

Beslut efter riktad tillsyn

av utbildning i Kramfors kommun för asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd

2015-02-13

1 (11)

Dnr 401-2014:2380

Riktad tillsyn i Kramfors kommun

Skolinspektionen genomför under hösten 2014 en riktad tillsyn av utbildning för asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd. Den riktade tillsynen genomförs i de 30 kommuner i landet som den 1 januari – 30 april 2014 hade högst andel asylsökande barn. Ytterligare information om tillsynen finns i bilagan. De huvudsakliga frågeställningarna är:

1. *Har huvudmannen ett fungerande arbete för att erbjuda de asylsökande barnen i kommunen och de barn i kommunen som vistas i landet utan tillstånd utbildning?*
2. *Ges de asylsökande barnen och de barn som vistas i landet utan tillstånd den undervisning och de stödjande insatser de har rätt till?*

Kramfors kommun besöktes av Skolinspektionen den 15 oktober 2014, då intervju med representanter för huvudmannen och intervju med ett urval av rektorer genomfördes. Skolinspektionen har också inför besöket begärt att få ta del av ett antal dokument. Skolinspektionen har i respektive kommun-/huvudmannabeslut inte tagit enskild ställning till samtliga av dessa, men dokumenten utgör en viktig del i Skolinspektionens arbete för att sammantaget bedöma arbetet och ansvarstagandet på huvudmannanivå. Inskickade dokument kommer också att ingå som underlag för den nationella rapport som kommer att sammanfatta den riktade tillsynen när Skolinspektionen fattat beslut i samtliga 30 besökta kommuner.

Beslutet omfattar både åtgärder som Skolinspektionen förelägger huvudmannen att vidta och utvecklingsområden som Skolinspektionen identifierat. Därtill anges brister som huvudmannen måste åtgärda, men som kommer att följas upp inom ramen för Skolinspektionens pågående regelbundna tillsyn i kommunen (dnr 43-2013:4985).

Beskrivning av kommunen

Kramfors kommun är en kommun i Ångermanland, Västernorrlands län. Centralort är Kramfors som också är kommunens största ort. I kommunen finns tio grundskolor. Kramfors kommun har organiserat asylverksamheten med mottagande i så kallade förberedelseklasser på fyra olika skolenheter, där målsättningen är att inkludera eleverna i ordinarie klass så snart som möjligt. Kommunen har två gymnasieskolor där de asylsökande ungdomarna främst finns inom den skolenhet som inrymmer introduktionsprogrammet Språkintröduktion. Kommunen har sedan juni 2013 tagit emot asylsökande barn till sina olika verksamheter. Andelen asylsökande barn och i förekommande fall barn som vistas i landet utan tillstånd i kommunen uppges ha ökat det senaste året.

2015-02-13

2 (11)

Dnr 401-2014:2380

Andelen asylsökande barn i åldrarna 6–19 år var under perioden den 1 januari – 30 april 2014 fyra procent av det totala antalet barn i åldrarna 6–19 år i Kramfors kommun. Utifrån uppgifter som kommunen själv har lämnat för den 2 juni 2014 befann sig totalt 87 asylsökande barn i utbildning i förskoleklass, grundskola och gymnasieskola i kommunen. Enligt uppgift från Migrationsverket vistades vid samma datum totalt 108 asylsökande barn i åldrarna 6–19 år i kommunen. Skillnaden mellan uppgifterna är störst för asylsökande barn i motsvarande gymnasieålder 16–19 år där kommunen uppgett 25 färre barn än Migrationsverket uppgett (16/41). Om åldern för de barn som omfattas av Migrationsverkets uppgifter sänks till 16–18 år, så ändras uppgifterna till att kommunen har uppgett ett barn mer än Migrationsverket (16/15). Även för åldrar som motsvarar förskoleklass har kommunen uppgett ett barn fler än Migrationsverket (5/4). Uppgifterna för asylsökande barn i grundskoleålder skiljer sig också och där kommunen har uppgett tre barn fler än Migrationsverkets uppgett (66/63).

De asylsökande barnen och deras familjer i Kramfors kommun bor till största del i de lägenheter som Migrationsverket upplåter. I kommunen finns också ett nyöppnat kommunalt drivetanläggningsboende i Nordingrå, drygt tre mil utanför centralorten, med 144 platser. I kommunen finns därtill boenden som drivs av privata aktörer. I kommunen finns asylsökande barn i grundskole- och gymnasieålder som bor i HVB-hem.

De elever i grundskolan som är asylsökande eller i förekommande fall som vistas i landet utan tillstånd skrivs in i ordinarie klass men får all eller delar av undervisningen i en så kallad förberedelseklass. Alla asylsökande barn får vid ett inskrivningssamtal ett åtgärdsprogram där det finns beslut om anpassad studiegång och/eller särskild undervisningsgrupp. Hur länge och i vilken omfattning eleven får undervisning i en förberedelseklass avgörs av elevens behov. I undervisningsgruppen görs avsteg från både timplan och utbildningens mål till förmån för språkinläring i svenska och matematik med inslag av ämnen bild, musik och idrott och hälsa. Därefter sker individuella anpassningar efter hand. Uppföljningar av varje skolenhet på grundskolan sker varje månad avseende antal barn, vilka ämnen de får undervisning i samt med diskussion kring elevernas kunskapsutveckling.

Gymnasieskolan har inskrivning i form av informationsmöten varannan måndag för de ungdomar som nyligen anlänt till kommunen. På introduktionsprogrammet Språkintrödduktion, där för närvarande samtliga asylsökande ungdomar går, erbjuds grundskolans ämnen. Undervisningen är organiserad så att den är uppdelad i fyra grupper och samtliga grupper har en mentor/studiehandledare. Eleverna undervisas till största delen i svenska som andraspråk och elever erbjuds undervisning i flera praktisk estetiska ämnen.

2015-02-13

3 (11)

Dnr 401-2014:2380

Efterhand kan eleven bygga på med olika ämnen så som ämnena engelska, matematik och samhällskunskap. Undervisningen sker måndag till fredag.

Sammanfattande bedömning

Skolinspektionen konstaterar att Kramfors kommun strävar efter att ha ett fungerande arbete med rutiner för att erbjuda de asylsökande barnen i kommunen, och i förekommande fall de barn som vistas i landet utan tillstånd, utbildning. Kommunen informerar om rätten till utbildning via informationsblad som finns på engelska och arabiska samt ger muntlig information via tolk. Genom kommunens verksamhetsutvecklare, som får information via Migrationsverket, skaffar sig kommunen kännedom om de barn som vistas i kommunen. Kommunen har rutiner för att säkerställa att de har uppdaterad information om antalet asylsökande barn i kommunen. Representanter för huvudmannen och rektorer uppger att samverkan kring asylsökande barn sker med asylboenden, studieförbund, pensionärsförbund, Röda korset, idrottsföreningar samt att kommunen har en dialog med arbetsförmedlingen.

Det finns dock områden där Skolinspektionen konstaterat brister i utbildningen för asylsökande barn. Skolinspektionen konstaterar att inte alla asylsökande elever i grundskolan erbjuds utbildning inom en månad från ankomsten. Kommunen har inte klarat av att iordningställa lokaler och att anställa personal, vilket gjort att några barn har fått vänta. Kommunen saknar också en beslutad plan för introduktionsprogrammen.

Skolinspektionen konstaterar även att kommunen inte fullt ut kan leva upp till författningarnas krav vad gäller grundskolans rektors ansvar att fatta beslut om särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång för berörda elever. Dessa brister kommer dock att följas upp inom ramen för Skolinspektionens regelbundna tillsyn som vid tiden för tillsynen genomförs i Kramfors kommun.

Vidare framkommer av tillsynen att inte alla elever som uppfyller kraven för att få modersmålsundervisning får det men att det enligt kommunen beror på att man trots försök att få tag på lämplig lärare inte lyckats. Enligt kompletterande uppgift från förvaltningen, gör man bedömningen att man i dagsläget förmår ge de elever som har behov av studiehandledning på modersmålet den studiehandledning de behöver.

Utredningen visar också att Kramfors kommun behöver fortsätta att utveckla sitt arbete med att genomföra pedagogiska kartläggningar. Dels genom att huvudmannen bör sätta ramarna för kartläggningsarbetet, så att kartläggningarna inte riskerar att bli olikvärdiga.

2015-02-13

4 (11)

Dnr 401-2014:2380

Dels genom att kartläggningar som tar sin utgångspunkt i ett barns tidigare kunskaper och erfarenheter bör utvecklas vid gymnasieskolan.

Representanter för huvudmannen uppger att kommunen tidigare haft en mindre välfungerande organisation utifrån att antalet asylsökande barn inte varit känt. De uppger att de genomfört ett stort förändringsarbete som de sammantaget upplever gett kommunen en bättre beredskap för mottagande av asylsökande barn nu än tidigare. Bland annat har kommunen varit i kontaktat med liknande kommuner samt tillsatt en asylsamordnare som arbetar förvaltningsövergripande och mot Migrationsverket.

Skolinspektionens ingripande

Föreläggande

Skolinspektionen förelägger enligt 26 kap. 10 § skollagen (2010:800) Kramfors kommun att vidta nedanstående åtgärder för att avhjälpa påtalade brister.

Bedömning

Kramfors kommun behöver vidta följande åtgärd:

- Se till att det finns beslutade planer för introduktionsprogrammen.

Motivering

Enligt skollagen ska utbildningen på ett introduktionsprogram följa en plan för utbildningen som beslutas av huvudmannen.

Inför tillsynen har Skolinspektionen begärt att få ta del av beslutade planer för introduktionsprogrammen. Kramfors kommun uppgav i sitt svar att sådana inte finns, vilket även bekräftades i de intervjuer som genomförts med representanter för huvudmannen och med ett urval av rektorer.

Mot denna bakgrund ska huvudmannen se till att det för introduktionsprogrammen finns en beslutad plan.

Författning

17 kap. 7 § skollagen

Bedömning

Kramfors kommun behöver vidta följande åtgärd:

- Se till att asylsökande barn tas emot så snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden.

2015-02-13

5 (11)

Dnr 401-2014:2380

Motivering

Enligt skolförordningen ska asylsökande barn tas emot så snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden. Detta bör enligt förordningen dock ske senast en månad efter ankomsten.

I intervjuer med både representanter för huvudmannen och med rektorer uppges att i ett av de mindre samhällena utanför centralorten, Nordingrå, har kommunen under en kortare period vid tiden för tillsynen inte kunnat ta emot alla barn som har rätt till det i grundskolan inom en månad efter barnens ankomst. Trots kommunens ambitioner om att få asylsökande barn i utbildning så snart som möjligt har några barn fått vänta, även om barnens personliga förhållanden inte gav anledning att avvakta med att ta emot dem i skolan. Anledningen uppges vara att det kommit många asylsökande barn på en gång till ett boende som en privat aktör driver och kommunen har inte hunnit med att iordningställa lokaler och att anställa personal som kan undervisa barnen.

Mot denna bakgrund ska huvudmannen se till att asylsökande barn tas emot i grundskolan så snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden. Detta bör ske inom en månad efter ankomsten.

Författning

4 kap. 1 a § skolförordningen

Brister som följs upp i särskild ordning

Skolinspektionen har i den riktade tillsynen funnit följande brister som huvudmannen måste åtgärda, men som kommer att följas upp inom ramen för Skolinspektionens pågående regelbundna tillsyn i kommunen (dnr 43-2013:4985), där samma brist konstaterats:

Bedömning

Kramfors kommun ska vidta följande åtgärd:

- Se till att grundskolans rektorer fattar beslut om att undervisning ska ges i annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp).

Motivering

Skollagen anger att särskilt stöd får ges istället för den undervisning som eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna. Det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör om inte annat följer av skollag eller annan författning. Om det finns särskilda skäl får ett beslut om särskilt stöd för en elev i grundskolan innebära att detta stöd ska ges i annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp). Det är rektorn vid den skolenhet där eleven är inskriven som har ansvaret för att fatta ett sådant be-

2015-02-13

6 (11)

Dnr 401-2014:2380

slut. Om beslutet innebär att stödet ska ges i en annan undervisningsgrupp, får rektorn inte överlåta sin beslutanderätt till någon annan.

Enligt Skolinspektionens praxis är en så kallad förberedelseklass att betrakta som en särskild undervisningsgrupp. Av intervjun med rektorerna, representanter för huvudmannen och insända dokument framgår att grundskolans rektorer inte fattar beslut om placering i särskild undervisningsgrupp för alla elever som går i så kallad förberedelseklass.

Författning

3 kap 7, 9 och 11 §§ skollagen

Bedömning

Kramfors kommun ska vidta följande åtgärd:

- Se till att grundskolans rektorer fattar beslut om anpassad studiegång för berörda elever.

Motivering

Skollagen anger att särskilt stöd får ges istället för den undervisning som eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna. Anpassad studiegång innebär enligt skollagen avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen. Beslut om anpassad studiegång får fattas av rektorn vid den skolenhet där eleven är inskriven om särskilt stöd inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar. Rektorn ansvarar för att en elev med anpassad studiegång får en utbildning som så långt det är möjligt är likvärdig med övrig utbildning i den aktuella skolförmen. Om beslutet innebär att stödet ska ges i form av anpassad studiegång, får rektorn inte överlåta sin beslutanderätt till någon annan.

Av intervjun med rektorerna, representanter för huvudmannen och insända dokument framgår att det finns elever som går i så kallad förberedelseklass och inte läser samtliga ämnen då de har beslut om anpassad studiegång. Det framgår dock också att det inte är rektorerna vid de skolenheter där eleven är inskriven som har fattat dessa beslut.

Författning

3 kap 7, 9 och 12 §§ skollagen

Identifierade utvecklingsområden

I syfte att ytterligare höja verksamhetens kvalitet bedömer Skolinspektionen att ett utvecklingsarbete *i första hand* behöver inledas inom följande områden:

2015-02-13

7 (11)

Dnr 401-2014:2380

Att kommunen har utvecklat tydliga riktlinjer för kartläggning av asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd tidigare kunskaper och erfarenheter

Skolverkets *Allmänna råd för utbildning av nyanlända elever* (2008) anger att en kommun bör ha riktlinjer för mottagande av en nyanländ elev och se till att riktlinjerna är kända av skolans personal. De allmänna råden anger bland annat att en kartläggning bör genomföras, att den bör genomföras successivt och med stöd av någon som talar elevens modersmål. En väl genomförd kartläggning som förutsättning för framgång i elevens fortsatta skolgång har också stöd i forskning (exempelvis genomgång i Bunar, 2010). Skolinspektionens samlade erfarenhet från två nationella kvalitetsgranskningar (rapport 2009:3 och rapport 2014:3) och en flygande inspektion (dnr 402-2013:2272) rörande dessa elevgrupper visar att det saknas en samlad central kunskap och gemensamma riktlinjer för mottagande och för hur undervisningen ska bedrivas för dessa elevgrupper i de granskade kommunerna överlag.

Av intervjuer med representanter för huvudmannen och rektorer framgår att det genomförs någon form av kartläggningar av de asylsökande elevernas tidigare skolgång, kunskaper och erfarenheter på både grundskolan och gymnasieskolan. Det framgår vidare att det dock är upp till varje rektor att hitta formerna för och innehållet i detta arbete. Huvudmannen har inga riktlinjer som sätter ramarna och uppger sig inte heller ha några riktlinjer kring vad de anser är särskilt viktigt att fokusera på i kartläggningarna. Skolinspektionen har heller inte fått ta del av något exempel på kartläggningarnas tillämpning varken på grundskole- eller gymnasieskolenivå.

I intervju med rektorer för grundskolan framkommer att kommunen är i en uppbyggnadsfas när det gäller att skapa rutiner för en god pedagogisk kartläggning av elevernas tidigare kunskaper. Dock framkommer av intervjun att detta arbete är i sin linda.

I intervju med rektor för gymnasieskolan samt av de dokument som inkommit till Skolinspektionen framkommer att gymnasieskolan inte har något kartläggningsmaterial att använda i mötet med de asylsökande eleverna. Lärarna har dock via ett samtal med eleverna tagit reda på tidigare utbildning, så som vilka ämnen de läst och antal år i skolan. Sådan information kan vara användbar, men kan inte anses vara en kartläggning som faktiskt kan lägga grunden till en individualiserad utbildning som tar sin utgångspunkt i elevens redan inhämtade kunskaper och erfarenheter. Från det att kommunen har börjat ta emot ett ökat antal asylsökande barn uppger rektorn för gymnasieskolan att detta samtal, av tidsbesparande skäl, har förenklats och därtill nu genomförs av lärarna

2015-02-13

8 (11)

Dnr 401-2014:2380

utan tillgång till tolk. Samtalet har heller inte dokumenterats. Rektorn för gymnasiet uppger att kommunens arbete med att kartlägga asylsökande elevers tidigare utbildning kan förbättras på gymnasieskolan.

Utifrån ovanstående bedömer Skolinspektionen att Kramfors kommun behöver utveckla sitt arbete med att genomföra pedagogiska kartläggningar av asylsökande barns och i de fall det förekommer barn som vistas i landet utan tillstånd, erfarenheter och kunskaper.

Uppföljning

Huvudmannen ska **senast den 13 maj 2015** inkomma med en skriftlig redovisning av *faktiskt vidtagna åtgärder* för de brister som anges under Skolinspektionens ingripande.

Redogörelsen skickas per post till *Skolinspektionen, Box 156, 221 00 Lund* eller via e-post, till *skolinspektionen.lund@skolinspektionen.se*. Hänvisa till Skolinspektionens diarienummer för granskningen (dnr 401-2014:2380) i de handlingar som sänds in.

I ärendets slutliga handläggning har utredarna Yvonne Larsson, Anna Sandell och Annika Mullaart Ed deltagit.

På Skolinspektionens vägnar

Lotta Kårlind
Enhetschef

Ingrid Jacobsson
Föredragande/ Utredare

Bilagor

- | | |
|----------|---|
| Bilaga 1 | Information om den riktade tillsynen av Utbildning för asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd |
|----------|---|

2015-02-13

9 (11)

Dnr 401-2014:2380

Information om den riktade tillsynen

I en riktad tillsyn fokuserar Skolinspektionen på ett avgränsat område som undersöks på ett urval av exempelvis kommuner, skolor eller andra pedagogiska verksamheter. Tillsynen fokuserar på regelefterlevnad, men även kvaliteten på verksamheten bedöms. Syftet är att bidra till en bättre skola. Nationella mål och riktlinjer är självklara utgångspunkter vid granskningen, men även aktuell forskning och beprövad erfarenhet tas tillvara.

Skolinspektionen genomför under hösten 2014 en riktad tillsyn av Utbildning för asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd. När asylsökande barn och barn som vistas i Sverige utan tillstånd får gå i skolan har det positiva effekter så väl på deras hälsa och välbefinnande som på deras kunskapsutveckling. Många av dem går dock inte i skolan och tidigare granskningar har visat att den undervisning de möter inte svarar upp till författningarnas krav.

I denna riktade tillsyn ingår de 30 kommuner i Sverige som den 1 januari – den 30 april 2014 hade högst andel asylsökande barn i åldrarna 6-19 år. Tillsynen genomförs på huvudmannanivå, vilket betyder att beslut endast fattas på denna nivå och inte för enskilda verksamheter. Tillsynen omfattar grundskola med förskoleklass samt gymnasieskola. Endast kommunala huvudmän ingår i tillsynen, då det är den kommun där ett asylsökande barn eller ett barn som vistas i landet utan tillstånd vistas, som har ansvar för att tillgodose rätten till utbildning.

Inför tillsynen har Skolinspektionen begärt att få ta del av ett urval av dokument samt en så kallad verksamhetsredogörelse där huvudmannen själv ges möjlighet att redogöra för delar av den verksamhet som Skolinspektionen riktar tillsynen mot. Skolinspektionen har också besökt kommunen och genomfört intervjuer med representanter med huvudmannen och med ett urval av rektorer.

Efter tillsynen redovisas Skolinspektionens bedömningar i ett beslut. I likhet med regelbunden tillsyn arbetar Skolinspektionen med avvikelserapportering, vilket innebär att det endast är de bedömningspunkter där det förekommer brister som leder till föreläggande med krav på åtgärder inom tre månader som beskrivs i beslutet.

När det gäller kvalitetsaspekter där Skolinspektionen konstaterat ett utvecklingsområde har högst tre områden valts ut. Dessa utvecklingsområden följs upp efter ett år.

2015-02-13

10 (11)

Dnr 401-2014:2380

Denna riktade tillsyn har som syfte att granska om de kommunala huvudmännen säkerställer att de i kommunen hemmavarande asylsökande barnen och de barn som vistas i landet utan tillstånd får sin rätt till skolgång tillgodosedd. Vidare syftar projektet till att granska om den utbildning som huvudmannen ger asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd följer gällande lagar och förordningar. Detta görs med följande huvudfrågeställningar med underkategorier:

1. Har huvudmannen ett fungerande arbete för att erbjuda de asylsökande barnen i kommunen och de barn i kommunen som vistas i landet utan tillstånd utbildning?

- 1.1 Att huvudmannen säkerställer att den har uppdaterad information om antal asylsökande barn i kommunen.*
- 1.2 Att huvudmannen har utvecklat tydliga riktlinjer för mottagande av asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd i skolväsendet samt ser till att dessa är kända.*
- 1.3 Att huvudmannen arbetar för att nå ut med erbjudande av utbildning till samtliga asylsökande barn så att det är möjligt för barnet att påbörja utbildning senast inom en månad från det att barnet har anlänt till Sverige¹ samt till barn i kommunen som vistas i landet utan tillstånd (genom samverkan med berörda samhällsinstanser, information på olika språk m.m.).*
- 1.4 Att huvudmannen utreder när det är lämpligt att barnet påbörjar sin utbildning (gäller endast grundskoleutbildning).*

2. Ges de asylsökande barnen och de barn som vistas i landet utan tillstånd den undervisning och de stödjande insatser de har rätt till? I det ingår att granska om huvudmannen säkerställer att asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd får:

- 2.1 den undervisningstid de har rätt till.*

¹ Riktmärket på en månad gäller endast barn som ska gå i/har rätt till utbildning i grundskolan, se 4 kap. 1a§ skolförordningen. Bestämmelsen gäller ej förskoleklass och motsvarande bestämmelse saknas för gymnasieutbildning.

2015-02-13

11 (11)

Dnr 401-2014:2380

2.2 undervisning med det innehåll som de har rätt till.

2.3 den modersmålsundervisning de har rätt till.

2.4 det särskilda stöd och de stödåtgärder de har rätt till (såsom studiehandledning på modersmålet).

2.5 tillgång till den elevhälsa de har rätt till.

Resultaten från den riktade tillsynen kommer att sammanfattas i en övergripande rapport som kommer publiceras i början av 2015.