

Konsekvensutredning avseende förslag till allmänna råd om utbildning för nyanlända elever

Innehållet i konsekvensutredningen utgår från 6-8 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Bakgrund

Från och med den 1 januari 2016 kommer bestämmelserna i skollagen om utbildning för nyanlända elever att ändras. Med anledning av detta har Skolverket arbetat fram förslag till nya allmänna råd. De här förslaget till allmänna råd kommer att ersätta Skolverkets tidigare allmänna råd (SKOLFS 2009:15) för utbildning av nyanlända elever.

A Allmänt

1. Beskrivning av problemet och vad Skolverket vill uppnå

En granskning från Skolinspektionen visar att nyanlända elever inte möter en undervisning som präglas av stimulans, utmaningar och individanpassning i tillräcklig grad. Det saknas ofta ett samlat grepp över de nyanlända elevernas utbildning och istället blir det enskilda lärares ansvar.¹

Skolverkets allmänna råd syftar till att påverka utvecklingen i en viss riktning och till att främja en enhetlig rättstillämpning. Skolverkets föreslagna allmänna råd är tänkta att fungera som ett stöd i att planera och genomföra mottagande av och den fortsatta utbildningen för nyanlända elever. Utbildningen behöver svara mot de nyanlända elevernas förutsättningar och individuella behov så att de rustas väl för framtiden i Sverige.

2. Beskrivning av alternativa lösningar för det Skolverket vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

De nu gällande allmänna råden för utbildning av nyanlända elever stämmer inte helt med nuvarande och kommande bestämmelser. Vidare innehåller de gällande allmänna råden begrepp som inte används i nu gällande författningar. Skolverket bedömer därför att det inte är ett alternativ att lämna de nu gällande allmänna råden oförändrade.

Istället för allmänna råd hade Skolverket kunnat ta fram ett stödmaterial eller ett informationsmaterial om kommande bestämmelser om utbildning för nyanlända elever.

Skolverket har genom ovan nämnda granskning av Skolinspektionen fått vetskap om systematiska brister i huvudmännens tillämpning av författningarna. Vidare har Skolverket bland annat genom samråd och inkomna frågor till upplysningstjänsten fått signaler om att det råder osäkerhet i sektorn om hur enskilda bestämmelser ska tolkas och tillämpas. Dessutom kommer ny reglering som påverkar redan befintliga allmänna råd.

¹ Skolinspektionens rapport 2014:03 *Utbildningen för nyanlända elever, Kvalitetsgranskning*

Skolverket är medveten om att det kan vara en utmaning i ett akut skede när en kommun tar emot många nyanlända att organisera verksamheten så att de nyanlända barnen och ungdomarna kan tas emot och inom rimlig tid ges utbildning. Det är dock viktigt att huvudmän och rektorer strävar efter att planera och arbeta för att eleverna ska tas emot i verksamheten så fort det går och ges en fortsatt god utbildning.

Skolverket bedömer, med anledning av ny lagstiftning och för att ge kommuner och skolor stöd i arbetet med nyanlända elever, att det behövs nya allmänna råd.

3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

De som berörs av de föreslagna allmänna råden är i första hand de nyanlända eleverna. Antalet nyanlända elever har under senare år ökat i skolan. Även hemkommuner, huvudmän, rektorer, lärare och övrig skolpersonal är berörda av råden.

Migrationsverkets prognos

Migrationsverket beräknar i sin verksamhets- och utgiftsprognos den 22 oktober 2015 att mellan 140 000 och 190 000 söker asyl i Sverige 2015, varav 29 000 - 40 000 är ensamkommande barn. Myndigheten beräknar att mellan 100 000 och 170 000 söker asyl i Sverige 2016, varav 16 000 - 33 000 är ensamkommande barn. Osäkerheten är dock mycket stor och Migrationsverket bedömer att det kan komma både färre och fler asylsökande.

Skolverkets statistik

Läsåret 2013/14 var i genomsnitt omkring 4 procent av grundskolans elever nyanlända. Andelen nyanlända var något högre i kommunala skolenheter än i fristående skolenheter, 4 respektive 3 procent. I närmare 37 procent av de fristående och 20 procent av de kommunala skolenheterna fanns inte några nyanlända elever över huvud taget.²

Ökningen av nyanlända tar sig också uttryck i att antalet elever i gymnasieskolans språkintrouktion har ökat med 11 procent i år 1 mellan läsåret 2013/14 och läsåret 2014/15. Sedan gymnasieskolans introduktionsprogram språkintrouktion introducerades för tre år sedan har programmet ökat med 34 procent i år 1.³

4. Uppgifter om vilka kostnadmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Kostnadmässiga konsekvenser

Migrationsverket räknar med ökade samhällskostnader till följd av det stora antal som söker asyl i Sverige.

Skolverket bedömer dock att inga ytterligare kostnader uppstår till följd av de nya allmänna råden om utbildning för nyanlända elever.

Mänskliga rättigheter och icke-diskriminering

Skolverket tar hänsyn till frågor som rör mänskliga rättigheter och icke-diskriminering. I Skolverkets instruktion lyfts vissa grupper och delar av rättigheterna fram. Det gäller barns rättigheter, jämställdhetsperspektivet, funktionshindersperspektivet och nationella minoriteter. Vid framtagandet av förslaget till allmänna råd har detta beaktats.

² Skolverket (2015) *Beskrivande data 2014*.

³ Skolverket (2015) *PM: Elever i gymnasieskolan läsåret 2014/15*.

Barnets rättigheter, barnkonsekvensanalys

Kartläggning

I arbetsprocessen har nödvändig kunskap och information inhämtats på olika sätt. Arbetsgruppen har tagit del av den samlade kunskap som finns inom Skolverket och tagit fram råden i nära samarbete med de personer som arbetar med de olika regeringsuppdrag som myndigheten har om nyanlända elever. Arbetsgruppen har också tagit del av aktuell forskning och Skolinspektionens rapporter. Vidare har samråd genomförts med olika grupper som arbetar med utbildning för nyanlända elever. Vid samråden deltog rektorer, lärare och övrig skolpersonal, tjänstemän på huvudmannanivå och företrädare för olika myndigheter och organisationer (se nedan under C). Skolverket har i arbetsprocessen också särskilt uppmärksammat villkoren för nyanlända barn och ungdomar med särskilda behov.

Som ett led i arbetet med att inhämta nödvändig kunskap och information har barnintervjuer genomförts med elever på Linköpings kommuns centrala mottagningsenhet Adjunkten. Genom barnintervjuerna har barnens och ungdomarnas egna åsikter inhämtats.

Skolverket bedömer att myndigheten härmed har en tillräcklig faktagrund och att ytterligare underlag inte behövs.

Beskrivning

År 2016 införs nya bestämmelser i skollagen och anslutande förordningar för att alla nyanlända elever ska ges de bästa förutsättningarna att utvecklas så långt som möjligt mot utbildningens mål. Det införs krav på att alla huvudmän ska vidta vissa åtgärder i fråga om nyanlända i syfte att öka likvärdigheten. Det införs också ytterligare möjligheter för rektorerna att anpassa undervisningen i syfte att nyanlända ska få bästa möjliga förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt mot utbildningens mål, till exempel genom förberedelseklasser och prioriterad timplan.

Förslaget förhåller sig till barnkonventionens artiklar genom att råden tar sin utgångspunkt i bestämmelsen i 1 kap. 10 § skollagen. I all utbildning ska barnets bästa vara utgångspunkt.

I samband med framtagandet av förslag till allmänna råd har tre barn intervjuats; en femtonårig flicka, en femtonårig pojke och en sjuårig flicka. Barnen beskrev följande.

På frågan om vad det är viktigt att skolan tänker på för att ett barn som kommer som nyanländ elev ska känna sig välkommet, svarade den femtonåriga flickan att det är viktigt att få gå i skolan ”redan idag” och att få lära sig saker. Hon svarade också att hon vill kunna få prata sitt modersmål och att hon inte vill åka buss till och från skolan. På samma fråga framhöll den femtonåriga pojken vikten av att få information om skolan och vad som väntar, eftersom han annars blir orolig. Han framförde också att han vill börja skolan fort. Den sjuåriga flickan svarade att det är viktigt att få börja skolan fort och få kompisar att prata med.

Alla de tre intervjuade barnen svarade ja på frågan om det är viktigt att få visa sina kunskaper på det starkaste språket. Den femtonåriga flickan angav inget särskilt skäl till varför det är viktigt. Den femtonåriga pojken förklarade att det är viktigt eftersom han vill visa vad han verkligen kan. Den sjuåriga flickan angav som skäl att det annars blir svårt för henne.

Analys

Problemanalysen grundar sig på Skolverkets samlade kunskap, vad som framkommit i Skolinspektionens granskning, i Vetenskapsrådets forskningsöversikt, vid de samråd och vid de barnintervjuer som genomförts inför framtagandet av förslaget till allmänna råd.

De föreslagna allmänna råden är tänkta att få positiva konsekvenser för planeringen och genomförandet av mottagandet av och den fortsatta utbildningen för nyanlända elever. En tänkbar intressekonflikt som skulle kunna uppstå för huvudmannen är att utbildning för nyanlända elever kan vara kostnadsdrivande. Men en god utbildning för nyanlända elever kan ge samhällsekonomiska vinster och vinster ur ett individuellt barns perspektiv. Det kan till exempel handla om frånvaro av framtida psykiska problem och möjligheter till fortsatt utbildning och framtida yrkesliv. Ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt gynnar dessutom alla elever, inte bara de nyanlända.

En annan tänkbar intressekonflikt är att de elever som går i en undervisningsgrupp där nyanlända elever kontinuerligt tas emot skulle kunna uppleva att det blir en orolig undervisningssituation och även oroligt socialt med ständigt nya klasskamrater.

Ytterligare en tänkbar intressekonflikt kan vara att få nyanlända elever utnyttjar det fria skolvalet och det kan finnas tendenser till att elever med svensk bakgrund väljer bort skolenheter med många nyanlända elever. De nyanlända eleverna koncentreras ofta till få skolenheter med förberedelseklass, vilket kan få negativa konsekvenser för integrationen.

Prövning

Skolverket har gjort en sammantagen helhetsbedömning av alla relevanta faktorer utifrån kartläggningen, beskrivningen och analysen och bedömer att förslaget till allmänna råd om utbildning för nyanlända elev är förenligt med barnets bästa.

Jämställdhetsperspektivet

Jämställdhetsperspektivet har beaktats i framtagandet av förslaget till allmänna råd genom att vikten av ett likvärdigt bemötande och lika möjligheter till utveckling och lärande för alla elever oavsett könstillhörighet fokuserats.

Funktionshindersperspektivet

Funktionshindersperspektivet har beaktats genom att i förslaget till allmänna råd betonas vikten av att uppmärksamma om en nyanländ elev kan vara i behov av särskilt stöd och hur skolan då ska hantera det. I materialet påtalas även vikten av att inga elever tas emot i grundsärskolan eller gymnasiesärskolan utan att en korrekt utredning har genomförts.

De nationella minoriteterna

Elever som tillhör de nationella minoriteterna har inte särskilt uppmärksammats i de föreslagna allmänna råden. Anledningen är att motsvarande som gäller för övriga nyanlända elever även gäller för elever som hör till en nationell minoritetsgrupp. Den utökade rätten till modersmålsundervisning för elever som hör till de nationella minoriteterna bedöms inte påverka utformningen av förslaget till allmänna råd.

5. Bedömning av om de allmänna råden överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

I de allmänna råden berörs frågan om att vissa elever har rätt till utbildning i Sverige med stöd av EU-rätten. I övrigt har de allmänna råden ingen anknytning till de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

6. Bedömning av om det finns behov av speciella informationsinsatser

De allmänna råden kommer att tryckas och distribueras till samtliga skolor i de obligatoriska skolformerna och till samtliga gymnasie- och gymnasiesärskolor.

Skolverket kommer även informera kommuner, huvudmän, rektorer, lärare och övrig skolpersonal samt elever och vårdnadshavare om de allmänna råden på Skolverkets webbplats. Skolverket planerar även konferenser och studiepaket.

B Företag

Regleringen bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför inte någon beskrivning av punkterna i avsnitt B.

C Samråd

Skolverket har våren 2015 genomfört en intern workshop. Tre samråd med externa personer som arbetar med frågor om utbildning för nyanlända elever har genomförts under våren 2015. Ett samråd genomfördes med personer som arbetar med frågor om utbildning för nyanlända elever på övergripande nivå hos huvudmannen. Ett samråd genomfördes med rektorer, lärare och övrig skolpersonal som arbetar med utbildning för nyanlända elever. Ett samråd genomfördes med tjänstemän på Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sveriges kommuner och landsting samt Friskolornas riksförbund. Sammanlagt har ett 50-tal personer deltagit i workshopen och samråden.

D Kontaktperson

Vid eventuella frågor om de föreslagna allmänna råden, kontakta undervisningsrådet Eva Blomdahl på e-postadress: eva.blomdahl@skolverket.se