

Riktad tillsyn

2015-03-24

1 (39)

Dnr 401-2014:2380

# **Utbildning för asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd**

Riktad tillsyn i 30 kommuner

## Innehållsförteckning

Förord.....	3
Sammanfattning.....	4
Bakgrund, syfte, frågeställningar och metod.....	4
Skolinspektionens viktigaste iakttagelser.....	5
1. Inledning.....	7
En bild av barnens situation i Sverige.....	8
2. Resultat.....	10
2.1 Kommunernas arbete med att erbjuda utbildning.....	10
Skilda uppgifter om barn i kommun och i skola.....	10
Behov av att utveckla arbetet med likvärdigt mottagande i kommun och skola ....	15
Behov av kompetensutveckling för personal som arbetar med eleverna .....	18
Rätten att få börja skolan tillgodoses för de allra flesta – än så länge .....	19
2.2 Kommunernas arbete med att ge den utbildning och de utbildningsstödjande insatser barnen har rätt till.....	22
Eleverna ges den undervisningstid de har rätt till.....	22
Brister i det lokala arbetet med att ge struktur och innehåll i introduktionsprogrammen.....	23
Avsaknad av rätt kompetens gör att modersmålsundervisning saknas.....	24
Undervisning med begränsat innehåll samt brister i arbetet med särskilt stöd .....	25
Samma tillgång till elevhälsa som andra barn.....	28
3 Avslutning.....	29
3.1 Avslutande diskussion.....	29
Rådande regleringar gör det långsiktiga arbetet svårt menar kommunerna .....	29
Allvarlig situation för barn som riskerar att stå utan fullgod skolgång.....	30
Kommuner efterfrågar högre grad av statligt stöd .....	31
Viktigt att skapa gynnsamma förutsättningar för barn och unga som vistas i landet utan tillstånd.....	32
Avslutningsvis .....	32
3.2 Sammanfattande slutsatser.....	32
4. Bakgrund, syfte och frågeställningar .....	33
4.1 Syfte och frågeställningar .....	35
Referenser .....	37
Bilagor .....	39

## Förord

Skolinspektionen har tillsynsansvar över förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Det betyder att myndigheten kontrollerar att huvudmännen och skolorna följer de lagar och andra bestämmelser som gäller för verksamheten. Skolinspektionen har också i uppdrag att granska kvaliteten i sådan utbildning och pedagogisk verksamhet som står under myndighetens tillsyn. Granskningen innebär en systematisk undersökning av kvaliteten inom ett avgränsat område, i förhållande till nationella mål och riktlinjer. Utgångspunkt och mål är alla barns och elevers lika rätt till en god utbildning i en trygg miljö.

Skolinspektionen presenterar i denna rapport resultat från en riktad tillsyn som genomförts på huvudmannanivå i 30 kommuner. Denna tillsyn har även granskat kvaliteten i de delar av de kommunala huvudmännens arbete som skapar förutsättningar för rätten till utbildning för asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd.

Skolinspektionens iakttagelser, analyser och bedömningar redovisas dels i form av enskilda beslut till de granskade huvudmännen, dels i denna övergripande rapport. Genom att beskriva både brister och förtjänster hos de besökta kommunerna, har rapporten en ambition att ge ett utvecklingsstöd även för huvudmän som inte har granskats. Iakttagelserna och slutsatserna gäller de tillsynade huvudmännen och avser därmed inte att ge en nationell bild av förhållandena. Vilka huvudmän som granskats framgår i bilaga.

Resultaten visar framför allt att det finns en del brister i de kommunala huvudmännens arbete med att tillgodose barnens rätt till utbildning, främst vad gäller särskilt stöd, men att det även finns många exempel på där kommunerna tar ett stort ansvar. Samtidigt uttrycker huvudmännen en farhåga om att det framöver kommer att bli ett svårare uppdrag att klara av under rådande omständigheter.

Projektledare för den riktade tillsynen har varit Anna Sandell. Ansvarig enhetschef har varit Lotta Kårlind.

**Ann-Marie Begler**

Generaldirektör

**Björn Persson**

Avdelningschef

## Sammanfattning

Skolinspektionen har genomfört en riktad tillsyn i 30 kommuner av om asylsökande barn och unga, och barn och unga som vistas i landet utan tillstånd får sin rätt till utbildning tillgodosedd. De utvalda är de kommuner som den 1 januari – den 30 april 2014 hade högst andel asylsökande barn och unga i sina kommuner.

### Bakgrund, syfte, frågeställningar och metod

Sverige har under de senaste åren tagit emot ett ökande antal människor som söker skydd i landet. Eftersom asylsökande barn och unga har rätt till utbildning innebär det att en ökning av andelen asylsökande barn i Sveriges skolor är att vänta. De asylsökande barnen har dock inte skolplikt. Tidigare studier och Skolinspektionens egna erfarenheter visar att det kan vara så att det är många av dem som inte deltar i utbildning, trots att det är känt att det är mycket betydelsefullt för både barnets kunskapsutveckling och välbefinnande. Tidigare studier och Skolinspektionens erfarenhet visar också att för de som faktiskt deltar, uppvisar undervisningen brister.

Sverige införde år 2013 en bestämmelse i skollagen som även gav barn och unga som vistas i landet utan tillstånd rätt till utbildning. En flygande tillsyn som Skolinspektionen genomförde samma år, inför att lagändringen skulle träda i kraft, visade att få av dessa barn deltog i utbildning. Även för denna grupp har forskning och olika organisationer visat att skolan på ett positivt sätt bidrar till barnens välbefinnande och ger dem andrum och en viss stadga i tillvaron.

Asylsökande barn och unga samt barn och unga som vistas i landet utan tillstånd har samma rättigheter i skolan som skolpliktiga barn. Skolinspektionens flygande inspektion 2013 visade också att det i många kommuner saknas en samlad central kunskapskring de asylsökande barnen och att det i flera kommuner förekommer en låg grad av samverkan mellan förvaltningar för olika skolformer. Skolverket har i en kartläggning gjort samma iakttagelse och pekar på att många kommuner behöver förbättra sin organisation och sina rutiner för att försäkra sig om att de asylsökande barnen erbjuds och ges den utbildning de har rätt till.

Skolinspektionen har mot bakgrund av detta haft följande två huvudfrågeställningar i den riktade tillsynen:

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

Tillsynen har genomförts på huvudmannanivå, vilket i detta fall har inneburit att Skolinspektionen inte gjort några skolbesök.

Två gruppintervjuer har genomförts i varje kommun. En med företrädare för huvudmannen, där minst en ur förvaltningsledningen och minst en ur ansvarig politisk nämnd ingått, och en med ett urval av rektorer. Inför besöken begärde Skolinspektionen

att få ta del av olika dokument samt en så kallad verksamhetsredogörelse. Skolinspektionen har också efterfrågat uppgifter från Migrationsverket om antalet asylsökande barn i olika ålderskategorier och jämfört dessa med uppgifter från kommunerna om antalet asylsökande barn i förskoleklass, grundskola och gymnasium. Avstämningsdatumet sattes till 2 juni 2014. För en fullständig redogörelse av metod och tillvägagångssätt hänvisas till bilaga 3.

#### Skolinspektionens viktigaste iakttagelser

- Det finns ett fåtal kommuner som i nuläget inte kan ge utbildning till samtliga asylsökande barn som finns i deras kommuner. Men många av de besökta kommunerna befarar att de – trots en god vilja att ta emot barnen i skolan – inom en snar framtid kommer att få det betydligt svårare att klara av uppdraget och svara upp mot skolförfattningarnas krav.
- Det finns olika uppgifter på kommunnivå om hur många asylsökande barn och unga som vistas i kommunerna. Att veta vilka barn som finns i kommunen är en av förutsättningarna för att en kommun ska kunna ta sitt ansvar. Det går inte av tillsynen att klarlägga hur många barn som inte går i skolan. Flera av kommunerna behöver utveckla arbetet med att skapa bättre förutsättningar för att erbjuda barnen den utbildning de har rätt till.
- Skolinspektionen konstaterar att det i flera kommuner saknas kompetens att utföra uppdraget till fullo. Enligt de kommuner som besökts är det delvis en fråga om att det är svårt att göra nödvändiga rekryteringar utifrån att det är svårt att hitta lämpliga sökande. Tillsynen visar dock att det också saknas kompetensutveckling för befintlig personal. Sammantaget ger det konsekvenser för de barn som tillsynen omfattar:
  - Många barn får inte tillgång till den framgångsfaktor som modersmålsundervisning är.
  - De viktiga kartläggningarna av barnens tidigare erfarenheter och kunskaper är i flera fall bristfälliga.
  - Personal som ska ta emot barnen i ordinarie klass är inte alltid rustade för detta genom att exempelvis ha kunskap om vad andraspråksinläring innebär och hur man kan arbeta språk- och kunskapsutvecklande samtidigt.
  - I en hög andel av kommunerna får inte alla barn som behöver det särskilt stöd genom studiehandledning på modersmålet.
- För barn som vistas i landet utan tillstånd bör kommunerna i mycket högre grad än hittills arbeta för att tydliggöra för både barnen och deras vårdnadshavare hur skolan tänker sträva efter att göra utbildningen för barnen så trygg som möjligt så att de så långt det är möjligt kommer till skolan.
- Det finns kommuner som förklarar svårigheterna med att klara uppdraget med att det saknas tillräckligt med stöttning från statligt håll. Det gäller såväl frågan om ersättning för de faktiska kostnader kommunerna menar att de har, som hur kommunerna ska säkerställa att de har fullgod kompetens för att möta uppdraget och för hur de ska genomföra ett bra mottagande i kommun och skola. Skol-

inspektionen kan förstå kommunernas hållning, men pekar i rapporten på att många kommuner också behöver utveckla sitt arbete inom ramen för sitt uppdrag.

## 1. Inledning

Enligt Barnkonventionen har alla barn rätt till utbildning. Barn och unga som sökt asyl i Sverige har sedan 1 januari 2002 samma rätt till utbildning som folkbokförda barn och sedan 1 juli 2013 gäller detta även barn som vistas i landet utan tillstånd<sup>1</sup>. Forskning och utredningar visar entydigt på vikten av att få gå i skolan för dessa barngrupper<sup>2</sup>. Samtidigt visar både studier och Skolinspektionens egna erfarenheter att det finns brister i den skolgång som barnen har<sup>3</sup> och att det kan vara så att det är många av barnen som inte deltar i utbildning<sup>4</sup>. Det finns indikationer på att detta kan bottna i att det på kommunnivå saknas säkra uppgifter om vilka barn som vistas i kommunerna och i att det saknas tydliggjorda strategier för hur barnen ska tas emot i både kommunen och i skolan. Om asylsökande barn och unga, och i förekommande fall barn och unga som vistas i landet utan tillstånd, inte kan erbjudas den av skolförfattningarna fastslagna utbildningen riskerar deras kunskapsutveckling att avstanna och riskerna för att de halkar ytterligare efter de barngrupper som haft hela sin skolgång i Sverige ökar<sup>5</sup>. Samtidigt är det viktigt att konstatera att detta är en stor utmaning för många kommuner.

Antalet människor som söker asyl i Sverige har ökat kraftigt under de senaste åren. Under år 2014 ansökte över 80 000 människor om asyl, under år 2013 cirka 55 000 och under år 2012 cirka 45 000<sup>6</sup>. Migrationsverket (2014a) anger att tillströmningen av asylsökande tilltar och prognosen är att tillströmningen fortsatt kommer att vara högre än tidigare år även under 2015. Enligt uppgifter från Migrationsverket har inte så många människor i världen varit på flykt sedan andra världskriget. I genomsnitt 18 procent av de asylsökande är barn och unga i skolålder. Det innebär också att skolorna kan vänta att antalet asylsökande barn ökar.

Migrationsverkets (2014b) statistik visar att de flesta asylsökande barn och unga som för närvarande kommer till Sverige, kommer från länder som innebär att de kommer att ha en varierande utbildningsbakgrund med sig. Det kan utgöra en svår utmaning för de kommuner och skolor som tar emot dem.

Med detta som utgångspunkt har Skolinspektionen genomfört en riktad tillsyn med fokus på hur kommunala huvudmän tar ansvar för utbildning för asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd. Tillsynen har fokuserat på om kommunerna tillvaratar barnens rätt till utbildning. Skolinspektionen har också på huvudmannanivå granskat undervisningens innehåll och de stödjande insatser som barnens ges.

I de beslut som riktats mot huvudmännen har Skolinspektionen dels ställt krav på åtgärder för brister som gör att utbildningen inte motsvarar författningarnas krav, dels påtalat vilket utvecklingsarbete huvudmännen i första hand bör initiera för att ytterligare höja verksamhetens kvalitet. Tillsynen har genomförts i de 30 kommuner som un-

<sup>1</sup> 7 kap. 2 § och 29 kap. 2 § 2 st. skollagen

<sup>2</sup> Se genomgång i Lundberg, 2012; SOU 2010:5; SOU 2007:34

<sup>3</sup> Exempelvis Bunar 2010; Bunar & Kallstenius, 2006; Skolinspektionen, 2014; 2013; 2009; Skolverket, 2014a; Tursunovic, 2010; Utbildningsdepartementet, 2013

<sup>4</sup> Skolinspektionen, 2013; Skolverket, 2008a

<sup>5</sup> Jämför exempelvis Skolverket, 2013a; Ungdomsstyrelsen, 2008; Skolverket, 2006

<sup>6</sup> Migrationsverket, 2015a

der perioden 1 januari – 30 april 2014 hade högst andel asylsökande barn i åldrarna 6-19 år. De kommuner som ingår i tillsynen anges i bilaga 1.

Rapporten redovisar resultaten utifrån de två huvudsakliga frågeställningar som tillsynen haft (se avsnitt 4.1). Beskrivningen gäller huvudsakligen utbildningen för de asylsökande barnen och till en mindre del barn som vistas i landet utan tillstånd. Skälet är att alla kommuner inte har erfarenhet av att ta emot barn som vistas i landet utan tillstånd i sina verksamheter och de som har det har en relativt begränsad erfarenhet. Rapporten redovisar även områden som under tillsynens gång framkommit vara nödvändiga för att förstå det sammanhang som tillsynen genomförts i, även om Skolinspektionen inte explicit utrett eller granskat dessa områden. Ett sådant sammanhang är vad det kan innebära att vara ett asylsökande barn eller barn som vistas i landet utan tillstånd i Sverige.

### **En bild av barnens situation i Sverige**

De beskrivningar som ges nedan är en samlad bild från Skolinspektionens besök i de 30 kommunerna, från kommunikation med Migrationsverket<sup>7</sup>, från uppgifter från Migrationsverkets hemsida och från angivna studier. Där inget annat anges är beskrivningen hämtad från information som delgetts Skolinspektionen inför eller under de besök som genomförts.

#### *Asylsökande barn*

För att få en rättslig status som asylsökande krävs, enligt Migrationsverket, att en person som kommit till landet ger sig till känna för svenska myndigheter och uppger att man vill söka asyl. En asylsökande person placeras därefter på något av de boenden som Migrationsverket upphandlat, om inte de själva eller deras familjer ordnar med sitt boende via släkt eller vänner. Boendena finns idag i princip i alla kommuner i Sverige, om än med en stor variation på antal platser.

Bland de 30 kommuner som Skolinspektionen besökt finns det både kommuner där Migrationsverket endast har slutit avtal om boenden med kommunen, kommuner där avtal endast slutits med privata aktörer och kommuner där det finns avtal med både kommunen och privata aktörer. Migrationsverket är styrt av lagen om offentlig upphandling. Av det skälet anger myndigheten att den inte kan styra över var boendena kommer att finnas, utan är hänvisade till de som ansöker om att få starta boende. I en del kommuner innebär det att barnen exempelvis flyttar in på semesteranläggningar såsom campingbyar när lågsäsongen träder in, för att sedan behöva flytta till en ny kommun när sommaren närmar sig. Flera av de besökta kommunerna anger att rörligheten skapar en otrygghet inte bara hos de asylsökande barnen själva, utan även hos de fastboende barnen. När barn ständigt kommer och går bemödar barnen sig slutligen inte om att lära känna de nya. Det skapar också, enligt utsagor från kommunerna, en otrygghet hos de asylsökande barnen att inte veta vilka barn som kommer att vara kvar och om det nästa gång är ens egen tur att inte vara där.

---

<sup>7</sup> Två telefonsamtal (5 oktober och 15 december 2014) samt korrespondens i olika omgångar via e-post.



Utifrån uppgifter från både Migrationsverket och besökta kommuner betyder ett bifall av asylansökan för de flesta att barnet flyttar från asylboendet i en kommun till ett mer permanent boende i en annan kommun. Ökningen av antalet asylsökande och av antalet som får uppehållstillstånd har dock medfört att det i vissa fall kan dröja innan man får en kommunplacering och att man därmed får bo kvar i asylboendet ett tag till.

Det är inte ovanligt att asylsökande barn i de besökta kommunerna bor i boenden som ligger utanför centralorten. Det finns inte alltid närservice och det är inte alltid helt lätt att transportera sig via den allmänna kollektivtrafiken. Många av barnen går också i skolan utanför centralorten.

Migrationsverket aviserar för kommunen att ett barn blivit placerat där. Migrationsverket styrs dock även av en sekretesslagstiftning som, enligt verket, innebär att myndigheten inte per automatik kan lämna över uppgifter om barnet till kommunen. Skolan är betydelsefull för barnens välbefinnande<sup>8</sup>. De företrädare för kommunerna och de rektorer som Skolinspektionen intervjuat understryker att så är fallet och menar att både barnen och deras vårdnadshavare är mycket angelägna om att barnen ska få gå i skolan.

#### *Barn som vistas i landet utan tillstånd*

Bland de företrädare för kommunerna och de rektorer som Skolinspektionen träffat finns en relativt begränsad erfarenhet av barn som vistas i landet utan tillstånd. Forskningen har heller inte i någon större utsträckning berört barngruppen, varken i Sverige eller utomlands. Flera frivilligorganisationer har lämnat bidrag till kunskap om barnen och deras familjer genom olika skrifter och häften som getts ut och Socialstyrelsen sammanfattade 2010 det som då fanns att veta i ett kapitel i det årets *Social rapport*.

En uppgift som ofta nämns är att det finns 2 000–3 000 barn i Sverige som vistas här utan tillstånd. Uppgiften är dock mycket osäker och är också några år gammal<sup>9</sup>. En majoritet av barnen har tidigare varit asylsökande<sup>10</sup>. I takt med att antalet asylsökande ökat i Sverige kan man förmoda att även antalet barn som vistas i landet utan tillstånd har ökat.

Barn som vistas i landet utan tillstånd lever många gånger under mycket svåra omständigheter. Barnen har inget varaktigt boende. Det finns också en stor ekonomisk utsatthet och en utbredd psykisk ohälsa. Det finns inget ekonomiskt stöd i likhet med det som asylsökande får från statligt håll, men socialtjänsten har ett ansvar att hjälpa barn som far illa eller löper risk att fara illa, oavsett barnets legala status (se exempelvis Rädde Barnen, 2014). Av de beskrivningar som exempelvis Rädde barnen och Stockholms stadsmision (2014) gör av barnens situation är det tydligt att oro är en genomgående känsla som på olika sätt präglar barnens vardag. Att få möjlighet att gå i skolan kan bidra till ett bättre välmående<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Jmfr Ascher & Melander, 2010, refererad i Lundberg, 2012

<sup>9</sup> Uppgiften presenteras i *Social rapport 2010* (Socialstyrelsen, 2010) och baseras på uppgifter från Rädde Barnen från 2008.

<sup>10</sup> Stockholms Stadsmision, 2014

<sup>11</sup> Socialstyrelsen, 2010; SOU 2010:5; SOU 2007:34

## 2. Resultat

Som vi tidigare nämnt har den riktade tillsynen omfattat såväl delar där Skolinspektionen fokuserar på vad huvudmännen kan göra för att ytterligare höja kvaliteten i verksamheten, som delar där vi granskat med krav på åtgärder utifrån skolförfattningarna. I de delar som gäller kvalitet har vi också beaktat Skolverkets Allmänna råd<sup>12</sup> och Skolinspektionens tidigare erfarenheter för att resonera om vad som kan bidra till höjd kvalitet.

Kvalitets- respektive tillsynsaspekter följer i huvudsak de två övergripande frågeställningarna i tillsynen. Den första frågan, med fokus på kvalitetsaspekter, har formulerats som *Har huvudmannen ett fungerande arbete för att erbjuda utbildning till de asylsökande barnen i kommunen och de barn i kommunen som vistas i landet utan tillstånd?* och redovisas i avsnitt 2.1. Den andra frågan, med fokus på tillsynsaspekter, har formulerats som *Ges de asylsökande barnen och de barn som vistas i landet utan tillstånd den undervisning och de stödjande insatser de har rätt till?* och redovisas i avsnitt 2.2. Specificering av hur Skolinspektionen avgränsat respektive frågeställning i tillsynen framgår av avsnitt 4.1.

Varje avsnitt inleds med en kortare redovisning av det rättsliga läget och vilka tidigare iakttagelser, erfarenheter och råd som finns för området.

### 2.1 Kommunernas arbete med att erbjuda utbildning

I detta avsnitt redovisar vi resultaten från den första huvudfrågeställningen.

*Sammanfattningsvis* kan Skolinspektionen konstatera att huvudmännen i flera fall behöver utveckla arbetet med att få kontakt med och ta emot barnen i kommun och skola, men att barnen, när kommunerna fått kännedom att de finns i kommunen, erbjuds utbildning och i de flesta fall börjar skolan i enlighet med skolförfattningarnas krav.

I avsnittet visar vi att det finns olika uppgifter om vilka asylsökande barn och unga som vistas i en kommun vid ett givet tillfälle. Skolinspektionen har påtalat att kommunerna behöver stärka sitt arbete på detta område. I likhet med tidigare erfarenheter från både forskning och tillsyn konstaterar Skolinspektionen att arbetet med att kartlägga barnens tidigare kunskaper och erfarenheter också behöver utvecklas i många av kommunerna. Kommunerna menar själva att det många gånger saknas kompetens överlag för att klara uppdraget. Kompetensförsörjningen beskrivs som en utmaning. Kommunerna klarar med några få undantag uppgiften att erbjuda utbildning till asylsökande barn inom en månad från barnets ankomst. Samtidigt vill Skolinspektionen också peka på att många kommuner uppfattar att de inom en snar framtid kommer att få det betydligt svårare.

#### Skilda uppgifter om barn i kommun och i skola

För att kunna erbjuda utbildning är en given utgångspunkt att man känner till vilka barn och unga som vistas i kommunen. Den flygande inspektion som Skolinspektionen

---

<sup>12</sup> Skolverket anger på sin hemsida att "Allmänna råd är rekommendationer till hur skolor och förskolor ska tillämpa förordningar och föreskrifter. Råden ska följas om skolan inte handlar på ett annat sätt som gör att kraven i bestämmelserna uppfylls."

(2013) genomförde om asylsökande barns utbildning visade, i likhet med tidigare studier som genomförts (Skolverket, 2008a), att det råder osäkerhet kring hur många asylsökande barn som verkligen vistas i en kommun vid ett givet tillfälle. Skolinspektionen har även i denna riktade tillsyn undersökt detta.

#### *Asylsökande barn*

Skolinspektionen har tagit emot uppgifter från Migrationsverket om antalet barn som, utifrån deras uppgifter, vistades i de besökta kommunerna den 2 juni 2014. Sammantaget rör det sig om 2457 asylsökande barn och unga i åldrarna 6–18 år. Enligt de uppgifter de besökta kommunerna lämnat till Skolinspektionen var vid samma datum 1981 asylsökande barn och unga inskrivna i skolverksamhet i dessa kommuner. Skillnaden mellan uppgifterna är påtaglig. Det skiljer i runda tal 500–1000 barn, motsvarande 20–32 procent, mellan uppgifterna, beroende på vilken ålder man tittar på<sup>13</sup>.

Skolinspektionens jämförelse visar att skillnaderna mellan uppgifterna från kommunerna och från Migrationsverket är ungefär lika stora för asylsökande barn i grundskoleålder som för ungdomar i gymnasieskoleålder, lite beroende på vilket åldersspann man räknar in. De sammanställda uppgifterna för de 30 kommunerna redovisas i tabell 1.

---

<sup>13</sup> Om uppgifterna justeras till att omfatta 6–19 år rör det sig om 2909 asylsökande barn. Skolinspektionen har valt att titta på både åldersspannet 6-18 år och 6-19 år, vilket förklaras närmare i bilaga 3 där metoden beskrivs. I korthet har det sin utgångspunkt i att asylsökande barn har rätt att påbörja utbildning fram till dess att de fyller 18 år. Den som redan har påbörjat sin utbildning innan dess har också rätt att fullfölja den. Av den anledningen kan det finnas 19-åringar som deltar i utbildning även på gymnasiet.

**Tabell 1: Kommunernas uppgifter om antalet asylsökande barn i utbildning i kommunens skolor och Migrationsverkets uppgifter om antalet asylsökande barn i kommunen.**

Alla uppgifter avser den 2 juni 2014.

	Kommunernas uppgifter	Migrationsverkets uppgifter	Skillnad antal	Andel elever i relation till uppgifter om antal som vistas i kommunerna
Förskoleklass/ 6-åringar	171	232	61	74 %
Grundskola/ 7-15-åringar	1380	1705	325	81 %
Gymnasieskola/ 16-18-åringar	430	520	90	83 %
<i>Gymnasieskola/ 16-19-åringar</i>	<i>430</i>	<i>972</i>	<i>542</i>	<i>44 %</i>
Summa	6-18 år: 1981  6-19 år: 1981	6-18 år: 2457  6-19 år: 2909	6-18 år: 476  6-19 år: 1018	6-18 år: 80 %  6-19 år: 68 %

Det går inom ramen för den här tillsynen inte att klarlägga om skillnaden i uppgifter innebär att det är många asylsökande barn som inte är kända i kommunerna och/eller inte deltar i utbildning. Eftersom barnen inte har skolplikt är det inte heller nödvändigtvis så att uppgifterna *måste* sammanfalla. Många av de besökta kommunerna uppger att det är svårt att veta exakt hur många barn som är just asylsökande i kommunen, eftersom detta är uppgifter som är i ständig och snabb förändring. Både genom in- och utflyttning, men också genom att barn får uppehållstillstånd.

Skolinspektionen har frågat kommunerna hur de ser på skillnaderna i uppgifter. I drygt hälften av kommunerna förklarar man skillnaden med att tidpunkten för avstämning, den 2 juni, gör att en del barn inte kom att skrivas in i utbildning förrän efter sommarlovet, då de anlät strax innan avstämningsdatumet och därmed läsårsavslutningen. I några kommuner uppger man också att man känner till att det finns barn eller vårdnadshavare som tackat nej till utbildning. Ett exempel är att en del familjer som flytt från Syrien uppfattar att deras asylprocess kommer att bli kort och att de därför vill vänta med barnens skolstart tills de kommit till den kommun där de ska bo mer permanent. Det finns också enstaka kommuner där tjänstemän känner till att asylsökande barn går i skolan i fristående skolor.

Många kommuner pekar också på att Migrationsverket endast aviserar de barn vars vårdnadshavare tackat ja till utbildning och som också accepterat att uppgifter skickas till kommunen. Det finns också exempel där barnen varit för traumatiserade vid ankomsten till kommunen så att de av detta skäl, eller andra hälsoskäl, har behövt avvakta

med att börja skolan. När det gäller gymnasieskolans elever uppger kommuner dessutom att en anledning till att uppgifterna skiljer sig är att rätten att påbörja utbildning upphör vid 18 års ålder.

För många kommuner framstår dock skillnaderna mellan de uppgifter som de själva lämnat för antalet barn i utbildning och de som Migrationsverket lämnat för antalet barn i kommunen som oförklarliga. Det finns kommuner som ifrågasätter de uppgifter som Skolinspektionen fått från Migrationsverket och som menar att de uppgifter de själva har är de som är korrekta<sup>14</sup>, men det finns också kommuner som menar att de uppgifter Migrationsverket uppgett troligen är de korrekta. Vi återkommer till detta i det avslutande avsnittet 3.

I många av de besökta kommunerna saknas kommunövergripande riktlinjer för hur kommunen så långt det är möjligt ska säkerställa att den har uppdaterad information om antalet asylsökande barn och unga i kommunen. Det har varit det vanligaste identifierade utvecklingsområdet i denna tillsyn. De flesta kommuner lutar sig, av naturliga skäl, mot Migrationsverket och att verket aviserar för kommunen att ett barn vistas eller kommer att vistas där. Representanter för kommunerna menar dock samtidigt att de har svårt att få tillräckligt med information från Migrationsverket och att få den i rätt tid. Många beskriver att barn dyker upp och försvinner utan att detta aviserats för kommunen. Många uppfattar att de kan få vänta flera veckor efter att barnet på egen hand gett sig till känna för kommunen innan de får en avisering från Migrationsverket. I de fall ett barn, med eller utan familj, har möjlighet att ordna boende utan Migrationsverkets hjälp, kan det, enligt verket, dröja innan barnet blir känt för myndigheterna. Det kan, enligt Migrationsverket, vara en delförklaring till att en del barn hinner börja skolan innan en avisering kommer från dem.

I de kommuner där Skolinspektionen bedömt att arbetet fungerar tillfredsställande har flera av följande delar funnits på plats: kommunen har kunnat ge en rimlig förklaring till varför uppgifterna från Migrationsverket och dem själva skiljer sig åt; det finns någon form av användbara riktlinjer att luta sitt arbete mot; i kommunen finns ett samarbete mellan förvaltningar och/eller med frivilligorganisationer som kan utgöra en plattform för att säkerställa att det finns uppdaterad information. Utöver detta vill Skolinspektionen också uppmärksamma att det i de flesta av de besökta kommunerna numera även finns boenden för asylsökande som ägs av privata aktörer. Ett utökat samarbete med dessa är också ett sätt att utveckla arbetet med att säkerställa att man har uppdaterad information. Det är också en framgångsfaktor att riktlinjer för hur man ska arbeta för att säkerställa vilka barn som finns i kommunen är kända bland personalen (jmf Skolverket, 2008b), så att alla vet hur de ska informera huvudmannen vid exempelvis en

---

<sup>14</sup> Ett exempel på det är att en av de besökta kommunerna uppger att de efter Skolinspektionens flygande inspektion 2013 tog kontakt med Migrationsverket för att stämma av uppgifterna namn för namn. Enligt kommunen stämde deras uppgifter och Migrationsverkets uppgifter överens. Trots det fanns det en diskrepans på ca 50 barn mellan de uppgifter Skolinspektionen fått från Migrationsverket respektive kommunen. I den riktade tillsynen som nu genomförts skiljde sig uppgifterna åt med ca 100 barn. Migrationsverket har fått möjlighet att bemöta just detta exempel. I ett e-postmeddelande från den 8 oktober 2014 uppges att det inte finns något bra svar, utan att uppgifterna styrs utifrån hur adresser registreras på mottagningsenheterna.

situation där ett barn kommer direkt till skolan utan att på förhand vara känt för kommunen.

#### *Barn som vistas i landet utan tillstånd*

Det finns av förklarliga skäl ingen nationell statistik över hur många barn och unga som vistas i landet utan tillstånd. Som tidigare nämnts gjordes det 2008 en uppskattning av att det finns 2 000–3 000<sup>15</sup>. I de 30 kommuner som Skolinspektionen besökt var 25 barn som vistas i landet utan tillstånd kända av kommunerna och deltog i utbildning den 2 juni 2014<sup>16</sup>. I relation till den uppskattade totalsiffran för landet är det ett lågt antal. Vid Skolinspektionens flygande inspektion 2013 svarade fyra av de kommuner som även ingår i denna riktade tillsyn att de kände till att det fanns barn som vistas i landet utan tillstånd och som deltog i utbildning. I denna riktade tillsyn är det åtta stycken, det vill säga fler i jämförelse med 2013, men inte i alla. Skolinspektionen utesluter inte att förhållandena är sådana att barn som vistas i landet utan tillstånd och deras familjer, i de fall där avslag på ansökan om asyl leder till att familjen lever gömd, väljer att vistas i en annan kommun än den man fanns i när beslutet kom. De kommuner som besökts är också förhållandevis små. I större kommuner finns fler nätverk att vända sig till och möjligen mer hjälp att tillgå från civilsamhället.

I förhållande till hur de 30 kommunerna svarade vid Skolinspektionens flygande inspektion 2013 så har det sammantagna antalet barn som vistas i landet utan tillstånd och som deltar i utbildning i dessa kommuner ökat något. En slutsats skulle kunna vara att lagändringen, som den 1 juli 2013 gav även barn och unga som vistas i landet utan tillstånd rätt att delta i utbildning, har haft viss effekt. Samtidigt visar tillsynen att det från de besökta kommunernas sida inte gjorts några särskilda insatser för att fler av dessa barn ska komma till skolan. Skolinspektionen har därför i besluten uppmanat kommunerna att utveckla sitt arbete även kring dessa barn. En kommun behöver dock inte aktivt söka upp barn som vistas i landet utan tillstånd för att erbjuda dem utbildning. Enligt Skolinspektionens bedömning kan man ändå öka möjligheterna att erbjuda dessa barn den utbildning de har rätt till om man arbetar för att nå ut med information till berörda barn och deras vårdnadshavare.

Ett möjligt sätt skulle kunna vara att bättre använda de nätverk som flera av kommunerna har redan idag. Idéburna organisationer kan ofta ge god kunskap och bistå i arbetet med att informera både asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd om deras rätt till utbildning. I detta sammanhang kan nämnas att socialnämnden har i uppgift att bland annat genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden och svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd<sup>17</sup>. I detta uppdrag är även de barn som omfattas av denna riktade tillsyn inkluderade. Skolinspektionen menar därför att samverkan mellan olika politiska nämnder och förvaltningar också skulle kunna vara en del i arbetet med att främja dessa barns intressen.

---

<sup>15</sup> Socialstyrelsen, 2010

<sup>16</sup> Med reservation för att det i urvalet finns kommuner som inte vill uppge om det i kommunen finns eller inte finns barn som vistas i landet utan tillstånd.

<sup>17</sup> 3 kap. 1 § socialtjänstlagen.

**Behov av att utveckla arbetet med likvärdigt mottagande i kommun och skola**

Kvaliteten på barnens mottagande i kommun och skola samt inledande skolgång ska inte behöva vara beroende av var barnet bor eller vistas. De författningar som styr skolans verksamhet reglerar idag inte att kommuner ska ha riktlinjer för hur mottagande av barn ska ske i kommunen. I Skolverkets *Allmänna råd för utbildning av nyanlända elever* (2008b) anges dock att en kommun bör ha riktlinjer för mottagande av en nyanländ elev och att man också bör se till att riktlinjerna är kända av skolans personal. Att en kommun har sådana riktlinjer ökar möjligheterna för att kommunen på ett gott sätt ska kunna omsätta rätten till utbildning i praktiken.

Riktlinjerna bör, menar Skolverket, förtydliga nödvändigheten av olika individanpassade lösningar i kommunen och vid skolan. De allmänna råden anger också att en skola bör ha rutiner för hur mottagandet i skolan ska gå till och för hur skolintroduktionen ska se ut. I dessa bör det också, enligt råden, finnas med att en kartläggning av barnens tidigare kunskaper och erfarenheter ska genomföras. Skolinspektionens samlade erfarenhet från två nationella kvalitetsgranskningar och en flygande inspektion<sup>18</sup> där dessa elevgrupper ingått visar att det saknas en samlad central kunskap och gemensamma riktlinjer för mottagande och för hur undervisningen inledningsvis ska bedrivas för dessa elevgrupper i de granskade kommunerna överlag.

Skolintroduktionen kan självklart se olika ut vid olika skolor och bör också ta sin utgångspunkt i det individuella barnet. Det möjliggör dock en större grad av likvärdighet ur barnens perspektiv att huvudmannen har utformat riktlinjer som skolorna och rektorerna har att förhålla sig till och som också uttrycker en miniminivå för en skolintroduktion.

Skolinspektionen efterfrågade inför de besök som genomförts i tillsynen olika typer av dokument, till exempel just riktlinjer för mottagande i kommunen avseende asylsökande barn och unga och/eller av barn i kommunen som vistas i landet utan tillstånd. Tillsynen visar att fler än hälften av de besökta kommunerna bör utveckla sitt arbete med att ha sådana riktlinjer. Det gäller exempelvis hur kommunen organiserar utbildningen i det inledande skedet, hur information om hur man anmäler sig till skolan ska finnas tillgänglig och riktlinjer för hur mottagandet vid en skolenhet ska se ut. Det saknas i högre utsträckning riktlinjer för mottagande av barn som vistas i landet utan tillstånd än för asylsökande barn. I några kommuner finns det utarbetade riktlinjer för mottagande i grundskolan, medan det saknas för gymnasieskolan.

Det finns kommuner som på huvudmannanivå har ett välfungerande arbete med att tillgodose asylsökande barn och ungas rätt till utbildning. Valdemarsviks kommun är en sådan. Kommunen uppger sig, bland annat, ha god hjälp av de riktlinjer för arbetet som tagits fram i samarbete med regionförbundet Östsm.

*Behov av att särskilt beakta situationen för barn som vistas i landet utan tillstånd*

Forskning och utredningar visar att för barn och unga som vistas i landet utan tillstånd har skolgång en positiv effekt på både hälsa och allmänt välbefinnande, utöver möjlig-

---

<sup>18</sup> Skolinspektionen, 2009; 2013; 2014

heten till kunskapsutveckling<sup>19</sup>. Bara det är ett skäl för huvudmännen att sträva efter att underlätta för barnen att delta i utbildning. Ett sätt att göra det är att kunna visa både barnen och vårdnadshavare att skolan har tänkt igenom hur skolgången ska göras så säker som möjligt och sträva efter att göra barn och vårdnadshavare trygga med att komma till skolan. För att klara det kan skolan och huvudmannen behöva ge personalen kompetensutveckling och strukturerat stöd så att de vet hur de ska agera om någon frågar efter barnet, för hur man ska registrera betyg och/eller för hur den skolskjuts barnen har rätt till ska organiseras utifrån barns och vårdnadshavares önskemål om att det inte får komma till kännedom var barnet bor.

Tillsynen visar dock att få av de besökta kommunerna ger personalen något sådant stöd. För att barnen ska komma till skolan och få sin rätt till utbildning tillgodosedd finns det därför anledning för kommunerna att se över vilket stöd och vilken kompetensutveckling som personalen kan behöva i detta avseende. De bör också göra de insatser som är möjliga för att informera elever och vårdnadshavare om hur arbetet ska bedrivas för att ge dem största möjliga trygghet.

Hultsfreds kommun är exempel på en kommun som har riktlinjer för denna barngrupp. Riktlinjerna tar upp flera viktiga områden. Där finns bland annat samma ställningstaganden som gäller för barn med skyddade personuppgifter<sup>20</sup>. Hultsfred uppger dock att de inte har någon erfarenhet av att undervisa barn med denna rättliga status, varför det är svårt att avgöra om riktlinjerna fungerar väl för verksamheterna.

Även Melleruds kommun har angett några riktmärken, om än i begränsad omfattning, som skolorna i kommunen bör ta sikte på när de tar emot barn som vistas i landet utan tillstånd och som verksamheterna uppges följa.

Skolverket planerar att under år 2015 att publicera ett stödmaterial för huvudmän och skolor vad gäller barn som vistas i landet utan tillstånd, som kommer att kunna utgöra en vägledning i det fortsatta arbetet.

*Kommunernas arbete med att kartlägga barnens tidigare kunskaper och erfarenheter behöver utvecklas*

Skolverkets *Allmänna råd för utbildning av nyanlända elever* (2008b) anger att i de riktlinjer för hur skolinstruktionen ska se ut bör det finnas med att en kartläggning av barnens tidigare kunskaper och erfarenheter ska genomföras. Kartläggningen bör, enligt Skolverket, 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<sup>21</sup>.

I Skolinspektionens (2014) kvalitetsgranskning av utbildning för nyanlända elever konstateras att många av de svagheter som granskningen visar på kan härledas till att sko-

---

<sup>19</sup> Socialstyrelsen, 2010; SOU 2010:5; SOU 2007:34

<sup>20</sup> Beakta dock att behoven för dessa barngrupper inte med nödvändighet behöver sammanfalla. Barn med skyddad identitet lever t ex under en annan hotbild än barn som vistas i landet utan tillstånd.

<sup>21</sup> Se exempelvis genomgång i Bunar, 2010



lorna inte gör ordentliga kartläggningar av tidigare kunskaper och erfarenheter. Vikten av en väl genomförd kartläggning lyfts också fram i propositionen *Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång*<sup>22</sup> där förslaget är att det i skollagen ska föras in en skrivning om att en nyanländs elevs kunskaper ska bedömas inom två månader från det att eleven för första gången har tagits emot inom skolväsendet. Skolinspektionens (2014) kvalitetsgranskning noterar att det verkar viktigare för kartläggningens kvalitet att de lärare som genomför kartläggningen har kunskap och kompetens, än vilket material som används.

I likhet med den kvalitetsgranskning av utbildningen för nyanlända elever som Skolinspektionen avslutade 2014 visar denna tillsyn att även flera av de kommuner som nu granskats bör utveckla sitt arbete med att genomföra kartläggningar av barnens tidigare kunskaper och erfarenheter. Kartläggningsarbetet är viktigt för den fortsatta planeringen och genomförandet av undervisningen.

I ungefär hälften av de granskade kommunerna har Skolinspektionen påtalat att kartläggning av barnens tidigare kunskaper och erfarenheter är ett av de områden som kommunen i första hand bör initiera ett utvecklingsarbete kring. Anledningen till att kommunerna behöver utveckla sitt arbete med kartläggningar, och att huvudmännen behöver ta ett större ansvar för detta, varierar. Det handlar dels om likvärdigheten. I flera kommuner varierar de kartläggningar som görs vid kommunens skolor i för stor utsträckning. Det handlar också om att de kartläggningar som görs inte blir ett verktyg för att planera och genomföra den fortsatta utbildningen med barnets tidigare kunskaper och erfarenheter som utgångspunkt. Det kan exempelvis böttna i att kartläggningen är av en ytlig karaktär. I vissa fall saknas det kompetens att alls genomföra en kartläggning, exempelvis med stöd av någon som talar elevens modersmål.

Av de intervjuer som Skolinspektionen genomfört framgår det till exempel att det kartläggningsmaterial som Linköpings kommun arbetat fram är ett material som många av de besökta kommunerna antingen använder eller funderar på att börja använda. Samtidigt anger flera av dem att detta material är för omfattande för att användas i praktiken. Flera av kommunerna menar också att ett omfattande material är svårt att tillämpa i praktiken, då omsättningen på de barn som finns i utbildning är stor. Med det menar de att det är många kartläggningar som ska genomföras i en kommun och att trycket på dem som ska genomföra dem är högt. Kommunerna har här att hitta en framkomlig väg som både behöver ge en reell grund för barnens fortsatta lärande och som också är praktiskt genomförbar, eftersom detta är ett så viktigt arbete i relation till barnens kunskapsutveckling.

Skolverket fick 2013 i uppdrag att utveckla ett material som ska stödja arbetet med att kartlägga nyanlända elevers befintliga kunskaper. Detta arbete ska slutföras 2016.

Flertalet av de besökta kommunerna uppger att barnen inte har med sig någon dokumentation över tidigare genomförd skolgång. Det är även av den anledningen nödvändigt att göra kartläggningar, eftersom det saknas förhandsinformation. För barn som

---

<sup>22</sup> Regeringen, 2014a

kommer direkt till kommunen från sitt hemland är detta inte något konstigt, i en situation där man behöver fly från sitt hemland är skoldokument naturligt att välja bort bland de knappa tillhörigheter man kan ta med. Utifrån de beskrivningar Skolinspektionen fått är situationen dock densamma även om barnen tidigare haft någon form av skolgång i Sverige. I många kommuner menar man också att barnen ofta bara försvinner en dag utan att skolan fått någon förvarning om att barnet skulle sluta. Det gör att det är svårt för kommunerna att skicka med barnet någon slags dokumentation över var barnet befinner sig i sin kunskapsutveckling och vilka behov av stödinsatser som man eventuellt har identifierat. Det är dock ett ansvar för både avlämnande och mottagande kommun att överföringen av information om barnet görs. Utifrån det vi sett i tillsynen är det oklart i hur hög utstäckning detta görs. När informationen saknas kan barnet behöva genomgå ytterligare en kartläggningsperiod i nästa kommun och därmed riskerar det att tappa fart i sin kunskapsutveckling. Det finns därför anledning för kommunerna att hitta system för att dels kontinuerligt följa upp barnens kunskapsutveckling, dels försöka säkerställa att barnen själva kan ta med sig sin dokumentation vid en plötslig flytt.

#### **Behov av kompetensutveckling för personal som arbetar med eleverna**

Kommunen och rektorerna har enligt skolförfattningarna ansvaret för att se till personalen får den kompetensutveckling de behöver för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter<sup>23</sup>. Skolverkets (2008b) Allmänna råd anger också att huvudmannen bör identifiera behov av och samordna kompetensutveckling för den personal som har hand om utbildningen.

Skolinspektionen vill lyfta fram att huvudmän även behöver uppmärksamma behovet av kompetensutveckling för personal som möter barn som vistas i landet utan tillstånd, rörande de specifika frågor som kan bli aktuella under utbildningen av denna grupp barn. Utan personal som har kompetens att möta barnens behov av ledning och stimulans och eventuella stödbehov finns det risk för att barnens kunskapsutveckling stannar upp.

Företrädare för många av de kommuner som Skolinspektionen besökt uppger att de upplever att det saknas kompetens i skolorna för att möta uppdraget att bedriva undervisning för asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd. Sådana kompetenser kan röra undervisning för flerspråkiga barn, andraspråksinlärning och språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt.

Det finns, utifrån vad som framkommer av tillsynen, olika skäl till att kommunerna saknar kompetens. Ett är att det är svårt att rekrytera tillräckligt med personal med rätt kompetens. Ett annat att befintlig personal inte ges den kompetensutveckling som krävs för uppdraget. Eller både och. Vi återkommer längre fram till den beskrivning som många kommuner gör av svårigheter att göra rekryteringar av personal med rätt kompetens i nästa avsnitt.

---

<sup>23</sup> 2 kap. 13 och 18-21 §§ och 2 kap. 34 § skollagen. Lgr 11, 2.8 Rektors ansvar. Lgy 11, 2.6 Rektors ansvar.

Av tillsynen framgår att det finns behov av kompetensutveckling i kommunerna. Ett exempel på det, som flera av kommunerna tagit upp i intervjuer, är att gruppen barn som söker asyl har en väldigt heterogen bakgrund vad gäller skolgång. Kommunerna har exempelvis inte alltid erfarenhet av att undervisa äldre barn som är analfabeter, som en del av de asylsökande barnen och ungdomarna är, samtidigt som det finns barn som har en mångårig skolgång bakom sig. Det finns också exempel på kommuner där man menar att det kommer barn som åldersmässigt borde gå i årskurs 1, men som redan gått i skolan ett par år i hemlandet. Det ställer stora krav på lärarnas kompetens att individanpassa undervisningen, men också på rektorers och huvudmäns förmåga att organisera utbildningen och undervisningen på ett sådant sätt att lärarna ges goda förutsättningar att genomföra sitt uppdrag.

Skolverket (2014a), liksom Skolinspektionens (2009; 2014) erfarenheter, pekar på vikten av samverkan mellan olika lärare och funktioner som ett sätt att svara mot kraven. En gemensam kompetensutveckling kan utgöra en plattform för samverkan. Det framgår exempelvis av de intervjuer som genomförts, att det i kommunerna finns en uppfattning om att mottagande lärare i ordinarie klass, i de fall barnen deltar i så kallad förberedelseklass under en inledande period, inte alltid är tillräckligt rustade att ta emot nyanlända barn.

Skolinspektionen har på tidigare ställe i rapporten pekat på att det i många kommuner saknas genomtänkta strategier för att ta emot barn som vistas i landet utan tillstånd i utbildning. Det framgår också av tillsynen att det i många kommuner saknas särskilda insatser av kompetensutveckling för den personal som arbetar med, eller som kan förväntas komma att arbeta med, denna elevgrupp.

Tillsynen visar också att det finns olika sätt att hantera eventuella kompetensbrister på de skolenheter som tar emot asylsökande barn och/eller barn som vistas i landet utan tillstånd. I en kommun uppger man att det saknas en del kompetenser för att klara uppdraget och att den personal som i dagsläget har rätt kompetens "inte har tid". En motpol till den situationen är exempelvis Hultsfreds kommun, där man valt att flytta om personal mellan skolor för att få rätt kompetens på rätt ställe.

Samtidigt uppger flera av de företrädare som Skolinspektionen intervjuat att det är svårt att hitta lämplig extern kompetensutveckling. Skolinspektionen vill i detta sammanhang peka på att Skolverket har ett pågående regeringsuppdrag om en satsning på nyanlända elevers lärande som sträcker sig fram till år 2016. Där ingår bland annat kompetensutvecklingsinsatser för skollära och lärare. Regeringen (2015a) har därtill aviserat att man har för avsikt att förstärka detta uppdrag.

#### **Rätten att få börja skolan tillgodoses för de allra flesta – än så länge**

Enligt skolförordningen ska asylsökande barn tas emot i grundskolan så snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden. En bedömning måste alltså

göras i varje enskilt fall av när det är lämpligt att barnet börjar skolan. I förordningen anges att detta bör ske senast en månad efter barnets ankomst<sup>24</sup>.

Skolinspektionen kan konstatera att tillsynen visar på att barnens rätt att tas emot i utbildning tillgodoses i det avseendet att samtliga besökta kommuner *erbjuder* dessa barngrupper utbildning i både förskoleklass, grundskola och gymnasieskola. Kommunerna visar därtill, utifrån Skolinspektionens uppfattning, en mycket god vilja att ta emot både asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd i utbildning. Skolförordningarnas utgångspunkt är att de asylsökande barnen ska komma i utbildning så snart som möjligt efter att de anlänt, och att det för asylsökande barn som ska börja grundskolan bör ske inom en månad från ankomsten. Tillsynen visar att i de allra flesta kommuner ges barnen möjlighet att få börja skolan betydligt snabbare. I två kommuner har Skolinspektionen dock ålagt huvudmännen att vidta åtgärder som gör att alla barns rätt till utbildning kan tillgodoses. Det har då handlat om att kommunen inte har förmått erbjuda plats till samtliga barn som kommit till kommunen.

#### *Risk att inte alla kan få gå i skolan*

Tillsynen visar att påfallande många av de kommuner som Skolinspektionen besökt bedömer att de inom en snar framtid kommer att få svårt att klara uppdraget. Det företräddarna för kommunerna främst lyfter fram är den snabba ökningen av antalet barn. Det leder enligt kommunerna till platsbrist och till svårigheter att rekrytera den personal som behövs. I de fall en lika snabb ökning av antalet barn som haft hela sin skolgång i Sverige skulle ske, skulle platsbrist fortsatt vara en svårighet. För asylsökande barn tillkommer frågan om att rekrytera den kompetens som krävs för att kunna ge dem en fullgod utbildning.

För att undersöka om trycket på de kommuner som ingått i tillsynen ytterligare ökat har Skolinspektionen tittat på hur stor andel asylsökande barn de besökta kommunerna hade mot slutet av år 2014<sup>25</sup>. Det framgår att i 25 av de 30 kommunerna hade andelen ökat i jämförelse med början av året, som var den period som urvalet av de kommuner som ingått i tillsynen baserades på (se vidare i bilaga 1 för en fullständig redogörelse).

Vad gäller platsbristen har Skolinspektionen tagit emot uttalanden som exempelvis "klasserna är fulla", "vi får inte in en bänk till i klassrummen" och "gränsen är nådd". Det har också medfört att en del kommuner försökt lösa platsbristen genom att öppna upp andra byggnader än de lokaler som hittills använts för undervisningsverksamhet. Det riskerar att ge konsekvenser för barnens utbildning. Dels för att det finns risk för att inte alla barn kommer att kunna få gå i skolan och få sin rätt till utbildning tillgodosedd. Dels att undervisning i lokaler som inte är anpassade för detta kan utgöra ett hinder för barnen att få möjlighet till undervisning i samtliga ämnen. Därtill finns det risk för att undervisning i andra lokaler än de ordinarie skolorna leder till bristande inkludering av de asylsökande barnen.

---

<sup>24</sup> 4 kap. 1 a § skolförordningen.

<sup>25</sup> Skolinspektionen har jämfört statistik från Migrationsverket över antalet asylsökande barn med statistik från SCB över antalet barn i samtliga kommuner i Sverige.

Den specifika lärarkompetens som kommunerna överlag menar är svår att rekrytera, i relation till de barngrupper som tillsynen omfattar, är främst lärare i svenska som andraspråk och modersmåls lärare. Därtill är det svårt att rekrytera personer som kan ge studiehandledning på modersmålet, vilket behandlas i avsnittet *Undervisning med begränsat innehåll samt brister i arbetet med särskilt stöd*. För svenska som andraspråk är det svårare att rekrytera lärare för de äldre eleverna än för de yngre, menar kommunerna. Flertalet av de kommuner som vill utöka sin personal och sin kompetens menar att det är svårt i sig att få sökande till de tjänster som utlyses. Viljan och resurserna i form av pengar kan finnas, men det går inte att hitta sökanden. Flera av de kommuner som besökts ligger ibland inom ett geografiskt samlat område i Småland och intervjuade företrädare för kommunerna menar att de konkurrerar om att anställa samma personer. Svårigheten att rekrytera personal med rätt kompetens fritar dock inte huvudmännen från ansvaret att ge barnen en utbildning som motsvarar författningarnas krav.

*... men några erbjuder mer än vad författningarna kräver*

Vid terminsuppehållen är det inte alltid möjligt för kommunerna att erbjuda barnen att påbörja utbildning inom en månad från ankomsten. I Gullspångs kommun erbjuder man dock dessa barngrupper undervisning även under sommaren, för att de inte ska behöva vänta på att få börja skolan.

I en del av de kommuner där det finns skillnader i uppgifter vad gäller antal gymnasieungdomar, menar de företrädare som Skolinspektionen träffat att skillnaden består av 19-åringar som inte deltar i utbildning. Skolinspektionen vill understryka att det alltid är möjligt att erbjuda ungdomar som redan fyllt 18 år att påbörja utbildning och vill här lyfta fram att detta görs i en del av de besökta kommunerna. I Lindesbergs kommun erbjuds även äldre ungdomar gymnasieutbildning och samma sak gäller i Valdemarsviks kommun, som erbjuder gymnasieutbildning i samarbete med Söderköpings kommun.

#### *Information om rätten till utbildning*

Det är inte reglerat i lag att Migrationsverket ska informera om rätten till utbildning, men det ingår enligt uppgift i myndighetens rutiner att göra det<sup>26</sup>. Det är inte heller reglerat i lag att kommuner ska informera dessa barn om rätten till utbildning. Många av de besökta kommunerna bedriver dock en uppsökande verksamhet för att skapa kontakt med de asylsökande barnen och deras familjer inför skolstarten. Inför Skolinspektionens besök har drygt hälften av kommunerna inte skickat in något exempel på information om skolgång i kommunen som ges till asylsökande eller andra nyanlända. Det är heller inte så vanligt att det av kommunernas hemsidor framgår hur man ska göra för att anmäla sig till utbildning, särskilt inte på ett språk som de nyanlända förstår. Anmälan sker snarare genom att barnet kommer på inskrivningssamtal.

---

<sup>26</sup> Enligt 2 a § Förordning om mottagande av asylsökande m.fl. (SFS 1994:361) ska Migrationsverket upplysa om de förmåner som finns och hur man ska göra för att få dem. Korrespondens mellan Skolinspektionen och Migrationsverket ger vid handen att det dock ingår i Migrationsverkets rutiner att informera om rätten till utbildning.

Bland de kommuner som besökts finns det några som inte är huvudman för någon gymnasieskola. Av tillsynen framgår det att det i dessa inte alltid är tydligt för kommunerna vem som har ansvaret för att se till att ungdomar i gymnasieåldern verkligen erbjuds utbildning. Det finns en risk att ansvaret faller mellan stolarna. Det är därför extra viktigt att det i dessa kommuner finns riktlinjer för hur mottagandet i kommun och skola ska gå till (se avsnitt *Behov av att utveckla arbetet med riktlinjer för mottagande i kommun och skola*). Det är hemkommunen som ansvarar för att barnen och ungdomarna erbjuds utbildning.

För barn som vistas i landet utan tillstånd hänvisar kommunerna ofta till att de barn som erbjuds utbildning är de som själva tar initiativ till det. Det tycks finnas en uppfattning att barn som vistas i landet utan tillstånd alltid tidigare varit okända. Som tidigare angetts är dock majoriteten av dessa barn sådana som fått avslag på sin ansökan om asyl (Stockholms Stadsmission, 2014). En enkel åtgärd skulle därför kunna vara att kommunerna tar på sig att informera asylsökande barn och deras vårdnadshavare om att rätten till utbildning fortsätter att gälla även om barnet fortsätter att vistas i landet efter att beslut om avvisning fattats.

## **2.2 Kommunernas arbete med att ge den utbildning och de utbildningsstödande insatser barnen har rätt till**

I avsnittet redovisar vi resultaten från den andra huvudfrågeställningen.

*Sammanfattningsvis* visar tillsynen att de barn som omfattas av tillsynen erbjuds undervisning i den tidsomfattning som skolförfattningarna föreskriver. Samtidigt har många barn i grundskolan anpassad studiegång som gör att de antingen går kortare dagar, att de inte undervisas i samtliga ämnen, eller både och. Tillsynen visar dock att beslut om anpassad studiegång inte alltid fattas i enlighet med författningarnas krav och att de ibland fattas slentrianmässigt.

Avsnittet lyfter också även att andra behov av särskilt stöd behöver bättre tillgodoses. Exempelvis är tillgången på studiehundledning på modersmålet en stor brist i de besökta kommunerna. Det är vidare många barn som inte får tillgång till modersmålsundervisning och även om barnen får tillgång till elevhälsa i samma utsträckning som andra barn så tenderar elevhälsans uppgifter att utökas till sådant som egentligen kräver expertvård.

För gymnasieskolan saknas i många fall en av huvudmannen lokalt beslutad plan för introduktionsprogrammen.

Det finns alltså, *sammanfattningsvis*, delar i utbildningen som behöver åtgärdas i kommunerna, främst vad gäller att tillgodose behovet av studiehundledning på modersmålet.

### **Eleverna ges den undervisningstid de har rätt till**

I skolförfattningarna anges ett totalt garanterat antal undervisningstimmar som eleverna har rätt att få under grundskoletiden. Det anges också att skolarbetet ska vara jämnt fördelat under veckans vardagar. Utgångspunkten är att alla elever i grundskolan ska

läsa samtliga ämnen och ges garanterad undervisningstid, om inte en individuell bedömning av elevens behov och förutsättningar visar att eleven inte klarar detta även om särskilda stödinsatser sätts in. Vad gäller introduktionsprogrammen, där flertalet av de elever som omfattas av denna tillsyn får sin gymnasieutbildning, ska utbildningen som huvudregel bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier.<sup>27</sup>

Tillsynen visar att i de allra flesta fall ges de asylsökande barn och/eller barn som vistas i landet utan tillstånd som deltar i utbildning möjlighet att gå i skolan under motsvarande tid som övriga barn. I de fall där barnen i grundskolan inte har gått i skolan de timmar som kan anses motsvara heltid<sup>28</sup>, har detta motiverats med att de flesta av dem har anpassad studiegång.

### **Brister i det lokala arbetet med att ge struktur och innehåll i introduktionsprogrammen**

I gymnasieskolan är innehållet styrt av vilken utbildning eleven deltar i. Av de uppgifter som Skolinspektionen fått in från de besökta kommunerna framgår det att en hög andel av de asylsökande ungdomarna, och i förekommande fall ungdomar som vistas i landet utan tillstånd, som deltar i utbildning finns på introduktionsprogrammet språkintroduktion. För språkintroduktion gäller att utbildningen ska innehålla undervisning i svenska eller svenska som andraspråk. Därtill ska en individuell bedömning göras av vilka ämnen och kurser som eleven behöver för sin fortsatta utbildning<sup>29</sup>. Eftersom introduktionsprogrammen saknar nationella planer ska huvudmannen besluta om lokala planer för dessa. Planerna, i kombination med de individuella studieplaner som eleverna ska ha, syftar till att ge den stadga och den flexibilitet som är nödvändig för en utbildning med en klar målsättning. De individuella studieplanerna blir på introduktionsprogrammen av denna anledning särskilt viktiga<sup>30</sup>.

Tillsynen visar att lokala planer saknades i cirka hälften av de kommuner som är huvudman för gymnasieskola. Det saknades också i ett av utbildningsförbunden, vilket dock rättades till medan tillsynen pågick. I tre av dessa kommuner saknar eleverna därtill en individuell studieplan, eller en studieplan som motsvarar skolförfattningarnas krav.

Av de beslutade planer som Skolinspektionen tagit emot och av de intervjuer som genomförts framgår det att flera huvudmän låter eleverna vid språkintroduktion läsa svenska för invandrare (SFI). Det framgår av gymnasieförordningen att språkintroduktion kan *kombineras* med studier inom SFI. För att kunna studera vidare krävs dock betyg i ämnet svenska eller svenska som andraspråk. Språkintroduktion är också, enligt skollagen, till för de ungdomar som behöver en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket just för att kunna *gå vidare* i gymnasieskolan eller annan utbildning.

<sup>27</sup> 10 kap. 4 och 5 §§, 3 kap. 8, 9 och 12 §§, 17 kap. 6 § skollagen samt bilaga 1 skollagen. 3 kap. 4 § skolförordningen. 3 kap. 3 § gymnasieförordningen.

<sup>28</sup> Den garanterade undervisningstiden kan dock inte utifrån rådande lagstiftning bedömas utifrån avgränsade tidsperioder som exempelvis en vecka eller ens ett läsår. Istället behöver hänsyn tas till hela skolgången i grundskolan och till den plan som huvudmannen fastslagit för att säkerställa antalet garanterade timmar under grundskoletiden.

<sup>29</sup> 17 kap. 12 § skollagen, 6 kap. 7-8 §§ gymnasieförordningen.

<sup>30</sup> 17 kap. 7 § skollagen.

Tillsynen visar att i de kommuner där ungdomarna ges undervisning i SFI har det inte varit den enda undervisningen i svenska språket, utan utbildningen innehåller även svenska eller svenska som andraspråk. Det har gjort att Skolinspektionen har gjort bedömningen att eleverna ges möjlighet att gå vidare i sin utbildning.

Undervisningen vid språkintröduktion ska även innehålla de ämnen och de kurser som eleven behöver för sin fortsatta utbildning och även andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling får ingå<sup>31</sup>. Skolinspektionen har bedömt att samtliga besökta kommuner följer skolförfattningarna i detta avseende. I de kommuner som Skolinspektionen besökt är det vanligast att ungdomarna studerar grundskolans ämnen, även om en del av kommunerna också uttryckligen anger att det finns möjligheter att läsa gymnasiekurser för de som vill och behöver. De grundskoleämnena som är vanligast att man inleder med är svenska/svenska som andraspråk, matematik och engelska.

#### **Avsaknad av rätt kompetens gör att modersmålsundervisning saknas**

I kursplanen för ämnet modersmål anges att "Undervisningen [i modersmål] ska bidra till att eleverna erövrar kunskaper om modersmålets uppbyggnad och blir medvetna om modersmålets betydelse för det egna lärandet i olika skolämnen". Forskning har visat att olika sätt att stärka elevernas kunskaper i majoritetsspråket, samtidigt som deras modersmål stärks och bejakas inom skolans verksamhet, har varit en framgångsrik strategi<sup>32</sup>.

I skolförfattningarna anges att elever i såväl grundskolan som gymnasieskolan som huvudregel har rätt till modersmålsundervisning i ett språk om det är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet och eleven har grundläggande respektive goda kunskaper i detta. Skyldigheten att anordna modersmålsundervisning inskränks dock till att gälla de språk som minst fem elever i en kommun önskar undervisning i och villkoras av att det finns tillgång till lämplig lärare i aktuellt språk. För nationella minoritetsspråk gäller speciella bestämmelser som ger elever en mer långtgående rätt till modersmålsundervisning<sup>33</sup>.

I de 30 kommuner som Skolinspektionen har besökt finns det många asylsökande barn och/eller barn som vistas i landet utan tillstånd som inte deltar i modersmålsundervisning. Skolinspektionen har dock bara ingripit i en enda kommun. Som skäl till det uppger kommunen att de inte får tag på lämpliga lärare. Kommunerna i tillsynen är, sett till invånarantalet, små kommuner. De menar att det är svårt, eller mycket svårt, att rekrytera personal med rätt kompetens. Flera av de kommuner som ingått i tillsynen ligger dessutom geografiskt nära varandra och menar att de konkurrerar om de fåtal personer som finns att tillgå. Deras upplevelse är också att de större kommunerna slukar den kompetens som finns. Det innebär att det är många asylsökande barn och/eller barn som

---

<sup>31</sup> 17 kap. 12 § skollagen, 6 kap. 7-8 §§ gymnasieförordningen

<sup>32</sup> Cummins, 2000; Thomas & Collier, 1997. För en svensk diskussion se t ex Hyltenstam, 2007.

<sup>33</sup> 10 kap. 7 §, 15 kap. 19 § skollagen. 5 kap. 7-12 §§ skolförordningen och 4 kap. 15-20 §§ gymnasieförordningen.



vistas i landet utan tillstånd som inte får tillgång till den framgångsfaktor som modersmålsundervisning är.

### Undervisning med begränsat innehåll samt brister i arbetet med särskilt stöd

Nästan alla elever som omfattas av tillsynen är i behov av studiehandledning på modersmålet. Det är en form av särskilt stöd. Om det kan befaras att en elev inte kommer att nå kunskapskraven ska eleven ges stöd i form av extra anpassningar och, om detta inte räcker för att eleven ska nå kunskapskraven, ska man utreda om eleven behöver någon form av särskilt stöd. En sådan utredning ska göras även om eleven har andra svårigheter i sin skolsituation.

Alla elever som behöver studiehandledning på modersmålet har, med hänvisning till skolförfattningarna, en absolut rättighet att få detta stöd. Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd är utgångspunkten att stödet ska ges inom ramen för den elevgrupp som eleven tillhör. Skollagen anger att enbart om det finns *särskilda skäl* får stödet ges i en annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp). Så som skolförfattningarna nu är utformade finns det inget som heter "förberedelseklass", "international klass", "introduktionsklass", "startklass" eller liknande<sup>34</sup>. Enligt Skolinspektionens praxis är sådana att betrakta som en särskild undervisningsgrupp.

Eleverna ska, enligt skollagen, ges undervisning efter den nationella timplanen. Undervisningen ska omfatta de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen. Bara om man bedömer att det särskilda stödet inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar får avvikelser från timplan, ämnen och mål ske. Rektorn för den skolenhet där eleven är inskriven ska fatta beslut om såväl anpassad studiegång som särskild undervisningsgrupp och rektorn får inte överlåta sin beslutanderätt till någon annan.

#### *Förberedelseklass eller ordinarie klass?*

Kommunerna kan organisera mottagandet och den inledande undervisningen på olika sätt<sup>35</sup>. Det finns till exempel kommuner som väljer att inledningsvis kartlägga och undervisa eleverna i en särskild undervisningsgrupp med stöd av personal som talar elevernas modersmål. Andra kommuner väljer att slussa ut eleverna i ordinarie klass direkt efter ankomsten och där kartlägga, utreda och undervisa eleverna med hjälp av studiehandledare på modersmålet.

---

<sup>34</sup> Propositionen *Utbildning för nyanlända barn – mottagande och skolgång* (Regeringen, 2014a) föreslår dock att undervisningsgruppen förberedelseklass ska formaliseras.

<sup>35</sup> Ungefär hälften av de besökta kommunerna har asylsökande barn vid samtliga skolenheter, medan ungefär hälften har det vid en eller några. I många av kommunerna placeras också barnen i någon form av så kallad förberedelseklass. I ungefär en tredjedel av kommunerna görs en sådan placering oavsett vilket behov barnet har. I ytterligare ungefär en fjärdedel av kommunerna placeras äldre barn i någon form av så kallad förberedelseklass, medan yngre direkt får all sin undervisning direkt i en ordinarie klass. Det finns också enstaka kommuner som uppger att det beror på skolans storlek om barnen deltar i förberedelseklass eller direkt undervisas i ordinarie klass. Vid mindre skolor, uppger dessa kommuner, saknas förberedelseklasser och undervisningen sker därför endast i ordinarie klass.

Den riktade tillsynen har inte gått på djupet i processen kring hur skolor värderar och analyserar varje enskilt asylsökande barns behov och olika former av särskilt stöd. Det kan dock konstateras att det i flera av de besökta kommunerna finns en generell riktlinje för om barnen ska placeras i någon form av så kallad förberedelseklass (det vill säga den särskilda stödinsatsen särskild undervisningsgrupp) eller om de ska undervisas i ordinarie klass från början.

Skolinspektionen (2014) har i en tidigare granskning påtalat att ingen av dessa rutiner är lämplig. Det klumpar ihop barn och utgår från att de är en homogen grupp. Istället bör det göras en individuell bedömning och prövning av vilka behov det individuella barnet har. En lagrådsremiss om utbildning för nyanlända elever<sup>36</sup> konstaterar att både Skolinspektionen, Skolverket och Sveriges kommuner och Landsting ser både fördelar och farhågor med att organisera undervisningen för nyanlända i så kallade förberedelseklasser. En fördel är att resurser kan samlas, vilket ökar möjligheterna att barnen får tillgång till den undervisning och de stödinsatser de har rätt till. En nackdel är att det ofta leder till segregering och till att barn i förberedelseklass ofta blir kvar där längre än nödvändigt. I de fall en elev deltar i en så kallad förberedelseklass eller liknande behov, som nämnts ovan, ansvarig rektor fatta beslut om placering i en särskild undervisningsgrupp. Tillsynen visar att så inte sker i alla kommuner, utan att drygt var fjärde kommun behöver vidta åtgärder för att rätta till detta.

*Beslut fattas inte alltid på rätt sätt och leder till begränsat undervisningsinnehåll*

Skolinspektionen har sett att skolor i kommuner med hög andel asylsökande barn ofta upplever att det är svårt att göra de individuella bedömningar som krävs. De framför till exempel att det är svårt att genomföra de utredningar som enligt skollagen ska ligga till grund för bedömningar av elevernas behov av särskilt stöd. De menar också att det är svårt att bedöma om de särskilda skäl som gör det möjligt att besluta om särskild undervisningsgrupp kan anses finnas samt om förutsättningar för beslut om anpassad studiegång finns. Det gör att beslut om särskild undervisningsgrupp och/eller anpassad studiegång i en del fall fattas slentrianmässigt och innan kartläggning av elevens tidigare kunskaper och erfarenheter samt en utredning av eventuellt behov av särskilt stöd hunnit genomföras.

I en del kommuner fattas till exempel beslut om särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång direkt i anslutning till att eleverna skrivs in vid skolenheten. I andra kommuner fattas dessa beslut när eleven i fråga varit placerad i särskild undervisningsgrupp och undervisats i enbart ett fåtal ämnen under en längre tid. I tillsynen finns också exempel på kommuner som utsett en särskild "rektor" för nyanlända elever som fattar de beslut som rektorn vid den skolenhet där eleven är inskriven egentligen ska fatta. Detta innebär att den rektor som egentligen har ansvaret för eleverna ifråga fråntas möjligheten att säkerställa att de inte blir kvar i särskild undervisningsgrupp längre än nödvändigt och/eller undervisas i färre ämnen än vad varje elevs behov och förutsättningar kräver.

---

<sup>36</sup> Regeringen, 2014b

Det är i första hand de yngre eleverna som får undervisning i samtliga ämnen. Det vanligaste är dock att barnen har någon form av anpassad studiegång. I ungefär var femte besökt kommun har Skolinspektionen påtalat att ansvarig rektor behöver fatta beslut om denna särskilda stödinsats för de elever som inte bedöms kunna följa den ordinarie timplanen.

De rektorer som Skolinspektionen mött menar överlag att det görs individuella bedömningar av de asylsökande barnens tidigare kunskaper och erfarenheter och att barnet sedan får följa den undervisning som just det behöver. Samtidigt pekar mycket i den sammantagna bilden som Skolinspektionen har från de 30 kommunerna på att många istället organiserar undervisningen på gruppnivå i enlighet med de generella riktlinjer som beskrivits ovan. I flera kommuner uppger man exempelvis att de asylsökande barnen undervisas i svenska och sen i ytterligare ett par ämnen. Dessa "ytterligare ett par ämnen" tenderar att vara lika för barnen i en och samma kommun och de tenderar också att vara de så kallade praktisk-estetiska ämnena, även om det inte är så i alla kommuner. Detta begränsade innehåll i undervisningen känns igen från tidigare studier av asylsökande barn eller andra nyanlända<sup>37</sup>. Skolinspektionen ser här också en koppling till att drygt hälften av kommunerna i den här riktade tillsynen behöver utveckla sitt arbete med att kartlägga elevernas tidigare kunskaper och erfarenheter. En kartläggning lägger grunden till en undervisning och en utbildning som tar sin utgångspunkt i barnets individuella behov och där barnet därför inte riskerar att behöva tappa fart i sin kunskapsutveckling.

Som tidigare nämnts stannar asylsökande barn ofta inte så länge i en kommun. Flera av de kommuner som besökts uppger att de av den anledningen antingen inte hinner identifiera ett eventuellt stödbehov, och/eller att de inte hinner följa upp om det stöd som satts in har gett avsedd effekt på barnets kunskapsutveckling.

*Stora brister i att ge barnen det stöd de behöver i form av studiehandledning på modersmålet*

Utöver eventuella andra behov av särskilt stöd är barnen och de unga för det mesta i behov av studiehandledning på modersmålet för att nå kunskapskraven. I nästan alla kommuner och utbildningsförbund som Skolinspektionen har besökt måste huvudmannen se till att alla barn och unga som behöver får denna rättighet tillgodosedd. Det är dock ingen kommun som inte ger detta stöd alls.

Det är avgörande för de elever som man bedömer har behov av stöd genom studiehandledning på modersmålet att de också får det. Annars får de svårt att nå målen för utbildningen. En stor andel av kommunerna anger dock att de har lika stora problem med att rekrytera personal som kan tjänstgöra som studiehandledare som de har att rekrytera personal med kompetens som modersmåls lärare.

Skolinspektionen har tagit emot många beskrivningar av att kommunerna har en slags ständig annonsering. "Inte ens obehöriga söker längre" uppger en kommun. För att försöka lösa problemet med rekrytering, och kunna tillgodose barnens ovillkorliga rätt till detta stöd, har kommunerna börjat titta på alternativa lösningar. Tillsynen visar att

---

<sup>37</sup> Skolinspektionen, 2014; exempelvis Lundberg & Dalquist, 2012, refererad i Lundberg, 2012

det finns kommuner som klarar av att tillgodose rätten till studiehandledning på modersmålet. I Storfors kommun använder man sig av vuxna som studerar SFI och i Alvesta kommun har man anställt personer som tidigare varit ensamkommande ungdomar. Sådana lösningar ligger i linje med det förslag som även Regeringen (2015a) lagt om att nyanlända vuxna med lärarbakgrund, i väntan på att de ska kunna börja undervisa, kan arbeta som exempelvis studiehandledare på modersmålet.

För de kommuner som inte kunnat tillgodose behovet har man i flera fall börjat undersöka olika lösningar på distans. Så som skollagen är utformad i dagsläget behöver kommunerna här se till så att sådana lösningar bland annat inte strider mot bestämmelserna om entreprenad och samverkan<sup>38</sup>. Regeringen (2015) har aviserat att den avser att återkomma med budgetsatsningar för studiehandledning på modersmålet.

Vem som kan eller får ge studiehandledning på modersmålet är inte reglerat i skolförfattningarna, utan det är upp till varje rektor att avgöra om en person är lämplig att ge detta stöd. Skolverkets (2013) stödmaterial om studiehandledning på modersmålet pekar dock på några aspekter som kan ha en positiv inverkan på det stöd som ska ges. Det framhålls att en utgångspunkt är att den som studiehandleder behärskar modersmålet, men att personen också kan centrala begrepp i svenska och kan bedöma när man bör växla mellan språken. Personen behöver också känna till kursplanerna och kunskapskraven och gärna ha ämneskunskaper som motsvarar ungefär gymnasieskolan. Det är också bra om personen har kännedom om både det svenska och hemlandets skolsystem.

### **Samma tillgång till elevhälsa som andra barn**

För elever i grundskolan och gymnasieskolan ska det finnas elevhälsa. För medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Vidare ska det finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande och ska stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål<sup>39</sup>. Asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd har samma rätt till elevhälsa som övriga elever.

Samtliga kommuner som Skolinspektionen har besökt har beskrivit att asylsökande barn och i förekommande fall barn som vistas i landet utan tillstånd har samma tillgång till elevhälsa som övriga barn. Skolinspektionens (2011) tidigare erfarenheter visar samtidigt bland annat att rektorer bedömer att elevhälsan inte har tillräckligt med tid att arbeta främjande och förebyggande, som med den senaste skollagens införande blivit det som elevhälsan ska ha som arbetsfokus.

I Socialstyrelsens (2014) och Skolverkets *Vägledning för elevhälsan* anges bland annat asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd ("papperslösa barn") bland de elever som kan behöva särskild uppmärksamhet, för att de riskerar att fara illa och för att de anses extra sårbara. Drygt hälften av kommunerna beskriver att det är "hög

---

<sup>38</sup> 23 kap. skollagen

<sup>39</sup> 2 kap. 25 § skollagen

trösklar” hos barn- och ungdomspsykiatri och menar att barnen måste vara väldigt sjuka för att få tillgång till expertvård, eftersom resurserna inte räcker till. Det uppges istället falla tillbaka till elevhälsan, vilket ger konsekvenser för deras arbetsuppgifter och arbete med barnen. Skolinspektionen har inte tillsynsansvar över det som sker utanför elevhälsans arbete, men noterar att det finns farhågor om att barnens rättigheter inte alltid tillgodoses inom vården, och att det kan ge konsekvenser för skolorna.

### 3 Avslutning

#### 3.1 Avslutande diskussion

##### **Rådande regleringar gör det långsiktiga arbetet svårt menar kommunerna**

Det världspolitiska läget gör att under år 2014, det vill säga vid tiden för den riktade tillsynens genomförande, har Migrationsverket flera gånger behövt skriva upp prognosen för antalet människor som söker asyl i Sverige. För att hitta en plats till alla som behöver skydd behövs upphandlingar om boenden göras. Migrationsverket är i dessa lägen styrt av lagen om offentlig upphandling. Det innebär, enligt verket, att de inte kan styra var de privata aktörerna väljer att öppna boenden och att de heller inte på förhand kan informera kommunerna på grund av de sekretessbestämmelser som finns. Inför den upphandling som skedde i oktober 2014 har Migrationsverket enligt uppgift dock begärt att de som lämnar anbud själva ska kontakta kommunerna, för att ge kommunerna en så god förberedelse och beredskap som möjligt. Sammantaget innebär det att kommunerna i nuläget själva, såvida de inte på eget initiativ är delaktiga i anbudsförfarandet, inte kan styra över när mottagande av asylsökande människor ska ske eller hur många som ska tas emot. Regeringen (2015b) har också uppmärksammat detta och har gett Statskontoret i uppdrag att snabbtreda statliga asylboenden. Syftet är att komma bort från tillfälliga lösningar och ge kommunerna möjlighet till mer stadga i sina planeringsförutsättningar. Initiativ för att ge bättre förutsättningar är efterfrågade hos flera av de kommuner som Skolinspektionen besökt. Det system för placering vid ett asylboende som finns idag uppges av de besökta kommunerna utgöra en försvårande omständighet för att ha en långsiktig planering för bland annat barnens skolgång. Dels för att det finns en oförutsägbarhet i hur många barn som kommer att anlända och när de kommer att anlända. Dels för att det är ständiga förändringar i vilka barn det är som finns i kommunens skolor. Det ställer höga krav på dem som undervisar och det riskerar att skapa oro hos berörda barn.

Ur ett barnperspektiv och ett barnrättsperspektiv är de oklarheter som råder kring vilka barn som finns i en kommun vid ett givet tillfälle inte tillfredsställande. För att på ett bättre sätt kunna tillgodose barnens rätt till utbildning uppfattar de besökta kommunerna att kommunikationen mellan dem och Migrationsverket behöver stärkas i syfte att ge kommunerna så god framförhållning och förberedelse som möjligt för att ta emot asylsökande barn i utbildning. Migrationsverket har själva i den offentliga debatten lyft fram att lagstiftningen behöver ses över i vissa avseenden (Lagerwall, 2015) och har till exempel i ett remissförslag gett exempel på alternativa sätt att hantera upphandlingen av boendeplatser (Migrationsverket, 2015b).

Utifrån de förutsättningar som rått när Skolinspektionen genomfört tillsynen, menar kommunerna att de inte får tillräckligt med information från Migrationsverket och att de inte får den i rätt tid. Som angetts under avsnittet *Skilda uppgifter om barn i kommun och skola* menar kommunerna också att barn bara dyker upp och försvinner utan att detta aviserats till kommunen. Enligt uppgifter från Migrationsverket<sup>40</sup> ingår det inte i myndighetens ansvar att avisera att ett barn lämnar kommunen, utan det är vårdnadshavarnas uppgift att meddela. Det är också fullt möjligt, enligt Migrationsverket, att ett barn eller dess familj inte omedelbart ger sig till känna som asylsökande då de anländer till Sverige. Om man har släktingar eller vänner som man kan bo hos kan det dröja ett par dagar innan man landat och vilat ut efter en svår resa från hemlandet, innan man ger sig till känna för någon myndighet.

För närvarande har Migrationsverket aviserat att handläggningstiderna för att pröva asylärenden är längre än normalt, upp mot 10 månader (Migrationsverket, 2014c). Det betyder dock att de flesta barn flyttar från kommunen inom ett år, vilket i sin tur innebär att elevgrupperna är rörliga. Sammantaget utgör detta en situation som från kommunernas perspektiv försvårar för dem att kunna ha en långsiktig planering, men också att de inte hinner göra de insatser för barnen som hade behövts från skolans sida. Det framgår också av tillsynen att det finns en osäkerhetsfaktor vad gäller överföring mellan kommuner av information om barnens kunskapsutveckling och eventuella kartläggningar. Som påtalats i rapporten kan detta utgöra ytterligare ett hinder i barnens kunskapsutveckling. Det finns också kommuner som lyfter att det inte heller kan anses vara en tillfredsställande situation för barnen ur trygghetsperspektiv och utifrån elevgruppens sociala situation, att det under längre tidsperioder är osäkert om de asylsökande barnen kommer att få stanna.

#### **Allvarlig situation för barn som riskerar att stå utan fullgod skolgång**

De 30 kommuner som Skolinspektionen har besökt har överlag en positiv inställning till att ta emot de barn som tillsynen omfattat. En del av dem beskriver också hur skolan blir viktig för hela familjen. Som helt ny i ett land ger skolan en daglig kontakt med företrädare för majoritetssamhället och man söker ofta svar på sina frågor där. "Vi är som ett medborgarkontor kan man säga", säger företrädare i en kommun.

Påfallande många av de kommuner som besökts befarar dock att det inom en snar framtid kommer att bli svårare att leva upp till författningarnas krav. Det är en allvarlig situation för de barn som drabbas eller som riskerar att drabbas. Skolinspektionen gör inte ingripanden vad gäller brister som befaras, men det behöver uppmärksammas att det i en del kommuner är ett läge som riskerar att medföra att barn står utan skolgång.

Flera kommuner nämner att de har förstått att tillströmningen av nya barn, och därmed elever, till kommunen inte är något tillfälligt, utan att det är en situation som behöver hanteras även på sikt. Skolinspektionens efterforskningar har, som redovisats i avsnittet *Rätten att få börja skolan tillgodoses för de allra flesta – än så länge*, visat att andelen asylsökande barn i 25 av de 30 besökta kommunerna ökade under 2014. Kommunerna upp-

---

<sup>40</sup> Överlämnade via telefonsamtal 14-12-15 och e-post 14-12-16.

ger också att det är ett uppdrag som är svårt utifrån perspektivet att man är ålagd att tillhandahålla en utbildning på samma villkor som för alla andra barn. I många av de besökta kommunerna finns inte tillräcklig tillgång till den kompetens och de resurser som uppdraget numera kräver av dem.

Bristen på kompetens är bekymmersamt ur barnens perspektiv. Det finns risk för att den undervisning de får inte tar utgångspunkt i deras tidigare kunskaper och erfarenheter, det finns risk för att de blir kvar i så kallad förberedelseklass längre än nödvändigt och det finns risk för att de inte får möjlighet att mötas av personal som förstår deras inlärnings- och anpassningsbehov för en god kunskapsutveckling. Kompetensutveckling och samverkan mellan berörda lärare är av yttersta vikt. Därtill behövs insatser för att möta barnens behov av studiehjälper på modersmålet. Tillsynen visar därmed att det finns uppenbara risker för att barnen det rör riskerar att tappa fart i sin kunskapsutveckling och hamna ytterligare efter jämnåriga barn, som haft hela sin skolgång i Sverige.

Om de barn som söker asyl i Sverige får stanna kommer de att fortsätta utgöra en del av den grupp barn som benämns som nyanlända, men nu även med skolplikt. Skolinspektionen (2014) avslutade år 2014 en kvalitetsgranskning av utbildningen för nyanlända elever, som kan ge vägledning för huvudmännens arbete inom detta område.

#### **Kommuner efterfrågar högre grad av statligt stöd**

Bristen på plats och kompetens utgör hinder för barnen att få den utbildning de har rätt till. Det finns bland de kommuner som besökts de som menar att stödet från staten är för svagt i det här läget för att de ska klara av att möta de krav som skolförfattningarna anger. Det gäller såväl frågan om ersättning för de faktiska kostnader kommunerna menar att de har, som hur kommunerna ska säkerställa att de har fullgod kompetens för att möta uppdraget och för hur de ska genomföra ett bra mottagande i kommun och skola. I en av de besökta kommunerna menar man att systemet med mottagande och med statlig ersättning bygger på att det kommer enstaka barn som direkt kan slussas in i en ordinarie klass och där få stöd för att nå kunskapskraven. Enstaka barns ankomst kräver inte nyrekryteringar av lärare eller elevhälsofunktioner, eller att nya lokaler behöver öppnas. Kommunerna kan ansöka om statlig ersättning för att de tar emot asylsökande personer. För undervisning kan man ansöka om särskilda schablonersättningar. Dessa ligger i flera fall betydligt lägre än den genomsnittskostnad per elev som Skolverket räknat ut<sup>41</sup>. Kommunen kan också ansöka om medel för extraordinära kostnader som uppstår i samband med att man tar emot asylsökande barn i skolan, exempelvis om man behöver skaffa ytterligare lokaler. Sveriges kommuner och landsting (SKL) lyfter i en pilotstudie som de och Migrationsverket gjort tillsammans (Migrationsverket, 2014d) att lokalkostnader inte i samtliga fall anses vara extraordinära kostnader, att personalrekrytering och kompetenshöjande insatser inte ingår i ersättningarna och att kostnader

---

<sup>41</sup> För år 2013 uppgav Skolverket att genomsnittskostnaden för en elev i grundskolan var 95 000 kr och för en elev i gymnasieskolan 109 900 kr. Schablonersättningarna för de barn som kommunerna erbjuder undervisning var år 2014 31 900 kr i förskoleklass, 62 600 kr för en elev i grundskola, obligatorisk särskola, specialskola och sameskola samt 71 100 kr för elever i gymnasieskola eller gymnasiesärskola.

för kartläggningar och tolkbehov inte ersätts. För ensamkommande asylsökande barn har Riksrevisionen i januari år 2015 aviserat att en granskning av vilka förutsättningar staten gett kommunerna för att ta emot barnen kommer att genomföras under året.

För de barn och som vistas i landet utan tillstånd som kommunerna tar emot i skolan, kan de ansöka om ersättning hos Skolverket.

#### **Viktigt att skapa gynnsamma förutsättningar för barn och unga som vistas i landet utan tillstånd**

Sverige har lagstiftat om att ge barn och unga som vistas i landet utan tillstånd rätt till att gå i skolan. Kommunernas erfarenhet av att ta emot dessa barn i skolan är begränsad. Tillsynen visar att det behövs mer insatser i kommunerna för att underlätta för barnen att komma till skolan. Ett mer aktivt och riktat arbete, där också flera nämnder och förvaltningar samarbetar, skapar gynnsammare förutsättningar för att barnen ska våga komma till skolan.

#### **Avslutningsvis**

Tillsynen visar att uppdraget att ge asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd en utbildning som motsvarar skolförfattningarnas krav är svår för många kommuner. Anledningen uppges vara svårigheter att ha en långsiktig planering och att hitta personal med rätt kompetens. Kommunerna efterfrågar därför fler statliga insatser. Tillsynen visar dock att många kommuner också kan göra mer inom ramen för sitt uppdrag, för att utveckla utbildningen för barnen och för att skapa bättre förutsättningar för dem att komma till skolan. Tillsynen pekar på att det kräver högre grad av genomtänkta strategier, så som riktlinjer för hur mottagandet ska gå till och att samarbeten med andra förvaltningar och politiska nämnder behöver utvecklas liksom samarbeten med frivilligorganisationer.

### **3.2 Sammanfattande slutsatser**

Utifrån de resultat som tillsynen visar på bedömer Skolinspektionen att det finns några centrala områden som kan vara i fortsatt behov av genomlysning och/eller utveckling.

- Det finns en risk för att många barn kan stå utan skolgång inom en snar framtid. Bland de kommuner som besökts finns det de som menar att det saknas tillräckligt med stöd från statligt håll för att klara av det uppdrag som skolförfattningarna anger. Det gäller såväl frågan om ersättning för de faktiska kostnader som kommunerna menar att de har, men också andra former av statligt stöd för att säkerställa fullgod kompetens för uppdraget och ett bra mottagande av barnen i skolan. Kommunernas förutsättningar för att ta emot barnen i utbildning ligger dock utanför Skolinspektionens tillsynsansvar.
- Oavsett anledningen till att uppgifterna från Migrationsverket respektive kommunerna skiljer sig åt, behöver arbetet med att säkerställa vilka barn som finns i en kommun stärkas. Skolinspektionen har i de beslut som fattats pekat på att sådana åtgärder på kommunnivå kan innebära att ta fram bättre strategier, att samverka mellan olika förvaltningar och nämnder, att samarbeta med frivillig-



organisationer och med de privata aktörer som driver boenden som Migrationsverket slutit avtal med.

- Det finns delar i kommunernas ansvarstagande för de asylsökande barnens utbildning som kan medföra att barnens kunskapsutveckling stannar upp. Tillsynen visar att det finns risk för att barnens undervisning inte tar sin utgångspunkt i barnens tidigare kunskaper och erfarenheter och att barnen inte alltid möts av personal som förstår deras individuella behov av inläring och anpassningar. I flertalet kommuner ger man inte heller alla barn som har behov av det de stödjande insatser som behövs, så som studiehandledning på modersmålet. Det är också många barn som inte har tillgång till den framgångsfaktor som modersmålsundervisning är.
- Få barn som vistas i landet utan tillstånd deltar, enligt de uppgifter som Skolinspektionen mottagit, i utbildning i de besökta kommunerna, men en svag ökning i jämförelse med de uppgifter som Skolinspektionen fick vid den flygande inspektionen 2013 kan konstateras. Tillsynen konstaterar att det finns förbättringsområden rörande denna barngrupp, som skulle kunna bidra till att fler av dem går i skolan. Exempelvis behöver kommunerna i mycket högre grad än hittills tydliggöra hur man ska arbeta för att säkra utbildningen för barnen så att de blir trygga nog att komma till skolan. Inom detta område bör kommunerna ge de anställda strukturerat stöd och kompetensutveckling och även här kan ett större mått av samarbete mellan förvaltningar och med olika organisationer behövas.
- Tillsynen visar att även om det finns god vilja och en positiv inställning till att ta emot de elevgrupper tillsynen omfattar, så saknas det tydliggjorda ambitioner från lokala politiker för elevgrupperna, och elevgrupperna följs sällan upp inom det systematiska kvalitetsarbetet.

#### 4. Bakgrund, syfte och frågeställningar

Under 2012 ökade antalet asylsökande i Sverige kraftigt jämfört med tidigare år. Antalet asylsökande fortsatte under 2013 att öka och uppgick enligt Migrationsverket vid årets slut till drygt 54 000 personer, varav nära 19 500 barn. Fram till den 30 november 2014 hade 74 347 personer sökt asyl i Sverige under 2014, varav 20 919 barn. Den 1 februari 2014 fanns det 2 690 asylsökande ensamkommande barn inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem, den 1 december fanns det 4 931. Det vistas också uppskattningsvis 2000 – 3000 barn i Sverige utan tillstånd<sup>42</sup>.

Den lagändring som infördes 1 juli 2013, om att även barn som vistas i landet utan tillstånd har rätt till utbildning, innebar att i princip alla barn som vistas i Sverige numera har rätt till skolgång. Det är den kommun där barnet vistas som ansvarar för att erbjuda barnet utbildning<sup>43</sup>. Barnet har då rätt till utbildning som följer bestämmelserna i skollagen och övriga skolförfattningar, vilket bland annat innebär att de har rätt till undervis-

---

<sup>42</sup> Socialstyrelsen, 2010

<sup>43</sup> 29 kap. 6 § skollagen

ning i samma innehålls- och tidsomfattning som folkbokförda barn och att de har samma rätt till särskilt stöd. Rätten till utbildning gäller även om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats och gäller fram till att barnet lämnar landet<sup>44</sup>.

Till skillnad från folkbokförda barn har dock asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd inte skolplikt. Det betyder också att antalet barn som vistas i en kommun inte per automatik är samma antal som också deltar i utbildning. En flygande tillsyn som Skolinspektionen (2013) genomfört indikerade i likhet med tidigare studier<sup>45</sup> att det är många barn som kan antas delta, inte deltar i utbildning. Den flygande tillsynen visade på stora skillnader i uppgifter mellan Migrationsverkets uppgifter om antalet asylsökande barn som vistades i kommunerna och kommunernas egna uppgifter om antalet barn i utbildning. Särskilt så för asylsökande ungdomar i gymnasieåldern.

Sammantaget visade uppgifterna på en skillnad om ungefär 2700 asylsökande barn för den avstämningsdag som Skolinspektionen använde. En tolkning är att det kan vara så många barn som har rätt till utbildning, men som inte tar denna rättighet i anspråk. Den flygande tillsynen genomfördes innan lagändringen om att även barn som vistas i landet utan tillstånd har rätt till utbildning trädde i kraft. De uppskattningar som då kunde göras indikerade att så få som 450 barn var kända och deltog i utbildning vid avstämningsdatumet.

Vid de telefonintervjuer som genomfördes i Skolinspektionens (2013) flygande tillsyn framkom att det i många kommuner saknades en samlad central kunskap kring de asylsökande barnen och att det i flera kommuner förekom en låg grad av samverkan mellan förvaltningar för olika skolformer. Det är en beskrivning som även framkom i Skolverkets (2008a) kartläggning, som pekar på att många kommuner behöver förbättra sin organisation och sina rutiner för att försäkra sig om att de asylsökande barnen erbjuds utbildning.

Inför den lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2013, då även barn som vistas i landet utan tillstånd gavs rätt till utbildning, bedömde endast ett fåtal kommuner att de hade behövt göra några särskilda förberedelser<sup>46</sup>.

Utredningar och forskningsstudier visar att barn som vistas i landet utan tillstånd far illa i den otrygga isolerade situation de befinner sig i och att asylsökande barn är kraftigt överrepresenterade för vård inom psykiatri<sup>47</sup>. Att få gå i skola ger barnet möjlighet att släppas in i ett socialt sammanhang och inhämta samma kunskaper som andra barn, vilket har en positiv effekt på såväl barnets hälsa och välbefinnande som kunskapsutveckling<sup>48</sup>. Tillgång till kurator och psykologhjälp genom skolans elevhälsa kan för de barn som vistas i landet utan tillstånd bli en viktig länk i barnets mående och framtida möjligheter. I betänkandet av *Utredningen om rätt till utbildning m.m. för barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning* (SOU 2007:34) lyfts skolans

---

<sup>44</sup> 29 kap. 4 § skollagen

<sup>45</sup> Skolverket, 2008a

<sup>46</sup> Skolinspektionen, 2013

<sup>47</sup> se exempelvis Socialstyrelsen, 2010

<sup>48</sup> Socialstyrelsen, 2010; SOU 2010:5; SOU 2007:34

roll fram som ett sätt för dessa barn att bryta sin isolerade situation, inhämta samma kunskaper som andra barn och därmed förbereda sig för vuxenlivet, oavsett var de kommer att leva i framtiden. Mot denna bakgrund är det oroväckande att det kan finnas många barn som inte deltar i utbildning. Samtidigt finns det studier<sup>49</sup> som indikerar att faktorer som identifierats som framgångsfaktorer vad gäller utbildning för nyanlända barn, så som flexibilitet och individuellt hänsynstagande i organisation och pedagogik, en väl genomförd kartläggning av tidigare kunskaper och erfarenheter, tidigt och adekvat stöd, kompetens kring flerspråkighet och andraspråksinläring hos lärare, modersmålsundervisning, samverkan mellan ämneslärare, studiehandledare på modersmålet och svenska som andraspråkslärare, ofta är faktorer som brister på skolorna<sup>50</sup>.

Den flygande inspektionen (Skolinspektionen, 2013) visade också att det kan finnas brister i utbildningen som asylsökande barn och unga får. Var fjärde asylsökande elev i gymnasieskolan erbjöds inte undervisningstid som kan sägas motsvara heltidsstudier och drygt hälften av eleverna i grundskolan fick inte undervisning i samtliga ämnen. Inspektionen visade vidare att det finns risk för att alla asylsökande elever inte får det särskilda stöd de har rätt till, då många kommuner bland annat inte ger studiehandledning på modersmålet. Om asylsökande barn och i förekommande fall barn som vistas i landet utan tillstånd inte erbjuds den av skolförfattningarna fastslagna utbildningen riskerar deras kunskapsutveckling att avstanna och riskerna för att de halkar ytterligare efter de barngrupper som haft hela sin skolgång i Sverige ökar<sup>51</sup>. Att skolgång för barn som vistas i landet utan tillstånd är av stor betydelse för deras välmående styrks även av uppgifter från aktörer som arbetar nära dessa barn<sup>52</sup>. I en intervjustudie med asylsökande barn påvisas hur skolan bidrar till barnens välbefinnande genom att ge barnen såväl välbehövad struktur och stabilitet i tillvaron som andrum. Och att få lära sig svenska kan för eleverna inte bara vara viktigt för deras kunskapsutveckling, utan ger också barnen ett ökat självförtroende och möjlighet att skaffa vänner och en känsla av gemenskap. Skolan kan på så sätt fungera som en bro till ett nytt liv i Sverige<sup>53</sup>.

Sammanfattningsvis framträder en beskrivning av att det finns risk för att inte alla barn som har rätt till det erbjuds utbildning och att detta kan botten i att det på kommunnivå saknas säkra uppgifter om vilka barn som vistas i kommunerna och i att det ofta saknas riktlinjer för hur barnen ska tas emot i både kommunen och i skolan. Vidare visar tidigare studier och Skolinspektionens tidigare erfarenheter att utbildningen som erbjuds inte fullt ut motsvarar de krav som skolförfattningarna ställer på utbildningen för asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd, liksom för övriga elever.

## 4.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med projektet är att granska om de kommunala huvudmännen säkerställer att de i kommunen hemmavarande asylsökande barnen och de barn som vistas i landet utan

<sup>49</sup> Se Bunar 2010; Skolverket, 2014a; Utbildningsdepartementet, 2013

<sup>50</sup> Exempelvis Bunar & Kallstenius, 2006; Skolinspektionen, 2014; Tursunovic, 2010

<sup>51</sup> Jämför exempelvis Skolverket, 2013; Ungdomsstyrelsen, 2008; Skolverket, 2006

<sup>52</sup> Se exempelvis Nordiska högskolan för folkhälsovetenskap, 2009; Rädda barnen, 2008; Sjögren & Ascher, 2006

<sup>53</sup> Svensson & Eastmond, 2013

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.

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

För att besvara fråga 1 har följande granskats:

- 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<sup>54</sup> samt till barn i kommunen som vistas i landet utan tillstånd (genom samverkan med berörda samhällsinstanser, information på olika språk med mera).*
- 1.4 *Att huvudmannen utreder när det är lämpligt att barnet påbörjar sin utbildning (gäller endast grundskoleutbildning).*

För att besvara fråga 2 har granskats att huvudmannen säkerställer att alla elever får:

- 2.1 *den undervisningstid de har rätt till.*
- 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.*

---

<sup>54</sup> 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.

## Referenser

Ander, Karin (2012). Hur många nyanlända barn kommer till Malmö? I Köhler, Marie & Dahlquist, Anders *Barn i Malmö. Skilda livsvillkor ger ojämlik hälsa*. Malmö: Kommissionen för ett hållbart Malmö.

Ascher, Henry & Melander, Lotta (2010). Asylsökande barns tankar om hälsa. I Andersson, H.E., Ascher, H., Björnberg, U. & Eastmond, M. *Mellan det förflutna och framtiden. Asylsökande barns hälsa och välbefinnande*. Göteborg: Göteborgs universitet, Centrum för Europaforskning.

Bunar, Nihad (2010). Nyanlända och lärande. En forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan. Vetenskapsrådets rapportserie 6:2010.

Bunar, Nihad & Kallstenius, Jenny (2006). *I min gamla skola lärde jag mig fel svenska*. Integrationsverket.

Cummins, Jim (2000). *Language, power, and pedagogy: Bilingual children in the crossfire*. Clevedon: Multilingual Matters.

Utbildningsdepartementet (2013). *Utbildning för nyanlända elever*. DS 2013:6.

Hyltenstam, Kenneth (2007). Modersmål och svenska som andraspråk. I Myndigheten för skolutveckling: *Att läsa och skriva: Forskning och beprövad erfarenhet*. Stockholm: Liber.

Lagerwall, Katarina (2015). Migrationsverket om Bert Karlsson: Vi håller med honom. *Dagens Nyheter* 2015-01-15.

Lundberg, Anna (2012). Barn i den svenska asylprocessen och deras mänskliga rättigheter. I Köhler, Marie & Dahlquist, Anders *Barn i Malmö. Skilda livsvillkor ger ojämlik hälsa*. Malmö: Kommissionen för ett hållbart Malmö.

Lundberg, Anna & Dalquist, Lisa (2012). Unaccompanied Children Seeking Asylum in Sweden: Living Conditions From a Child Perspective, in *Refugee Survey Quarterly* 31 (2), ss 54-75.

Migrationsverket (2015a). *Statistik. Antal asylsökande – aktuell statistik*. Tillgänglig på [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se).

Migrationsverket (2015b). *Remiss avseende tillfälligt boende för asylsökande*. Dnr 1.3.4-2015-6717. Tillgänglig på [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se).

Migrationsverket (2014a). *Verksamhets- och kostnadsprognos. November 2014*. Tillgänglig på [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se).

Migrationsverket (2014b). *Kommunfördelning av inskrivna personer i Migrationsverkets mottagningssystem*. 1 december 2014. Tillgänglig på [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se).

Migrationsverket (2014c). *Höjd asylprognos kräver samhällsplanering*. Nyhetsarkivet 2014-11-04. Tillgänglig på [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se).

Migrationsverket (2014d). *Pilotstudie av kommunernas kostnader och ersättningar för asylsökande*. GDA 41/2013.

Nordiska högskolan för folkhälsovetenskap (2009). *Children living in hiding today and tomorrow. A seminar about health and human rights*. Nordic School of Public Health, January 28, 2009.

PICUM (2012). *Undocumented children: Barriers to accessing social rights in Europe*. UN Committee on the rights of the child, day of general discussion – 28 September 2012.

Regeringen (2015a). *Utbildningspolitik för en bra start i Sverige*. Promemoria. 2015-02-22.

Regeringen (2015b). *Uppdrag till Statskontoret att bedöma statsfinansiella konsekvenser av fastighetsförvärv och nybyggnation*. Regeringsbeslut. Ju2015/1946/SIM.

Regeringen (2014a). *Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång*. Regeringens proposition 2014/15:45.

Regeringen (2014b). *Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång*. Lagrådsremiss.

Regeringen (2014c). *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*. Lagrådsremiss.

Riksrevisionen (2015). *Ensamkommande asylsökande barn*. Elektronisk resurs, <http://www.riksrevisionen.se/sv/GRANSKNINGAR/Planering-och-uppfoljning/Pagaende-granskningar/Pagaende-granskningar/Ensamkommande-asylsokande-barn/>.

Rädda Barnen (2014). *Utanför nästan allt – En vägledning till stärkt socialt stöd för barn utan papper*. Stockholm: Rädda barnen.

Rädda barnen (2008). *Barn utan papper – Jag vill bara landa!* Stockholm: Rädda barnen.

Sjögren, Anne & Ascher, Henry (2006). "Gömda barn i skolan: varför och hur gör man?" *Skolhälsovård*. 2006; 7(3): 25-32.

Skolinspektionen (2014). *Utbildningen för nyanlända elever*. Rapport 20104:03. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2013). *Asylsökande barns rätt till utbildning. Nationell sammanställning från flygande inspektion*. Dnr. 402-2013:2272. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2011). *Flygande tillsyn för elevhälsan 2011*, dnr 40-2010:5 753

Skolinspektionen (2009). *Utbildning för nyanlända elever – rätten till en god utbildning i en trygg miljö*. Rapport 2009:3. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolverket (2014a). *Att bana väg för nyanländas lärande – mottagande och skolgång*. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2014b). *Bidrag för utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd*. Elektronisk resurs, <http://skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/grundskole-och-gymnasieutbildning/papperslosa-barn-1.203490>.

Skolverket (2013a). *Redovisning av uppdraget om skol- och resultatinformation (U2012/4307/S)*.

Skolverket (2013b). *Studiehandledning på modersmål – att stödja kunskapsutvecklingen hos flerspråkiga elever*. Stödmaterial.

Skolverket (2008a). *Rätten till utbildning. Om elever som inte går i skolan*. Rapport 309. Stockholm: Fritzes.

Skolverket (2008b). *Allmänna råd för utbildning av nyanlända elever*. Stockholm: Fritzes.

Skolverket (2006). *Vad händer med likvärdigheten i svensk skola? En kvantitativ analys av variation och likvärdighet över tid*. Rapport 275. Stockholm: Fritzes.

Socialstyrelsen och Skolverket (2014). *Vägledning för elevhälsan*.

Socialstyrelsen (2010). *Social rapport 2010*.

SOU (2010:5). *Skolgång för alla barn*.

SOU (2007:34). *Skolgång för barn som ska avvisas eller utvisas*.

Stadskontoret (2004). *Asylsökande barns skolgång*. 2004:12.

Stockholms Stadsmission (2014). *Stockholms Stadsmissions Barn- och Ungdomsrapport 2014*. Tema: *Barn till papperslösa*.

Svensson, Malin & Eastmond, Marita (2013). "Betwixt and between' Hope and the meaning of school for asylum-seeking children in Sweden". *Nordic Journal of Migration Research*. 2013; 3(3): 162-170.

Thomas, Wayne & Collier, Virginia (1997). *School effectiveness for language minority students*. Washington: Washington University/National clearinghouse for bilingual education.

Tursunovic, Mirzet (2010). "Skolan i de asylsökande barnens vardag" i Andersson H E (red.) *Mellan det förflutna och framtiden: asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande*. Centrum för Europaforskning, Göteborgs universitet.

Ungdomsstyrelsen (2008). *Fokus 08 – en analys av ungas utanförskap*.

## Bilagor

- |          |   |
|----------|---|
| Bilaga 1 | Förteckning över de kommuner som omfattats av tillsynen |
| Bilaga 2 | Förteckning över begärda dokument från kommunerna       |
| Bilaga 3 | Metod och genomförande                                  |

### Förteckning över de kommuner som ingått i tillsynen

Kommun	Plats utifrån andel 1 jan-30 april 2014	Andel asylsökande barn 1 jan-30 april 2014	Andel asylsökande barn 1 okt-1 dec 2014	Plats utifrån andel 1 okt-1 dec 2014
Laxå	1	13%	15%	2
Hultsfred	2	12%	13%	5
Uppvidinge	3	12%	13%	4
Ljusnarsberg	4	11%	17%	1
Högsby	5	9%	9%	6
Valdemarsvik	6	7%	8%	9
Hagfors	7	7%	6%	18
Vingåker	8	7%	9%	8
Borgholm	9	7%	6%	15
Flen	10	6%	7%	10
Filipstad	11	6%	5%	22
Töreboda	12	6%	6%	17
Norberg	13	6%	13%	3
Mellerud	14	5%	9%	7
Hedemora	15	5%	7%	12
Lindesberg	16	5%	6%	16
Älvsbyn	17	5%	6%	21
Skinnskatteberg	18	5%	7%	13
Gullspång	19	5%	7%	11
Hällefors	20	5%	4%	34
Boden	21	4%	5%	32
Tingsryd	22	4%	6%	19
Söderhamn	23	4%	6%	20
Lessebo	24	4%	5%	26
Kramfors	25	4%	5%	27
Säffle	26	4%	5%	30
Askersund	27	4%	5%	23
Alvesta	28	4%	5%	31
Storfors	29	4%	5%	24
Sävsjö	30	4%	5%	33



Tillkomna kommuner till de 30 kommuner med högst andel asylsökande barn 1 okt-1 dec 2014

Kommun	Plats utifrån andel 1 okt – 1 dec 2014	Andel asylsökande barn 1 okt – 1 dec 2014
Östra Göinge	14	7%
Avesta	25	5%
Olofström	26	5%
Vansbro	28	5%
Hylte	29	5%

## Begäran om dokument

Skolinspektionen begär inför tillsynen in nedanstående dokument. Om kommunen saknar något av de dokument som efterfrågas, så markera med ett kryss i den rutan. Använd denna bilaga som försättsblad när dokumenten skickas in. **Numrera dokumenten.** Om ett dokument innehåller flera riktlinjer behöver det framgå av numreringen som anges i rutorna. Om kommunen har ytterligare dokument som används i relation till utbildning för asylsökande barn och/eller barn som vistas i landet utan tillstånd kan de tomma raderna användas för att ange dessa.

Efterfrågat dokument	Dokumentet bifogas, ange dokumentnummer	Kommunen har inget motsvarande dokument
Riktlinje för <b>bevakning</b> av vilka asylsökande barn som vistas i kommunen och/eller för bevakning av barn i kommunen som vistas i landet utan tillstånd.		
Riktlinje för <b>mottagande</b> av asylsökande barn i kommunen och/eller av barn i kommunen som vistas i landet utan tillstånd.		
Riktlinje för <b>information</b> om skolgång till vårdnadshavare för asylsökande barn och/eller för barn som vistas i landet utan tillstånd. Informationen kan också vända sig till ensamkommande barn i samma situationer.		
Exempel på ovanstående information, gärna på flera språk.		
Riktlinje för <b>bevakning</b> av vilka barn som fått uppehållstillstånd.		
Riktlinje för hur skolorna ska <b>hantera</b> utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd.		

Riktlinje för <b>sekretess</b> vad gäller barn som vistas i landet utan tillstånd.		
Riktlinje för <b>behovsprövning</b> av när det är lämpligt för ett asylsökande barn och/eller ett barn som vistas i landet utan tillstånd att påbörja sin skolgång.		
Exempel på ovanstående behovsprövningar. 3 för grundskolan och 3 för gymnasieskolan.		
Riktlinje för <b>kartläggning</b> av asylsökande barns och/eller barn som vistas i landet utan tillstånd tidigare skolgång, kunskaper och erfarenheter.		
Exempel på ovanstående kartläggningar. 3 för grundskolan och 3 för gymnasieskolan.		
Riktlinje för <b>skolplacering</b> för asylsökande barn och/eller barn som vistas i landet utan tillstånd.		
Riktlinje för <b>vilka ämnen</b> asylsökande barn och/eller barn som vistas i landet utan tillstånd ska delta i vad gäller grundskolan.		
<b>Åtgärdsprogram</b> med den föregående utredningen för asylsökande barn och/eller barn som vistas i landet utan tillstånd. 3 exempel avseende grundskolan och 3 exempel avseende gymnasieskolan.		
3 exempel på beslut om <b>anpassad studiegång</b> för asylsökande barn och/eller barn som vistas i landet utan tillstånd.		
Riktlinje för vilka <b>ämnen/kurser/program</b> asylsökande barn och/eller barn som vistas i landet utan tillstånd ska delta i vad gäller gymnasieskolan.		
<b>Beslutade planer</b> för introduktionsprogrammen.		
3 exempel på <b>individuell studieplan</b> för asylsökande barn och/eller barn som vistas i landet utan tillstånd som studerar ett av introduktionsprogrammen.		


Skolinspektionen begär också in en ifylld verksamhetsredogörelse som bifogas informationsbrevet.

Dokumenterna ska vara Skolinspektionen tillhanda senast **fredagen den 8 augusti 2014**. Dokumenterna skickas till [skolinspektionen.lund@skolinspektionen.se](mailto:skolinspektionen.lund@skolinspektionen.se) eller till Skolinspektionen i Lund, Box 156, 221 00 Lund.

## Metod och genomförande

Tillsynen har fokuserat på huvudmännens ansvarstagande och har därför inte omfattat besök i några skolenheter. Tillsynen har omfattat förskoleklass, grundskola och gymnasieskola. Den huvudsakliga metoden har varit gruppintervjuer. Empiri från dessa har kombinerats med insamling av uppgifter genom att efterfråga dokument från kommunerna, ifyllda verksamhetsredogörelser och ett urval av offentlig statistik.

### Urval av kommuner

Den riktade tillsynen har genomförts i de 30 kommuner som den 1 januari – den 30 april 2014 hade högst *andel* asylsökande barn. Tillsynen har endast omfattat kommunala huvudmän, då det är hemkommunen som ansvarar för att erbjuda utbildning<sup>1</sup>. Urvalet gjordes genom att köra uppgifter från Statistiska centralbyrån om antalet barn i varje kommun i Sverige med uppgifter från Migrationsverket om antalet asylsökande barn i varje kommun i Sverige.

Förteckning över vilka kommuner som ingått finns i bilaga 1. Andelen asylsökande barn i dessa kommuner låg vid tiden för urvalsförfarandet på mellan fyra och 13 procent. Kommunerna har överlag ett invånarantal som ligger på den nedre halvan på listan över kommunernas storlek. 24 av 30 ligger på plats 145 och neråt<sup>2</sup>. Bara tre har fler än 20 000 invånare, medan 15 har färre än 10 000 invånare.

Flera av de kommuner som ingått är inte huvudman för någon gymnasieutbildning. Skolinspektionen har i tillsynen inte omfattat gymnasieutbildning för asylsökande som helt och hållet sker hos en annan huvudman, exempelvis att elever i gymnasieålder i Gullspångs kommun deltar i gymnasieutbildning i Mariestads kommun. Däremot har det inkluderats i de fall där kommuner gått samman i någon form av utbildnings- eller gymnasieförbund, exempelvis att elever i gymnasieålder i Borgholms kommun deltar i gymnasieutbildning inom Kalmarsunds gymnasieförbund. Det gällde sammantaget tre gymnasieförbund i sammanlagt fem kommuner. Denna avgränsning har inneburit att granskningen inte omfattat utbildning för asylsökande ungdomar i gymnasieålder i tre kommuner.

### Intervjuer

För att granska och tillsyna de utvalda områdena har besök genomförts av två inspektörer i varje utvald kommun. Den huvudsakliga metoden har varit gruppintervjuer. I

---

<sup>1</sup> 29 kap. 6 § skollagen

<sup>2</sup> Utifrån SCB:s befolkningsstatistik för 1 november 2013.

varje kommun har två sådana genomförts. Dels med företrädare för huvudmannen, dels med ett urval av rektorer i kommunen.

För de kommuner som ingår i ett gymnasieförbund bjöds en rektor med ansvar för språkinträdning in till intervjun med ett urval rektorer. Representant för huvudmannen för de aktuella gymnasieförbunden intervjuades i två fall i efterhand via telefon, i ett fall deltog representanten i intervjun med företrädare för kommunen. I de fall där gymnasieutbildning hos annan huvudman inkluderats i tillsynen har endast de delar som rör rena tillsynsfrågor bedömts för dessa, då övriga delar hamnar under en hemkommuns ansvar.

Både företrädare för kommunen och rektorer gavs möjlighet till förberedelse inför intervjuerna genom att Skolinspektionen inför besöket skickade ut de huvudsakliga frågor som skulle diskuteras.

#### *Urval av intervjupersoner*

Skolinspektionen gav i sin instruktion till kommunerna att åtminstone en medlem av förvaltningsledningen med ansvar för utbildningsfrågor och en medlem av den nämnd eller motsvarande som ansvarar för utbildningsfrågor skulle ingå i intervjugruppen. Därutöver fick kommunen själv bestämma vilka personer som var lämpliga att ingå, så att det blev en grupp om 3-5 personer. Skolinspektionen angav dock att det kunde vara vägledande att personerna hade en central funktion av något slag.

Urvalet av rektorer har sett något olika ut i kommunerna. Principen har varit att både rektorer som just nu har ansvar för asylsökande barn och/eller barn som vistas i landet utan tillstånd och rektorer som just nu inte har det skulle ingå. Då de kommuner som föll ut i urvalet är små kommuner har antalet gymnasiektorer varit lågt i varje kommun. Det blev därför aldrig aktuellt med en särskild gruppintervju med gymnasiektorer i någon kommun. Istället har en rektor med ansvar för asylsökande barn på gymnasieskolan ingått i gruppintervjun med ett urval rektorer. I en del kommuner har det inneburit att samtliga rektorer har intervjuats, åtminstone på grundskolan. I några fall har samtliga rektorer motsvarat två rektorer. I en del kommuner har det också varit så att samtliga rektorer ansvarar för asylsökande barn och/eller barn som vistas i landet utan tillstånd. Urvalet av rektorer har i övrigt stämts av med företrädare för kommunen.

#### **Dokumentstudier och offentlig statistik**

Inför besöket har Skolinspektionen också efterfrågat en ifylld så kallad verksamhetsredogörelse samt ett antal dokument, se bilaga 2 för förteckning. Skolinspektionen har dock inte tagit enskild ställning till samtliga av dessa dokument, men de utgör en del i Skolinspektionens arbete för att sammantaget bedöma arbetet och ansvarstagandet på huvudmannanivå. De inskickade dokumenten bildar också underlag för denna sammanfattande rapport. Flera av de efterfrågade dokumenten är inte en kommun skyldig att ha, men de har efterfrågats utifrån perspektivet att de kan bidra till en ökad kvalitet i verksamheten.

För att kunna erbjuda utbildning till de barn som har rätt till det behöver en kommun känna till vilka barn som vistas där. Skolinspektionen efterfrågade därför dels uppgifter från Migrationsverket om antalet asylsökande barn i olika ålderskategorier, dels uppgifter från kommunerna om antalet asylsökande barn i förskoleklass, grundskola och gymnasium. Avstämningsdatumet sattes till 2 juni 2014. Inför besöken jämfördes uppgifterna och användes som utgångspunkt för diskussion om kommunens arbete med att säkerställa att det finns uppdaterad information om vilka barn som vistas i kommunen. Uppgifterna från Migrationsverket har omfattat åldersgrupperna 6 år, 7-15 år, 16-18 år och även 16-19 år<sup>3</sup>.

För barn utan tillstånd finns ingen motsvarande statistik att tillgå. Skolinspektionen har valt att i respektive beslut inte uppge om kommunen för tillfället har eller inte har barn som vistas i landet utan tillstånd. Istället uppges här i den övergripande rapporten uppgifter för det sammanställda antalet i de 30 kommunerna.

#### **Särskilda informanter och referensgrupp**

Migrationsverket har tillsammans med andra myndigheter och organisationer ingått i tillsynens referensgrupp. Skolinspektionen har vid flera tillfällen varit i särskild kontakt med Migrationsverkets representant för att få relevant information som varit svår att få på andra sätt och för att säkerställa att Skolinspektionen uppfattat sakförhållanden på rätt sätt. I en del fall har även andra tjänstemän vid Migrationsverket deltagit i korrespondensen.

Referensgruppen har bestått av Thomas Bushby, Rädda barnen; Åsa Ernestam, Sveriges kommuner och landsting; Luisella Galina Hammar, Skolverket; Catharina Hast Markkula, Migrationsverket; Johanna Schiratzski, professor i välfärdsrätt vid Ersta Sköndals högskola; Malin Svensson, doktorand vid institutionen för pedagogik, kommunikation och lärande vid Göteborgs universitet.

#### **Avgränsningar**

Den riktade tillsynen har genomförts på huvudmannanivå. Det innebär att Skolinspektionen inte har besökt några skolor och har heller inte träffat några elever, lärare, elevhälsofunktioner eller någon övrig personal. Tillsynens syfte, frågeställningar och metod medför att de resultat som presenteras är bedömningar på huvudmannanivå. Tillsynen omfattar därmed inte granskning ur ett mer elevnära perspektiv och det finns många delar som faller utanför tillsynens ramar. Skolinspektionen presenterade 2014 resultaten från en kvalitetsgranskning av skolsituationen för nyanlända elever i årskurserna 7-9, *Utbildningen för nyanlända elever*. Den granskningen har ett mer elevnära perspektiv och tar upp områden som arbetet med kartläggning av elevernas tidigare kunskaper och erfarenheter, organisering av undervisningen, undervisningens innehåll i så kallad

---

<sup>3</sup> Barn definieras som upp till 18 år. Då en asylsökande ungdom har rätt att fullfölja en utbildning som påbörjats innan ungdomen fyllt 18 år har Skolinspektionen valt att även göra jämförelser med uppgifter för upp till 19 år.

förberedelseklass, anpassningar och stöd samt samverkan mellan ämneslärare, lärare i svenska som andraspråk och modersmålslärare.

### **Bearbetning av empiri**

Rapporten bygger i hög utsträckning på kommunernas egna utsagor om hur de tar ansvar för de delar som tillsynen granskat. Intervjuerna utgör dock, som framgår ovan, inte det enda empiriska underlaget för vare sig de huvudmannabeslut som fattats eller för denna övergripande rapport. Verksamhetsredogörelserna har tillsammans med efterfrågade dokument utgjort underlag för de intervjuer som genomförts. Både huvudmannabeslut och övergripande rapport vilar också mot verksamhetsredogörelserna och inskickade dokument.

Efter att Skolinspektionen avslutat ett besök i tillsynen har ett protokoll över besöket upprättats som huvudmannen fått ta del av och getts möjligheter att ge synpunkter på. Den övergripande rapporten redogör även för delar av protokollen som är av relevans för tillsynen, men som inte redovisats i de enskilda huvudmannabesluten. Anledningen är att Skolinspektionens beslut ska ange de delar där huvudmannen behöver vidta åtgärder. Det finns också delar i den övergripande rapporten som utgjort så kallade sidofynd, d v s resultat som är av relevans men som inte explicit ingått i syfte och frågeställningar.

Information från verksamhetsredogörelserna har också samlats i ett verktyg för strukturell bearbetning. Det gäller främst de uppgifter om antalet barn som Skolinspektionen efterfrågat från kommunerna.

### **Definitioner**

#### *Asylsökande barn*

Skolinspektionen följer den definition av asylsökande som Migrationsverket använder, d v s att asylsökande är den som tar sig till Sverige och ansöker om skydd (asyl) här, men som ännu inte har fått sin ansökan avgjord. Med barn avses personer under 18 år. Utifrån hur bestämmelserna är skrivna har dock tillsynen även inkluderat ungdomar upp till 19 år. Den undre åldersgränsen är avgränsad till 6 år, d v s den ålder då man vanligen börjar förskoleklass.

#### *Barn som vistas i landet utan tillstånd*

Det förekommer olika begrepp för att beskriva barn som vistas i landet utan tillstånd. Det är vanligt att använda begreppen "papperslösa" eller "gömda". Gömda och så kallade papperslösa barn omfattar dock inte samtliga barn som omfattas av skolförfattningarnas bestämmelser, så som de barn vars temporära uppehållstillstånd har löpt ut. I den riktade tillsynen har samtliga barn som omfattas av skolförfattningarnas bestämmelser inkluderats i begreppet barn som vistas i landet utan tillstånd.