



DATUM
2017-10-23
ERT DATUM
2017-07-07

DIARIENR
2017/172-4
ER BETECKNING
U2017/02610/S

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet (SOU 2017:54)

Sammanfattning

Det är angeläget att nyanlända elever som påbörjar skolan i årskurs 7–9 fångas upp i tid och ges de förutsättningar som behövs för att bli behöriga till gymnasiet. Statskontoret är därför positiv till utredningens ambitioner att öka flexibiliteten i skolsystemet för att förbättra förutsättningarna för nyanlända elever att på den korta tid som står till buds tillgodogöra sig de kunskaper de behöver för sina fortsatta studier.

I enlighet med vår kompetens har vi dock i första hand avgränsat vårt svar till de frågor som gäller statens styrning av skolhuvudmännen och Skolverket. Vi kommenterar också de förslag som gäller elevers rätt till stöd. Därtill lämnar vi en övergripande kommentar till utredningens konsekvensbeskrivning som vi bedömer underskattar både förslagets kostnader och svårigheterna att implementera förslagen.

Statskontoret *tillstyrker* förslagen om

- att ensamkommande elever ska ha rätt till modersmålsundervisning
- att det för nyanlända elever ska upprättas en individuell studieplan
- förstärkt rätt till studiehandledning på modersmål

Statskontoret *avstyrker* förslagen om

- fortsatt statsbidrag till lovskola
- att ge Skolverket i uppdrag att ta fram ett generellt bedömningsstöd avseende sådan kunskapsutveckling som ligger under krav som motsvarar godkänt betyg
- att ge Skolverket i uppdrag att ta fram ett stödmaterial i engelska på nybörjarnivå för årskurs 7–9 i grundskolan och för gymnasieskolans introduktionsprogram
- att ge Skolverket i uppdrag att komplettera bedömningsstödet Bygga svenska och ta fram stödmaterial i alfabetisering.

Allmänt om utredningens förslag för ökad flexibilitet

Att ge alla nyanlända elever en fullgod grundskoleutbildning är en samhällsutmaning som ställer nya krav på skolsystemet. Statskontoret ställer sig positivt till den allmänna riktningen för utredningens förslag, som öppnar upp för en mer flexibel utbildningsväg för de elever som kommer till Sverige i grundskolans senare år.

Det ligger dock utanför Statskontorets kompetensområde att bedöma om de specifika förslag som utredningen lämnar när det gäller ökade möjligheter att anpassa utbildningen för nyanlända elever är de mest effektiva för att nå målet om behörighet till gymnasiet och vi avstår därför från att kommentera dem ytterligare.

Synpunkter på specifika förslag

5.3.3 Statsbidrag till lovskola

Statskontoret avstyrker förslaget om fortsatt statsbidrag för lovskola. Enligt Statskontoret torde det vara mer effektivt att kommunerna själva ges möjlighet att planera och prioritera sina insatser utifrån de egna elevernas behov, än att regeringen ska detaljstyra verksamheten genom ett riktat statsbidrag.

Statskontoret delar utredningens bedömning att det är angeläget att nyanlända elever kan nyttja den tid som finns för att studera mot gymnasiebehörighet. Att använda delar av sommarlovet framstår i detta sammanhang som en effektiv lösning, särskilt som det innebär att eleven får större möjligheter att öva på det svenska språket även under sommaren.

Styrning genom riktade statsbidrag är dock förknippad med flera nackdelar, det har Statskontoret kunnat konstatera i flera tidigare utredningar. Bidragen är administrativt betungande och skapar osäkra planeringsförutsättningar för kommunerna. Riktade statsbidrag kan också leda till undanträngning av annan verksamhet.¹

Regeringen har i budgetpropositionen för 2018 aviserat ett nytt statligt stöd riktat till huvudmän för grundskola och förskoleklass där resurser fördelas med hänsyn till elevernas socioekonomiska förutsättningar. En förlängd lovskola bör vara en av flera möjliga insatser som skolhuvudmännen kan välja att använda en sådan resursförstärkning till.

¹ Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommuner*; Statskontoret (2016) *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 2* och Statskontoret (2016) *Mer tid till kärnverksamheten*.

5.5.4 Rätt till studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövt

Statskontoret tillstyrker förslaget att i skollagen (2010:800) införa en bestämmelse om att nyanlända elever ska ha rätt till studiehandledning på modersmålet eller sitt starkaste skolspråk om det inte är uppenbart obehövt.

Utredningen lyfter fram studiehandledning på modersmålet som den enskilt viktigaste insatsen för nyanlända elever. Att ändra presumtionen för när handledning ska beviljas och samtidigt minska de administrativa kraven framstår i ljuset av detta som en rimlig och effektivitetsfrämjande åtgärd.

Det är inte sannolikt att förstärkta rättigheter på egen hand kommer att lösa problemen med bristande tillgång på och kvalitet i studiehandledningen. Skolinspektionen har pekat på både yttre och inre hinder för att elever ska få den handledning de har behov av. Det handlar dels om svårigheterna att rekrytera kompetenta handledare, dels om de organisatoriska förutsättningarna på skolorna.² En ökad reglering kommer inte att avhjälpa bristen på handledare. Däremot kan den öka trycket på huvudmännen att undanröja de egna organisatoriska hindren.

6.6.2 Generellt bedömningsstöd för kunskapsutveckling som ligger under kraven som motsvarar godkänt, m.m.

Statskontoret avstyrker förslaget att ge Skolverket i uppdrag att ta fram ett generellt bedömningsstöd avseende sådan kunskapsutveckling som ligger under krav som motsvarar godkänt betyg.

Statskontoret har ingen synpunkt på om det behövs ett stödmaterial i denna fråga, men anser att den avvägningen bäst görs av Skolverket. Att bedöma behovet av och utveckla bedömningsstöd är för övrigt en av Skolverkets instruktionsreglerade uppgifter.

Utifrån samma argument *avstyrker Statskontoret förslaget* att ge Skolverket i uppdrag att ta fram ett stödmaterial i engelska på nybörjarnivå för årskurs 7–9 i grundskolan och för gymnasieskolans introduktionsprogram. I Statskontorets myndighetsanalys av Skolverket (Statskontoret 2015:26) pekade vi på att skolorna generellt uppskattade stödmaterial som Skolverket tog fram. Dock hade skolorna svårt att veta vilket stödmaterial de skulle utgå från på grund av att antalet stödmaterial var så omfattande.

² Skolinspektionen (2017). *Studiehandledning på modersmålet i årskurs 7–9*.

6.7.3 Komplettering av bedömningsstödet ”Bygga svenska” och stödmaterial i alfabetisering

Statskontoret avstyrker förslaget att ge Skolverket i uppdrag att komplettera bedömningsstödet Bygga svenska.

Statskontoret avstyrker också förslaget att ge Skolverket i uppdrag att ta fram ett stödmaterial i alfabetisering.

Skälen är desamma som för övriga förslag som rör uppdrag till Skolverket (se 6.6.2).

6.8.4. Ensamkommande barn ska ges rätt till modersmålsundervisning

Statskontoret tillstyrker förslaget att huvudmannen ska ha en skyldighet att erbjuda ensamkommande barn modersmålsundervisning.

Modersmålsundervisning har visat sig ha ett positivt samband med studieresultat. Statskontoret delar också utredningens bedömning att det inte är rimligt att göra skillnad på adopterade barn och ensamkommande flyktingbarn när det gäller rätten till modersmålsundervisning.

7.6.1 Elever ska få en individuell studieplan

Statskontoret tillstyrker förslaget om att nyanlända elever som påbörjar sin skolgång i årskurs 7–9 i grundskolan och 8–10 i specialskolan ska få en individuell studieplan och att detta regleras i skollagen (2010:800).

Statskontoret har tidigare tillstyrkt att skolor ska vara skyldiga att bedöma nyanlända elevers kunskaper.³ En sådan kartläggning har dock begränsat värde om den inte används för att planera och lägga upp de fortsatta studierna. En dokumenterad studieplan som kan följa med eleven vid byte av skola och vid övergångar mellan skolformer bör minska risken för att värdefull information och därmed tid går förlorad. På så sätt kan en studieplan främja effektiviteten i utbildningen.

Kap 11. Konsekvensbeskrivning

Statskontorets bedömer att utredningen överlag underskattar de resurser som krävs för att genomföra förslagen. Det gäller såväl resurser i form av pengar som i form av tid och kompetens.

³ Statskontoret (2013) *Remissvar på promemorian Utbildning för nyanlända elever* (Ds. 2013:6). (dnr 2013/57-4).



DATUM

DIARIENR

2017-10-10

2017/172-4

Statskontoret har exempelvis svårt att se hur utredningen har kommit fram till sina uppskattningar av hur mycket tid som kommer att gå åt till att ta fram anpassade timplaner, individuella studieplaner och ge studiehandledning. Det framstår som att utredningen endast har räknat den tid som går åt till att fästa ord på papper respektive den tid som handledare ägnar åt aktiv handledning av elever. Statskontoret kan inte se hur planering, uppföljning, kommunikation och kompetensutveckling ryms i utredningens kalkyler. Därmed riskerar också utredningens kostnadsförslag att utgöra en underskattning av den faktiska resursåtgången.

Statskontoret bedömer också att implementeringen av förslagen kommer att utgöra en stor utmaning för skolor och huvudmän. Den ökade flexibilitet och individanpassning som förslagen syftar till kommer att ställa krav på en anpassning av hela skolorganisationen. Huvudmännens kapacitet att genomföra förslagen är dock inget som utredningen berör.

Statskontoret saknar också förslag kring hur kompetensförsörjningen ska kunna säkras när det gäller studiehandledare och modersmåls lärare. Förstärkta rättigheter för eleverna riskerar att bli ett slag i luften om det inte finns personer att anställa.

Tillförordnad generaldirektör Tony Malmberg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund och utredare Emmie Andersson, föredragande, har varit närvarande vid den slutliga handläggningen.

Tony Malmberg

Emmie Andersson