvudmännen. Regeringen har uttalat att huvudmännen har haft svårt att organisera verksamheten på ett effektivt sätt samtidigt som många nyanlända elever har haft svaga skolresultat⁴.

Försöksverksamheten med utökad undervisningstid

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

Försöksverksamheten regleras i förordningen (2013:69) om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska eller svenska som andraspråk för nyanlända elever i grundskolan (fortsättningsvis kallad förordningen). Försöksverksamheten omfattar elever i grundskolans årskurs 1-9 vars utbildning anordnas från och med höstterminen 2013 till och med höstterminen 2017⁵. Försöksverksamheten omfattar minst 105 timmars undervisning per läsår i svenska eller svenska som andraspråk utöver ordinarie undervisning. Utbildningen inom försöksverksamheten avser elever som har anlänt till Sverige och påbörjat sin utbildning i årskurs 1-9.

Statsbidrag till försöksverksamheten

Huvudmän med nyanlända elever kan ansöka om statsbidrag för att delta i försöksverksamheten. Skolverket beslutar om deltagande och om statsbidrag och eventuellt urval om antal sökande överstiger tillgängliga medel. Statsbidraget är lägst 3 000

¹ Skollagen (2010:800) 3 kap 12a §

² Skolverket, 2015:1339

³ U2015/3356/S

⁴ Skolverket, PM, Nyanlända elever i grundskolan, (2016:1339). Begreppen nyinvandrad elev och inte nyanländ används i statistiken. Se PM för mer information.

⁵ I januari 2017 beslutade regeringen att förlänga försöksverksamheten till att pågå även under 2017.

kr och högst 7 000 kr per termin och nyanländ elev som deltar i försöksverksamheten.

Antalet huvudmän som har deltagit i försöksverksamheten har varierat mellan 57 och 95. Höstterminen 2013 och vårterminen 2014 kunde enbart elever i årskurserna 6-9 delta. Antal huvudmän och antal elever som huvudmännen rekviderat statsbidrag för minskade under de första rekvisitionsomgångarna. Detta trots att det, från och med höstterminen 2014, också blev möjligt att inkludera elever från grundskolans övriga årskurser i försöksverksamheten samt att minimibeloppet höjdes från 5 000 kronor till 7 000 kronor per elev och termin. Antalet elever som deltagit i försöksverksamheten har varierat mellan knappt 2 300 och drygt 5 000.

2015 infördes nya bestämmelser i Skollagen där bland annat begreppet förberedelseklass infördes⁶. Inför höstterminen 2015 valde Skolverket efter kontakt med deltagande huvudmän att ändra tillämpningen av förordningen så att även elever i förberedelseklasser kunde delta i försöksverksamheten. Den nya tillämpningen ledde till att antalet huvudmän som rekviderade bidrag ökade. Ändringen av förordningen 2016 innebar att de särskilda kraven på de undervisande lärarnas behörighet togs bort. I kombination med det stora antalet nyanlända som kom till Sverige under hösten 2015 gjorde detta att antalet elever i försöksverksamheten ökade med drygt 1 300 elever vårterminen 2016.

Tabell 1. Huvudmän, elever och statsbidrag 2013-2016

	HT13	VT14	HT14	VT15	HT15	VT16	HT16
Antal huvudmän	95	79	67	57	81	89	88
Antal elever	3 253	2 699	2 488	2 276	3 691	5 053	4 298
Belopp (mnkr)	14,6	13,5	17,4	15,9	25,8	35,4	30,1
Belopp per elev	4 500	5 000	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000

Inför höstterminen 2016 hade 236 huvudmän möjlighet att rekvirera statsbidrag men endast 88 av dessa gjorde det. Många huvudmän som ansökt om bidraget har inte lyckats få igång någon verksamhet, eller så har de startat upp verksamhet och sedan insett att de inte uppfyller villkoren för att få bidraget.

Hösten 2016 var det 70 kommuner och 18 enskilda huvudmän som deltog i försöksverksamheten, se bilaga 1 för närmare beskrivning. Det vanligaste har varit att elever i årskurs 9 deltagit i försöksverksamheten, de utgjorde 20 procent av eleverna.

⁶ 3 kap. 12 § skollagen (2010:800)

Extern utvärdering av försöksverksamheten

Regeringen uppdrog i regleringsbrevet för 2013 Skolverket att anlita externa aktörer för att utvärdera försöksverksamheten. När uppdrag om utvärdering utformades valde Skolverket att inte låta genomföra någon effektstudie med avseende på elevernas kunskapsutveckling eller studieresultat. Myndighetens bedömning var att eventuella effekter i en mer traditionell mening i termer av jämförelser av elevers kunskaper med eller utan extra timmar i svensk undervisning sannolikt inte kunde urskiljas. Skolverket har inte heller andra data eller information som kan belysa eventuella effekter på studieresultat eller inläring för de elever som deltagit i försöksverksamheten.

Skolverket uppdrog åt forskare vid specialpedagogiska institutionen vid Stockholms universitet och vid sociologiska institutionen vid Lunds universitet att utvärdera försöksverksamheten. Uppdragen redovisades till Skolverket sommaren 2015 respektive våren 2016 i form av två delstudier⁷. Utvärderingsuppdraget har delrapporterats till Utbildningsdepartementet den 31 januari 2015⁸. Studierna bygger på fallstudier och enkäter. De ger en bild av hur verksamheten organiserats och utformats och vilken bild rektorer, lärare och ansvariga i kommunerna har av försöksverksamheten.

Nedan återges de två delstudierna i korthet. Studierna genomfördes 2014-2015 och sedan dess har regelverket förändrats på många punkter avseende nyanländas utbildning vilket medför att resultaten av studierna i vissa delar kan anses vara inaktuella.⁹

Utvärderingen genomförd av Lunds universitet

Den första delstudien är en enkätstudie som genomfördes av Lunds universitet och beskriver verksamhetens omfattning, organisering och betydelse på tre verksamhetsnivåer; huvudmanna-, rektors- och lärarnivån.

De slutsatser som dras av studien är:

- 1) Att kraven på att undervisningen sker utöver den ordinarie undervisningstiden riskerar att undergräva elevernas möjligheter att tillgodogöra sig den utökade undervisningen.
- 2) Att kartläggning och uppföljning av elevers kunskaper behöver utvecklas och genomföras mer systematiskt.

⁷ Lunds universitet, sociologiska institutionen, Utvärdering av "Försöksverksamhet med 105 timmars utökad undervisning i svenska/svenska som andraspråk för nyanlända elever i åk 6-9". Stockholms universitet, specialpedagogiska institutionen, "Språket – det tar lite tid att lära sig" – utvärdering av försöksverksamhet gällande 105 timmar extra undervisning i svenska eller svenska som andraspråk.

⁸ Dnr 2013-224

⁹ Exempelvis obligatorisk kartläggning och prioriterad timplan.

Organiseringsprinciper och framgångsfaktorer

Antalet nyanlända i försöksverksamheten per medverkande huvudman varierade från 2 till 200 elever. Vissa kommuner hade infört en central enhet för mottagande, kartläggning och placering av nyanlända. Några av de huvudmän som hade flest nyanlända i sin verksamhet koncentrerade eleverna till ett fåtal skolor, medan andra valde att sprida ut eleverna på flera skolor. Placeringen styrdes antingen 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. Därutöver nämner skolhuvudmännen ytterligare åtta framgångsfaktorer:

- mer undervisningstid
- ämnessamverkan
- studiehandledning
- höga förväntningar på elevernas lärande
- individanpassad undervisning
- engagerad skolläring
- elevernas motivation
- elevernas förkunskaper

Rektorerna rangordnade framgångsfaktorerna och 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*.

De flesta huvudmän som ingår i studien har valt en organisationsmodell som bygger på att koncentrera verksamheten till ett fåtal skolor (34 av 48 svarande huvudmän koncentrerar verksamheten till en till tre skolor) samtidigt som de flesta medverkande huvudmän och rektorer ger uttryck för en vilja att de nyanlända eleverna så fort som möjligt ska integreras i ordinarie klass.

Lärare och rektorer ser *Lärarnas kompetens* som den främsta framgångsfaktorn för måluppfyllelse. Lärarna identifierar *utveckling av undervisningens innehåll och metod, samarbete mellan lärare i svenska som andraspråk och med ämneslärare* samt *utveckling av system för kartläggning, utvärdering och uppföljning* som framgångsfaktorer. Lärarna lyfter också fram att ett ökat och fördjupat samarbete mellan de som arbetar med försöksverksamheten och övrig personal kan bidra till att undervisningen av nyanlända elever blir en naturlig del i skolans kollegiala och pedagogiska gemenskap.

Skiftande upplägg vid schemaläggning

Utifrån 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 ordinarie undervisning. 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 schemalaggningsen 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 utökad 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.

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 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. De medverkande huvudmännen verkar ha kommit olika långt i sitt arbete med uppföljning av försöksverksamheten och 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/svenska som andraspråk. 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 antyder de svarande rektorerna att de bland annat använder sig av olika tillvägagångssätt och verktyg för att beskriva och bedöma eleverna kunskapsutveckling¹⁰.

Verksamheten anses betydelsefull och förbättrar möjligheterna till ökad måluppfyllelse

Studien från Lunds universitet kommer fram till att huvudmännen deltar i försöksverksamheten för att de vill förbättra möjligheterna för nyanlända elever att utveckla sina kunskaper i svenska språket och därmed också öka måluppfyllelsen. Majoriteten av de som medverkat i studien värderar försöksverksamheten som betydelsefull för att den förbättrar möjligheterna att arbeta mot ökad måluppfyllelse.

¹⁰ Sedan den 15 april 2016 är det obligatoriskt att använda ett kartläggningsmaterial från Skolverket.

Utvärderingen genomförd av Stockholms universitet

Delstudie två, som genomfördes vid Stockholms universitet, undersökte hur verksamheten organiserades och vilka uppfattningar elever, lärare och rektorer hade om verksamheten och av dess effekter. Studien är kvalitativ och bygger på fallstudier som genomfördes under hösten 2014 och 2015 med dokumentstudier, besök i verksamheterna, intervjuer med rektorer, lärare och i viss utsträckning elever. En enkät riktad mot undervisande lärare genomfördes också. Nio kommuner med olika förutsättningar i form av storlek, antal nyanlända, kommuntyp med mera studerades.

Verksamheten organiserades på olika sätt och var under förändring

Kommunerna organiserade den utökade undervisningstiden på olika sätt utifrån sina förutsättningar. Kommunerna organiserade också själva mottagandet av nyanlända elever på olika sätt. Det förekom också i flera fall att organisationen nyligen hade förändrats. Vissa kommuner hade infört en central enhet för mottagande, kartläggning och placering av nyanlända. En del kommuner hade vidtagit åtgärder för att undvika att eleverna koncentrerades till vissa skolor. Eleverna som deltog i försöksverksamheten kunde finnas på en eller flera skolor i kommunen och det fanns olika tankar med att antingen sprida dessa elever på flera skolor eller samla dem på en eller få skolor. Undervisningen organiserades och schemalades på olika sätt, efter ordinarie skoltid, på morgonen eller på eftermiddagen. Den kunde ingå i elevens schema, via en utökad timplan eller organiseras på ytterligare några andra sätt. Eleverna började i introduktionsklass, förberedelseklass eller direkt i en ordinarie klass.

Innehåll och upplägg av extraundervisningen varierade i de observerade skolorna. Läsprojekt, fokus på muntlig framställning, temaaktiviteter och multimediprojekt var exempel på arbetssätt i de studerade kommunerna.

Elevernas erfarenhet och uppfattningar

De intervjuade eleverna hade varierande utbildningsbakgrund och erfarenheter. Det fanns de som hade en svensk förälder, var ensamkommande asylsökande, eller var barn till gästforskare med mera. Elever tyckte det var positivt att extraundervisningen gav trygghet, att det var färre elever i gruppen, att den extra tiden var nödvändig med mera. Några elever som hade extraundervisningen efter ordinarie skoltid uttryckte att det blev långa dagar.

Rektors och ansvarigas uppfattningar om försöksverksamheten

Rektorerna och andra ansvariga i kommunerna hade i allmänhet en positiv bild av den utökade undervisningstiden. I vissa fall efterfrågades dock en säkrare finansieringsmodell. Det fanns olika synsätt på det riktade statsbidraget till verksamheten. Vissa tyckte det var bra att medlen var öronmärkta till just denna verksamhet medan andra hade föredragit att medlen gick direkt till kommunen för att slippa administrera det särskilda bidraget. Det fanns också exempel på kommuner där man hade brist på lärare med rätt kompetens.

Lärarnas uppfattningar

Lärarna som arbetade med försöksverksamheten kunde ha anställts specifikt för denna undervisning, men det fanns också lärare i svenska som andra språk som redan fanns i verksamheten eller andra lärare som klasslärare med kompetens i svenska som andraspråk. De intervjuade lärarna hade en positiv eller mycket positiv uppfattning av försöksverksamheten. Det fanns de som tyckte att den extra undervisningen var helt nödvändig men det framkom också synpunkter kring att de extra resurserna inte var tillräckliga. Även lärarna lyfte fram att verksamheten för nyanlända var i ständig förändring.

Ungefär hälften av de lärare som besvarade enkäten ansåg att försöksverksamheten haft effekter för eleverna¹¹. Den andra hälften angav att de inte vet om den haft några effekter. Det bör noteras att det här alltså är lärarnas subjektiva uppfattning av eventuella effekter som avses. Lärarna hade också möjlighet att i fritext beskriva positiva eller negativa effekter som de ansåg sig ha sett. Bland de positiva effekterna nämndes muntlig förmåga och språkförståelse. Lärarna ansåg också att de sett effekter på läs- och skrivförmåga. Det fanns också lärare som lyfte fram mer sociala effekter som exempelvis att eleverna vågar mer, och att det blir färre konflikter mellan elever. Negativa effekter som nämndes av lärarna är långa dagar för eleverna, att eleverna blir trötta och att de som får extra undervisning kan känna sig utpekade.

Lärarna har också svarat lite mer allmänt på hur de uppfattar försöksverksamheten. Även här finns positiva och negativa aspekter. Positivt är att försöksverksamheten, enligt lärarna, varit språkutvecklande, nödvändig och fyllt ett behov, varit utvecklande även i andra ämnen än svenska/svenska som andraspråk och integrationsfrämjande. Negativt som lyfts fram av utredarna var att verksamheten inte varit tillräcklig och har uppfattats som krävande för eleverna.

Avslutande diskussion

Som diskuterades i inledningen av denna rapport valde Skolverket att inte genomföra någon effektstudie med avseende på elevernas kunskapsutveckling eller studieresultat. De externa utvärderingarna inriktades istället på hur försöksverksamheten utformats och bedrivits. Studierna visar att försöksverksamheten kan bedrivas och organiseras på olika sätt utifrån lokala förutsättningar och belyser positiva och negativa aspekter av en utökad undervisningstid. Utvärderingarna kan däremot inte svara på om något av dessa sätt att organisera verksamheten skulle vara bättre än andra sätt eller i vilka situationer en viss organisationsmodell är att föredra. Utvärderingarna beskriver hur huvudmän, rektorer och lärare ser på försöksverksamheten men resultaten är svåra att generalisera. Skolverkets bedömning är därför att det utifrån dessa utvärderingar inte går att bedöma om försöksverksamheten bör permanentas.

¹¹ Frågan löd: ”Upplever du att verksamheten med extra undervisningen har haft några effekter för eleverna?”. Svarsalternativ: ”Ja”, ”Nej” och ”Vet ej”.

En effektstudie avseende elevernas resultat hade varit svår att genomföra eftersom försöksverksamheten har genomgått flera förändringar under tiden som den pågått. Vilka årskurser som kan delta, vilka krav som ställs på undervisande lärare och om elever i förberedelseklass kan delta har ändrats. Försöksverksamheten är nu förlängd och ska fortsätta hela 2017. Även utanför själva försöksverksamheten har det skett stora förändringar sedan 2013 när försöksverksamheten infördes. Det stora antalet nyanlända som ankom till Sverige under 2015 har på ett genomgripande sätt förändrat huvudmännens förutsättningar att organisera sin verksamhet.

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet

2017-03-28
11 (11)
Dnr 2017:424

Bilaga 1. Sammanställning av deltagande huvudmän och elever.

	Höstterminen 2013		Vårterminen 2014		Höstterminen 2014	
	Antal huvudmän	Antal elever	Antal huvudmän	Antal elever	Antal huvudmän	Antal elever
<i>Kommuner</i>	87	3 149	74	2 648	54	2 312
<i>Enskilda</i>	8	104	5	51	13	179
TOTALT	95	3 253	79	2 699	67	2 488

	Vårterminen 2015		Höstterminen 2015		Vårterminen 2016		Höstterminen 2016	
	Antal huvudmän	Antal elever	Antal huvudmän	Antal elever	Antal huvudmän	Antal elever	Antal huvudmän	Antal elever
<i>Kommuner</i>	47	2 064	68	3 367	71	4 524	70	3 814
<i>Enskilda</i>	10	212	12	324	18	529	18	484
TOTALT	57	2 276	81	3 961	89	5 053	88	4 298