

På språklig grund

*Betänkande av Utredningen om
införande av grundläggande svenska
och översyn av modersmålsundervisningen*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:9

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1133-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-1134-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lotta Edholm

Regeringen beslutade den 14 december 2023 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över ämnet svenska som andraspråk i syfte att ämnet bättre ska möta behoven både hos elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket och hos elever som kommit längre i sin andraspråksutveckling. Utredaren ska även analysera om och i så fall hur deltagande i modersmålsundervisning påverkar elevers integration, studieresultat och kunskapsutveckling i svenska språket i olika stadier och skolformer, och vid behov föreslå åtgärder för att säkerställa att modersmålsundervisningen inte inverkar negativt på elevers integration eller kunskapsutveckling i svenska språket (dir. 2023:175). Den 14 december 2023 förordnades tidigare verkställande direktören Marie-Hélène Ahnborg till särskild utredare. Som sekreterare förordnades den 2 januari 2024 undervisningsrådet Cecilia Hågemark. Den 9 januari 2024 förordnades utredaren Pernilla Åkerlind som sekreterare. Under perioden 15 mars – 31 december 2024 anlätades juristen Nadia Boussaid Petersson som konsult. Under hösten 2024 anlätades även Anders Auer som konsult.

Regeringen beslutade 22 augusti 2024 om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2024:72). Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2025.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 7 februari 2024 departementssekreterare vid Utbildningsdepartementet Tove Mejer, kansliråd vid Utbildningsdepartementet Thérèse Biller, kansliråd vid Utbildningsdepartementet Lotta Bodelius, departementssekreterare vid Arbetsmarknadsdepartementet Anabel Falkenström och kansliråd vid Kulturdepartementet Anna-Lena Sjölund. Som experter i utredningen förordnades den 7 februari 2024 undervisningsråd vid Skolverket Maria Granander Andersson, utredare vid Skolinspektionen

Anna Grimlund och rådgivare vid Specialpedagogiska skolmyndigheten Rut Lindmark.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *På språklig grund* (SOU 2025:9). Utredningens uppdrag är i och med detta slutfört.

Stockholm i januari 2025

Marie-Hélène Ahnborg

Cecilia Hågemark

Pernilla Åkerlind

Innehåll

Sammanfattning	19
1 Författningsförslag	29
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	29
1.2 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)	35
1.3 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185).....	40
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen om vuxenutbildning (2011:1108)	44
2 Utredningens uppdrag och genomförande	47
2.1 Utredningens uppdrag.....	47
2.2 Utredningens utgångspunkter och avgränsningar	49
2.3 Utredningsarbetet.....	49
2.3.1 Digitala hearings och samråd samt studiebesök.....	51
2.3.2 Samråd med forskare, Delegationen för migrationsstudier och IFAU	52
2.3.3 Registerstudie	52
2.3.4 Statliga utredningar samt rapporter från olika myndigheter	53
2.4 Förklaring av huvudsakliga begrepp	54

DEL 1	57
3 Gällande regelverk – svenska som andraspråk	59
3.1 Regleringar avseende undervisningen i svenska som andraspråk	59
3.1.1 Grundskola och motsvarande skolformer	59
3.1.2 Gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan	60
3.1.3 Regleringar avseende organisation av undervisningen i svenska som andraspråk	60
3.2 Regleringar av betydelse för nyanlända elevers skolgång	61
3.2.1 Generella bestämmelser	61
3.2.2 Särskilda bestämmelser om skolgång för nyanlända elever i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan	66
3.2.3 Särskilda bestämmelser om nyanlända elevers skolgång i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan	70
4 Bakgrund – svenska som andraspråk	73
4.1 Framväxten av svenska som andraspråk	73
4.2 Svenska som andraspråk – ett omdebatterat ämne	75
4.3 Svenska som andraspråk i olika skolformer	81
4.3.1 Svenska som andraspråk inom grundskolan, specialskolan, anpassade grundskolan och sameskolan	82
4.3.2 Svenska som andraspråk inom gymnasieskolan	83
4.3.3 Svenska som andraspråk inom gymnasieskolans introduktionsprogram	84
4.3.4 Svenska som andraspråk inom anpassade gymnasieskolan	85
4.3.5 Svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning	86
4.3.6 Nationella prov	88
4.3.7 Elevers övergångar mellan skolformer	88

4.4	Elever och deltagande i svenska som andraspråk i olika skolformer	89
4.4.1	Elever och deltagande i grundskolan	89
4.4.2	Elever och deltagande i svenska som andraspråk i anpassade grundskolan.....	90
4.4.3	Elever i sameskolan.....	91
4.4.4	Elever och deltagande i svenska som andraspråk i specialskolan	91
4.4.5	Elever och deltagande i svenska som andraspråk i gymnasieskolan.....	92
4.4.6	Elever och deltagande i svenska som andraspråk i anpassade gymnasieskolan	93
4.5	Måluppfyllelse i olika skolformer	93
4.5.1	Måluppfyllelse i grundskolan.....	93
4.5.2	Måluppfyllelse i specialskolan.....	95
4.5.3	Måluppfyllelse i gymnasieskolan	96
4.5.4	Måluppfyllelse i anpassade grund- och gymnasieskolan.....	98
4.6	Lärare i svenska som andraspråk.....	99
4.7	Insatser för att stärka nyanländas lärande	101
4.7.1	Kartläggningsmaterial för bedömning av nyanlända elevers kunskaper.....	102
4.7.2	Obligatoriska bedömningsstöd	103
5	Svenska som andraspråk – problem och behov av förändringar	105
5.1	Problembild – ämnet svenska som andraspråk möter inte behoven hos elever som är nybörjare i svenska språket	105
5.1.1	Problembeskrivning i tidigare granskningar och utredningar.....	106
5.1.2	Problembeskrivning i forskning	108
5.1.3	Utredningens iakttagelser	108
5.2	Behov av förändringar för elever som är nybörjare i svenska språket.....	109
5.2.1	Integrerad eller separat kursplan	109

5.2.2	Innehåll i grundläggande svenska som andraspråk.....	111
5.2.3	Betyg i grundläggande svenska som andraspråk.....	112
5.2.4	Nationella prov.....	113
5.2.5	Tidsgräns för grundläggande svenska som andraspråk.....	114
5.2.6	Behov av grundläggande svenska som andraspråk inom övriga skolformer.....	116
5.2.7	Svenska för invandrare inom gymnasieskolans språkintröduktion.....	120
5.2.8	Utredningens slutsatser.....	121
5.3	Behov av ytterligare åtgärder.....	122
5.3.1	Organisation.....	123
5.3.2	Kompetens för undervisning i svenska som andraspråk och flerspråkiga elever.....	127
5.3.3	Tillgång till behöriga och erfarna lärare i skolor med särskilt svåra förutsättningar.....	129
5.3.4	Undervisningstid.....	131
5.3.5	Pedagogisk ledning och uppföljning av ämnet svenska som andraspråk.....	135
5.3.6	Utredningens slutsatser.....	136
6	Behov av förtydligande av målgruppen för svenska som andraspråk.....	137
6.1	Målgrupperna för svenska som andraspråk enligt nuvarande bestämmelser.....	137
6.1.1	Obligatoriska skolformerna.....	137
6.2	Problembild – behovsbedömning i de obligatoriska skolformerna sker på oklara grunder.....	140
6.2.1	Behov av förtydligande avseende vem som ska läsa svenska som andraspråk.....	142
6.2.2	Behov av nationellt kartläggningsmaterial till stöd för rektorns beslut om svenska som andraspråk.....	143
6.2.3	Utredningens slutsatser.....	143

6.3	Svenska som andraspråk i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.....	144
6.3.1	Gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan....	144
6.3.2	Utredningens slutsatser	145
7	Betyg i svenska och svenska som andraspråk i gymnasial utbildning.....	147
7.1	Bakgrund och problembild.....	147
7.2	Gällande bestämmelser	149
7.2.1	Gymnasieexamen, examensbevis, studiebevis, gymnasieintyg och gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola	149
7.2.2	Betyg i svenska och svenska som andraspråk	151
7.2.3	Prövning.....	153
7.2.4	Möjligheten att läsa svenskämnen parallellt genom individuellt val	155
7.3	Ämneskonstruktion, betygssättning och prövning i ämnesutformad gymnasial utbildning (Gy25)	155
7.3.1	Ämneskonstruktion i ämnesutformad gymnasial utbildning	156
7.3.2	Betygssättning i ämnesutformad gymnasial utbildning.....	156
7.3.3	Prövning i ämnesutformad gymnasial utbildning (Gy25)	158
7.4	Behov av anpassningar av regelverket med anledning av Gy25.....	159
7.4.1	Utredningens slutsatser	160
8	Utredningens förslag och bedömningar	163
8.1	Utredningens förslag	163
8.1.1	Grundläggande svenska som andraspråk ska införas med nya kursplaner.....	163
8.1.2	En tidsgräns ska införas i de obligatoriska skolformerna.....	167
8.1.3	Betyg ska inte sättas för elever som läser grundläggande svenska som andraspråk.....	171

8.1.4	Elever som läser grundläggande svenska som andraspråk ska inte delta i nationella prov i ämnet	173
8.1.5	Elever i anpassade gymnasieskolan ska få tillgång till ämnet svenska som andraspråk på anpassad grundskolenivå.....	174
8.1.6	Svenska för invandrare inom gymnasieskolans introduktionsprogram	176
8.1.7	Målgrupperna för svenska som andraspråk ska ändras.....	177
8.1.8	Rektorn ska besluta om undervisning i svenska som andraspråk.....	180
8.1.9	Ett kartläggningmaterial för bedömning av en elevs behov av svenska som andraspråk ska utarbetas	183
8.1.10	Elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska ges god vägledning i sitt val av svenskämne.....	187
8.1.11	Betyg i ämnena svenska och svenska som andraspråk ska inte samtidigt kunna ingå i en elevs examens- eller studiebevis eller gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola.....	189
8.1.12	Möjligheten att läsa svenska och svenska som andraspråk parallellt ska tas bort men det ska fortsatt vara möjligt att byta mellan ämnena.....	192
8.2	Kompletterande åtgärder	194
8.2.1	Implementeringsstöd och kompetensutvecklingsinsatser i samband med införandet av kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk.....	194
8.2.2	Undervisningstid i svenska som andraspråk för nyanlända elever	196
8.2.3	Utbildning för undervisning av flerspråkiga elever	198
8.2.4	Behörighetskraven för undervisning i svenska som andraspråk bör höjas	199
8.2.5	Utvärdering av införandet av grundläggande svenska som andraspråk.....	199

8.2.6	Granskning av undervisning för nybörjare i svenska språket	200
8.2.7	Anpassade gymnasieskolan	200
8.2.8	Kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk anpassade för döva och hörselskadade elever	201
8.2.9	Skolsituationen för elever med grav språkstörning i olika skolformer behöver utredas	202
DEL 2	205
9	Gällande regelverk – modersmålsundervisning	207
9.1	Bestämmelser som har betydelse för modersmålsundervisningen	207
9.1.1	Regeringsformen	207
9.1.2	Språklagen och lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk.....	207
9.1.3	Internationella konventioner	208
9.2	Bestämmelser om modersmålsundervisning i olika skolformer	209
9.2.1	Grundskolan och motsvarande skolformer	209
9.2.2	Gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan...	210
9.2.3	Svenskt teckenspråk som modersmål.....	212
9.3	Studiehandledning på modersmålet	212
9.3.1	Obligatoriska skolformer.....	212
9.3.2	Gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan...	212
10	Modersmålsundervisning i Sverige	215
10.1	Framväxten av modersmålsundervisning i Sverige.....	215
10.2	Deltagande och måluppfyllelse	218
10.2.1	Deltagande och språk	218
10.2.2	Måluppfyllelse.....	223
10.3	Modersmåls lärare	224

10.4	Organisation	226
10.4.1	Modersmålsundervisningens förläggning	229
10.4.2	Fjärrundervisning.....	230
10.4.3	Läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg.....	232
10.5	Uppföljning och utvärdering	233
10.6	Undervisningstid	233
11	Modersmålsundervisningens syfte.....	235
11.1	Syftesbeskrivningar i styrdokumentet.....	235
11.1.1	Läroplanerna.....	235
11.1.2	Kurs- och ämnesplaner	238
11.2	Modersmålsundervisningens syfte – en historisk tillbakablick.....	242
11.2.1	Modersmålsundervisningens införande	242
11.3	Studier av modersmålsundervisningens syfte	244
11.3.1	Studier av syftet i relation till utfall.....	244
11.3.2	Studier av motiv för modersmålsundervisning....	246
11.3.3	Studier av elevers motiv för att läsa modersmål..	248
11.3.4	Modersmålsundervisning i politisk debatt	250
11.4	Modersmålsundervisningens syften – utredningens slutsatser.....	253
11.4.1	Modersmålsundervisning som ett värde i sig	253
11.4.2	Modersmålsundervisning som ett instrument för något annat	254
11.4.3	Modersmålsundervisningens roll och syfte framgent.....	255
12	Modersmålsundervisning i andra länder	257
12.1	Danmark.....	257
12.1.1	Reglering av modersmålsundervisning i Danmark	258
12.1.2	Modersmålsundervisning i praktiken i Danmark.....	260
12.2	Finland	262

12.2.1	Reglering av modersmålsundervisning i Finland	263
12.2.2	Modersmålsundervisning i praktiken i Finland ...	265
12.3	Norge.....	266
12.3.1	Reglering av modersmålsundervisning i Norge...	267
12.3.2	Modersmålsundervisning i praktiken i Norge	270
12.4	Modersmålsundervisningen i andra länder i Europa	271
12.5	Länder utanför Europa	274
12.5.1	Kanada.....	274
12.5.2	Australien.....	275
13	Integration – bakgrund.....	277
13.1	Migration till Sverige – en historisk tillbakablick	277
13.1.1	Demografiska förändringar.....	277
13.1.2	Migration till Sverige.....	279
13.2	Hur integration definieras	282
13.3	Hur de politiska målen har formulerats	283
13.3.1	Nytt mål för integrationspolitiken.....	284
13.4	Hur integrationsutfallet ser ut	284
13.4.1	Integrationspolitik, ramverk och integrationsutfall.....	284
13.4.2	Integrationsutfall i förhållande till olika aspekter av integration	286
13.4.3	Integrationsutfall – unga med utländsk bakgrund	293
14	Forskning om flerspråkig undervisning och modersmålsundervisning	297
14.1	Introduktion till forskningsfältet	298
14.1.1	Forskning om flerspråkig undervisning.....	298
14.1.2	Forskning om sambandet mellan flerspråkighet och kognitiv utveckling.....	302
14.1.3	Forskning om modersmålsundervisning i Sverige	303

14.2	Forskning om effekter av modersmålsundervisning	307
14.3	Diskussion och slutsatser.....	309
15	Modersmålsundervisning – en registerstudie	311
15.1	Hur kan modersmålsundervisningens påverkan analyseras?.....	311
15.2	Metod och tillvägagångssätt.....	312
15.2.1	Studerad population och centrala variabler	312
15.2.2	Dataanalys.....	315
15.2.3	Avgränsningar	316
15.3	Resultat – behörighet till gymnasieskolan, meritvärde och betyg i svenskämnen.....	317
15.4	Resultat – grundläggande behörighet till högskolan och jämförelsetal.....	319
15.5	Resultat – etableringsstatus.....	320
15.6	Resultat – valdeltagande	321
15.7	Sammanfattning av registerstudien resultat	322
15.8	Utredningens slutsatser av registerstudien	323
16	Modersmålsundervisning – behov av förändringar	325
16.1	Tidigare statliga utredningar om och granskningar av modersmålsundervisning	325
16.1.1	Statliga utredningar som berör modersmålsundervisning	325
16.1.2	Granskningar som berör modersmålsundervisningen	327
16.2	Problem och behov av förändringar avseende svensk modersmålsundervisning	329
16.2.1	Kompetens.....	329
16.2.2	Tillgång till modersmålsundervisning.....	330
16.2.3	Modersmålslärares arbetsvillkor.....	332
16.2.4	Läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg.....	333

16.2.5	Krav på förkunskaper i modersmålet	334
16.2.6	Undervisningens förläggning och omfattning.....	335
16.2.7	Uppföljning av modersmålsundervisningens kvalitet.....	335
16.2.8	Kravet på minst fem elever.....	336
16.2.9	Modersmålsundervisning för ensamkommande barn.....	337
16.2.10	Svenskt teckenspråk som modersmål.....	337
16.3	Utredningens slutsatser.....	338
17	Modersmålsundervisning – utredningens sammanfattande analys och slutsatser	339
17.1	Utredningens analys och slutsatser	339
17.2	Åtgärder för att främja kvalitet och likvärdighet i modersmålsundervisningen	342
17.3	Åtgärder för att främja nyanlända elevers kunskaps- utveckling genom studiehandledning på modersmålet.....	343
17.3.1	Förstärkt rätt till studiehandledning på modersmål för nyanlända elever	344
17.4	Kompletterande åtgärder.....	344
17.4.1	Stärkt tillgång till modersmålsundervisning genom nationell samordning.....	345
17.4.2	Granskning av modersmålsundervisningens kvalitet.....	346
17.4.3	Förbättrade förutsättningar för uppföljning, utvärdering och forskning.....	347
18	Konsekvensbeskrivning	349
18.1	Krav på konsekvensanalysen	349
18.2	Problemen, förslag till lösningar och alternativa lösningar ...	350
18.2.1	Utredningens förslag till lösningar och alternativa lösningar.....	351
18.3	Konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas ...	361
18.3.1	Förslaget om grundläggande svenska som andraspråk	361

18.3.2	Förslagen om målgrupperna, rektorns beslut och nationellt kartläggningsmaterial.....	362
18.3.3	Förslaget om att en elev ska ges god vägledning i valet av svenskämne.....	362
18.3.4	Förslaget om att betyg i ämnena svenska och svenska som andraspråk inte samtidigt ska kunna ingå i en elevs examens- eller studiebevis eller gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola.....	363
18.4	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	363
18.4.1	Konsekvenser för jämställdhet.....	365
18.4.2	Konsekvenser för integrationen.....	365
18.4.3	Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete.....	365
18.4.4	Konsekvenser för miljö och klimat.....	366
18.5	Konsekvenser för elever.....	366
18.5.1	Elever som berörs av förslagen.....	366
18.5.2	Konsekvenser i relation till FN:s konvention om barnets rättigheter.....	368
18.5.3	Konsekvenser i relation till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.....	369
18.5.4	Konsekvenser i relation till principen om icke-diskriminering.....	370
18.6	Organisatoriska och pedagogiska konsekvenser.....	370
18.6.1	Konsekvenser för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.....	373
18.7	Övriga konsekvenser.....	374
18.7.1	Förslagets relation till EU-rätt och annan internationell rätt.....	374
18.7.2	Konsekvenser i relation till Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter.....	374
18.7.3	Konsekvenser i relation till den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.....	374
18.8	Konsekvenser för kommuner och regioner.....	374

18.9	Konsekvenser för staten	376
18.9.1	Konsekvenser för Statens skolverk	376
18.9.2	Specialpedagogiska skolmyndigheten	378
18.9.3	Sameskolstyrelsen.....	378
18.9.4	Statens skolinspektion.....	378
18.10	Konsekvenser för enskilda huvudmän.....	379
18.11	Konsekvenser för företag	379
18.12	Kostnadsberäkningar	379
18.12.1	Skolverket ska ta fram ett nationellt kartläggningsmaterial samt stödja skolorna.....	380
18.12.2	Skolverket ska ta fram ett informationsmaterial för vägledning inför val av svenskämne.....	381
18.12.3	Kostnader enligt finansieringsprincipen – kartläggning för bedömning av en elevs behov av svenska som andraspråk	381
18.13	Förslag till finansiering.....	383
19	Ikraftträdande	385
20	Författningskommentar	387
20.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	387
	Referenser	393
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:175	419
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2024:72	427
Bilaga 3	Regressionsanalyser.....	429

Sammanfattning

Utredningen om införande av grundläggande svenska och översyn av modersmålsundervisningen (U 2023:08) överlämnar sitt slutbetänkande *På språklig grund*, SOU 2025:9. Utredningens uppdrag har bestått av två delar. I den första delen har utredningen haft i uppdrag att se över ämnet svenska som andraspråk i syfte att ämnet bättre ska möta behoven både hos elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket och hos elever som kommit längre i sin andraspråksutveckling, antingen genom införande av ytterligare en kursplan för ämnet svenska som andraspråk eller genom en ny del i den befintliga kursplanen för ämnet. I den andra delen har uppdraget varit att analysera om, och i så fall hur, deltagande i modersmålsundervisning påverkar elevers integration, studieresultat och kunskapsutveckling i svenska språket i olika stadier och skolformer, och vid behov föreslå åtgärder för att säkerställa att modersmålsundervisningen inte inverkar negativt på elevers integration eller kunskapsutveckling i svenska språket.

Del 1

I denna del presenteras utredningens förslag och bedömningar som tar sikte på att förbättra förutsättningarna för elever som är nybörjare i svenska och läser svenska som andraspråk.

Utredningens förslag

En kursplan för grundläggande svenska som andraspråk ska införas

Nyanlända elever i grundskolan och motsvarande skolformer som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket ska enligt dagens reglering följa kursplanen i svenska som andraspråk. Denna kursplan är dock inte anpassad för att möta elever som inte har några eller mycket begränsade kunskaper i svenska. Med tanke på hur viktigt det är att nyanlända elever så snart som möjligt lär sig det svenska språket så att de kan tillgodogöra sig utbildningen i övrigt är detta en omständighet som är problematisk. Utredningen föreslår därför att en **ny kursplan ska införas som riktas till nybörjare i svenska språket** i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan. Denna kursplan ska även kunna användas inom gymnasieskolans introduktionsprogram och, under vissa förutsättningar, inom anpassade gymnasieskolan. Kursplanen ska benämnas grundläggande svenska som andraspråk. Den ska anpassas för respektive skolform och kunna läsas av elever som är nybörjare i svenska språket oavsett ålder. Den ska tillsammans med den nuvarande *kursplanen* för svenska som andraspråk ingå i *ämnet* svenska som andraspråk.

Det huvudsakliga syftet med en kursplan för grundläggande svenska som andraspråk ska vara att ge nybörjare en bottenplatta av språkfärdigheter som de sedan kan bygga vidare på. När eleven nått de kunskaper som grundläggande svenska som andraspråk syftar till att ge ska eleven direkt gå över till kursplanen för svenska som andraspråk. För att undvika inläsningseffekter föreslår utredningen att en **tidsgräns på två år** ska sättas för hur länge en elev i de obligatoriska skolformerna får ges undervisning enligt kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk. Detta ska ses som en bortre gräns och eleven ska ha möjlighet att övergå tidigare förutsatt att de avsedda kunskaperna har nåtts. För att veta var eleven befinner sig i sin andraspråkutveckling krävs regelbundna avstämningar och kunskapsuppföljningar.

Eftersom studier enligt kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk inte kan ge behörighet till ett nationellt gymnasieprogram, föreslår utredningen att **betyg inte ska sättas**. Vidare föreslår utredningen att så länge en elev följer denna kursplan ska eleven

inte delta i nationella prov i ämnet svenska som andraspråk eftersom eleven ännu inte tagit del av den undervisning som proven avser att pröva.

Målgrupperna för ämnet svenska som andraspråk ska ändras

För att undervisningen i svenska som andraspråk i de obligatoriska skolformerna ska få avsedd effekt är det viktigt att den ges till de elever som verkligen har behov av den. Enligt utredningens uppfattning är den nuvarande regleringen inte tillräckligt tydlig när det gäller vilka elever som kan ha behov av och därför komma i fråga för undervisning i svenska som andraspråk. Utredningen föreslår därför en ändring av målgrupperna som klargör att undervisning i svenska som andraspråk ska ges till elever som har behov av andraspråksdidaktik på grund av att de befinner sig i andraspråksutveckling i svenska. Eftersom elever som har svenska som modersmål och har vistats en längre tid utomlands också kan ha behov av andraspråksdidaktik ska även dessa elever få tillgång till svenska som andraspråk om sådant behov finns.

Rektorns beslut om svenska som andraspråk och dess olika kursplaner i de obligatoriska skolformerna ska fattas med stöd av ett nationellt kartläggningsmaterial

I de obligatoriska skolformerna är det rektorn som fattar beslut om undervisning i svenska som andraspråk efter en bedömning av en elevs behov. I dagsläget finns inget enhetligt sätt att göra en sådan behovsbedömning och beslutet fattas därför på olika grunder. Resultatet kan bli att elever som har behov av undervisning i svenska som andraspråk inte får tillgång till sådan undervisning. Omvänt finns en risk att elever med utländsk bakgrund placeras i svenska som andraspråk trots att något behov av ämnet inte har konstaterats eller att elever fortsätter att läsa ämnet även om behovet av det inte längre finns kvar. Utredningen föreslår därför att Skolverket ges i uppdrag att utarbeta ett material för kartläggning av en elevs behov av undervisning i svenska som andraspråk. Detta kartläggningsmaterial ska användas av rektorn i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan innan beslut fattas om

vilket av svenskämnen en elev ska läsa. Det ska också ligga till grund för rektorns beslut om en elev ska följa kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk eller kursplanen för svenska som andraspråk. Likaså ska det användas inför beslut om när en elev ska övergå från kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk till kursplanen för svenska som andraspråk och från ämnet svenska som andraspråk till ämnet svenska.

Elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska ges vägledning i valet av svenskämne

För elever som har ett annat modersmål än svenska och går i gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan är det frivilligt att delta i svenska som andraspråk. Eleven väljer därmed själv vilket svenskämne man vill läsa, utan att någon behovsbedömning ska göras. För att kunna göra ett välgrundat val krävs god kunskap om skillnaderna mellan de båda ämnena. Det är inte ovanligt att elever saknar sådan kunskap och ofta är det andra motiv som ligger till grund för elevens val, till exempel vilket ämne kamrater väljer, i vilket ämne eleven tror sig kunna få högst betyg eller på vilken schemaposition ämnet ligger. Utredningen menar att huvudmän behöver ta ansvar för att ge eleverna information och vägledning så att de kan göra informerade och välgrundade val. Utredningen föreslår därför att Skolverket ges i uppdrag att ta fram ett informationsmaterial som huvudmännen kan använda för att vägleda elever inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan i valet av svenskämne. Syftet med informationsmaterialet ska vara att ge eleverna bättre förutsättningar att göra informerade och välgrundade val av svenskämne.

Betyg i ämnena svenska och svenska som andraspråk ska inte samtidigt kunna ingå i examens- eller studiebeviset eller i ett gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola

Med anledning av riksdagens beslut om att ämnesbetyg ska införas i gymnasial utbildning kommer ämnesplaner som är anpassade för ämnesbetyg att tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025. En önskad effekt av de nya ämnesplanernas konstruktion och det faktum att en elev kan byta mellan de likvärdiga ämnena svenska

och svenska som andraspråk under sin gymnasietid är att en elev kan få fler poäng i svenskämnen än eleven de facto har läst. Utredningen föreslår att bestämmelserna ska ändras så att det framgår att endast ett av ämnena svenska och svenska som andraspråk kan ingå i examens- eller studiebeviset eller i gymnasiebeviset avseende anpassad gymnasieskola. Om en elev har betyg i båda ämnena ska det ämne i vilket eleven har läst högst nivå med godkänt betyg ingå. Möjligheten att läsa ytterligare ett svenskämne som individuellt val ska tas bort men det ska fortsatt vara möjligt för en elev att byta svenskämne under gymnasieutbildningen.

Kompletterande åtgärder

Införande av kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk är inte en åtgärd som isolerad är tillräcklig för att komma till rätta med de problem och behov av förändringar när det gäller undervisningen för elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska som utredningen har identifierat. Utredningen ser därför behov av kompletterande åtgärder för att införandet av nämnda kursplaner ska få avsedd effekt. Det kan också konstateras att införandet av kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk kommer att ställa krav på skolhuvudman och rektor när det gäller att implementera dessa. Det är utredningens bedömning att ett implementeringsstöd kommer att behövas och det bör därför ges i uppdrag åt Skolverket att utforma sådant stöd. Fokus bör vara hur man på bästa sätt organiserar verksamheten och hur man använder tid och personalresurser så att målgruppen får gynnsamma förutsättningar att så snabbt som möjligt utveckla grundläggande kunskaper i svenska. Det kommer också att krävas kompetensutvecklingsinsatser för lärare som ska undervisa i grundläggande svenska som andraspråk. Sådana insatser bör erbjudas av Skolverket. Skolverket bör även erbjuda kompetensutveckling för bedömning av behov av ämnet svenska som andraspråk.

Del 2

I denna del behandlas utredningens uppdrag att analysera om, och i så fall hur, deltagande i modersmålsundervisning påverkar elevers studieresultat, kunskapsutveckling i svenska språket och integration.

Utredningens analys

Mer forskning behövs för att kunna svara på frågan om, och i så fall hur, modersmålsundervisning i sig påverkar elevers studieresultat, kunskapsutveckling i svenska språket och integration

Utredningen har analyserat frågan om, och i så fall hur, modersmålsundervisning påverkar elevers studieresultat, integration och kunskapsutveckling i svenska språket. Som underlag för analysen har utredningen gått igenom befintlig forskning inom området och låtit genomföra en registerstudie av officiell statistik med relevans för uppdraget. Varken forskningsgenomgången eller registerstudien ger några entydiga svar. Det finns internationell forskning som visar att tillgången till flerspråkig undervisning generellt kan vara positiv för elevernas språk- och kunskapsutveckling och att det kan vara gynnsamt om den initiala läs- och skrivinläringen sker på ett språk som eleven behärskar väl. Denna forskning har dock inte fokuserat på samband mellan modersmålsundervisning i en svensk kontext och elevers studieresultat, kunskapsutveckling i svenska språket och integration. För att kunna etablera sådana samband krävs forskningsstudier som är specifikt designade för detta ändamål.

Elever som deltar i modersmålsundervisning presterar bättre i skolan än de som inte deltar

Utredningen har i en registerstudie jämfört ett antal utfallsmått mellan elever som har deltagit i modersmålsundervisning och elever som inte har deltagit men som kan antas vara berättigade till sådan undervisning. De data som analyserats är betygsstatistik, arbetsmarknadsstatistik och statistik över valdeltagande. Även om det inte går att slå fast något kausalt samband mellan deltagande i modersmålsundervisning och studieresultat, kunskapsutveckling i svenska

språket och integration så visar resultaten från registerstudien, efter kontroll av olika bakgrundsvariabler, att gruppen elever som har deltagit som helhet tenderar att ha bättre skolresultat och dessutom högre sannolikhet att vara behöriga till gymnasieskolan och uppnå grundläggande högskolebehörighet. Om de positiva studieresultaten beror på själva modersmålsundervisningen går inte att fastställa då det finns flera icke observerbara faktorer, till exempel elevens studiemotivation och studieförutsättningar, som kan ha betydelse för studieresultaten.

Att delta i modersmålsundervisning har inte visat sig ha någon negativ inverkan på integration, studieresultat och kunskapsutveckling i svenska språket

I utredningens uppdrag har ingått att vid behov föreslå åtgärder för att säkerställa att modersmålsundervisningen inte inverkar negativt på elevers integration eller kunskapsutveckling i svenska språket. Efter genomgång av relevant forskning och efter analys av resultaten från registerstudien kan konstateras att någon sådan negativ inverkan inte går att påvisa. Den elevgrupp som deltar i modersmålsundervisning är inte, åtminstone inte i genomsnitt, en elevgrupp som kan bedömas som lågpresterande. De som deltar klarar sig generellt sett bättre än jämförbara elever som inte deltar, utifrån de utfallsmått som har ingått i registerstudien och efter kontroll av olika bakgrundsvariabler. Eftersom negativ inverkan inte har kunnat påvisas lämnar utredningen inte några förslag i denna fråga.

Utredningens slutsatser och bedömningar

Modersmålsundervisningens syfte bör renodlas

Modersmålsundervisningen ska enligt styrdokumentet uppfylla flera olika syften. Dels ges den ett värde i sig och ska ge elever möjlighet att utveckla sina kunskaper i och om modersmålet, dels ses den som ett instrument för språkutveckling och lärande i olika skolämnen och förväntas därmed bidra till integration. Utredningen ser ett behov av att renodla syftet. Ett sätt att göra det är att låta utveckling av kunskaper i och om modersmålet vara det primära syftet

med undervisningen. Då värderas modersmålsundervisningen i relation till dess betydelse för individen och till de samhälleliga värden som ligger i flerspråkighet. För individen kan det innebära stärkt identitet, ökad kulturell förståelse och förbättrade karriärmöjligheter. För samhället har flerspråkigheten betydelse för konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt samtidigt som den kan bidra till att stärka internationella relationer. Framför allt ger betoningen av modersmålsundervisningens värde i sin egen rätt en signal om att samhället värderar den mångfald av språk som nationella och andra minoriteter bidrar med.

Rätten till studiehjälp på modersmålet bör utökas

Ambitionen att ge elever med annat modersmål möjlighet att utveckla kunskaperna i svenska språket och i övriga skolämnen och därmed få goda förutsättningar att integreras i samhället är synnerligen vällovlig. Frågan är om det är just modersmålsundervisningen som kan uppfylla den ambitionen eller om det bättre hanteras inom ramen för studiehjälp på modersmålet. När elever har möjlighet att få förklaringar och stöd på sitt modersmål, kan de bättre ta till sig komplexa begrepp inom olika ämnen, även om de ännu inte behärskar svenska fullt ut. Detta minskar risken för att bristande kunskaper i svenska blir ett hinder för att lära sig själva ämneskunskaperna och bidrar därmed både till akademisk framgång och social integration. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att studiehjälp på modersmålet bör ges i samtliga skolor.

Modersmålsundervisningens kvalitet måste höjas och bli mer likvärdig

Utredningen har, i likhet med tidigare utredningar och granskningar, kunnat konstatera stora brister i modersmålsundervisningen när det gäller kvalitet, tillgång och likvärdighet. Att skillnaderna är så stora runt om i landet när det gäller dessa aspekter kan inte anses vara acceptabelt. Utredningen har inte haft i uppdrag att lämna förslag på åtgärder för förbättring men pekar ändå ut några av de mest angelägna områdena. Några av dem har redan pekats ut av en tidigare utredning *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inklu-*

dering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål (SOU 2019:18). Särskilt angelägna är följande förslag och bedömningar:

- Ämnet modersmål ska regleras i timplanerna.
- Elever som kommer till Sverige utan vårdnadshavare ska ha rätt till undervisning i modersmål.
- Fjärrundervisningen bör utvecklas.
- Regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att ta fram ett material till stöd för bedömning av en elevs förkunskaper i modersmålet.
- Rätten till undervisning i svenskt teckenspråk som modersmål ska utökas.

En nationell samordning av modersmålsundervisningen bör inrättas så att tillgången till modersmålsundervisning blir mer likvärdig över landet

Tillgången till modersmåls lärare varierar över landet. I vissa kommuner är tillgången god, medan andra kommuner brottas med en betydande brist. Behoven i olika språk kan skilja stort mellan kommunerna. Denna variation talar för en nationell samordning för att göra tillgången till modersmålsundervisning mer likvärdig. En nationell samordning skulle också kunna göra det möjligt för elever att få tillgång till modersmålsundervisning även i de fall färre än fem elever önskar modersmålsundervisning i ett språk hos en huvudman. Möjligheten att främja tillgången till modersmålsundervisning genom nationell samordning bör därför utredas vidare.

Modersmålsundervisningens kvalitet bör kontinuerligt granskas utifrån olika aspekter

En angelägen uppgift för Skolinspektionen är att inkludera modersmålsundervisningen i sina granskningar och då fokusera på systematiskt kvalitetsarbete, skolornas ansträngningar för att rekrytera lärare med adekvat kompetens, undervisningsmaterial samt bedömning och betygssättning.

Förutsättningarna att följa upp, utvärdera och bedriva forskning om modersmålsundervisning måste förbättras

För att få svar på frågan om vilka effekter deltagande i modersmålsundervisning har när det gäller integration, studieresultat och kunskapsutveckling av svenska språket, krävs forskning. Sådan forskning måste utformas och designas så att det blir möjligt att svara på frågan och ges de förutsättningar som krävs för ett framgångsrikt genomförande. Även förutsättningarna för Skolverket att genomföra uppföljning och utvärdering av modersmålsundervisningen bör förbättras, bland annat genom utökade möjligheter att samla in statistik på individnivå. Enligt gällande bestämmelser är det dock inte möjligt att samla in statistik om modersmålsundervisning på individnivå. Det beror på att uppgifter om en elevs modersmål samtidigt kan avslöja etniskt ursprung och religiös tillhörighet och därmed räknas som en känslig personuppgift. För att Skolverket ska kunna samla in uppgifter på individnivå rörande modersmålsundervisning krävs författningsändringar som medger sådan statistikinsamling. Detta skulle även förbättra förutsättningarna för forskningen och utvärdering av modersmålsundervisningens effekter. Konsekvenser av undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter bör dock nog analyseras och hanteringen av risker i förhållande till mänskliga rättigheter bör utredas vidare.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

att 10 kap. 15 §, 11 kap. 19 §, 12 kap. 15 §, 13 kap. 16 §, 15 kap. 22 §, 16 kap. 27 och 28 §§ och 18 kap. 22 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap. 15 §¹

Betyg ska sättas i grundskolans ämnen i slutet av varje termin från och med årskurs 6 i de ämnen som eleven har fått undervisning i under terminen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär undantag från första stycket för ämnet svenska som andraspråk.

Om undervisningen i naturorienterande ämnen och samhällsorienterande ämnen i huvudsak varit ämnesövergripande fram till och med slutet av årskurs 6, får rektorn dock besluta att ett sammanfattande betyg ska sättas för dessa respektive ämnen i årskurs 6.

¹ Senaste lydelse 2017:620.

11 kap.
19 §²

Om en elev eller elevens vårdnadshavare begär det, ska betyg sättas i anpassade grundskolans ämnen.

Betyg ska sättas i slutet av varje termin från och med årskurs 6 i de ämnen som eleven har fått undervisning i under terminen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär undantag från första stycket för ämnet svenska som andraspråk.

Om betyg sätts i årskurs 4 och 5 ska betyg sättas i slutet av varje termin i de årskurserna i de ämnen som eleven har fått undervisning i under terminen.

12 kap.
15 §³

Betyg ska sättas i specialskolans ämnen i slutet av varje termin från och med årskurs 7 i de ämnen som eleven har fått undervisning i under terminen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär undantag från första stycket för ämnet svenska som andraspråk.

Om undervisningen i naturorienterande ämnen och samhällsorienterande ämnen i huvudsak varit ämnesövergripande fram till och med slutet av årskurs 7, får rektorn dock besluta att ett sammanfattande betyg ska sättas för dessa respektive ämnen i årskurs 7.

² Senaste lydelse 2022:1315.

³ Senaste lydelse 2017:620.

13 kap.**16 §⁴**

Betyg ska sättas i sameskolans ämnen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär undantag från första stycket för ämnet svenska som andraspråk.

Om undervisningen i naturorienterande ämnen och samhällsorienterande ämnen i huvudsak varit ämnesövergripande fram till och med slutet av årskurs 6, får rektorn dock besluta att ett sammanfattande betyg ska sättas för dessa respektive ämnen.

15 kap.**22 §⁵**

Betyg ska sättas i ämnen. Betyg ska sättas när ett ämne är avslutat. Om ett ämne består av flera nivåer ska betyg sättas efter varje avslutad nivå i ämnet.

När ett godkänt betyg sätts på en högre nivå i ett ämne med flera nivåer ska betyget anses omfatta lägre nivåer i ämnet och ersätta betyg som har satts på sådana nivåer.

Betyg ska också sättas

1. efter genomfört gymnasiearbete och examensarbete, och
2. i grundskolans ämnen i de fall undervisning i dessa får förekomma i gymnasieskolan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär undantag från tredje stycket 2 p. för grundskolans ämne svenska som andraspråk i de fall undervisning i detta ämne får förekomma.

⁴ Senaste lydelse 2017:620.

⁵ Senaste lydelse 2022:147.

16 kap.**27 §⁶**

Yrkesexamen ska utfärdas om en elev som avses i 26 § har godkända betyg på en utbildning som omfattar minst 2 250 gymnasiepoäng och som innefattar minst 100 gymnasiepoäng i vart och ett av ämnena

1. svenska eller svenska som andraspråk,
2. engelska, och
3. matematik.

Även gymnasiearbetet ska ingå i de godkända betygen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om

1. vilka nivåer i de ämnen som anges i första stycket som ska ingå i de godkända betygen för respektive yrkesprogram, *och*

2. vilka andra ämnen och vilka nivåer i dessa som ska ingå i de godkända betygen för respektive yrkesprogram.

1. vilka nivåer i de ämnen som anges i första stycket som ska ingå i de godkända betygen för respektive yrkesprogram,

2. *vilket av ämnena som anges i första stycket 1 p. som ska ingå i de godkända betygen för de elever som läst nivåer i båda dessa ämnen, och*

3. vilka andra ämnen och vilka nivåer i dessa som ska ingå i de godkända betygen för respektive yrkesprogram.

28 §⁷

Högskoleförberedande examen ska utfärdas om en elev som avses i 26 § har godkända betyg på utbildning som omfattar minst 2 250 gymnasiepoäng och som innefattar minst

1. 300 gymnasiepoäng i ämnena svenska eller svenska som andraspråk,
2. 200 gymnasiepoäng i ämnet engelska, och
3. 100 gymnasiepoäng i ämnet matematik.

Även gymnasiearbetet ska ingå i de godkända betygen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § reger-

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § reger-

⁶ Senaste lydelse 2022:147

⁷ Senaste lydelse 2022:147.

ingsformen meddela föreskrifter om vilka nivåer i de ämnen som anges i första stycket som ska ingå i de godkända betygen.

ingsformen meddela föreskrifter om vilka nivåer i de ämnen som anges i första stycket som ska ingå i de godkända betygen, *och om vilket av ämnena svenska och svenska som andraspråk som ska ingå i de godkända betygen för de elever som läst nivåer i båda dessa ämnen.*

18 kap.

22 §⁸

På de nationella programmen ska betyg sättas i ämnen och efter genomfört gymnasiearbete i anpassad gymnasieskola. Betyg ska sättas när ett ämne är avslutat. Om ett ämne består av flera nivåer ska betyg sättas efter varje avslutad nivå i ämnet.

Om en elev på ett individuellt program har läst ett ämne enligt 19 kap. 15 §, ska betyg sättas när ämnet är avslutat. Om ämnet består av flera nivåer ska betyg sättas efter varje avslutad nivå i ämnet.

När ett betyg sätts på en högre nivå i ett ämne med flera nivåer ska betyget anses omfatta lägre nivåer i ämnet och ersätta betyg som har satts på sådana nivåer.

Om en elev har läst ett ämne enligt gymnasieskolans ämnesplan ska, i stället för vad som föreskrivs i 23–26 §§, betyg sättas enligt bestämmelserna i 15 kap. 22–27 §§ om betygssättning i gymnasieskolan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär att betyg inte ska sättas i grundskolans ämne svenska som andraspråk, och i ämnet svenska som andraspråk för anpassade grundskolan, i de fall undervisning i dessa ämnen får förekomma.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

⁸ Senaste lydelse 2022:1315.

2. Lagen ska, i fråga om 16 kap. 27 och 28 §§, tillämpas första gången för gymnasieexamen som utfärdas efter den 1 januari 2028 och i övrigt för utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2028.

1.2 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)

Härigenom föreskrivs i fråga om gymnasieförordningen (2010:2039) att 4 kap. 7 och 11 §§, 6 kap. 8 §, 8 kap. 14 och 22 b §§ och 9 kap. 4 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

7 §

Huvudmannen för en gymnasieskola beslutar om vilka ämnen och vilka nivåer i dessa ämnen som ska erbjudas som individuellt val.

Eleven har dock rätt att inom utrymmet för individuellt val läsa

1. en nivå i ämnet idrott och hälsa utöver vad som finns på studievägen,

2. minst en nivå i ett estetiskt ämne, och

3. de ämnen och de nivåer i dessa ämnen som krävs för grundläggande högskolebehörighet på grundnivå om eleven går på ett yrkesprogram.

Undantag från vad som föreskrivs i andra stycket 1 och 2 får göras om det finns synnerliga skäl.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om vilka ämnen som avses i andra stycket 2.

För de elever som avses i 11 § respektive 15–20 §§ ska *svenska som andraspråk* eller modersmål erbjudas som individuellt val.

För de elever som avses i 11 § respektive 15–20 §§ ska modersmål erbjudas som individuellt val. *En elev som läser svenska som gymnasiegemensamt ämne eller gymnasiegemensamt ämne i anpassad gymnasieskola får inte samtidigt läsa svenska som andraspråk som individuellt val.*

11 §

En elev som har ett annat språk än svenska som modersmål får läsa svenska som andraspråk som gymnasiegemensamt ämne

En elev som har ett annat språk än svenska som modersmål får läsa svenska som andraspråk som gymnasiegemensamt ämne

eller gymnasiegemensamt ämne i anpassad gymnasieskola i stället för svenska. Eleven får då läsa svenska som individuellt val.

eller gymnasiegemensamt ämne i anpassad gymnasieskola i stället för svenska. *En elev som läser svenska som andraspråk som gymnasiegemensamt ämne eller gymnasiegemensamt ämne i anpassad gymnasieskola får inte samtidigt läsa svenska som individuellt val.*

En elev kan under utbildningen byta mellan ämnena svenska och svenska som andraspråk efter avslutad nivå.

6 kap.

8 §

Språkintröduktion ska innehålla undervisning i grundskoleämnena svenska eller svenska som andraspråk. Undervisning i enbart dessa ämnen kan bedrivas under en kort inledande period. I övrigt ska språkintröduktion utformas utifrån de bedömningar som ska göras enligt 7 § och innehålla de ämnen som eleven behöver för sin fortsatta utbildning. Utbildningen får innehålla grundskoleämnena som eleven inte har godkända betyg i och nivåer i gymnasieämnena.

Utbildningen får innehålla grundskoleämnena som eleven inte har godkända betyg i och nivåer i gymnasieämnena.

Språkintröduktion får kombineras med kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800). Även andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling får ingå i utbildningen.

Utbildningen får innehålla grundskoleämnena som eleven inte har godkända betyg i och nivåer i gymnasieämnena. Även insatser som i övrigt är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling får ingå i utbildningen.

I ämnet svenska som andraspråk ska betyg inte sättas för den elev som läser enligt grundskolans kursplan för grundläggande svenska som andraspråk.

8 kap.

14 §

Om en elev har två betyg på samma nivå i ett ämne ska det högsta av dessa betyg tas med i examens- eller studiebeviset. Detsamma gäller om en elev har två betyg på jämförbara, alternativa eller överlappande nivåer i samma ämne eller i olika ämnen.

Endast ett av ämnena svenska och svenska som andraspråk kan ingå i examens- eller studiebeviset. Om en elev har betyg i både svenska och svenska som andraspråk ska det ämne i vilket eleven har läst högst nivå med godkänt betyg tas med i examens- eller studiebeviset.

22 b §

Av ett gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola som utfärdas för den som har avslutat ett nationellt program i anpassade gymnasieskolan ska det också framgå vilka ämnen och i förekommande fall vilka gymnasieämnen som beviset avser. För varje ämne och gymnasieämne ska det framgå

Av ett gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola som utfärdas för den som har avslutat ett nationellt program i anpassade gymnasieskolan ska det också framgå vilka ämnen och i förekommande fall vilka gymnasieämnen som beviset avser. *Endast ett av ämnena svenska och svenska som andraspråk kan ingå i gymnasiebeviset avseende anpassad gymnasieskola. Om en elev har betyg i både svenska och svenska som andraspråk ska det ämne i vilket eleven har läst högst nivå med godkänt betyg tas med i gymnasiebeviset avseende anpassad gymnasieskola.*

För varje ämne och gymnasieämne ska det framgå

1. alla betyg som eleven har fått utom de som har ersatts av ett annat betyg,

2. vilka nivåer i ämnet betyget omfattar,
3. hur många gymnasiepoäng i anpassad gymnasieskola eller gymnasiepoäng betyget omfattar, och
4. i förekommande fall vilka nivåer i ämnet som ligger utanför elevens fullständiga program.

Enligt 15 kap. 27 § och 18 kap. 26 § skollagen (2010:800) ska betyg inte sättas i ett ämne om det saknas underlag för bedömning av en elevs kunskaper på grund av elevens frånvaro. Enligt 18 kap. 23 § skollagen ska betyg inte heller sättas för den elev som inte har uppfyllt betygs-kriterierna för betyget E. Om betyg, med stöd av någon av dessa bestämmelser, inte har satts på en nivå i ett ämne och denna nivå inte heller omfattas av ett godkänt betyg på en högre nivå ska det i ett gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola också anges

1. efter vilka nivåer betyg inte har satts, och
2. hur många gymnasiepoäng i anpassad gymnasieskola eller gymnasiepoäng som beslutet att inte sätta betyg gäller.

9 kap.

4 a §

En elevs utbildning i anpassade gymnasieskolan får avvika från vad som annars gäller för ett nationellt program genom att vissa ämnen eller nivåer i ämnen byts ut, för att eleven ska kunna läsa

1. ämnen enligt gymnasieskolans ämnesplaner,
2. ämnesområden i individuella program i anpassade gymnasieskolan,
3. ämnen eller nivåer i ämnen som inte finns i programstrukturen för det program som eleven är antagen till, eller
4. grundskoleämnen.

4. grundskoleämnen, och
5. svenska som andraspråk för anpassade grundskolan, om det är en nyanländ elev.

I ämnet svenska som andraspråk ska betyg inte sättas för den elev som läser enligt grundskolans eller anpassade grundskolans kursplan för grundläggande svenska som andraspråk.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om att ämnen eller nivåer i ämnen får bytas ut av andra skäl än de som anges i första stycket.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.
2. Bestämmelsen i 8 kap. 14 § i den nya lydelsen tillämpas första gången för examens- eller studiebevis som utfärdas efter den 1 januari 2028.
3. Bestämmelsen i 8 kap. 22 b § i den nya lydelsen tillämpas första gången för gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola som utfärdas efter den 1 januari 2029.
4. Bestämmelserna i 4 kap. 7 och 11 §§ i den nya lydelsen ska tillämpas första gången för utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2026.
5. Bestämmelserna i 6 kap. 8 § och 9 kap. 4 a § i den nya lydelsen ska tillämpas första gången för utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2028.

1.3 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs i fråga om skolförordningen (2011:185)

dels att 5 kap. 14 §, 6 kap. 12 § och 9 kap. 21 §, 11 kap. 11 § och 12 kap. 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer 5 kap. 14 a–b §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

14 §

Inom ämnet svenska som andraspråk ska det finnas

1. en kursplan för svenska som andraspråk, och

2. en kursplan för grundläggande svenska som andraspråk.

Undervisning i svenska som andraspråk ska, *om det behövs*, anordnas för

1. elever som har ett annat språk än svenska som modersmål,

2. elever som har svenska som modersmål och som har tagits in från skolor i utlandet, och

3. invandrarelever som har svenska som huvudsakligt umgängesspråk med en vårdnadshavare.

Rektorn beslutar om undervisning i svenska som andraspråk för en elev.

Undervisning i ämnet svenska som andraspråk ska anordnas för

1. elever som har behov av andraspråksdidaktik på grund av att de befinner sig i andraspråksutveckling i svenska, och

2. elever som har svenska som modersmål, har vistats en längre tid utomlands, och har behov av andraspråksdidaktik.

Rektorn beslutar om

1. undervisning i ämnet svenska som andraspråk för en elev,

2. vilken av kursplanerna i ämnet svenska som andraspråk som en elev ska följa,

3. när en elev ska övergå från kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk till kursplanen för svenska som andraspråk, och

4. när en elev ska övergå från ämnet svenska som andraspråk till ämnet svenska.

En elev ska övergå från kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk till kursplanen för svenska som andraspråk så snart eleven har uppnått de kunskaper som grundläggande svenska som andraspråk syftar till att ge. En elev får dock ges undervisning i grundläggande svenska som andraspråk i högst två år. Rektorn får besluta om undantag från tidsbegränsningen om det finns särskilda skäl.

14 a §

Som underlag för rektorns beslut enligt 14 § ska rektorn använda ett nationellt kartläggningsmaterial för bedömning av en elevs behov av ämnet svenska som andraspråk. Skolverket får meddela föreskrifter om kartläggningsmaterialet och användningen av detta.

14 b §

I 6 kap. 12 § finns bestämmelser om betyg inom ämnet svenska som andraspråk.

6 kap.**12 §**

Terminsbetyget ska innehålla uppgifter om det senaste beslutet om elevens betyg i varje ämne. Det ska framgå om ämnet har avslutats.

I ämnet svenska som andraspråk ska terminsbetyg inte sättas för den elev som läser enligt kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk.

Terminsbetyget ska i förekommande fall innehålla uppgift om omfattningen av den frånvaro som eleven har haft utan giltigt skäl under terminen.

9 kap.**21 §**

Nationella prov ska användas i

1. matematik och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 3, 6 och 9,
2. engelska i årskurs 6 och 9,
3. geografi, historia, religionskunskap eller samhällskunskap i årskurs 9, och
4. biologi, fysik eller kemi i årskurs 9.

En elev som följer kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk inom ämnet svenska som andraspråk ska inte delta i nationella prov i detta ämne enligt första stycket 1.

Statens skolverk ska fördela de nationella prov som anges i första stycket 3 och 4 så att varje elev ska delta i prov i endast ett samhällsorienterande ämne respektive ett naturorienterande ämne och att antalet provdeltagare så långt som möjligt blir lika stort för varje nationellt prov.

11 kap.

11 §

Nationella prov ska användas i

1. matematik och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 4, 7 och 10,
2. engelska i årskurs 7 och 10,
3. geografi, historia, religionskunskap eller samhällskunskap i årskurs 10, och
4. biologi, fysik eller kemi i årskurs 10.

En elev som följer kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk inom ämnet svenska som andraspråk ska inte delta i nationella prov i detta ämne enligt första stycket 1.

Statens skolverk ska fördela nationella prov som avses i första stycket 3 och 4 så att varje elev ska delta i prov i endast ett samhällsorienterande ämne respektive ett naturorienterande ämne.

12 kap.

11 §

Nationella prov ska användas i

1. matematik och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 3 och 6, och
2. engelska i årskurs 6.

En elev som följer kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk inom ämnet svenska som andraspråk ska inte delta i nationella prov i detta ämne enligt första stycket 1.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. Förordningen ska tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2028.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen om vuxenutbildning (2011:1108)

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen om vuxenutbildning (2011:1108)

att 4 kap. 14 § och 15 a-b §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

14 §

Gymnasieexamen i form av yrkesexamen inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska utfärdas för den som har betyg på utbildning som omfattar 2 400 gymnasiepoäng, varav godkända betyg i 2 250 gymnasiepoäng som innefattar betyg på

1. nivå 1 i ämnena svenska eller svenska som andraspråk,
2. nivå 1 i ämnet engelska,
3. nivå 1 a i ämnet matematik, och

4. ett komvuxarbete från kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå eller ett gymnasiearbete.

En sådan gymnasieexamen ska även innefatta

1. betyg i ämnena historia, samhällskunskap, religionskunskap och naturkunskap med sammanlagt 50 gymnasiepoäng i varje ämne, och

2. betyg om sammanlagt högst 1 800 gymnasiepoäng som till övervägande del är satta i ämnena på nivåer som får ingå i

a. ett och samma nationella yrkesprogram i gymnasieskolan, eller

b. en och samma riksrekryterande utbildning med eget examensmål enligt 5 kap. 13 § andra stycket gymnasieförordningen (2010:2039).

Endast ett av ämnena svenska och svenska som andraspråk kan ingå i examen.

15 a §

En gymnasieexamen i form av en högskoleförberedande examen inom studieområdet samhällsvetenskap och humaniora ska utfärdas för den som har betyg på utbildning som omfattar 2 400 gymnasiepoäng, varav godkända betyg i 2 250 gymnasiepoäng som innefattar betyg på

1. nivå 3 i ämnena svenska eller svenska som andraspråk,
2. nivå 2 i ämnet engelska,
3. nivå 1 b eller 1 c i ämnet matematik, och
4. ett komvuxarbete från kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå eller ett gymnasiearbete.

En sådan gymnasieexamen ska även innefatta betyg i ämnena

1. historia om 100 gymnasiepoäng,
2. samhällskunskap om 100 gymnasiepoäng,
3. religionskunskap om 50 gymnasiepoäng, och
4. naturkunskap om 100 gymnasiepoäng eller två av ämnena biologi, fysik och kemi.

Övriga betyg som ingår i en sådan gymnasieexamen ska till övervägande del vara satta i ämnen på nivåer som får ingå i samhällsvetenskapsprogrammet, ekonomiprogrammet, humanistiska programmet eller estetiska programmet inom gymnasieskolan

Endast ett av ämnena svenska och svenska som andraspråk kan ingå i examen.

15 b §

En gymnasieexamen i form av en högskoleförberedande examen inom studieområdet naturvetenskap och teknik ska utfärdas för den som har betyg på utbildning som omfattar 2 400 gymnasiepoäng, varav godkända betyg i 2 250 gymnasiepoäng som innefattar betyg på

1. nivå 3 i ämnena svenska eller svenska som andraspråk,
2. nivå 2 i ämnet engelska,
3. nivå 1 b eller 1 c i ämnet matematik, och
4. ett komvuxarbete från kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå eller ett gymnasiearbete.

En sådan gymnasieexamen ska även innefatta betyg i ämnena

1. historia om 50 gymnasiepoäng,
2. samhällskunskap om 100 gymnasiepoäng,
3. religionskunskap om 50 gymnasiepoäng,
4. naturkunskap om 100 gymnasiepoäng eller två av ämnena biologi, fysik och kemi, och
5. matematik och matematik – fortsättning om sammanlagt 200 gymnasiepoäng eller matematik – fortsättning om 200 gymnasiepoäng.

Övriga betyg som ingår i en sådan gymnasieexamen ska till övervägande del vara satta i ämnen på nivåer som får ingå i naturvetenskapsprogrammet eller teknikprogrammet inom gymnasieskolan.

Endast ett av ämnena svenska och svenska som andraspråk kan ingå i examen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

2 Utredningens uppdrag och genomförande

I detta kapitel redovisar *Utredningen om införande av grundläggande svenska och översyn av modersmålsundervisningen* (U 2023:08), i det följande kallad utredningen, uppdraget utifrån hur det är beskrivet i direktiven. Hur utredningen arbetat, hur empiri samlats in och vilka kontakter utredningen haft i utredningsarbetet redovisas också. Kapitlet innehåller även förklaringar av vissa begrepp som används i betänkandet.

2.1 Utredningens uppdrag

I december 2023 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att se över ämnet svenska som andraspråk i syfte att ämnet bättre ska möta behoven både hos elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket och hos elever som kommit längre i sin andraspråksutveckling. Utredaren fick även uppdraget att se över modersmålsundervisningen i syfte att den inte negativt ska påverka integrationen eller elevernas kunskapsutveckling i svenska språket och vid behov föreslå åtgärder för att säkerställa att modersmålsundervisningen inte har sådana effekter. I utredarens uppdrag ingick att:

- analysera och föreslå hur behoven hos de elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket kan tillgodoses, antingen genom införande av ytterligare en kursplan för ämnet svenska som andraspråk eller genom en ny del i den befintliga kursplanen för ämnet,
- utreda och föreslå i vilka övriga skolformer grundläggande svenska ska införas,

- analysera och föreslå hur övergången mellan grundläggande svenska och svenska som andraspråk ska gå till samt överväga om det bör sättas en tidsgräns för hur länge elever ska kunna undervisas i grundläggande svenska,
- analysera och ta ställning till om betyg ska sättas i grundläggande svenska och, om ett sådant förslag lämnas, även lämna förslag som innebär att betyget i grundläggande svenska inte ska kunna påverka elevens meritvärde,
- föreslå hur det ska förtydligas vilka elever som bör läsa svenska, svenska som andraspråk respektive grundläggande svenska och hur behovsbedömningen kan bli mer träffsäker och likvärdig,
- analysera behovet av ändringar i bestämmelserna i skollagen och gymnasieförordningen om gymnasieexamen så att betyg på sådana nivåer i ämnena svenska och svenska som andraspråk som motsvarar varandra inte samtidigt kan ingå i en examen och vid behov föreslå sådana ändringar,
- lämna förslag på hur elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan fortsatt ska kunna byta mellan svenskämnen under utbildningens gång utan att ämnena läses parallellt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag,
- analysera om och i så fall hur deltagande i modersmålsundervisning påverkar elevers integration, studieresultat och kunskapsutveckling i svenska språket i olika stadier och skolformer, och
- vid behov föreslå åtgärder för att säkerställa att modersmålsundervisningen inte inverkar negativt på elevers integration eller kunskapsutveckling i svenska språket.

Utredningen skulle i sitt arbete inhämta synpunkter från relevanta myndigheter och organisationer, däribland företrädare för de nationella minoriteterna. Utredningen skulle också föra dialog med och inhämta synpunkter från pågående utredningar med relevans för uppdraget. Inom ramen för uppdraget om översyn av modersmålsundervisningen skulle också en internationell utblick göras i syfte att dra lärdom av hur andra länder valt att organisera sin modersmålsundervisning. I utredningens uppdrag ingick också att lämna förslag till författningsändringar.

Uppdraget skulle ursprungligen redovisas den 6 december 2024 (dir. 2023:175). Genom beslut av regeringen förlängdes tiden till den 31 januari 2025 (dir. 2024:72).

2.2 Utredningens utgångspunkter och avgränsningar

Betänkandets första del behandlar hur ämnet svenska som andraspråk som bättre ska möta behoven hos elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket. Dessutom behandlar del 1 hur behovsbedömningen av ämnet svenska som andraspråk kan bli mer träffsäker och likvärdig. Den översyn av svenskämnen¹ som Skolverket genomfört har varit en viktig utgångspunkt. Del 1 behandlar även hur betyg i ämnena svenska och svenska som andraspråk kan ingå i en elevs gymnasieexamen.

I betänkandets del 2 behandlas utredningens uppdrag om att analysera om, och i så fall hur, deltagande i modersmålsundervisning påverkar elevers integration, studieresultat och kunskapsutveckling i svenska språket. För denna del har nationell och internationell forskning samt tillgänglig nationell offentlig statistik varit viktiga utgångspunkter. I arbetet med analysen av modersmålsundervisningen har också de nationella minoritetsspråkens särställning och Sveriges internationella åtaganden när det gäller de nationella minoritetsspråken beaktats (Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter [SÖ 2000:2] och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk [SÖ 2000:3]).

2.3 Utredningsarbetet

Utredningen påbörjade sitt arbete under januari 2024 och arbetet har bedrivits med stöd av en grupp med sakkunniga från berörda departement inom Regeringskansliet och experter från Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Utredningen har haft sex möten med denna grupp.

Under arbetet har utredningen beaktat relevant forskning, tidigare statliga utredningar, granskningar, utvärderingar och statistik. Utredningen har även genomfört hearings, samråd och intervjuer

¹ Skolverket, *Redovisning av uppdrag om översyn av svenskämnen* (2022).

med relevanta aktörer och experter samt genomfört studiebesök i skolverksamheter runt om i landet (beskrivs närmare i 2.3.1–2.3.4). Utredningen har också genomfört en registerstudie (se 2.3.5).

I enlighet med utredningens direktiv har synpunkter inhämtats från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Skolforskningsinstitutet, Sametinget, Sveriges Kommuner och Regioner, Friskolornas riksförbund, Sveriges Skolledare, Sveriges Lärare, Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd samt andra relevanta myndigheter och organisationer, däribland flera företrädare för de nationella minoriteterna. Utöver dessa har utredningen även inhämtat synpunkter från Institutet för språk och folkminnen, Diskrimineringsombudsmannen, Nationellt centrum för svenska som andraspråk och Riksförbundet lärare i svenska som andraspråk.

Utredningen har även fört dialog med och inhämtat synpunkter från andra pågående utredningar som är relevanta för uppdraget: *Läroplansutredningen* (U 2023:173), *Utredningen om likvärdiga betyg och meritvärden* (U 2023:02), utredningen om *En minskad administrativ börda för förskollärare och lärare* (U 2023:72), utredningen om *Mer obligatorisk undervisningstid för elever som behöver det* (U 2023:07), utredningen *Utveckla lärar- och förskollärarytbildningarna* (U 2023:111) och *Utredningen om en målstyrd integrationspolitik* (Ju 2022:05). Utredningen har även haft möte med utredningssekreteraren i den tidigare utredningen *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål*².

I enlighet med direktiven har också en internationell utblick i syfte att dra lärdom av hur andra länder valt att organisera modersmålsundervisningen gjorts. Inom ramen för det arbetet har utredningen tagit del av relevanta dokument och forskning samt genomfört intervjuer. Texterna som omfattar Danmark, Norge och Finland har kvalitetssäkrats av en nationell skolmyndighet i respektive land.

² SOU 2019:18, *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål*. Stockholm: Elanders.

2.3.1 Digitala hearings och samråd samt studiebesök

För att få en bild av elevers, lärares, rektorers och huvudmäns erfarenheter och behov gällande både undervisning av elever som är nybörjare i svenska språket och modersmålsundervisning, har utredningen bland annat genomfört digitala hearings och samråd med olika aktörer samt gjort studiebesök på skolor och centrala modersmålsenheter.

Utredningen har genomfört sammanlagt åtta olika digitala hearings med huvudmän, rektorer och lärare. Inbjudan om att delta i hearings skickades ut till ett urval av huvudmän, rektorer och lärare. Utredningen strävade efter att få geografisk spridning men också en spridning avseende skolformer³ och huvudmannatyper. Antal deltagare varierade från två personer till upp till 14 personer vid respektive tillfälle. Till de första sex som genomfördes under våren 2024 var det endast kommunala aktörer som anmälde intresse av att delta. På grund av detta gjordes nya försök att bjuda in enskilda huvudmän och rektorer på fristående skolor till hearings om modersmålsundervisningen under hösten 2024. Över 80 inbjudningar skickades ut till rektorer och huvudmannaföreträdare, men gensvaret var litet. Sammanlagt sex personer anmälde intresse av att delta, varav endast en deltog.

Digitala samråd har även genomförts med ansvariga för modersmålsundervisningen i kommunerna Ronneby, Uppsala, Lidköping, Vänersborg och Lysekil. Ett digitalt samråd genomfördes också med företrädare för modersmålsundervisningen inom Jönköpings län.

Studiebesök genomfördes i kommunerna Luleå, Piteå, Trollhättan, Mölndal och Sigtuna samt i Stockholms stad under våren 2024. Vid studiebesöken intervjuades elever, lärare, rektorer, huvudmän och i de flesta fall även ansvarig på central modersmålsenhet. Både grund- och gymnasieskolor besöktes och samtal fördes även med en rektor för anpassade gymnasieskolan. Urvalet utgick från en önskan om att få en viss geografisk spridning, en blandning av stora och små kommuner och kommuner med olika socioekonomisk struktur. Urvalet gjordes också i relation till de kommuner som var representerade vid utredningens digitala hearings och samråd. Sigtuna kontaktades i särskild ordning efter att utredningen fått tips om verksamheter som bedriver modersmålsundervisning med bra kvalitet.

³ Grundskola, gymnasieskola, anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola.

2.3.2 Samråd med forskare, Delegationen för migrationsstudier och IFAU

Utredningen har också haft flera samråd med forskare verksamma vid Stockholms universitet, Linnéuniversitetet, Lunds universitet, Uppsala universitet, Högskolan Väst, Göteborgs universitet, Malmö universitet samt Högskolan Dalarna.

Under hösten 2024 hölls ett samråd kring utredningens underlagstexter gällande modersmålsundervisningen för diskussion om analys och slutsatser av insamlat underlag. Vid detta samråd deltog: Natalia Ganuza, professor i svenska vid Uppsala universitet, Fanny Forsberg Lundell, professor i franska vid Stockholms universitet, Kenneth Hyltenstam, professor emeritus i tvåspråkighetsforskning vid Stockholms universitet, Anne Reath Warren, universitetslektor i didaktik vid Uppsala universitet, Christina Hedman, professor i svenska som andraspråk vid Stockholms universitet, Linus Salö, professor i tvåspråkighetsforskning vid Stockholms universitet, Memet Akturk Drake, universitetslektor i svenska som andraspråk vid Uppsala universitet, Scarlett Mannish, doktorand i tvåspråkighetsforskning vid Stockholms universitet, Åsa Wedin, professor i svenska som andraspråk vid Högskolan i Dalarna, Charlotte Ovegård, universitetslektor i svenska som andraspråk vid Göteborgs universitet och Anna Winlund, universitetslektor i svenska som andraspråk vid Göteborgs universitet.

Härutöver har synpunkter inhämtats från Tommaso Milani, professor i flerspråkighet vid Göteborgs universitet och Penn State University i USA, Carina Mood, professor i sociologi vid Stockholms universitet, Anna Sjögren, docent i nationalekonomi vid IFAU och docent Anna Tegunimataka vid Lunds universitet.

Utredningen har också haft samråd med Delegationen för migrationsstudier (Delmi) angående den registerstudie som genomförts (se 2.3.3).

2.3.3 Registerstudie

En viktig del av empiriinsamlingen, som berör utredningens uppdrag om att göra en översyn av modersmålsundervisningen, har bestått av en registerstudie genomförd av Statistiska centralbyrån (SCB) på uppdrag av utredningen. Syftet med registerstudien var

att analysera betydelsen av modersmålsundervisningen för studieresultat, kunskapsutvecklingen i svenska språket och integration. Inledningsvis fördes samtal med forskare och företrädare för Delmi och SCB om studiens design och om vilka variabler och data som kunde vara relevanta att inkludera i registerstudien. Utredningen har även fört samtal med experter om vilken jämförelsegrupp som var lämplig att ingå i registerstudien. En viktig utgångspunkt var också den registerstudie som genomfördes i utredningen *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål*⁴.

Registerstudiens riktighet, de statistiska resultaten och analyserna har diskuterats vid ovan nämnda forskarsamråd (2.3.2). Vid dessa samråd har värdefulla synpunkter framförts som också beaktats i utredningens slutsatser. En kvalitetssäkring av det statistiska materialet har också genomförts av en sakkunnig expert.

2.3.4 Statliga utredningar samt rapporter från olika myndigheter

Utredningen har också gått igenom och sammanställt resultat och rekommendationer från tidigare statliga utredningar som berört frågor om nyanländas lärande eller modersmålsundervisningen. Utredningen har dessutom tagit del av flera relevanta rapporter från olika myndigheter såsom Skolverket, Skolinspektionen och Institutet för språk och folkminnen.

⁴ SOU 2019:18.

2.4 Förklaring av huvudsakliga begrepp

I detta avsnitt redogörs för några begrepp och definitioner som beskriver barn och ungdomar med kort bakgrund i Sverige samt begrepp som används i samband med beskrivningar av modersmålsundervisning.

Med *nyanländ* avses i skollagen en person som har varit bosatt utomlands, som nu är bosatt i Sverige och som har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då personen fyller sju år.⁵ En person ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång i landet.⁶ En elev anses alltså som nyanländ i skollagens mening först när eleven påbörjar sin skolgång i Sverige och som längst fyra år därefter.⁷

I Skolverkets statistik används begreppet *nyinvandrade elever*. Som nyinvandrade elever räknas de som är födda utomlands eller som har båda föräldrarna födda utomlands och som har kommit till Sverige under de senaste fyra åren. I begreppet nyinvandrade elever ingår enbart folkbokförda elever. Om Migrationsverkets handläggningstid drar ut på tiden, kan en nyinvandrad elev ha befunnit sig länge i landet som asylsökande innan folkbokföring sker.

I betänkandet används båda begreppen nyanlända elever och nyinvandrade elever.

Utöver kategorin nyinvandrade elever omfattar Skolverkets statistik också elever med *okänd bakgrund*. Även dessa elever kan vara nyanlända enligt skollagens definition.⁸ Här ingår framför allt asylsökande elever som nyligen har anlänt till Sverige, eftersom dessa inte är folkbokförda. I gruppen ingår även elever som har skyddade personuppgifter.⁹ En asylsökande har rätt till utbildning i förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, special-

⁵ 3 kap. 12 § första stycket skollagen (2010:800).

⁶ 3 kap. 12 § första stycket skollagen.

⁷ Nyanlända elever som är folkbokförda enligt folkbokföringslagen har rätt till all utbildning i det svenska skolväsendet. De har skolplikt och ska tas emot i skolan på samma sätt som andra skolpliktiga elever. (29 kap. skollagen).

⁸ Enligt 3 kap. 12 a § skollagen krävs att eleven anses som bosatt för att omfattas av definitionen nyanländ. Enligt 29 kap. 2 § skollagen finns en uppräkningslista av personer som anses bosatta i Sverige trots att de inte är folkbokförda, vilket bland annat är barn som är asylsökande eller som vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning.

⁹ Enligt 3 kap. 12 a § skollagen krävs att eleven anses som bosatt för att omfattas av definitionen nyanländ. Enligt 29 kap. 2 § skollagen finns en uppräkningslista av personer som anses bosatta i Sverige trots att de inte är folkbokförda, vilket bland annat är barn som är asylsökande eller som vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning.

skola, sameskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola om utbildningen påbörjas innan eleven har fyllt 18 år.

En del asylsökande barn kommer till Sverige utan sina vårdnadshavare. De benämns *ensamkommande barn*. Ensamkommande barn och unga har samma rätt till utbildning som övriga asylsökande. Även barn och unga som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning (s.k. papperslösa) har rätt till förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola samt gymnasieskola och anpassad gymnasieskola om de påbörjar utbildningen innan de fyller 18 år.¹⁰

¹⁰ 29 kap. 2 och 3 §§ skollagen.

DEL 1

3 Gällande regelverk – svenska som andraspråk

I det här kapitlet beskrivs de regleringar som är av betydelse för undervisning i ämnet svenska som andraspråk och nyanlända elevers skolgång. När det gäller uppdraget om betyg i svenska och svenska som andraspråk i gymnasial utbildning beskrivs regelverket i avsnitt 7.2.

3.1 Regleringar avseende undervisningen i svenska som andraspråk

3.1.1 Grundskola och motsvarande skolformer

Målgruppen för svenska som andraspråk

Enligt nuvarande bestämmelser ska undervisning i svenska som andraspråk, om det behövs, anordnas för

1. elever som har ett annat språk än svenska som modersmål,
2. elever som har svenska som modersmål och som har tagits in från skolor i utlandet, och
3. invandrarelever som har svenska som huvudsakligt umgänges-språk med en vårdnadshavare.

Rektorn beslutar om undervisning i svenska som andraspråk för en elev.¹ Undervisning i svenska som andraspråk ersätter undervisning i svenska.² Svenska som andraspråk får därutöver anordnas

1. som språkval i grundskolan och specialskolan, eller
2. inom ramen för skolans val.³

3.1.2 Gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

En elev som har ett annat språk än svenska som modersmål får läsa svenska som andraspråk som gymnasiegemensamt ämne eller gymnasiegemensamt ämne i anpassad gymnasieskola i stället för svenska. Eleven får då läsa svenska som individuellt val.⁴ Huvudmannen för en gymnasieskola beslutar om vilka ämnen och vilka nivåer i dessa ämnen som ska erbjudas som individuellt val men för elever som har ett annat modersmål än svenska ska svenska som andraspråk erbjudas som individuellt val.⁵ På motsvarande sätt beslutar huvudmannen för en anpassad gymnasieskola om vilka ämnen och vilka nivåer i dessa ämnen som ska erbjudas som individuellt val. I denna skolform finns dock ingen skyldighet för huvudmannen att erbjuda svenska som andraspråk som individuellt val.⁶

3.1.3 Regleringar avseende organisation av undervisningen i svenska som andraspråk

Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.⁷ Dessutom ansvarar rektorn för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen, kriterierna för bedömning av kunskaper och betygskriterierna. Rektorn har vidare ett särskilt ansvar för att undervisningen utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd och den hjälp de behöver. Dess-

¹ 5 kap. 14 § skolförordningen (2011:185).

² 5 kap. 15 § skolförordningen.

³ 5 kap. 15 § skolförordningen.

⁴ 4 kap. 11 § gymnasieförordningen (2010:2039).

⁵ 4 kap. 7 § gymnasieförordningen.

⁶ 4 kap. 7 a § gymnasieförordningen.

⁷ 2 kap. 10 § skollagen (2010:800).

utom har rektorn ett särskilt ansvar för att resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör.⁸

Enligt skollagen ska varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen.⁹ Rektorn ansvarar för motsvarande kvalitetsarbete vid förskole- respektive skolenheten.¹⁰

Det är inte reglerat hur undervisningen i svenska som andraspråk ska organiseras utan det är en fråga för rektor att avgöra. Rektorn kan välja att organisera undervisningen i svenska som andraspråk i separata undervisningsgrupper eller tillsammans med ämnet svenska. Nyanlända elever kan inledningsvis få sin undervisning i svenska som andraspråk i en förberedelseklass.

3.2 Regleringar av betydelse för nyanlända elevers skolgång

Det finns flera olika åtgärder för att stödja nyanlända elever¹¹ i deras skolgång. Nedan redogörs för bestämmelser i skollagen, skolförordningen och gymnasieförordningen som rör nyanlända elever. Inledningsvis beskriver vi generella bestämmelser som syftar till att stödja elever i utvecklingen mot målen. Därefter beskriver vi bestämmelser som specifikt gäller för nyanlända elever.

3.2.1 Generella bestämmelser

Elevers lärande och personliga utveckling

Alla barn och elever i samtliga skolformer ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så

⁸ Läroplanen för grundskolan, avsnitt 2.8 rektorns ansvar.

⁹ 4 kap. 3 § skollagen.

¹⁰ 4 kap. 4 § skollagen.

¹¹ En nyanländ elev är någon som har bott utomlands och som nu är bosatt i Sverige och har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år. Efter fyra år i svensk skola räknas inte eleven som nyanländ längre (3 kap. 12 a § skollagen).

långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som gäller, ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. De elever som lätt uppfyller de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling.¹²

Garanti för tidiga stödinsatser i förskoleklassen och lågstadiet

Det ska göras en särskild bedömning av en elevs kunskapsutveckling i

1. förskoleklassen, om det utifrån användning av ett nationellt kartläggningsmaterial finns en indikation på att eleven inte kommer att uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper för årskurs 1 och 3 i svenska, svenska som andraspråk eller matematik,
2. lågstadiet i grundskolan, i anpassade grundskolan och i same-skolan, om det utifrån användning av ett nationellt bedömningsstöd eller ett nationellt prov i svenska, svenska som andraspråk eller matematik, finns en indikation på att eleven inte kommer att uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper för årskurs 1 eller 3, och
3. lågstadiet i specialskolan, om det utifrån användning av ett nationellt bedömningsstöd eller ett nationellt prov i svenska, svenska som andraspråk eller matematik, finns en indikation på att eleven inte kommer att uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper för årskurs 1 eller 4.

Om det efter en sådan bedömning kan befaras att eleven inte kommer att uppfylla de kriterier för bedömning av kunskaper som gäller för den aktuella skolformen, ska extra anpassningar skyndsamt planeras, alternativt göras en anmälan till rektorn om utredning av behov av särskilt stöd.¹³

¹² 3 kap. 2 § skollagen.

¹³ 3 kap. 4 § skollagen.

Stöd i form av extra anpassningar

Om det inom ramen för undervisningen, genom användning av ett nationellt kartläggningmaterial eller ett nationellt bedömningsstöd, resultatet på ett nationellt prov eller uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas, och inte annat följer av 3 kap. 7 § skollagen, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövligt.¹⁴

Utredning av behov av särskilt stöd

Om det inom ramen för undervisningen, genom användning av ett nationellt kartläggningmaterial eller ett nationellt bedömningsstöd, resultatet på ett nationellt prov eller uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Om utredningen visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska eleven ges sådant stöd. Det särskilda stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövligt.¹⁵

¹⁴ 3 kap. 5 § skollagen.

¹⁵ 3 kap. 7 § skollagen.

Anpassad studiegång

Om det särskilda stödet för en elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar, får ett beslut om särskilt stöd innebära avvikelser från den timplan och de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (anpassad studiegång). I grundskolan, specialskolan och sameskolan ska den anpassade studiegången utformas så att eleven så långt som möjligt får förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Rektorn ansvarar för att en elev med anpassad studiegång får en utbildning som så långt det är möjligt är likvärdig med övrig utbildning i den aktuella skolformen.¹⁶ Eftersom anpassad studiegång är en form av särskilt stöd, krävs att rektorn först beslutar om en utredning om särskilt stöd och därefter beslutar ett åtgärdsprogram för att åtgärden ska kunna komma i fråga.

Överlämning av uppgifter vid övergång mellan och inom skolformer

När en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan övergår från skolformen till en annan av de angivna skolformerna ska den skolenhet som eleven lämnar överlämna sådana uppgifter om eleven som behövs för att underlätta övergången för eleven till den mottagande skolenheten. Detsamma gäller om eleven byter skolenhet inom skolformen. När en elev byter skolform från grundskolan eller anpassade grundskolan till gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan, ska den mottagande skolenheten skyndsamt informera den överlämnande skolenheten om att skolenheten har tagit emot eleven, om det inte är obehövt.¹⁷

¹⁶ 3 kap. 12 § skollagen.

¹⁷ 3 kap. 12 j § skollagen.

Lovskola

Extra undervisning i form av lovskola är en åtgärd som erbjuds elever som riskerar att inte bli behöriga. Det kan till exempel gälla elever med kort vistelsetid i landet. Huvudmannen är skyldig att anordna lovskola för

1. elever som har avslutat grundskolans årskurs 8 och som riskerar att i årskurs 9 inte bli behöriga till ett nationellt yrkesprogram i gymnasieskolan,
2. elever i årskurs 9 i grundskolan som riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt yrkesprogram i gymnasieskolan, och
3. elever som efter årskurs 9 i grundskolan inte blivit behöriga till ett nationellt yrkesprogram i gymnasieskolan.

Det betyder att en elev som deltagit i lovskola efter årskurs 8, men som fortfarande under årskurs 9 riskerar att inte bli behörig till ett nationellt yrkesprogram, har rätt att bli erbjuden lovskola på lov under läsåret i årskurs 9. En elev som efter årskurs 9 inte uppnått behörighet till ett nationellt yrkesprogram i gymnasieskolan har rätt att bli erbjuden lovskola i juni efter att eleven avslutat årskurs 9.¹⁸

Extra studietid i grundskolan

Extra studietid är en del av utbildningen i grundskolan och utgör ett komplement till den ordinarie undervisningen. Studietiden är inte en stödåtgärd, och ersätter inte de stödåtgärder som en elev kan ha rätt till, exempelvis extra anpassningar och särskilt stöd eller stödåtgärder för nyanlända elever.

Den extra studietiden är undervisning som syftar till att elever ska få hjälp med läxor och annat skolarbete, och på det sättet ges möjlighet att ta igen, befästa eller fördjupa sina ämneskunskaper. Studietiden kan också ge eleverna tillfälle att utveckla och använda olika inlärningsstrategier samt planera, genomföra och utvärdera sitt eget lärande.¹⁹

¹⁸ 10 kap. 23 a–b §§ och 16 kap. 29–34 §§ skollagen samt prop. 2016/17:156 *En skyldighet att erbjuda lovskola*, s. 25.

¹⁹ 10 kap. 5 a § skollagen samt prop. 2021/22:111 *Mer tid till lärande – extra studietid och utökad lovskola*, s. 15–16 och 36.

Extra studietid ska erbjudas till alla elever i grundskolans årskurs 4–9. Det är frivilligt för elever att delta i extra studietid, men enligt förarbetena bör huvudmän och skolor arbeta för att särskilt motivera de elever som har störst behov av att delta i studietiden.²⁰ Elever ska erbjudas minst två timmars extra studietid per vecka. Studietiden ska anordnas under eller i direkt anslutning till elevernas skoldag, vid den skola som eleven tillhör.²¹

3.2.2 Särskilda bestämmelser om skolgång för nyanlända elever i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan

Nedan redogörs för de bestämmelser som gäller nyanlända elevers skolgång. Bestämmelserna om extra anpassningar²² och särskilt stöd²³ som vi har redogjort för ovan ska inte tillämpas om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända elever²⁴. Det betyder att rektorns beslut om anpassad timplan inte behöver fattas inom ramen för ett åtgärdsprogram.

Bedömning av en elevs kunskaper

En nyanländ²⁵ elevs kunskaper ska bedömas om en sådan bedömning inte är uppenbart onödig.²⁶ Bedömningen ska göras skyndsamt.²⁷ Resultatet av bedömningen av elevens kunskaper ska beaktas vid beslut om placering i årskurs och undervisningsgrupp. Dessutom ska resultatet beaktas vid ett eventuellt beslut om anpassad timplan²⁸ för en nyanländ elev som tagits emot inom skolväsendet i högstadiet i grundskolan eller specialskolan, vid upprättande av den individuella studieplanen för en nyanländ elev som tagits emot

²⁰ 10 kap. 5 a § skollagen och prop. 2021/22:111, s. 19.

²¹ 10 kap. 5 a § skollagen.

²² 3 kap. 5 § skollagen.

²³ 3 kap. 7–12 §§ skollagen.

²⁴ 3 kap. 12 c § skollagen.

²⁵ Med nyanländ avses i skollagen den som har varit bosatt utomlands, nu är bosatt i Sverige, och som har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år. En elev ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet. (3 kap. 12 a § skollagen).

²⁶ 3 kap. 12 c § skollagen.

²⁷ 3 kap. 12 d § skollagen.

²⁸ 3 kap. 12 h § skollagen.

inom skolväsendet i högstadiet i grundskolan eller specialskolan, för bedömning av behov av studiehandledning på modersmålet för en nyanländ elev som tagits emot inom skolväsendet i högstadiet i grundskolan, anpassade grundskolan eller specialskolan samt för övrig planering av undervisningen och fördelning av undervisningstiden. Enligt förarbetena syftar bedömningen även bland annat till att redan på ett tidigt stadium uppmärksamma elever som är i behov av stöd.²⁹ Till stöd för bedömningen finns Skolverkets kartläggningmaterial för bedömning av nyanlända elevers kunskaper. Steg 1 och 2 är obligatoriska att använda. Resultatet av kartläggningens två första steg, tillsammans med elevens ålder och personliga förhållanden i övrigt, ligger till grund för rektorns beslut om placering i årskurs och i undervisningsgrupp.

Placering i årskurs och undervisningsgrupp

En nyanländ elev ska placeras i den årskurs som är lämplig med hänsyn till elevens ålder, förkunskaper och personliga förhållanden i övrigt. Rektorn ska besluta om en nyanländ elevs placering i årskurs så snart som möjligt och senast inom två månader från det att eleven har tagits emot inom skolväsendet. Eleven ska inom samma tid placeras i den undervisningsgrupp som eleven normalt ska tillhöra.³⁰

Förberedelseklass

Rektorn får besluta att en elev delvis ska undervisas i förberedelseklass om eleven saknar tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna tillgodogöra sig den ordinarie undervisningen. En elevs undervisning i förberedelseklass i ett visst ämne ska avbrytas så snart eleven bedöms ha tillräckliga kunskaper i svenska för att på heltid kunna delta i undervisningen i den undervisningsgrupp som eleven normalt tillhör. En elev får inte ges undervisning i förberedelseklass längre tid än två år.³¹

²⁹ Prop. 2014/15:45 *Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång*, s. 27–28 och 61.

³⁰ 3 kap. 12 e § skollagen.

³¹ 3 kap. 12 f § skollagen.

Individuell studieplan

För en nyanländ elev som har tagits emot inom skolväsendet i högstadiet i grundskolan eller specialskolan ska en individuell studieplan upprättas senast inom två månader från mottagandet. Studieplanen ska vara långsiktig och beskriva hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasieskolans nationella program utifrån elevens mål. Den ska innehålla uppgifter om utbildningens huvudsakliga innehåll och planerade stödåtgärder. Studieplanen ska revideras löpande utifrån de bedömningar som görs av elevens ämneskunskaper.³²

Anpassad timplan

Rektorn får besluta att en nyanländ elev som har tagits emot inom skolväsendet i högstadiet i grundskolan eller specialskolan, ska ges undervisning som avviker från den timplan och de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (anpassad timplan).³³ Förutsättningen för att ett sådant beslut ska kunna fattas är att rektorn bedömer att eleven kommer att ha svårt att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan inom ramen för skolplikten och att eleven och elevens vårdnadshavare har samtyckt till den anpassade timplanen.

En anpassad timplan ska utformas så att eleven ges undervisning i sådana ämnen och minst det antal ämnen som krävs för att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan.³⁴ För behörighet till ett yrkesprogram inom gymnasieskolan krävs godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik och i minst fem andra ämnen.³⁵ Kraven för behörighet till ett högskoleförberedande program är godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik och i minst nio andra ämnen.³⁶

³² 3 kap. 12 g § skollagen.

³³ 3 kap. 12 h § skollagen.

³⁴ 3 kap. 12 h § skollagen.

³⁵ 16 kap. 30 § skollagen.

³⁶ 16 kap. 31 § skollagen.

Beslutet om anpassad timplan för en nyanländ elev behöver, till skillnad från bestämmelsen om anpassad studiegång³⁷, inte fattas inom ramen för ett åtgärdsprogram.³⁸

Prioriterad timplan

En nyanländ elev³⁹ får ges mer undervisning i svenska eller svenska som andraspråk än övriga elever i samma årskurs hos huvudmannen genom en omfördelning av den undervisningstid som huvudmannen beslutat⁴⁰ (prioriterad timplan).⁴¹ Ett beslut om prioriterad timplan får fattas om det behövs för att eleven så snart som möjligt ska kunna tillgodogöra sig undervisningen i den undervisningsgrupp som eleven normalt tillhör. En elev får omfattas av prioriterad timplan under högst ett år och eleven får inte under denna tid ges mindre undervisning totalt än andra elever i samma årskurs hos huvudmannen.⁴² En förutsättning för prioriterad timplan bör enligt förarbetena vara att elevens möjligheter att nå de betygskriterier som minst ska uppnås i alla ämnen, eller att utvecklas så långt som möjligt inom ramen för utbildningen, inte begränsas. Det bör vidare inte göras några avvikelser från de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen.⁴³

³⁷ 3 kap. 12 § skollagen.

³⁸ Regeringen motiverade införandet av bestämmelsen om anpassad timplan med att beslut om anpassad studiegång kan ta tid och vara administrativt betungande eftersom beslut om anpassad studiegång är en form av särskilt stöd som kräver att rektorn först beslutar om en utredning om särskilt stöd och därefter beslutar om ett åtgärdsprogram för att åtgärden ska kunna komma i fråga. Prop. 2017/18:194 *Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasieskolan och kvaliteten i förskola och fritidsbem ska stärkas*, s. 26.

³⁹ Eller en annan elev vars kunskaper bedömts enligt 3 kap. 12 c § skollagen.

⁴⁰ Huvudmannen beslutar efter förslag av rektorn om fördelning mellan årskurserna av undervisningstiden. 10 kap. 4 § skolförordningen.

⁴¹ 9 kap. 4 a § skolförordningen.

⁴² 9 kap. 4 a § skolförordningen.

⁴³ Prop. 2014/15:45 *Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång*, s. 38.

3.2.3 Särskilda bestämmelser om nyanlända elevers skolgång i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

Nyanlända inom gymnasieskolans introduktionsprogram

Utbildningen på ett introduktionsprogram ska följa en plan för utbildningen som beslutas av huvudmannen.⁴⁴ Utbildningsplanen ska innehålla uppgifter om utbildningens syfte, huvudsakliga innehåll och längd. För varje elev ska det upprättas en individuell studieplan.⁴⁵ En elev som har påbörjat ett introduktionsprogram har rätt att fullfölja utbildningen hos huvudmannen enligt den utbildningsplan som gällde när utbildningen inleddes och den individuella studieplanen. Eleven kan också fullfölja utbildningen på ett annat introduktionsprogram enligt huvudmannens utbildningsplan. I det fallet upprättas en ny individuell studieplan.⁴⁶

För nyanlända elever i gymnasieskolan erbjuds språkintröduktion. Detta introduktionsprogram ska ge nyanlända elever en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket.⁴⁷ När en nyanländ elev tas emot till språkintröduktion ska elevens kunskaper bedömas, om en sådan bedömning inte är uppenbart onödig. Bedömningen ska göras skyndsamt så att en individuell studieplan⁴⁸ kan upprättas för eleven inom två månader från mottagandet. Resultatet av bedömningen ska ligga till grund för den individuella studieplanen.⁴⁹ Huvudmannen ska fortlöpande bedöma elevens kunskapsutveckling för att eleven så snart som möjligt ska komma vidare i sin utbildning.⁵⁰ Skolverkets kartläggningsmaterial för nyanlända i grundskolan kan användas även för elever inom gymnasieskolans språkintröduktion men det är inte obligatoriskt att använda.

Språkintröduktion ska innehålla undervisning i grundskoleämnena svenska eller svenska som andraspråk. Undervisning i enbart dessa ämnen kan bedrivas under en kort inledande period. I övrigt ska språkintröduktion utformas utifrån bedömningen av elevens kunskaper⁵¹ och innehålla de ämnen som eleven behöver för sin fortsatta utbildning. Utbildningen får innehålla grundskoleämnena som

⁴⁴ 17 kap. 7 § skollagen.

⁴⁵ 17 kap. 7 § skollagen.

⁴⁶ 17 kap. 15 § skollagen.

⁴⁷ 17 kap. 3 § skollagen.

⁴⁸ 17 kap. 7 § skollagen.

⁴⁹ 17 kap. 14 a § skollagen.

⁵⁰ 6 kap. 7 § gymnasieförordningen.

⁵¹ 6 kap. 7 § gymnasieförordningen.

eleven inte har godkända betyg i och nivåer i gymnasieämnena. Språkintröduktion får kombineras med kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och motsvarande utbildning vid folkhögskola.⁵² Även andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling får ingå i utbildningen.⁵³

Nyanlända elever inom anpassade gymnasieskolan

För nyanlända elever inom anpassade gymnasieskolan finns ingen språkintröduktion. Dock finns möjlighet för en elev som tillhör anpassade gymnasieskolans målgrupp att få sin undervisning inom gymnasieskolans språkintröduktion.⁵⁴ Viktigt att påpeka är dock att utbildningen inom gymnasieskolans intröduktionsprogram inte är anpassad för elever med intellektuell funktionsnedsättning. Inom ramen för ett intröduktionsprogram kan en elev enbart läsa grundskoleämnen eller ämnen från gymnasieskolan. Ämnen från anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan är inte tillgängliga för en elev som följer ett intröduktionsprogram, även om eleven har en intellektuell funktionsnedsättning.

⁵² 24 kap. skollagen.

⁵³ 6 kap. 8 § gymnasieförordningen.

⁵⁴ 17 kap. 16 § skollagen.

4 Bakgrund – svenska som andraspråk

I kapitlet redogörs för ämnet svenska som andraspråk. Inledningsvis ges en kort beskrivning av ämnets framväxt. Därefter beskrivs kurs- och ämnesplaner för svenska som andraspråk inom olika skolformer. Vidare beskrivs hur deltagande och måluppfyllelse i ämnet ser ut samt tillgången till lärare.

4.1 Framväxten av svenska som andraspråk

Svenska som andraspråk blev ett eget ämne i gymnasieskolan år 1990. År 1995 blev svenska som andraspråk ett eget ämne i grundskolan och därmed i hela skolväsendet. Att svenska som andraspråk är ett eget ämne innebär att det har samma status som alla andra ämnen och inte ska bedrivas som en form av stödundervisning till ämnet svenska. Från och med 1997 jämföras betyg i svenska som andraspråk med betyg i svenska vid antagning till universitet och högskolor.

Redan 1966 utgick statsbidrag till kommunerna för stödundervisning i svenska (då under benämningen svenska som främmande språk) för invandrade elever. Stödundervisning för nyinvandrade elever nämndes i grundskolans läroplan från 1969¹ och i gymnasieskolans läroplan från 1970². Stödundervisningen var inget eget ämne, utan syftade till att nyinvandrade elever så snabbt som möjligt skulle bli inräknade i ordinarie undervisning och klasser. I grundskolans läroplan från 1980³ fick ämnet en egen kursplan men betraktades fortfarande som ett komplement till ämnet svenska. Elever som

¹ Skolöverstyrelsen. *Läroplan för grundskolan: Lgr 69*, (1969).

² Skolöverstyrelsen. *Läroplan för gymnasieskolan: Lgy 70*, (1970).

³ Skolöverstyrelsen. *Läroplan för grundskolan: Lgr 80*, (1980).

nått en viss nivå skulle enligt kursplanen gå över till den reguljära undervisningen i svenska.

Införandet av ämnet svenska som andraspråk skedde inte utan debatt och inledningsvis präglades processen av politisk oenighet. Dåvarande Skolöverstyrelsen föreslog 1988 att ämnet svenska som andraspråk skulle införas och samma år lade Folkpartiet⁴ fram ett förslag i riksdagen med samma innebörd. De borgerliga partierna röstade för förslaget medan Socialdemokraterna och Vänsterpartiet kommunisterna⁵ röstade emot. Året därpå hade Socialdemokraterna svängt och föreslog själva att svenska som andraspråk skulle införas som eget ämne, dock enbart i gymnasieskolan och kommunala vuxenutbildningen. Förslaget antogs av riksdagen.⁶

I början av 1990-talet tillsattes en statlig läroplansutredning som tog sig namnet *Läroplanskommittén*.⁷ I betänkandet föreslog utredningen bland annat att svenska som andraspråk skulle få en egen kursplan.⁸ I den proposition som följde valde den dåvarande borgerliga regeringen dock att inte ta med förslaget om en kursplan för ämnet svenska som andraspråk. Ämnet sågs fortfarande som ett stödämne och som ett instrument för att eleverna så snart som möjligt skulle överföras till ordinarie svenskundervisning.⁹ Efter regeringsskiftet 1994 lade i stället den nytilträdde socialdemokratiska regeringen fram en proposition om att svenska som andraspråk skulle bli ett eget ämne i alla skolformer. I propositionen argumenterade regeringen för att en kursplan i svenska som andraspråk skulle ge lärarna det stöd som de behövde för att bedriva en likvärdig undervisning.¹⁰ De borgerliga partierna röstade emot. Moderaterna menade bland annat att undervisningen i svenska måste utgå från elevers skiftande behov och förutsättningar, vilket ställer krav på variation vad gäller pedagogik i uppläggning och organisation av undervisningen men inte krav på en egen kursplan enligt partiet.¹¹ Förslaget vann, trots motstånd från de borgerliga partierna, en majoritet och röstades igenom i riksdagen. Den politiska turbulensen

⁴ Dåvarande namnet på Liberalerna.

⁵ Dåvarande namnet på Vänsterpartiet.

⁶ Skolverket. *Svenska som andraspråk i praktiken* (2018).

⁷ U 1991:02, *Läroplanskommittén*, dir. 1991:9 och dir. 1991:117.

⁸ SOU 1992:94, *Skola för bildning*. Stockholm: Norstedts.

⁹ Tingbjörn, G, Svenska som andraspråk i ett utbildningspolitiskt perspektiv – en tillbakablick. I: K. Hyltenstam & I. Lindberg (red.) *Svenska som andraspråk i forskning, undervisning och samhälle* (Lund: Studentlitteratur, 2004), s. 743–762.

¹⁰ Prop. 1994/95:174. *Vissa betygsfrågor m.m.*

¹¹ Motion 1994/95:Ub54. *Med anledning av prop. 1994/95:174 Vissa betygsfrågor m.m.*

om ämnet svenska som andraspråk som, förutom oenighet mellan partier, också innehöll åsiktsförflyttningar inom partier speglar en tid då ämnet svenska som andraspråk alltmer fick ett symbolvärde.¹²

Det fanns en förhoppning om att införandet av två parallella svenskämnen, svenska och svenska som andraspråk, skulle leda till en professionalisering och en ökad status för ämnet då det inte längre betraktades som en kortsiktig stödåtgärd.¹³ Intentionen var att likvärdiga förutsättningar för lärande skulle skapas genom att andraspråkselever gavs tillgång till explicit och långsiktig andraspråksundervisning som utgick ifrån målgruppens specifika behov och förutsättningar. Tillsammans med modersmålsämnet skulle svenska som andraspråk främja elevernas språkliga utveckling.¹⁴

4.2 Svenska som andraspråk – ett omdebatterat ämne

Ämnet svenska som andraspråk har kritiserats och problematiserats utifrån olika utgångspunkter. En del i ifrågasättanden har handlat om att ämnet per definition innebär en uppdelning av elever. Till exempel har Guadalupe Francia ifrågasatt ämnets särskiljande praktik. I sin forskning har hon argumenterat för att införandet av ämnet inte har bidragit till att öka likvärdigheten.¹⁵ Även Ann-Christin Torpsten har i sin avhandling *Erbjudet och upplevt lärande i mötet med svenska som andraspråk och svensk skola* från 2008 problematiserat den särbehandling som uppdelningen av elever innebär.¹⁶

Annan kritik mot ämnet svenska som andraspråk har fokuserat på olika typer av brister avseende till exempel organisering, genomförande och innehåll. I en kartläggning som genomfördes av Myndigheten för skolutveckling 2004 beskrevs ämnets svaga ställning på skolorna.¹⁷ Bland tänkbara orsaker listade myndigheten bland annat

¹² Hyltenstam, K och Milani, T. Flerspråkighetens sociopolitiska och sociokulturella ramar, i Hyltenstam, K., Axelsson, M. & Lindberg, I. (red.), *Flerspråkighet – en forskningsöversikt*. (Stockholm: Vetenskapsrådet, 2012).

¹³ Lindberg, I. & Hyltenstam, K. Flerspråkiga elevers språkutbildning, i Olofsson, M. (red.), *Symposium 2012. Lävarollen i svenska som andraspråk* (Nationellt centrum för svenska som andraspråk.), (Stockholm: Stockholms universitets förlag, 2013).

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Francia, G. Svenska som andraspråk: Literacy-praktik för likvärdighet eller för social differentiering? i Bagga-Gupta, S., Evaldsson, A. C., Liberg, C & Säljö, R. (red.). *Literacy-praktiker i och utanför skolan*, s. 107–125. (Malmö: Gleerups Utbildning AB, 2013).

¹⁶ Torpsten, A. C. *Erbjudet och upplevt lärande i mötet med svenska som andraspråk och svensk skola* (Växjö universitet, 2008).

¹⁷ Myndigheten för skolutveckling. *Kartläggning av svenska som andraspråk* (2004).

bristande kompetens hos skolledare och lärare, otydliga styrdokument, bristfällig implementering av intentionerna i styrdokumentet, brist på tillförlitliga diagnosinstrument samt synen på flerspråkighet som brist snarare än resurs. Myndigheten kom till slutsatsen att ämnet borde läggas ned. Ett ”vidgat svenskämne” i kombination med ett nybörjarämne föreslogs ersätta svenska som andraspråk. Det vidgade svenskämnet skulle konstrueras för att möta också flerspråkiga elevers behov, ansåg myndigheten. I rapporten förespråkades också ett språkutvecklande perspektiv i skolans övriga ämnen. Myndigheten argumenterade för att alla lärare behövde ta ett ansvar för elevers språkutveckling och lärande på ett andraspråk.¹⁸

En ytterligare angreppspunkt för kritiken mot ämnet har varit konstruktionen med två parallella ämnen. Inger Lindberg och Kenneth Hyltenstam argumenterade i en artikel från 2013¹⁹ för att den parallella konstruktionen, som utgick ifrån en strävan att jämställa de bägge skolämnena och ge dem lika värde, i stället kan ha bidragit till en underordnad position för ämnet svenska som andraspråk eftersom den enda tydliga skillnaden mellan i övrigt snarlika kursplaner är att svenska som andraspråk vänder sig till andraspråks-elever. I en skola präglad av en enspråkighetsnorm framstod detta ämne därmed som det mindre attraktiva av de två svenskämnen, ansåg författarna.²⁰ Vidare kan attityder och värderingar i det omgivande samhället påverka hur eleverna ser på ämnet svenska som andraspråk, vilket i sin tur kan leda till ett motstånd hos andraspråks-elever mot att delta i en undervisning som kan främja deras tvåspråkighet och allmänna skolframgång, menade författarna.²¹ De skriver:

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Lindberg, I & Hyltenstam, K. Flerspråkiga elevers språkutbildning. I: Olofsson, M. (red.), *Symposium 2012. Lärarrollen i svenska som andraspråk*. (Nationellt centrum för svenska som andraspråk), (Stockholm: Stockholms universitets förlag, 2013).

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

Så länge man i samhället i övrigt inte betraktar integration som ett resultat av en ömsesidigt berikande process av givande och tagande där mångfalden värderas och bejakas utan som minoritetsmedlemmarnas ensidiga anpassning till majoritetssamhället, kommer olikhet och avvikelser från majoriteten att ses som en brist. Följaktligen blir skolans roll då att rätta till denna brist och påskynda en utveckling mot ”det normala”.²²

Hyltenstam och Lindberg föreslog att ämnet svenska som andraspråk i stället för den parallella konstruktionen borde göras om till ett ämne för tidig andraspråksutveckling och konstrueras i väl avgränsade och tydligt beskrivna nivåer. Svenskämnet borde samtidigt revideras och anpassas till förhållandet att en stor andel elever i svenska klasser har flerspråkig bakgrund, menade forskarna.²³ De ansåg att för en nyanländ elev bör undervisningen den första tiden organiseras i förberedelseklass. Inom ramen för förberedelseklassen bör eleven läsa en eller flera av nivåerna i ämnet svenska som andraspråk i kombination med att de deltar i modersmålsundervisning och undervisning i andra skolämnen. Efter tiden i förberedelseklass bör eleven få fortsatt undervisning i ämnet svenska som andraspråk. När eleven uppnått den högsta och avslutande nivån i ämnet svenska som andraspråk ska eleven i stället delta i ämnet svenska. Enligt forskarnas förslag skulle svenska som andraspråk alltså bli ett nybörjarämne som eleven går igenom för att sedan övergå till ämnet svenska. För att det ska fungera behöver ett diagnosinstrument dessutom utvecklas för att identifiera elevers språknivå, menade forskarna. Även efter övergången till ämnet svenska behöver många elever ytterligare riktat språkligt stöd för att klara skolarbetet väl. Det behöver därför finnas ett erbjudande om fortsatt stöd för språkutveckling som ett komplement till den ordinarie undervisningen i svenska, ansåg forskarna.²⁴

Catarina Economou undersökte i licentiatavhandlingen *Gymnasieämnet svenska som andraspråk – behövs det?*²⁵ ämnets berättigande inom gymnasieskolan. Många elever som intervjuades i studien uppgav att de ville läsa ämnet eftersom det gav dem möjlighet att lära sig svenska utifrån sina språkliga förutsättningar och känna

²² Lindberg, I. & Hyltenstam, K. Flerspråkiga elevers språkutbildning, s. 5, i Olofsson, M. (red.), *Symposium 2012. Lärarrollen i svenska som andraspråk* (Nationellt centrum för svenska som andraspråk), (Stockholm: Stockholms universitets förlag, 2013).

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Economou, C. *Gymnasieämnet svenska som andraspråk – behövs det?* (Malmö högskola, 2007).

trygghet i en mindre grupp. Economou problematiserade idén om ett gemensamt svenskämne och ifrågasatte om visionen om ett svenskämne för alla är genomförbar. Forskaren såg också faror med ett sådant förslag. I stora gymnasieklasser riskerar andraspråks- eleverna att inte få adekvat undervisning utifrån sina förutsättningar och behov och därmed inte tillräckligt stöd för sin språkutveckling, menade hon. Economou argumenterade för att svenska som andraspråk därför borde behållas som eget ämne på gymnasienivå, trots de brister som konstaterats. Dock behöver ämnet utvecklas, förändras och organiseras på annat sätt för att fungera väl, menade Economou.²⁶

Kritiken mot ämnets innehåll återkom i en senare studie av Economou.²⁷ Studiens syfte var att analysera och jämföra innehållet i ämnesplanerna för svenska och svenska som andraspråk inom gymnasieskolan och diskutera vilka konsekvenser dessa skillnader kan medföra. Analysen visade att ämnet riskerar att betraktas som ett stödämne, underordnat svenskämnet. Ämnesplanen för ämnet svenska har ett personlighetsutvecklande, bildande och kreativt innehåll medan ämnesplanen för ämnet svenska som andraspråk har ett nyttobetonat innehåll som inte är tillräckligt kognitivt utmanande, menade Economou. Till skillnad från resonemanget i den tidigare studien från 2007 landade Economou nu i slutsatsen att alla elever som nått en viss nivå i svenska språket borde få tillgång till ett kreativt och delvis förnyat svenskämne där andraspråksaspekter ingår som en integrerad och berikande del av innehållet. Annars finns det risk för exkludering, menade forskaren. Slutsatserna följdes upp i en avhandling av samma forskare från 2015.²⁸ Det övergripande syftet för denna avhandling var att studera och analysera flerspråkiga elevers situation med fokus på ämnesinnehåll och undervisning i svenska som andraspråk. I avhandlingen utreddes och diskuterades också vilken legitimitet som ämnet har på gymnasienivå. Även i denna avhandling kom Economou till slutsatsen att ett gemensamt och reformerat svenskämne är att föredra.²⁹

²⁶ Economou, C. *Gymnasieämnet svenska som andraspråk – behövs det?* (Malmö högskola, 2007).

²⁷ Economou, C. Svenska och svenska som andraspråk i Gy11 – två jämbördiga ämnen? i *Forskning om undervisning och lärande* nr 1 (11) 2013, s. 44–60.

²⁸ Economou, C. ”I svenska två vågar jag prata mer och så”: en didaktisk studie om skolämnet svenska som andraspråk (Göteborgs universitet, 2015).

²⁹ Ibid.

Även Aina Bigestans och Anna Kaya förordade i en artikel från 2016 ett vidgat svenskämne i kombination med ett svenskämne för nyanlända och ett språkutvecklande perspektiv i ämnesundervisningen. Det vidgade svenskämnet borde vara gemensamt för alla elever oavsett språklig bakgrund och anpassas för att tillgodose såväl första- som andraspråkstalets behov, enligt artikelförfattarna. Bigestans och Kaya argumenterade också för att utbildningen av lärare i svenska behöver förändras så att den innefattar kunskaper om flerspråkighet och andraspråksutveckling.³⁰

Konstruktionen med två likvärdiga och parallella ämnen kritiserades också i en artikel av Elisabeth Elmeroth. Likheten mellan kursplanerna kan leda till att svenska som andraspråk blir ett skuggämne till ämnet svenska och att andraspråkselever betraktas utifrån ett bristperspektiv i stället för att värdera deras språkliga resurser, menade Elmeroth.³¹

I andra studier framkommer elevers kluvenhet inför ämnet. Christina Hedman och Ulrika Magnusson har i en intervjuundersökning beskrivit elevers ambivalenta förhållande till svenska som andraspråk. Ämnet associeras med negativa diskussioner i samhället om invandring och flerspråkighet. Samtidigt väljer eleverna svenska som andraspråk för att de bedömer att undervisningen hjälper dem i deras andraspråksutveckling.³²

Liknande ambivalens framkommer i Frida Siekkinens avhandling.³³ Eleverna som intervjuades visade tydlig uppskattning av ämnet svenska som andraspråk utifrån de fördelar och möjligheter som eleverna uppfattade att ämnet kan ge, till exempel tillgång till stöd och mindre undervisningsgrupp. Dessutom bedömde eleverna att det är lättare att få bra betyg i svenska som andraspråk jämfört med ämnet svenska, vilket de ansåg kan vara gynnsamt för framtiden. Samtidigt framträdde ett motstånd mot att bli kategoriserad som andraspråkselev samt mot den särskiljning och det bristfokus som kategoriseringen innebär. Eleverna talade om ämnet svenska som

³⁰ Bigestans, A. & Kaya, A. Ett vidgat svenskämne och svenska för nyanlända i Nestlog, E. B. & Larsson, N. (red.). *Svenska: ett inkluderande ämne*, s. 7–21 (Malmö: Exakt Print, 2016).

³¹ Elmeroth, E. Monokulturella studier av multikulturella elever. Att mäta och förklara skolresultat. *Pedagogisk Forskning i Sverige* 11 (3), 2006, s. 177–194.

³² Hedman, C. & Magnusson, U. Student ambivalence towards second language education in three Swedish upper secondary schools. *Linguistics and Education*, 55, 2020, s. 1–12.

³³ Siekkinen, F. *Att vara och inte vara. Elevpositioner (ingar) i spänningsfältet mellan svenska och svenska som andraspråk* (Göteborgs universitet, 2021).

andraspråk som en annan och en lättare svenska, medan svenskämnet omtalades som det vanliga och normala.³⁴

I samband med regeringsuppdraget som Statens Skolverk (Skolverket) fick om att göra en bred översyn av svenskämnenas³⁵ inkom flera skrivelser till myndigheten. I en skrivelse undertecknad av 39 forskare inom svenska som andraspråk och flerspråkighet framhölls vikten av att inga förändringar görs i svenskämnenas uppbyggnad. Forskarna motsatte sig ett sammanförande av svenskämnen till ett vidgat svenskämne. Andraspråksutveckling för lärande i skolan tar lång tid och undervisningen måste vara långsiktig, menade forskarna. I ett sammanslaget ämne skulle andraspråkstalande elevers behov inte tillgodoses, varken när det gäller undervisning eller bedömning. Eleverna riskerar därmed att marginaliseras och ges sämre förutsättningar att nå målen, menade forskarna. Samtidigt betonades i skrivelsen att svenskämnet, liksom andra skolämnen, i mycket högre grad behöver få in andraspråks- och flerspråkighetsperspektiv i undervisningen. Sådana perspektiv ersätter dock inte en långsiktig undervisning i svenska som andraspråk, betonade forskarna. I sammanhanget framhölls också de djupgående kunskaper om, och erfarenheter av, andraspråks- och flerspråkighetsutveckling som många lärare i svenska som andraspråk besitter.³⁶ Vidare motsatte sig forskarna tanken om att svenska som andraspråk skulle få ett ”tak” och bli ett övergångsämne. En sådan konstruktion riskerar att skapa inlåsningseffekter och bidra till ämnets och elevernas marginalisering, menade forskarna. Fokus borde i stället ligga på att definiera vilka elever som ska läsa svenska som andraspråk, att säkerställa lärar-kompetens samt att öka likvärdigheten när det gäller lärarutbildningen och kraven för behörighet mellan ämnena svenska och svenska som andraspråk, menade forskarna.³⁷

Nationellt centrum för svenska som andraspråk (NC) framförde i en annan skrivelse till Skolverket att de inte stödjer ett förslag om ett vidgat svenskämne som tillsammans med ett svenskämne för nyanlända skulle ersätta dagens konstruktion med två parallella svenskämnen. En sådan stor förändring skulle förutsätta att andra omfattande förändringar i skolsystemet och på lärosäten genom-

³⁴ Ibid.

³⁵ Skolverket. *Redovisning av uppdrag om översyn av svenskämnen* (2022).

³⁶ Skrivelse till Skolverket från Stockholms universitet m.fl. (2021-04-14). Prioriterade förslag ang. översynen av svenskämnen.

³⁷ Ibid.

förs först, menade NC. Förslag som innebär omfattande förändringar i skolans styrdokument riskerar att motverka förändringens syfte om man inte först har säkerställt att adekvat kunskap och kompetens finns hos alla aktörer som ska bära förändringen. Att bygga upp den kunskap som krävs i hela systemet tar tid, menade NC. Dessutom kräver ett vidgat svenskämne mycket stora förändringar av alla lärarutbildningar. NC gjorde i skrivelsen bedömningen att lärarutbildningarna i nuläget inte kan reformeras på det sätt som ett vidgat svenskämne skulle kräva. NC såg också svårigheter med att fortbilda befintliga lärare. Även om en sådan fortbildning är viktig för att öka kompetensen hos den aktuella lärargruppen skulle den inte vara tillräcklig för att ett nytt vidgat svenskämne skulle kunna införas, menade NC. Man framhöll också lärarbristen som ett stort hinder. På grund av lärarbristen har huvudmän inte praktiska möjligheter att avvara den stora mängd lärare som skulle behöva vidareutbildas, ansåg NC.³⁸

Andra risker med ett vidgat svenskämne är att den stora grupp elever som inte längre är nyanlända, och som har kommit en bit i sin andraspråksutveckling, hamnar i kläm och får en ännu sämre utbildning än de får i dag. Risken är mycket stor att dessa elevers behov av anpassad undervisning i och om svenska språket helt osynliggörs om ämnet svenska som andraspråk försvinner, framhöll NC i skrivelsen. Andraspråkstalande elevers rättigheter riskerar därmed att inte tillgodoses, vilket kan leda till ökad marginalisering av eleverna, menade NC.³⁹

4.3 Svenska som andraspråk i olika skolformer

Svenska som andraspråk riktar sig till elever med annat modersmål än svenska. På grundskolenivå är undervisningen i svenska som andraspråk behovsprövad medan elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan som har ett annat modersmål än svenska själva väljer svenskämne. Inom den kommunala vuxenutbildningen ansöker en elev om svenska som andraspråk.⁴⁰

³⁸ Skrivelse till Skolverket från Nationellt centrum för svenska som andraspråk (2021-03-30). *Förändringsförslag och konsekvensbeskrivning gällande Skolverkets översyn av svenskämnena.*

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Behörighetsvillkoren behöver vara uppfyllda. 20 kap. 11, 11 a, 20–20 b och 31 §§ skollagen (2010:800).

4.3.1 Svenska som andraspråk inom grundskolan, specialskolan, anpassade grundskolan och sameskolan

Undervisning i svenska som andraspråk ska, om det behövs, anordnas för elever som har ett annat språk än svenska som modersmål, elever som har svenska som modersmål och som har tagits in från skolor i utlandet, och invandrarelever som har svenska som huvudsakligt umgängesspråk med en vårdnadshavare.⁴¹ Undervisning i svenska som andraspråk ersätter undervisning i svenska.⁴² Svenska som andraspråk får även anordnas som språkval i grundskolan och specialskolan⁴³ eller inom ramen för skolans val.⁴⁴ Rektorn beslutar om undervisning i svenska som andraspråk för en elev.⁴⁵

Den garanterade undervisningstiden skiljer sig åt mellan skolformer och stadier.⁴⁶ Ämnena svenska och svenska som andraspråk är likställda och ger samma behörighet till gymnasieskola och högskola. Dock är ämnena inte identiska. Eftersom undervisningen i svenska som andraspråk ska utgå från ett andraspråksperspektiv finns också vissa skillnader i innehållet.

Ämnet svenska som andraspråk ska tillgodose behoven hos elever som har uppnått en avancerad andraspråksnivå men också behoven hos elever som är nyanlända och helt saknar förkunskaper i svenska. Målgruppen för ämnet svenska som andraspråk utgörs alltså av elever som nått olika långt i sin andraspråksutveckling. Kursplanerna i svenska som andraspråk för grundskolan och motsvarande skolformer är skrivna utifrån antagandet att en elev, som börjat läsa ämnet i grundskolans årskurs 1 och sedan läst det under hela sin grundskoletid, ska ha sådana kunskaper i svenska språket att eleven kan läsa ämnet svenska på gymnasial nivå. Liksom övriga kursplaner i de obligatoriska skolformerna är kursplanen i svenska som andraspråk stadiindelad. Det centrala innehållet är skrivet

⁴¹ 5 kap. 15 § skolförordningen (2011:185).

⁴² 5 kap. 15 § skolförordningen.

⁴³ Inom specialskolan finns inte svenska som andraspråk för döva och hörselskadade elever eller för döva och hörselskadade elever med intellektuell funktionsnedsättning.

⁴⁴ 5 kap. 14 § skolförordningen.

⁴⁵ 5 kap. 14 § skolförordningen.

⁴⁶ Den garanterade undervisningstiden i svenska/svenska som andraspråk i grundskolan är 1 490 timmar, fördelade på 680 timmar i lågstadiet, 520 timmar i mellanstadiet och 290 timmar i högstadiet. I anpassade grundskolan är undervisningstiden 1 300 timmar, fördelade på 450 timmar i lågstadiet, 450 timmar i mellanstadiet och 400 timmar i högstadiet. I specialskolan finns 1 560 timmar, fördelade på motsvarande sätt mellan stadierna som i grundskolan. I sameskolan som är 6-årig är 910 timmar fördelade på 400 timmar i lågstadiet och 510 timmar i mellanstadiet.

med progression. Det innebär att det centrala innehållets omfattning och komplexitet ökar genom stadierna. Även nivån i betygskriterierna höjs. Den stadieindelade progressionen förutsätter således att elever i mellan- och högstadiet har tillgodogjort sig undervisningen i lägre stadier.

4.3.2 Svenska som andraspråk inom gymnasieskolan

En elev som har ett annat språk än svenska som modersmål får läsa svenska som andraspråk som gymnasiegemensamt ämne i stället för svenska.⁴⁷ Det ska inte göras någon behovsbedömning utan eleven väljer själv vilket ämne, svenska eller svenska som andraspråk, som eleven vill läsa. Det är också möjligt för en elev att byta svenskämne under utbildningens gång. Till exempel kan en elev som har valt svenska som andraspråk i den första kursen byta till svenska i den andra kursen och vice versa. Om eleven läser både svenska och svenska som andraspråk ska betyg ges i båda ämnena. En elev kan därmed ha betyg i båda ämnena i nuvarande system och båda ämnena kan samtidigt ingå i en gymnasieexamen. Vidare kan en elev som har valt att läsa svenska som andraspråk som gymnasiegemensamt ämne samtidigt läsa ämnet svenska inom ramen för det individuella valet⁴⁸. På motsvarande sätt kan en elev som valt svenska som gymnasiegemensamt ämne läsa svenska som andraspråk som individuellt val.⁴⁹ Det finns därmed inget som hindrar att elever i sin examen har betyg i både till exempel svenska 1 och svenska som andraspråk 1.

Svenska och svenska som andraspråk är gymnasiegemensamma ämnen, vilket innebär att de läses obligatoriskt av alla elever på de nationella programmen i gymnasieskolan. Elever på yrkesprogrammen kan välja att inte läsa kurs 2 och 3. På de högskoleförberedande programmen ingår kurs 1, 2 och 3 obligatoriskt för alla elever.

Riksdagen har beslutat om ändringar i skollagen i enlighet med förslagen i propositionen *Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla eleverns kunskaper*⁵⁰. Ändringarna innebär bland annat att kursbetyg ska ersättas av ämnesbetyg i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Bestämmelserna om ämnesbetyg har trätt i kraft, men

⁴⁷ 4 kap. 31 § skollagen.

⁴⁸ 4 kap. 11 § gymnasieförordningen (2010:2039).

⁴⁹ 4 kap. 7 § gymnasieförordningen.

⁵⁰ Prop. 2021/22:36. *Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla eleverns kunskaper*.

de ska tillämpas först på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025. Regeringen fattade hösten 2023 beslut om nya ämnesplaner för ämnena svenska och svenska som andraspråk. Ämnena omfattar tre nivåer om vardera 100 poäng. Ämnesplanerna har efter revideringen närmast sig varandra. De skillnader som återstår är enbart sådana som kan motiveras utifrån målgruppens behov.⁵¹

4.3.3 Svenska som andraspråk inom gymnasieskolans introduktionsprogram

Elever som saknar ett godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk från grundskolans årskurs 9 kan inom ramen för gymnasieskolans introduktionsprogram läsa svenska eller svenska som andraspråk på grundskolenivå. Utbildningen på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan ska följa en plan som beslutas av huvudmannen. Planen bör utgå ifrån de lokala förutsättningarna och elevernas behov. Varje elev inom gymnasieskolan ska dessutom ha en individuell studieplan som ska innehålla uppgifter om den enskilda elevens utbildningsmål och planerad omfattning av studierna.⁵² Det ska framgå av den individuella studieplanen vilka ämnen och kurser som ingår i elevens utbildning.⁵³ Det kan vara ämnen från grundskolan, till exempel svenska som andraspråk för grundskolan, men också kurser från gymnasieskolan.

Introduktionsprogrammen inom gymnasieskolan ger obehöriga elever möjlighet att bli behöriga till ett nationellt program, gå vidare till annan utbildning eller förbereda sig för etablering på arbetsmarknaden. Det finns fyra olika introduktionsprogram. Ett av dessa, språkintrouktion, står öppet för nyanlända ungdomar som inte har de godkända betyg som krävs för behörighet till ett yrkesprogram⁵⁴ och som behöver en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket för att gå vidare till något annat program inom gymnasieskolan eller till annan utbildning.⁵⁵ Elever kan få undervisning i enbart svenska eller svenska som andraspråk under en kort

⁵¹ Skolverket. *Redovisning av uppdrag om införandet av ämnesbetyg i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och som särskild utbildning på gymnasial nivå samt uppdrag om att lämna förslag till åtgärder som rör hantverksprogrammet (2020).*

⁵² 7 kap. 7 § skollagen.

⁵³ 1 kap. 7 § gymnasieförordningen.

⁵⁴ 16 kap. 30 § skollagen.

⁵⁵ 7 kap. 12 § skollagen.

inledande period. I övrigt ska utbildningen baseras på en inledande bedömning och innehålla de ämnen och kurser som eleven behöver för sin fortsatta utbildning.⁵⁶ Under utbildningen ska en fortlöpande bedömning av elevens kunskapsutveckling göras för att eleven så snart som möjligt ska komma vidare i sin utbildning.⁵⁷

4.3.4 Svenska som andraspråk inom anpassade gymnasieskolan

Svenska och svenska som andraspråk är gymnasiegemensamma ämnen i anpassade gymnasieskolan, vilket innebär att de läses av alla elever som går ett nationellt program. I de nationella programmen i anpassade gymnasieskolan ingår den inledande kursen, svenska eller svenska som andraspråk 1, obligatoriskt. I likhet med hur det fungerar i gymnasieskolan får en elev i anpassade gymnasieskolan som har annat modersmål än svenska själv välja svenskämne, alltså svenska eller svenska som andraspråk. Det är möjligt för en elev som valt svenska som andraspråk i den första kursen att byta till svenska i den andra kursen och vice versa. En elev kan därmed ha betyg i båda ämnena i nuvarande system.⁵⁸ En elev som har valt att läsa svenska som andraspråk som gymnasiegemensamt ämne kan samtidigt läsa svenska som individuellt val.⁵⁹

Som framgick ovan har riksdagen beslutat om ändringar i skollagen som innebär att kursbetyg ska ersättas av ämnesbetyg i anpassade gymnasieskolan.⁶⁰ De nya ämnesplanerna för ämnena svenska och svenska som andraspråk i anpassade gymnasieskolan som börjar tillämpas 2025⁶¹ omfattar två nivåer, nivå 1 som omfattar 200 poäng och nivå 2 som omfattar 100 poäng.⁶²

Eleven kan inom ramen för ett individuellt anpassat program läsa grundskolans ämnen och därmed få tillgång till svenska eller

⁵⁶ 6 kap. 7–8 §§ gymnasieförordningen.

⁵⁷ 6 kap. 7 § gymnasieförordningen.

⁵⁸ 4 kap. 31 § skollagen.

⁵⁹ 4 kap. 11 § gymnasieförordningen.

⁶⁰ Prop. 2021/22:36.

⁶¹ Bestämmelserna om ämnesbetyg har trätt i kraft, men de ska tillämpas först på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025.

⁶² Skolverket. *Redovisning av uppdrag om införandet av ämnesbetyg i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och som särskild utbildning på gymnasial nivå samt uppdrag om att lämna förslag till åtgärder som rör hantverksprogrammet* (2020).

svenska som andraspråk för grundskolan.⁶³ Däremot kan eleven inte läsa svenska eller svenska som andraspråk för anpassade grundskolan. Det finns ingen motsvarighet till introduktionsprogrammen inom anpassade gymnasieskolan. Det innebär att en nyanländ elev som tillhör målgruppen för anpassade gymnasieskolan, och önskar gå ett nationellt program, börjar direkt på det nationella programmet och läser de gymnasiegemensamma ämnen som där ingår. Det finns ingen möjlighet att förlänga undervisningen för en elev i anpassade gymnasieskolan, vilket innebär att en nyanländ elev har samma tid på sig att slutföra utbildningen (fyra år) som alla andra elever i skollformen.

4.3.5 Svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning

Inom den kommunala vuxenutbildningen söker eleven kurser och huvudmannens antagningsenhet antar eleven. Eleven ansöker om att få studera en eller flera kurser. Sedan gör verksamheten en bedömning av om eleven är behörig att studera kursen.⁶⁴ Ofta genomförs en nivåbedömning för att kunna placera eleven på rätt kurs. Svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning finns på grundläggande och gymnasial nivå.

Inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivåer finns en rättighetslagstiftning.⁶⁵ Eleven kan söka kurser och om behörighetskraven för kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning på grundläggande nivå eller de krav som gäller för rätt till gymnasial nivå är uppfyllda, ska eleven antas. På gymnasiala nivåer sker en antagning och ett urval enligt bestämmelser i skollagen och förordningen om vuxenutbildning.⁶⁶ Utgångspunkten för en elevs utbildning ska vara elevens behov och förutsättningar.⁶⁷ Varje elev ska ha en individuell studieplan⁶⁸ med uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna.

⁶³ 9 kap. 4 a § gymnasieförordningen.

⁶⁴ 20 kap. 11, 11 a, 20 och 20 a §§ skollagen.

⁶⁵ 20 kap. 11 och 11 a §§ skollagen.

⁶⁶ 20 kap. 19, 19 a och 19 b §§ skollagen, 3 kap. förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

⁶⁷ 20 kap. 2 § skollagen.

⁶⁸ 20 kap. 8 § skollagen.

Svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och som anpassad utbildning på grundläggande nivå

Inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå finns ämnena svenska som andraspråk dels som hela nationella kurser, dels som fyra nationella delkurser.⁶⁹ Det är rektorn som beslutar om de nationella delkurserna ska användas. Grundregeln är att en person har rätt att delta i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, från och med andra kalenderhalvåret det år då personen fyller 20 år. Detta gäller under förutsättning att personen är bosatt i Sverige, saknar de kunskaper som normalt uppnås i grundskolan och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Inom kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning på grundläggande nivå finns svenska som andraspråk som nationella kurser.⁷⁰ Rektorn har möjlighet att fatta beslut om att inrätta delkurser. Grundregeln är att en elev inom kommunal vuxenutbildning med intellektuell funktionsnedsättning har rätt att delta i kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning på grundläggande nivå, från och med andra kalenderhalvåret det år då personen fyller 20 år. Detta gäller under förutsättning att personen är bosatt i Sverige, saknar de kunskaper som anpassade grundskolan syftar till att ge, har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och i övrigt uppfyller föreskrivna villkor.⁷¹

Svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och som anpassad utbildning på gymnasial nivå

Ämnesplanen för svenska som andraspråk är gemensam för gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.⁷² Anpassade gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning på gymnasial nivå har också gemensamma ämnesplaner med samma poängomfattning oavsett skolform.

⁶⁹ Nationella delkurser i ämnena svenska och svenska som andraspråk om vardera 700 verksamhetspoäng samt fyra nationella delkurser i varje ämne om vardera 100, 200, 200 och 200 verksamhetspoäng.

⁷⁰ Kurserna omfattar 1 000 verksamhetspoäng vardera.

⁷¹ 20 kap. 20 a § skollagen.

⁷² Skolverket, *Läroplan för vuxenutbildningen och ämnesplaner för komvux på gymnasial nivå*, <https://www.skolverket.se/undervisning/vuxenutbildningen/komvux-gymnasial/laroplan-for-vux-och-amnesplaner-for-komvux-gymnasial>. [Hämtad 2024-08-07].

4.3.6 Nationella prov

Nationella prov i svenska och svenska som andraspråk ges i årskurserna 3, 6 och 9 i grundskolan, i årskurserna 3 och 6 i sameskolan, i tillämpliga delar i årskurserna 4, 7 och 10 i specialskolan, i kurs 1 och kurs 3 i gymnasieskolan. Nationella prov ges inte i anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan. Syftet med proven är att stödja betygssättningen, förutom i årskurs 3 där syftet är att stödja bedömningen av elevernas kunskaper i relation till kriterierna för bedömning av kunskaper.⁷³ Provresultatet ska särskilt beaktas vid betygssättningen.⁷⁴ Proven är gemensamma för de båda svenskämnen i såväl obligatoriska skolformer som i gymnasieskolan.

4.3.7 Elevers övergångar mellan skolformer

För att antas till ett nationellt program i gymnasieskolan krävs bland annat godkänt betyg i antingen svenska eller svenska som andraspråk.⁷⁵ Om en elev har godkänt betyg i ett svenskämne från grundskolan men ändå saknar gymnasiebehörighet kan eleven fortsätta på introduktionsprogrammet programinriktat val, under förutsättning att eleven uppfyller övriga behörighetskrav för programmet.⁷⁶

Den elev som inte uppnått godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk kan fortsätta på något av de tre introduktionsprogrammen yrkesintroduktion, individuellt alternativ eller språkintröduktion.⁷⁷ Där kan eleven läsa svenska eller svenska som andraspråk enligt grundskolans kursplaner och på så sätt bli behörig till ett nationellt program. Ett alternativ till att gå ett introduktionsprogram i gymnasieskolan är att gå kvar upp till två år till i grundskolan för att bli behörig till ett nationellt program.⁷⁸ Till skillnad från i gymnasieskolan finns inga motsvarande krav på godkända betyg för behörighet till anpassade gymnasieskolan.⁷⁹

⁷³ 9 kap. 20 § skolförordningen.

⁷⁴ 10 kap. 20 a §, 12 kap. 20 a §, 15 kap. 25 a § skollagen.

⁷⁵ 16 kap. 30 § skollagen.

⁷⁶ 17 kap. 10 § skollagen.

⁷⁷ 17 kap. 11–12 §§ skollagen.

⁷⁸ 7 kap. 15 § skollagen.

⁷⁹ 18 kap. 4 § skollagen.

Godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk 1, 2 och 3 från gymnasieskolan krävs för grundläggande högskolebehörighet.⁸⁰ Anpassade gymnasieskolans utbildningar ger inte högskolebehörighet.

Det finns inga krav på godkända betyg för behörighet till kommunal vuxenutbildning. En elev kan ansöka om att få studera inom den kommunala vuxenutbildningens skolformsdelar och på så vis fortsätta sin språkliga utveckling. Utifrån behörighetskriterierna för de olika skolformsdelarna avgörs om eleven blir antagen till kursen.

4.4 Elever och deltagande i svenska som andraspråk i olika skolformer

4.4.1 Elever och deltagande i grundskolan

Det totala antalet elever i grundskolan var läsåret 2023/24 drygt 1 110 000.⁸¹ Det är en minskning med 1 500 elever jämfört med föregående läsår. 49 procent av eleverna i grundskolan var flickor och 51 procent var pojkar läsåret 2023/24. Könsfördelningen har varit relativt oförändrad de senaste tio åren. Av samtliga elever i grundskolan hade 73 procent svensk bakgrund och 27 procent utländsk bakgrund. Bland elever som är födda i Sverige och antingen har minst en förälder som är född i Sverige eller har utrikes födda föräldrar var 51 procent pojkar. Andelen pojkar bland elever som är födda utomlands var 52 procent.⁸²

Bland de drygt 296 000 eleverna i grundskolan som har utländsk bakgrund var knappt 28 800 elever nyinvandrade och knappt 12 100 elever hade okänd bakgrund⁸³ läsåret 2023/24. Detta motsvarar 2,6 respektive 1,1 procent av samtliga elever i grundskolan. Bland elever med utländsk bakgrund var gruppen elever födda i Sverige störst. Den gruppen utgjorde 11,5 procent av samtliga elever i årskurs 9 våren 2023. Andelen elever som har kommit till Sverige under årskurserna 1–5 var 7,1 procent våren 2023. Det är en grupp som har ökat de senaste fem åren. Även andelen elever som har kommit till Sverige före skolstart har ökat. Våren 2023 utgjorde

⁸⁰ 7 kap. 5 § högskoleförordningen (1993:100).

⁸¹ Skolverket. *Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2023/24*. (2024).

⁸² Skolverket. *Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2023/24*. (2024).

⁸³ Elever med okänd bakgrund avser elever som saknar uppgift om personnummer i insamlingen. Att personnummer saknas kan bero på att eleven inte har blivit folkbokförd i Sverige, men det kan även finnas andra orsaker. För dessa elever saknas bakgrundsuppgifter.

denna grupp 5,3 procent. Andelen elever som har kommit till Sverige under de senare årskurserna i grundskolan har minskat de senaste åren. Våren 2023 var 2,2 procent av eleverna i grundskolans årskurs 9 nyinvandrade⁸⁴.

Antalet och andelen nyinvandrade elever har minskat de senaste åren. Inom gruppen nyinvandrade elever skedde under åren 2019–2021 en ökning av andelen elever som varit en längre tid i svensk skola innan de avslutade årskurs 9. Efter 2021 syns i stället en ökning av andelen elever som varit i Sverige en kortare tid. Av de nyinvandrade elever som avslutade årskurs 9 våren 2023 hade 25 procent kommit till Sverige samma år eller året före, vilket var en högre andel än motsvarande andel under något av de fem senaste åren.⁸⁵

Antalet elever som deltar i undervisning i svenska som andraspråk har ökat de senaste nio läsåren. Läsåret 2023/24 deltog drygt 153 000 av eleverna i grundskolan i svenska som andraspråk. Detta motsvarar knappt 14 procent av samtliga elever. Det är vanligare att pojkar deltar i svenska som andraspråk. Av de drygt 153 000 elever som deltar i svenska som andraspråk är 53 procent pojkar och 47 procent flickor.⁸⁶

4.4.2 Elever och deltagande i svenska som andraspråk i anpassade grundskolan

Det totala antalet elever i anpassade grundskolan var läsåret 2023/24 drygt 16 000 elever. Fram till läsåret 2019/20 var andelen elever i skolformen omkring en procent men därefter har andelen ökat kontinuerligt. Läsåret 2023/24 fick drygt 1 540 av de totalt drygt 16 000 eleverna som är mottagna i anpassade grundskolan sin utbildning inom grundskolan, dvs. de är integrerade elever.⁸⁷

I anpassad grundskola var 66 procent av eleverna pojkar läsåret 2023/24. Majoriteten av eleverna, 56 procent, var födda i Sverige med minst en förälder född i Sverige. Andelen elever som är födda i Sverige och har utrikes födda föräldrar var 26 procent och andelen

⁸⁴ Nyinvandrade elever är elever födda utomlands, har kommit till Sverige under de senaste fyra åren, dvs. under årskurs 6–9 och har minst en förälder född utomlands eller okänt födelseland.

⁸⁵ Skolverket. *Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2023/24*. (2024).

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Skolverket. *Elever i anpassade grundskolan. Läsåret 2023/24*. (2024).

elever som är födda utomlands⁸⁸ var 18 procent. Det här skiljer sig från fördelningen i grundskolan samma läsår där till exempel andelen elever som är födda utomlands var 12 procent.⁸⁹ 356 elever, vilket motsvarar 2,2 procent, i anpassade grundskolan var nyinvandrade läsåret 2023/24.⁹⁰

Elever som läser svenska som andraspråk var knappt 10 procent, vilket är lägre än motsvarande andel inom grundskolan som är knappt 14 procent.⁹¹

4.4.3 Elever i sameskolan

Sameskolan hade 195 elever läsåret 2023/24. Det är tio elever fler än föregående läsår, då 185 elever var inskrivna i skolformen. Läsåret 2023/2024 var andelen flickor i sameskolan 59 procent och andelen pojkar var 41 procent.⁹²

4.4.4 Elever och deltagande i svenska som andraspråk i specialskolan

Läsåret 2023/24 gick 764 elever i specialskolan, vilket är en minskning från föregående år med tre procentenheter. Annars har antalet elever i specialskolan ökat kontinuerligt sedan läsåret 2012/13. Läsåret 2023/24 var första gången som fler elever gick i riksskolorna (386 elever). I regionskolorna gick samma år 378 elever. Detta innebär att knappt 51 procent av specialskolans elever gick i riksskolorna under läsåret 2023/24.⁹³

62 procent av eleverna i specialskolan var pojkar, vilket kan jämföras med grundskolan där 51 procent var pojkar. I riksskolorna var 68 procent av eleverna pojkar och i regionskolorna var 56 procent pojkar. Samma läsår var något mindre än hälften av eleverna i specialskolan födda i Sverige med minst en förälder född i Sverige. 26 procent av eleverna var födda i Sverige med utrikes födda föräldrar och andelen som var födda utomlands var 28 procent. Detta skiljer sig

⁸⁸ Elever med okänd bakgrund ingår i denna kategori enligt Skolverket. *Elever i grundsärskolan. Läsåret 2022/23*. (2023).

⁸⁹ Skolverket. *Elever i anpassade grundskolan. Läsåret 2023/24*. (2024).

⁹⁰ Inkommen uppgift från Skolverket 2024-08-14.

⁹¹ Skolverket. *Elever i anpassade grundskolan. Läsåret 2023/24*. (2024).

⁹² Skolverket. *Elever och skolenheter i grundskolan. Läsåret 2023/24*. (2024).

⁹³ Skolverket. *Elever i specialskolan. Läsåret 2023/24*. (2024).

relativt mycket från hur det såg ut i grundskolan, där en lägre andel elever var födda i Sverige med en utlandsfödd förälder eller födda utomlands, 15 procent respektive 12 procent.⁹⁴ 27 elever, vilket motsvarar 3,5 procent, i specialskolan var nyinvandrade läsåret 2023/24.⁹⁵

Andelen elever som läser svenska som andraspråk har ökat markant under de senaste två läsåren. 126 elever deltog i undervisningen läsåret 2023/24. Endast elever på riksskolor deltog⁹⁶ i undervisningen i svenska som andraspråk.⁹⁷

4.4.5 Elever och deltagande i svenska som andraspråk i gymnasieskolan

367 000 elever läste en utbildning i gymnasieskolan läsåret 2023/24, varav 330 000 läste ett nationellt program. Detta innebar en ökning av antalet elever i gymnasieskolan för sjunde året i rad. Jämfört med föregående läsår ökade antalet elever med 2 580, vilket motsvarade knappt en procent. Antalet elever ökade mest på yrkesprogrammen men även på de högskoleförberedande programmen syntes en ökning. Av eleverna på nationella program var det 33 procent som läste ett yrkesprogram och 67 procent som läste ett högskoleförberedande program. Läsåret 2023/24 gick 179 000 kvinnor och 188 000 män i gymnasieskolan. Över tid har antalet män varit något större än antalet kvinnor. Till läsåret 2016/17 ökade denna skillnad ytterligare, vilket berodde på att en stor andel av de ungdomar som invandrade till Sverige 2015 var män. Under de kommande läsåren beräknar Skolverket en fortsatt ökning av antalet elever i gymnasieskolan med ungefär 20 000 elever till läsåret 2028/29.⁹⁸

36 633 elever gick ett introduktionsprogram läsåret 2023/24. Av dessa var 5 833 elever, vilket motsvarade 15,9 procent, nyinvandrade.⁹⁹ Antalet elever på introduktionsprogrammen minskade 2023/24 jämfört med föregående läsår. Detta hänger samman med att eleverna på introduktionsprogrammet språkintrödnad blev färre.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Inkommen uppgift från Skolverket 2024-08-14.

⁹⁶ Kursplanen för svenska som andraspråk saknas för döva och hörselskadade elever inom specialskolan. Dessa elever läser på regionskolor.

⁹⁷ Skolverket. *Elever i specialskolan. Läsåret 2023/24*. (2024).

⁹⁸ Skolverket. *Elever i gymnasieskolan. Läsåret 2023/24*. (2024).

⁹⁹ Inkommen uppgift från Skolverket 2024-08-14.

10 052 elever fick våren 2023 betyg i svenska som andraspråk 1, 9 293 elever fick betyg i svenska som andraspråk 2 och 8 742 elever fick våren 2023 betyg i svenska som andraspråk 3.¹⁰⁰ Enligt uppgift från Skolverket var det 6 106 av avgångseleverna som hade börjat på något av introduktionsprogrammen. Av dessa hade 3 300 (cirka 54 procent) något betyg i svenska som andraspråk.¹⁰¹

4.4.6 Elever och deltagande i svenska som andraspråk i anpassade gymnasieskolan

Läsåret 2023/24 gick 7 180 elever i anpassade gymnasieskolan, vilket motsvarade två procent av alla elever som läste en gymnasieutbildning. För sjunde året i rad ökade antalet elever i skolformen. Ungefär 40 procent var kvinnor. 4 160 elever var registrerade på ett nationellt program och 3 020 elever var registrerade på ett individuellt program.¹⁰²

39 procent av eleverna i anpassade gymnasieskolan hade utländsk bakgrund. 117 elever, vilket motsvarade 1,6 procent, var nyinvandrade. Av det totala antalet elever i skolformen deltog 335 elever i svenska som andraspråk. Jämfört med läsåret 2014/15 har andelen elever som läser svenska som andraspråk ökat från cirka en till fem procent.¹⁰³

4.5 Måluppfyllelse i olika skolformer

4.5.1 Måluppfyllelse i grundskolan

Elevernas resultat har i hög grad samband med elevernas socioekonomiska bakgrund. Den socioekonomiska bakgrunden är också en faktor som har ökat i betydelse det senaste decenniet. Skillnaderna i resultat som kan relateras till socioekonomisk bakgrund är större i Sverige än i de övriga nordiska länderna, visar internationella studier. För vissa ämnen och årskurser är skillnaderna i Sverige större än genomsnittet för de deltagande EU- och OECD-länderna.¹⁰⁴ Resultaten för de elever som inte alltid talar svenska hemma har för-

¹⁰⁰ Skolverket. *Elever i gymnasieskolan. Läsåret 2023/24*. (2024).

¹⁰¹ Inkommen uppgift från Skolverket 2024-08-14.

¹⁰² Skolverket. *Elever i anpassade gymnasieskolan. Läsåret 2023/24*. (2024).

¹⁰³ Skolverket. *Elever i anpassade gymnasieskolan. Läsåret 2023/24*. (2024).

¹⁰⁴ Skolverket. *TIMSS 2019. Svenska elevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv* (2020).

sämrats, medan de elever som alltid talar svenska hemma presterar på samma nivå som 2016. Resultatskillnaderna i läsförståelse mellan skolor med olika elevsammansättning är nu större i Sverige än i övriga nordiska länder och större än genomsnittet i EU- och OECD-länder.¹⁰⁵

Våren 2023 var 85,2 procent av eleverna som gick ut grundskolan behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Det var i nivå med föregående läsår då motsvarande andel var 85 procent. Drygt 17 900 elever (14,8 procent) saknade behörighet till något av gymnasieskolans nationella program. Våren 2023 var 85,8 procent av flickorna och 84,6 procent av pojkarna behöriga till något av gymnasieskolans nationella program. Andelen behöriga flickor har varit högre än andelen behöriga pojkar sedan 1998 när Skolverkets mätserie startade. Skillnaden i behörighet mellan flickor och pojkar har dock aldrig varit så liten som våren 2023.¹⁰⁶

Det finns tydliga skillnader i behörighet när elever med migrationsbakgrund jämförs med övriga elever. Nio av tio elever födda i Sverige med minst en förälder född i Sverige var våren 2023 behöriga till gymnasieskolans nationella program. Bland elever med utländsk bakgrund som är födda i Sverige, eller som har kommit till Sverige före ordinarie skolstart, var drygt åtta av tio behöriga. Bland nyinvandrade elever som har kommit till Sverige i högre skolålder var andelen behöriga till nationellt program betydligt lägre (34,3 procent). Bland elever med svensk bakgrund var andelen behöriga till gymnasieskolan våren 2023 i nivå med motsvarande elevgrupp våren 2022. Bland elever med utländsk bakgrund var en något högre andel behöriga till gymnasieskolan våren 2023, jämfört med våren 2022. Ökningens storlek varierade beroende på hur länge eleverna varit i Sverige och var störst för de grupper som kommit till Sverige efter ordinarie skolstart.¹⁰⁷

Elever med svensk bakgrund hade högre genomsnittlig betygs-poäng (14,8) än elever med utländsk bakgrund (13,5). Kvinnor med svensk bakgrund hade högst genomsnittlig betygs-poäng (15,4) följt av män med svensk bakgrund (14,2) och kvinnor med utländsk bak-

¹⁰⁵ Skolverket. *PIRLS 2021. Läsförståelse hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv* (2023).

¹⁰⁶ Skolverket. *Slutbetyg i grundskolan. Våren 2023*. (2023).

grund (14,1). Lägst betygspoäng hade män med utländsk bakgrund (12,9).¹⁰⁸

Måluppfyllelse i svenska som andraspråk i grundskolan

17 099 elever fick betyg i svenska som andraspråk i årskurs 9 läsåret 2023/24. Av dessa fick 27,7 procent streck eller betyget F. För flickor var motsvarande andel 24,4 procent och för pojkar var andelen 30,4 procent. Motsvarande siffra för nyinvandrade elever var 62,5 procent.¹⁰⁹ Bland nyinvandrade elever som läste svenska som andraspråk och fick betyg i årskurs 6, fick 66,5 procent streck eller betyget F vårterminen 2023.¹¹⁰

Statistik som utredningen inhämtat från SCB om elever med slutbetyg i årskurs 9 åren 2013–2023, visar att 35 procent av alla elever fick betyget F i svenska som andraspråk. Motsvarande siffra för nyinvandrade elever var 58 procent. För elever som påbörjat sin utbildning i Sverige vid 13-års ålder eller senare var andelen som fått F över 60 procent. Det kan jämföras med elever som påbörjat sin skolgång i Sverige vid 7–9 års ålder, där andelen med F var 15 procent.¹¹¹

4.5.2 Måluppfyllelse i specialskolan

70 elever avslutade specialskolans årskurs 10 vårterminen 2023. Av dessa var 44 pojkar och 26 flickor. Vårterminen 2023 var drygt 40 procent av eleverna behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram. Ungefär lika stor andel var behöriga till något av de högskoleförberedande programmen.

Elevernas genomsnittliga meritvärde i specialskolan var 144,6 poäng våren 2023.¹¹²

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Sveriges officiella statistik. *Tabell 7A-7C. Elever, samtliga med betyg enligt de mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i årskurs 9. 2023/24.* (2024).

¹¹⁰ Sveriges officiella statistik. *Tabell 11A-11C. Elever, nyinvandrade, med betyg enligt de mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i årskurs 6. Vårterminen 2023.* (2023).

¹¹¹ Beställd statistik från Statistiska centralbyrån om elever i årskurs 9. Inkommen från SCB 2024-07-05.

¹¹² Sveriges officiell statistik. *Tabell 1. Betyg i årskurs 10 specialskolan. Läsåret 2022/23.* (2023).

4.5.3 Måluppfyllelse i gymnasieskolan

Drygt tre av fyra elever födda i Sverige med minst en förälder född i Sverige tog 2022 examen inom tre år. Bland elever födda utomlands, eller födda i Sverige med båda föräldrarna födda utomlands, var motsvarande andel knappt hälften. Jämfört med före pandemin är det en ökning för båda grupperna, men ökningen har planat ut något mot slutet av perioden. Ökningen bland elever med utländsk bakgrund kan delvis bero på att eleverna gått längre tid av sin utbildning i Sverige jämfört med tidigare.¹¹³ Våren 2022 lämnade nära var tredje elev gymnasieskolan utan en examen.¹¹⁴ Andelen elever som gick ut gymnasieskolan med grundläggande behörighet för vidare universitets- och högskolestudier ökade åren 2014–2019. Denna ökning har nu stannat av. Mellan åren 2020–2022 har andelen elever som lämnar gymnasieskolan med grundläggande högskolebehörighet minskat.¹¹⁵

Våren 2022 slutförde 95 200 elever ett nationellt program med examen eller studiebevis om minst 2 500 poäng. Den genomsnittliga betygspoängen för samtliga dessa elever var 14,5 poäng. Den genomsnittliga betygspoängen har ökat med 0,5 poäng totalt under åren 2014–2022. Den genomsnittliga betygspoängen för samtliga 30 700 elever som slutförde yrkesprogram med examen eller studiebevis om minst 2 500 poäng våren 2022 var 13,3. Den genomsnittliga betygspoängen för de 65 500 elever som slutförde högskoleförberedande program med examen och studiebevis om minst 2 500 poäng våren 2022 var 15,0.

Det är i gymnasieskolan som helhet vanligare att kvinnor uppnår examen inom tre år jämfört med män men statistiken skiljer sig mellan programtyper. Examensåret 2023 var andelen kvinnor som tog examen inom tre år från nationella program 81,4 procent. Motsvarande siffra för män var 78,1 procent. På de högskoleförberedande programmen var det 83,5 procent av kvinnorna som uppnådde examen efter tre år. För männen var motsvarande siffra 79,1 procent. På yrkesprogrammen var det tvärtom männen som i något högre utsträckning uppnådde examen (76,4 procent), jämfört med kvinnorna (75,1 procent). Andelen män med examen inom tre år

¹¹³ Skolverket. *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023*. (2023).

¹¹⁴ I gymnasieskolan som helhet, dvs. inräknat elever från såväl nationella program som introduktionsprogram.

¹¹⁵ Skolverket. *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023*. (2023).

hade ökat något år 2023 jämfört med år 2022 på båda programtyperna, och andelen kvinnor med examen hade minskat något år 2023 jämfört med år 2022 på båda programtyperna.¹¹⁶

Elever som har minst en förälder med eftergymnasial utbildning tar i högre grad gymnasieexamen inom tre år. Nära fyra av fem elever med minst en förälder med eftergymnasial utbildning tog 2022 gymnasieexamen inom tre år. Bland elever vars föräldrar har förgymnasial utbildning var motsvarande andel endast drygt var tredje elev.¹¹⁷

Hösten 2020 började 114 300 ungdomar gymnasieskolan i år 1, varav 14 300 på ett introduktionsprogram. Tre år senare (våren 2023) hade 77 procent av dessa elever slutfört utbildningen i gymnasieskolan med gymnasieexamen (70,8 procent) eller ett studiebevis om 2 500 poäng (6,2 procent).¹¹⁸ Skolverkets uppföljningar visar att efter fem år har knappt hälften av eleverna som börjar på ett introduktionsprogram övergått till ett nationellt program och drygt 20 procent har också tagit examen efter fem år. För eleverna som började ett introduktionsprogram hösten 2018 och följdes upp efter fem år, våren 2023, var det 43,9 procent som övergått till ett nationellt program. Av dem som började 2018 var det 21,9 procent som också tagit examen.¹¹⁹ Tidigare studier har visat att elever som gått ett introduktionsprogram är sysselsatta i hög utsträckning. Enligt en rapport från Skolverket från 2019 var 74 procent av eleverna som börjat på introduktionsprogram sysselsatta, antingen i förvärvsarbete eller studier, fem år efter att eleverna börjat på ett introduktionsprogram. För elever som gått nationella program var andelen sysselsatta 90 procent. Studien visade också på programeffekter. Elever med liknade betyg från grundskolan som läser introduktionsprogram med yrkesinriktning har en högre sysselsättning efter sina studier jämfört med elever som läser individuellt alternativ.¹²⁰

¹¹⁶ Skolverket. *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2023*. (2023).

¹¹⁷ Skolverket. *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023*. (2023).

¹¹⁸ Skolverket. *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2023*. (2023).

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Skolverket. *Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt*. (2019).

Måluppfyllelse i svenska som andraspråk i gymnasieskolan

10 052 elever fick våren 2023 betyg i svenska som andraspråk 1¹²¹. Av dessa fick 1,5 procent betyget F. Den genomsnittliga betygs-poängen var för hela gruppen 13,4. Uppdelat på kön visar statistiken att kvinnor hade en högre genomsnittlig betygs-poäng (14,1) än män (12,8).

9 293 elever fick våren 2023 betyg i svenska som andraspråk 2. Av dessa fick 4,9 procent betyget F. Den genomsnittliga betygs-poängen för hela gruppen var 13,5. För kvinnor var den genomsnittliga betygs-poängen 14,1 och för män 12,8.

8 742 elever fick våren 2023 betyg i svenska som andraspråk 3. Av dessa fick 10,6 procent betyget F. Den genomsnittliga betygs-poängen för hela gruppen var 12,5. För kvinnor var den genomsnittliga betygs-poängen 13,2 och för män 11,7.¹²²

Enlig uppgift från Skolverket var det 6 106 av avgångseleverna som börjat på något av introduktionsprogrammen. Av dessa hade 3 300 (cirka 54 procent) något betyg i svenska som andraspråk.¹²³

4.5.4 Måluppfyllelse i anpassade grund- och gymnasieskolan

Elever i anpassade grundskolan som läser ämnen får betyg om eleven eller elevens vårdnadshavare begär det. Betygssteget F används inte i anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan.¹²⁴ På de nationella programmen i anpassade gymnasieskolan får eleverna betyg på varje avslutad kurs och på gymnasiearbetet i anpassade gymnasieskolan. Efter att eleven avslutat ett nationellt eller individuellt program utfärdas ett gymnasiebevis avseende anpassad

¹²¹ Ämnet svenska som andraspråk innehåller kurserna svenska som andraspråk 1, svenska som andraspråk 2 och svenska som andraspråk 3. Svenska som andraspråk 1 ingår obligatoriskt på alla nationella program i gymnasieskolan. På de högskoleförberedande programmen ingår även kurs 2 och 3 obligatoriskt för alla elever. Minst betyget E i kurs 1, 2 och 3 krävs för grundläggande högskolebehörighet. Fr o m den 1 juli 2025 tillämpas en ny ämnesplan för ämnet svenskaspråk i vilken ämnet är indelat i tre nivåer i stället för kurser.

¹²² Sveriges officiella statistik. *Gymnasieskolan. Tabell 6. Kursbetyg i svenska och svenska som andraspråk.* (2023).

¹²³ Inkommen uppgift från Skolverket 2024-08-14.

¹²⁴ Skolverket, *Betyg i anpassade grundskolan*, <https://www.skolverket.se/undervisning/anpassade-grundskolan/betyg-i-anpassade-grundskolan>. [Hämtad 2024-05-27].

gymnasieskola.¹²⁵ Skolverket samlar inte in och redovisar uppgifter om betyg i de anpassade skolformerna.¹²⁶

4.6 Lärare i svenska som andraspråk

Skolverkets statistik har över åren visat att andelen lärare som är behöriga att undervisa är lägre i svenska som andraspråk jämfört med andra ämnen. Läsåret 2023/24 var 55 procent av lärarna i svenska som andraspråk behöriga i grundskolans år 7–9. I gymnasieskolan var andelen behöriga lärare i svenska som andraspråk 51,3 procent läsåret 2023/24. Jämfört med det föregående läsåret ökade dock andelen behöriga lärare mest i bland annat svenska som andraspråk.¹²⁷ Många som undervisar i detta ämne har en pedagogisk högskoleexamen men saknar behörighet i svenska som andraspråk.¹²⁸

Behörigheten är högre hos kommunala huvudmän än hos enskilda huvudmän. Det finns även en skillnad mellan storstads- och landsbygdskommuner. Kommunala grundskolor i storstäder har i genomsnitt en högre andel behöriga lärare än kommunala skolor i landsbygden. I Skolverkets senaste lägesbedömning konstaterades att bristen på lärare är ojämnt fördelad i landet och mellan skolor och att lärarbristen särskilt drabbar elever med mindre gynnsamma förutsättningar.¹²⁹

Antalet elever per lärare skiljer sig åt mellan skolformerna. Lärartätheten är högst i specialskolan, anpassade gymnasieskolan och anpassade grundskolan där antalet elever per lärare var mellan 2,9 och 4,2 läsåret 2023/24. I grund- och gymnasieskolan var motsvarande siffra 12,0 respektive 12,3 elever per lärare.¹³⁰

¹²⁵ Skolverket, *Sätta betyg i anpassade gymnasieskolan*, <https://www.skolverket.se/undervisning/anpassade-gymnasieskolan/betyg-i-anpassade-gymnasieskolan/satta-betyg-i-anpassade-gymnasieskolan>. [Hämtad 2024-05-27].

¹²⁶ Enligt inkommen uppgift från Skolverket 2024-05-28 samlas inte betygsuppgifter in för anpassade grundskolan då det inte är obligatorisk att sätta betyg i den skolformen. Gällande anpassade gymnasieskolan har Skolverket inte haft tillgång till individdata förrän 2019 och därefter har myndigheten utvecklat statistik på olika sätt. Skolverket utreder enligt uppgift till utredningen en eventuell ny insamling av betyg från och med att reformen Gy25 träder i kraft.

¹²⁷ Skolverket. *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildningen Läsåret 2023/24*. (2024).

¹²⁸ Skolverket. *Läraryggnos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*. (2021).

¹²⁹ Skolverket. *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023*. (2023).

¹³⁰ Skolverket. *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildningen Läsåret 2023/24*. (2024).

Skolverkets lärarprognos från 2021 visar att rekryteringsbehovet¹³¹ i olika ämnen skiljer sig åt. I grundskolans årskurs 7–9 beräknas behovet av lärare minska med 300 heltidstjänster, från 28 800 år 2020 till 28 500 år 2035, en minskning med en procent. Lärarbehovet i de olika ämnena beräknas minska i samma takt, med undantag av behovet av lärare i svenska som andraspråk som följer utvecklingen av antalet utrikes födda elever. Drygt 20 procent av lärarna i svenska som andraspråk antas behöva ersättningsrekryteras den första femårsperioden mellan 2021–2025¹³² i grundskolans årskurs 7–9.¹³³

Behovet av lärare i gymnasieskolans olika ämnen beräknas ha samma ökningstakt, med undantag av lärare i svenska som andraspråk. År 2020 uppgick antalet lärare i svenska som andraspråk till omkring 1 100, omräknat till heltidstjänster. Behovet av lärare i svenska som andraspråk har minskat sedan år 2016 då antalet lärare i detta ämne var cirka 2 000. Nedgången bedöms fortsätta och under den första prognosperioden, år 2021–2025, beräknas behovet av lärare i svenska som andraspråk minska till omkring 750 heltidstjänster. För gymnasieskolan bedöms det därför inte finnas något rekryteringsbehov av lärare i svenska som andraspråk fram till 2025.

Examinationsbehovet, alltså hur många lärare som årligen måste examineras för att täcka rekryteringsbehovet, skiljer sig också åt mellan ämnen. I Skolverkets prognos tas hänsyn till *lärarbenägenheten*, dvs. hur stor andel av de examinerade lärarna som börjar arbeta som lärare och stannar kvar i läraryrket under minst några år, samt hur stor *tjänstgöringsomfattning* lärarna antas ha i de olika ämnena. Under femårsperioden 2021–2025 beräknas examinationsbehovet i svenska som andraspråk vara nära 95 lärare årligen för

¹³¹ Att rekryteringsbehovet skiljer sig mellan olika ämnen beror på lärarnas åldersstruktur och därmed hur många som väntas gå i pension under prognosperioden. Skillnaderna beror även på att ersättningsrekryteringen av visstidsanställda som saknar pedagogisk högskoleexamen skiljer sig mellan olika ämnen.

¹³² Skolverket skriver i sin prognos att då prognosen över antal som invandrar är osäker, framför allt på lång sikt, redovisas behovet av lärare i svenska som andraspråk endast för den första femårsperioden.

¹³³ Skolverket. *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.* (2021).

grundskolan medan det inom gymnasieskolan inte bedöms finnas något examinationsbehov fram till år 2025.¹³⁴

Läsåret 2019/20 var det totalt 3 030 personer som avlade en ämneslärarexamen eller motsvarande äldre lärarexamen. Av dessa tog 970 en examen mot årskurs 7–9 och 2 060 en examen mot gymnasieskolan. Drygt 200 av de examinerade hade svenska som andraspråk i sin examen mot grundskolans senare år eller gymnasieskolan. Andelen examinerade med svenska som andraspråk i ämneslärarexamen eller äldre lärarexamen mot grundskolans senare år eller gymnasieskolan ökade kontinuerligt mellan 2010/11 – 2019/20.

4.7 Insatser för att stärka nyanländas lärande

Skolverket har sedan 2015 ett uppdrag¹³⁵ från regeringen om att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska. Syftet är att stärka huvudmännens förmåga att erbjuda barn och elever som är nyanlända, eller har annat modersmål än svenska, en utbildning av hög och likvärdig kvalitet.¹³⁶ Skolverket erbjuder också stöd till huvudmän, rektorer, lärare och andra målgrupper i samtliga skolformer från förskola till vuxenutbildning.

¹³⁴ Skolverket. *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.* (2021). Enligt uppgift från Skolverket inkommen 2024-08-12, är utgångspunkten i prognosen att år 2021 var andelen behöriga lärare i ämnet svenska som andraspråk i gymnasieskolan 35 procent och dessutom hade 58 procent av lärarna en pedagogisk högskoleexamen (men var inte behöriga). I prognosen antas dessa lärare arbeta kvar i gymnasieskolan, men lärarna som inte är behöriga behöver någon form av behörighetsgivande fortbildning. Skolverket menar att dessa lärare är en relativt stor del av den aktuella lärarkategorin och att det är viktigt att notera som en del av utmaningen som det innebär att säkerställa tillgången till legitimerade och behöriga lärare och att examinera nya lärare.

¹³⁵ Detta uppdrag ersattes delvis av ett annat uppdrag i april 2024: *Uppdrag om riktade insatser för högre kunskapsresultat och ökad måluppfyllelse.* U2024/01164. Detta nya uppdrag ersätter delvis det av regeringen den 14 november 2019 beslutade uppdraget till Statens skolverk om samverkan för bästa skola (U2019/03786) och delvis det uppdrag som beslutades samma dag om att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska (U2019/03787).

¹³⁶ Skolverket. *Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska.* (2023).

4.7.1 Kartläggningsmaterial för bedömning av nyanlända elevers kunskaper

En nyanländ¹³⁷ elevs kunskaper ska bedömas om en sådan bedömning inte är uppenbart onödig.¹³⁸ Bedömningen ska göras skyndsamt.¹³⁹ Resultatet av bedömningen av elevens kunskaper ska beaktas vid beslut om placering i årskurs och undervisningsgrupp.¹⁴⁰ Till stöd för bedömningen finns Skolverkets kartläggningsmaterial för bedömning av nyanlända elevers kunskaper. Materialet är avsett att användas för elever i grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan och specialskolan men kan även användas för nyanlända elever i inom gymnasieskolans introduktionsprogram. Materialet innehåller tre steg. De två första stegen är obligatoriska att använda i grundskolan och motsvarande skolformer.

Kartläggningen i steg 1 ger skolan en bild av elevens språk, tidigare skolgång, intressen och förväntningar utifrån elevens och vårdnadshavarens egna uppfattningar och beskrivningar. Steg 2, *litteracitet*, kartlägger hur eleven använder sitt eller sina språk i olika sammanhang. Även numeracitet ingår i steg 2. Resultatet av kartläggningen, tillsammans med elevens ålder och personliga förhållanden i övrigt, ligger till grund för rektorns beslut om elevens placering i årskurs och undervisningsgrupp.¹⁴¹ Kartläggningen ligger också till grund för planeringen av elevens fortsatta undervisning och hur undervisningstiden ska fördelas mellan ämnena. Kartläggningsmaterialets tredje steg riktar sig till den undervisande ämnesläraren och är tänkt att genomföras på den skola där eleven placerats. Med hjälp av materialet får läraren syn på vilka kunskaper elever har inom ett specifikt ämne. Läraren får på så sätt bättre möjlighet att planera elevens fortsatta undervisning. Det tredje steget är frivilligt för skolan att använda, men ger ett gott stöd för ämneslärare i att planera undervisningen utifrån var eleven befinner sig i sin kunskapsutveckling. I kartläggningsmaterialets tredje steg ingår ämnena bild,

¹³⁷ Med nyanländ avses i skollagen den som har varit bosatt utomlands, nu är bosatt i Sverige, och som har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år. En elev ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet. (3 kap. 12 a § skollagen).

¹³⁸ 3 kap. 12 c § skollagen.

¹³⁹ 3 kap. 12 d § skollagen.

¹⁴⁰ 3 kap. 12 d § skollagen och prop. 2014/15:45 *Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång*, s. 27–28 och 61.

¹⁴¹ Skolverket. *Uppföljning av obligatoriska kartläggningsmaterial i förskoleklass och bedömningsstöd i årskurs 1*. (2021).

biologi, engelska, fysik, geografi, hem- och konsumentkunskap, historia, idrott och hälsa, kemi, matematik, moderna språk, musik, religionskunskap, samhällskunskap, slöjd och teknik.¹⁴²

4.7.2 Obligatoriska bedömningsstöd

Garantin för tidiga stödinsatser¹⁴³ finns för att skolor tidigt ska uppmärksamma elever som riskerar att inte uppfylla kriterier för bedömning av kunskaper i svenska, svenska som andraspråk eller matematik.¹⁴⁴ Elevers kunskapsutveckling ska följas och främjas systematiskt i förskoleklass och lågstadiet¹⁴⁵. Som stöd för en likvärdig bedömning ska nationella material användas.¹⁴⁶ Det är obligatoriskt att genomföra

- kartläggningsmaterialen *Hitta språket* och *Hitta matematiken* på höstterminen i förskoleklass,
- nationella bedömningsstöd på höst- och vårtermin i åk 1, och
- nationella prov på vårterminen i åk 3 (åk 4 i specialskolan)¹⁴⁷.

Som ett komplement till kartläggningsmaterialet för förskoleklassen finns *Stöd för kartläggning av flerspråkiga elever i förskoleklass*. Stöd-materialet, som är frivilligt, riktar sig till lärare i förskoleklass som undervisar elever som är nya i det svenska språket respektive elever som inte har kommit så långt i sin andraspråksutveckling i svenska.

Utöver de obligatoriska bedömningsmaterialen finns även frivilliga material som syftar till att stödja läraren i bedömningen, och, i förekommande fall, betygssättning samt att tydliggöra progressionen i elevernas språkutveckling. *Nya Språket lyfter*¹⁴⁸ är ett be-

¹⁴² Skolverket, *Kartläggning av nyanlända elevers kunskaper*, <https://www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/bedomning-i-grundskolan/bedomning-av-nyanlanda-elevers-kunskaper-i-grundskolan/kartlaggningsmaterial-for-nyanlanda-elever-i-grundskolan>. [Hämtad 2024-11-27].¹⁴³ 3 kap. 4 § skollagen.

¹⁴⁴ Prop. 2017/18:195. *Läsa, skriva, räkna - en garanti för tidiga stödinsatser*.

¹⁴⁵ Fr o m den 1 juli 2024 gäller garantin för tidiga stödinsatser även anpassade grundskolan.

¹⁴⁶ Nya nationella bedömningsstöd i svenska, svenska som andraspråk och matematik blev obligatoriska att använda i årskurs 1 och 3 den 1 juli 2024. Skolverket, *Stärkt undervisning för elever i anpassade skolorformer*, <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/forandringar-inom-skolorn/nyanlandade-skolorformer>. [Hämtad 2024-08-08].

¹⁴⁷ I anpassade grundskolan genomförs inte nationella prov.

¹⁴⁸ Skolverket, *Nya språket lyfter*, <https://www.skolverket.se/publikationsserier/ovrigt-material/2023/nya-sprak-lyfter>. [Hämtad 2024-08-08].

dömningsstöd för lärare i ämnena svenska och svenska som andraspråk i årskurs 1–6 i grundskolan och sameskolan samt i årskurs 1–7 i specialskolan och kan användas i samarbetet med modersmåls-lärare. Materialet är ett stöd för bedömningen av elevers språkliga förmågor i enlighet med kursplanerna i de båda svenskämnen.

Bygga svenska är ett bedömningsmaterial som hjälper lärare i grundskolan och gymnasieskolan att följa nyanlända elevers språkutveckling. Bedömningsmaterialet innehåller en bedömningsmodell med beskrivningar av elevens språkutveckling i svenska i fem steg, från nybörjare till avancerad nivå. Bygga svenska är inte relaterat till kursplanen i svenska som andraspråk utan beskriver utvecklingen av ett skolspråk. Bygga svenska vänder sig till alla lärare som undervisar nyanlända elever i grundskolan och i gymnasieskolans introduktionsprogram. Det kan även användas när elever har nått en avancerad nivå i sin språkutveckling och till övervägande del deltar i ordinarie undervisning.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Skolverket, *Bygga svenska – material för bedömning av nyanlända elevers språkutveckling*, <https://www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/bedomning-i-grundskolan/bedomning-av-nyanlanda-elevers-kunskaper-i-grundskolan/bedomningsstod-for-nyanlanda-elever-i-grundskolan>. [Hämtad 2024-08-08].

5 Svenska som andraspråk – problem och behov av förändringar

I detta kapitel redogörs för de problem som har identifierats gällande undervisningen i svenska som andraspråk i olika skolformer för elever som är nybörjare i svenska språket. Därefter redogörs för utredningens slutsatser när det gäller behov av förändringar för denna undervisning. Den fullständiga argumentationen för utredningens slutsatser, ställningstaganden och förslag finns i kapitel 8.

5.1 Problembild – ämnet svenska som andraspråk möter inte behoven hos elever som är nybörjare i svenska språket

Nyanlända elever i grundskolan och motsvarande skolformer som är nybörjare i svenska språket ska enligt dagens reglering följa kursplanen i svenska som andraspråk. Eftersom kursplanen är stadiindelad betyder det att eleven följer kursplanen med det innehåll och de betygskriterier som gäller för det stadium och den årskurs som eleven tillhör. För en nyanländ elev som kommer i de senare skolåren innebär det att eleven, utan kunskaper i svenska språket, följer en kursplan som är skriven för elever som kommit långt i sin andraspråkutveckling. Elever som är nyanlända ska alltså läsa svenska som andraspråk enligt samma kursplan och bedömas enligt samma betygskriterier som elever som har varit i Sverige en längre tid eller är födda i Sverige.

5.1.1 Problembeskrivning i tidigare granskningar och utredningar

Situationen för elever som är nybörjare i svenska språket har tagits upp i flera tidigare utredningar och granskningar. Till exempel konstaterade Statens skolverk (Skolverket) i studien *Svenska som andraspråk i praktiken*¹ att lärare tycker att det är svårt att undervisa nyanlända elever i grundskolans högre årskurser utifrån kursplanen i svenska som andraspråk. Flera lärare som intervjuades i studien upplevde att innehållet i kursplanen inte är anpassat för elever som är nybörjare i svenska.²

I utredningen *Fler elever ska nå behörighet till gymnasiet*³ framhölls också att befintliga kursplaner för svenskämnen inte tillgodoser de skiftande behov som elever inom den svenska skolan har. I betänkandet konstaterade utredningen att det saknas skrivningar om grundläggande språkinläring i kursplaner för de högre årskurserna i grundskolan liksom i ämnesplanerna för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Utredningen föreslog att en särskild utredare skulle ges i uppdrag att göra en bred översyn av svenskämnen och att översynen bland annat skulle innehålla en analys av nyanlända elevers behov av svenska som nybörjarspråk.

Regeringen uppdrog 2020 åt Skolverket att göra en bred översyn av svenskämnen⁴. Syftet med översynen var att alla elever skulle få bättre förutsättningar att utveckla sina kunskaper i och om det svenska språket samt bättre förutsättningar att nå utbildningens mål. Skolverket skulle i översynen av styrdokumentet säkerställa att utbildningen i svenska språket också riktar sig till de elever som är nybörjare i svenska inom respektive skolform. Skolverket konstaterade i översynen att den befintliga kursplanen för svenska som andraspråk inte möter behoven hos elever som är nybörjare i svenska språket. För att möta dessa behov föreslog Skolverket att kursplanerna i ämnet svenska som andraspråk för grundskolan och motsvarande skolformer skulle utökas med en ny del i ämnet, benämnd grundläggande svenska som andraspråk. Skolverket bedömde att en ny grundläggande del inom ämnet svenska som andraspråk som

¹ Skolverket. *Svenska som andraspråk i praktiken* (2018).

² Ibid.

³ SOU 2017:54. *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet*. Stockholm: Elanders.

⁴ Utbildningsdepartementet. *Uppdrag om en bred översyn av svenskämnen*. U2020/05524. Skolverkets uppdrag redovisades för regeringen i maj 2022.

utformas efter de förutsättningar och behov som finns hos elever som är nybörjare i språket skulle innebära att kursplanen blir ett bättre verktyg för lärarna i deras planering och genomförande av undervisningen. Dessutom skulle förändringen innebära att eleverna får mer realistiska mål att sträva mot, ansåg myndigheten.⁵

Även i betänkandet *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet* efterlystes en analys av nyanlända elevers behov av svenska som nybörjarspråk.⁶ Utredningen gjorde bedömningen att nu gällande kursplaner för svenskämnen inte tillgodoser de skiftande behov som elever inom den svenska skolan har. I betänkandet konstaterades att kursplanen i svenska som andraspråk inte ger något stöd till lärare, varken när det gäller att bedöma kunskaperna hos elever som är nybörjare i svenska språket eller när det gäller hur undervisningen ska utformas för dem.⁷

Vidare har Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) konstaterat att ämnet svenska som andraspråk inte är anpassat för nybörjare i svenska språket. I rapporten *Strength Through Diversity's Spotlight Report for Sweden*⁸ påpekade OECD att ämnet svenska som andraspråk inte är utformat för elever med kort bakgrund i den svenska skolan. Enligt OECD är det därför viktigt att skapa egna kursplaner i svenska som andraspråk för nyanlända.

Slutligen kommenterades behovet av en kursplan anpassad för nybörjare i svenska språket i betänkandet *Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper*⁹ och i betänkandet *Kampen om tiden – mer tid till lärande*.¹⁰

Den sammantagna bilden utifrån redovisade utredningar och granskningar är att innehållet i kursplanerna för svenska som andraspråk inte är anpassat för elever som är nybörjare i svenska språket. Kursplanerna möter därför inte behoven hos dessa elever och ger inte heller stöd till lärarna avseende hur undervisningen ska läggas upp eller hur elevernas kunskaper ska bedömas.

⁵ Skolverket. *Redovisning av uppdrag om översyn av svenskämnen* (2022).

⁶ SOU 2017:54.

⁷ SOU 2017:54.

⁸ Cerna, L., Andersson, H., Bannon, M. och Borgonovi, F. *Strength Through Diversity's Spotlight Report for Sweden*. OECD Education Working Paper No. 194, 2019.

⁹ SOU 2020:43. *Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper*. Stockholm: Elanders.

¹⁰ SOU 2021:30. *Kampen om tiden – mer tid till lärande*. Stockholm: Elanders.

5.1.2 Problembeskrivning i forskning

Kursplanens bristande ändamålsenlighet har kommenterats även av forskare. Elisabeth Elmeroth framhöll i sin kritik av kursplanen för svenska som andraspråk att målen är i stort desamma i kursplanen för svenska som andraspråk som i kursplanen för ämnet svenska. Målen är ändamålsenliga enbart för elever som nått en avancerad nivå i sin andraspråksutveckling, menade Elmeroth. Undervisningsbehoven hos många elever i den heterogena gruppen andraspråks-elever, till exempel elever som är nybörjare i svenska språket, tillgodoses därmed inte inom svenska som andraspråk, enligt forskaren.¹¹ Även Anna Sahlée konstaterade i en avhandling från 2017 att ämnet inte är anpassat till nybörjare i språket.¹² Sahlée menade att ämnet är formulerat så att elever i ett tidigt skede med stor sannolikhet kommer att få ett underkänt betyg år efter år i ämnet. Dessa elever borde få se en progression i sitt lärande precis som nybörjare i vilket annat språk som helst, framhöll Sahlée.¹³

5.1.3 Utredningens iakttagelser

De svårigheter att utifrån befintliga kursplaner i svenska som andraspråk möta behoven hos elever som är nybörjare i svenska språket som beskrivs i ovan redovisade utredningar och granskningar bekräftar den bild som utredningen har fått vid skolbesök och i samråd. Den bristande ändamålsenligheten i kursplanerna för svenska som andraspråk gör det svårt för lärare att bedriva en undervisning som utgår från styrdokumentet och samtidigt är anpassad till nybörjar-elevens förutsättningar och behov. Utredningen har iakttagit att skolor och lärare, i brist på en ändamålsenlig kursplan, väljer olika lösningar för att skapa en fungerande undervisning för elever som är nybörjare i svenska språket. Det innebär att undervisningen för denna målgrupp kan se mycket olika ut i olika skolor. Utredningen kan konstatera att vissa skolor helt lagt kursplanen i svenska som andraspråk åt sidan eftersom man har bedömt att den inte går att använda för nybörjare. På dessa skolor har man i stället formulerat

¹¹ Elmeroth, E. Monokulturella studier av multikulturella elever. Att mäta och förklara skolresultat. *Pedagogisk Forskning i Sverige* 11 (3): 177–194, 2006.

¹² Sahlée, A. *Språket och skolämnet svenska som andraspråk: Om elevers språk och skolans språksyn* (Uppsala universitet, 2017).

¹³ *Ibid.*

en egen lokal kursplan. Andra skolor har utgått från kursplanen för svenska som andraspråk men anpassat innehållet till målgruppen. Åter andra har använt Skolverkets bedömningsmaterial *Bygga svenska*¹⁴ som utgångspunkt för planering och genomförande av undervisningen.

5.2 Behov av förändringar för elever som är nybörjare i svenska språket

Det är således väl belagt att de befintliga kursplanerna för svenska som andraspråk inte möter behoven hos elever som är nybörjare i svenska språket (se avsnitt 5.1 ovan) och att det därför behövs kursplaner som är anpassade för målgruppen. Utredningen har haft i uppdrag att utreda om detta nya innehåll i ämnet svenska som andraspråk ska konstrueras som en separat kursplan eller som en integrerad del i kursplanen för svenska som andraspråk, om betyg bör sättas samt om det bör sättas en tidsgräns för hur länge en elev kan följa en kursplan som är anpassad för nybörjare.¹⁵ Nedan följer en redogörelse för våra iakttagelser avseende dessa frågor.

5.2.1 Integrerad eller separat kursplan

Skolverket tog i redovisningen av översynen av svenskämnen¹⁶ inte ställning till om kursplaneinnehållet för nybörjare i svenska språket (i det följande benämnt *grundläggande svenska som andraspråk*) ska vara en del i den nuvarande kursplanen för svenska som andraspråk eller utgöra en separat kursplan inom ämnet svenska som andraspråk. När utredningen inom ramen för sitt arbete bett Skolverket om synpunkter på de två alternativen, separat eller integrerad kursplan, har myndigheten förordat en integrerad kursplan.¹⁷ Skolverket anser att grundläggande svenska som andraspråk som en integrerad del i kursplanen för svenska som andraspråk signalerar

¹⁴ Skolverket, *Bygga svenska – material för bedömning av nyanlända elevers språkutveckling*, <https://www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/bedomning-i-grundskolan/bedomning-av-nyanlanda-elevers-kunskaper-i-grundskolan/bedomningsstod-for-nyanlanda-elever-i-grundskolan>. [Hämtad 2024-08-08].

¹⁵ Utredningen har valt att benämna kursplanen för nybörjare i svenska språket grundläggande svenska som andraspråk. I det följande används detta namn.

¹⁶ Skolverket. *Redovisning av uppdrag om översyn av svenskämnen* (2022).

¹⁷ Samråd med Skolverket 2024-01-29.

ett sammanhållet system med sömlösa övergångar mellan grundläggande svenska som andraspråk och kursplanen för svenska som andraspråk. Myndigheten ser också en risk att det skulle bli en specifik grupp lärare som arbetar med den grundläggande kursplanen om den konstrueras som en separat kursplan och att eleven sedan får en ny lärare när eleven börjar följa kursplanen för svenska som andraspråk. En sådan organisation skulle motverka de smidiga övergångar som eftersträvas, anser Skolverket.

Även om Skolverket förordar en integrerad kursplan kan myndigheten ändå se fördelar med en separat kursplan. Det positiva med det senare alternativet är att syfte och mål kan skrivas specifikt för kursplanen i grundläggande svenska som andraspråk, vilket skulle kunna innebära ökad tydlighet menar myndigheten. Skolverket anser att båda alternativen skulle tjäna syftet att skapa en mer ändamålsenlig kursplan för elever som är nybörjare i svenska språket. Det viktiga är att kursplanen, separat eller integrerad, är en del av ämnet svenska som andraspråk, framhåller Skolverket.¹⁸

Nationellt centrum för svenska som andraspråk (NC) menar också att grundläggande svenska som andraspråk bör vara en del av kursplanen för svenska som andraspråk. De argument som framförs för detta ställningstagande är att lärarna inte ska behöva hålla reda på många olika styrdokument. Det räcker att läraren har en kursplan. NC menar att det finns en risk att två kursplaner uppfattas som att det är fråga om två olika ämnen, vilket i sin tur kan leda till att de får olika status.¹⁹ Det behöver, enligt NC, vara en sömlös övergång mellan grundläggande svenska och svenska som andraspråk. Undervisningen behöver ske inom ramen för en bred litteracitetsutveckling och styrdokumenten behöver stödja detta, anser NC.²⁰

I samråd som genomförts med huvudmän och rektorer förespråkas i stället en separat kursplan för grundläggande svenska som andraspråk. Flera menar att konstruktionen med en separat kursplan gör det tydligare att kursplanen är till för nybörjare i svenska språket. Majoriteten av de lärare som utredningen samrått med förordar också en separat kursplan. Ställningstagandet motiveras med att det blir ett tydligare och bättre verktyg för lärarna. Andra

¹⁸ Samråd med Skolverket 2024-03-18.

¹⁹ Samråd med Nationellt centrum för svenska som andraspråk 2024-01-31.

²⁰ Ibid.

framhåller att en separat kursplan skulle gynna eleverna genom att det blir lättare att synliggöra deras kunskapsutveckling.

5.2.2 Innehåll i grundläggande svenska som andraspråk

Det huvudsakliga syftet med att införa grundläggande svenska som andraspråk är att bättre tillgodose behoven hos elever som är nybörjare i svenska språket. Tanken är att när elever nått de kunskaper som grundläggande svenska som andraspråk syftar till att ge går eleven över till kursplanen för svenska som andraspråk. Först med ett godkänt betyg i svenska som andraspråk för årskurs 9 kan eleven göra sig behörig till nationella program i gymnasieskolan. Kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk och kursplanen för svenska som andraspråk är således inte parallella kursplaner utan en elev följer först kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk och därefter kursplanen för svenska som andraspråk.

Utöver att formulera syftet med att införa grundläggande svenska som andraspråk behöver frågan ställas vad denna kursplan bör innehålla, alltså vilka kunskaper grundläggande svenska som andraspråk bör syfta till att ge. Utredningens sammantagna intryck efter skolbesök och samråd med forskare och skolverksamma är att det finns många olika bilder av vilka kunskaper grundläggande svenska som andraspråk bör ge.

Det finns en samsyn när det gäller uppfattningen att innehållet i kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk bör inriktas på grundläggande språkfärdigheter (tala, lyssna, läsa och skriva). Det finns också en samsyn när det gäller uppfattningen att grundläggande svenska som andraspråk behöver vara årskursoberoende. Kursplanen ska kunna läsas av elever som är nybörjare i svenska språket oavsett ålder och det ska vara möjligt att gå från kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk direkt över till kursplanen för svenska som andraspråk för det skolar som eleven är placerad i.

I övrigt går meningarna isär när det gäller vilka kunskaper grundläggande svenska som andraspråk ska ge. Vissa ser grundläggande svenska som andraspråk som ett mycket grundläggande steg i elevers andraspråksutveckling och att kursplanen därför främst bör syfta till att få basala språkfärdigheter i det svenska språket på plats. Förespråkare för ett sådant syfte menar att grundläggande svenska som

andraspråk bör vara en kursplan som läses intensivt under några veckor eller månader. Därefter går eleven över till den befintliga kursplanen för svenska som andraspråk. Enligt detta synsätt bör grundläggande svenska som andraspråk också ha fokus på grundläggande läs- och skrivinlärning för att möta behoven hos elever som har kort eller ingen skolbakgrund och elever som inte är vana vid det latinska alfabetet.

Andra menar att grundläggande svenska som andraspråk behöver ge tillräckliga kunskaper för att eleven ska kunna gå över till kursplanen för svenska som andraspråk och där ha realistiska möjligheter att nå ett godkänt betyg. Förespråkare för detta synsätt argumenterar för att om skillnaden i kunskapsnivå mellan kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk och kursplanen för svenska som andraspråk blir för stor kvarstår de problem som behåftar det nuvarande systemet. Vissa menar att om grundläggande svenska som andraspråk endast ger mycket basala kunskaper kommer eleverna efter övergången till kursplanen för svenska som andraspråk fortfarande att vara nybörjare i svenska språket. De kommer då att läsa enligt en kursplan som inte är anpassad efter deras kunskapsnivå, dvs. precis det problem som införandet av grundläggande svenska som andraspråk syftar till att avhjälpa.

5.2.3 Betyg i grundläggande svenska som andraspråk

Skolverket bedömde i redovisningen av myndighetens översyn av svenskämnen att betyg inte bör sättas i grundläggande svenska som andraspråk. I stället bör läraren ge formativ återkoppling avseende elevers kunskapsutveckling.²¹ För att skapa goda förutsättningar för sådan återkoppling föreslog myndigheten ett stöd för bedömning av elevers andraspråksutveckling.²²

I de samråd som utredningen genomfört med Skolverket²³ vidhåller myndigheten att betyg inte bör sättas i grundläggande svenska som andraspråk. Formativ återkoppling är att föredra eftersom det gynnar elevens kunskapsutveckling, anser myndigheten.

Även NC framförde i utredningens samråd att betyg inte bör sättas i grundläggande svenska som andraspråk. Uppfattningen var

²¹ Skolverket. *Redovisning av uppdrag om översyn av svenskämnen* (2022).

²² *Ibid.*

²³ Samråd med Skolverket 2024-01-29 och 2024-03-18.

att elever sömlöst bör kunna gå över till nästa steg och att ett skriftligt omdöme som visar progression i elevernas lärande är mer lämpligt. En sådant omdöme behöver kopplas till ett stöd för bedömning av elevers kunskaper, ansåg NC.

I samråd med forskare framkommer olika uppfattningar. Vissa menar att det inte finns någon anledning att sätta betyg i grundläggande svenska som andraspråk. Denna del av ämnet bör ses som en förberedelse för att kunna följa kursplanen för svenska som andraspråk och där få ett betyg. Andra forskare menar att betyg kan fylla en funktion eftersom det första betyg en elev får är betydelsefullt för motivationen. Det bör i så fall sättas betyg enligt en förenklad betygsskala (godkänt eller icke godkänt). Ytterligare ett argument för betyg som framförts i utredningens forskarsamråd är att om betyg sätts kan man ställa krav på behöriga betygsättare.

Utredningen har även samrått med huvudmän, rektorer och lärare. Den dominerande uppfattningen i dessa samråd har varit att betyg inte bör sättas. Betyg kan förvilla eleven eftersom det skulle vara ett betyg som eleven inte kan söka vidare med, menar man.

Vissa rektorer och lärare inom gymnasieskolans introduktionsprogram anser dock att betyg kan fylla en funktion. Elever som inom ramen för gymnasieskolan inte hinner gå över till kursplanen för svenska som andraspråk skulle genom ett betyg i grundläggande svenska som andraspråk ändå få en bekräftelse på uppnådda kunskaper som kan användas vid till exempel jobbsökningar. Andra rektorer och lärare menar att betyg i grundläggande svenska som andraspråk skulle stjälpa snarare än hjälpa elever som är nybörjare i svenska språket. Som argument mot betyg framhålls också den ökade arbetsbörda för lärarna som man menar att betyg skulle medföra.

5.2.4 Nationella prov

Syftet med nationella prov²⁴ är att stödja och ge underlag för betygsättning, förutom i årskurs 3 där syftet är att stödja bedömningen av elevernas kunskaper i relation till kriterierna för bedömning av kun-

²⁴ Nationella prov i svenska och svenska som andraspråk ges i årskurserna 3, 6 och 9 i grundskolan, i årskurserna 3 och 6 i sameskolan, i tillämpliga delar i årskurserna 4, 7 och 10 i specialskolan, i kurs 1 och kurs 3 i gymnasieskolan. Nationella prov ges inte i anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan.

skaper.²⁵ Provresultatet ska särskilt beaktas när läraren sätter betyg.²⁶ Vid betygssättningen analyserar och värderar läraren olika underlag, inklusive resultatet från ett nationellt prov, i förhållande till betygsriterierna och sätter det betyg som sammantaget bäst motsvarar elevens kunskaper i ämnet.²⁷ Skolverket föreslog i sin översyn av svenskämnen²⁸ att elever som följer grundläggande svenska som andraspråk inte ska genomföra nationella prov i svenska och svenska som andraspråk eftersom eleverna ännu inte tagit del av den undervisning som de nationella proven i svenska och svenska som andraspråk avser att pröva.

5.2.5 Tidsgräns för grundläggande svenska som andraspråk

Skolverket bedömde i myndighetens översyn av svenskämnen att en tidsgräns bör införas för hur länge en elev kan följa grundläggande svenska som andraspråk och att tidsgränsen bör vara två år.²⁹ Myndighetens skäl för införandet av en tidsgräns var att en sådan skulle minska risken för inlåsningseffekter. Dessutom bedömde myndigheten att en tidsgräns kan synliggöra behovet av att utreda eventuella andra hinder för en elevs lärande och utveckling. I de samråd som utredningen genomfört med Skolverket vidhåller myndigheten uppfattningen att en tidsgräns bör införas. Myndigheten betonar att två år bör ses som en bortre gräns. Elever ska kunna övergå från grundläggande svenska som andraspråk tidigare. Huvudregeln bör vara att eleven ska gå över från grundläggande svenska som andraspråk när eleven nått de kunskaper som grundläggande svenska som andraspråk syftar till att ge. Skolverket påpekar vikten av att bedöma helheten i en elevs andraspråksutveckling.

Även NC framhåller i utredningens samråd vikten av en tidsgräns och menar att två år är en rimlig tidsgräns såväl för grundskolan som för övriga skolformer. Huvudmannen bör ha en skyldighet att erbjuda grundläggande svenska som andraspråk i två år men en enskild elev ska kunna lämna grundläggande svenska som andraspråk tidigare, anser NC.

²⁵ 9 kap. 20 § skolförordningen.

²⁶ 10 kap. 20 a §, 12 kap. 20 a §, 13 kap. 21 a §, 15 kap. 25 a § och 20 kap. 37 a § skollagen.

²⁷ Skolverket. *Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om betyg och prövning* (2022).

²⁸ Skolverket. *Redovisning av uppdrag om översyn av svenskämnen* (2022).

²⁹ Skolverket. *Redovisning av uppdrag om översyn av svenskämnen* (2022).

I utredningens samråd med forskare framkommer en blandad bild. Majoriteten av de forskare utredningen samrått med ser vinst med en tidsgräns men betonar samtidigt att en tidsgräns i så fall behöver vara dynamisk. Vissa menar att det inte bör vara samma tidsgräns för alla skolåren. För yngre elever bör det vara en kortare tidsgräns och för gymnasieskolans introduktionsprogram ingen tidsgräns alls.

Samma något splittrade bild framkommer vid utredningens skolbesök och i samråden med huvudmän, rektorer och lärare. Vissa menar att en tidsgräns är viktig för att en elev inte ska bli kvar för länge i grundläggande svenska som andraspråk. En tidsgräns om två år kan vara rimlig menar vissa, eftersom en sådan tidsgräns i så fall skulle harmoniera med tidsgränsen för förberedelseklass.³⁰ Andra menar att frågan om tidsgräns inte går att frikoppla från kursplanens innehåll, dvs. vilka kunskaper grundläggande svenska som andraspråk ska ge. Det påpekas att frågan om var en eventuell tidsgräns bör sättas är avhängig kursplanens utformning och vilka kunskaper som kursplanen ska syfta till att ge. Man menar att om grundläggande svenska som andraspråk endast ska ge mycket basala kunskaper, kanske motsvarande steg 1 eller 2 i Skolverkets bedömningsmaterial *Bygga svenska*³¹, är en tidsgräns om två år lämplig. Om grundläggande svenska som andraspråk i stället ska ge tillräckliga kunskaper för att en elev i nästa steg ska ha realistiska möjligheter att nå ett betyg i svenska som andraspråk är en tidsgräns om två år otillräcklig för många elever, anser man. Det har framförts till utredningen att särskilt för elever som är nybörjare i svenska språket i de senare skolåren i de obligatoriska skolformerna och inom gymnasieskolans introduktionsprogram tar det längre tid än två år att nå en nivå av kunskaper som ger dem realistiska möjligheter att i nästa steg nå ett betyg i svenska som andraspråk för årskurs 9. Det finns också rektorer och lärare inom gymnasieskolans introduktionsprogram som helt motsätter sig en tidsgräns och argumenterar för att det ska vara elevens andraspråkutveckling som avgör när en elev bör gå över från grundläggande svenska som andraspråk, inte hur länge en elev

³⁰ 3 kap. 12 f § skollagen och prop. 2014/15:45 *Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång*, s. 46–47 och 62.

³¹ Skolverket, *Bygga svenska – material för bedömning av nyanlända elevers språkutveckling*, <https://www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/bedomning-i-grundskolan/bedomning-av-nyanlanda-elevers-kunskaper-i-grundskolan/bedomningsstod-for-nyanlanda-elever-i-grundskolan>. [Hämtad 2024-08-08].

har följt grundläggande svenska som andraspråk. Därför bör fokus ligga på elevers kunskaper, inte på en tidsgräns.

5.2.6 Behov av grundläggande svenska som andraspråk inom övriga skolformer

Behov av grundläggande svenska som andraspråk inom sameskolan

Skolverket gjorde i sin översyn av svenskämnen³² bedömningen att det även inom sameskolan finns behov av en kursplan som är anpassad för elever som är nybörjare i svenska språket. Myndigheten föreslog därför att ämnet svenska som andraspråk för sameskolan ska omfatta en del som avser grundläggande svenska som andraspråk och som riktar sig till elever som är nybörjare i svenska språket.³³ Även i utredningens samråd framkommer att elever i sameskolan som är nybörjare i svenska språket behöver ges bättre förutsättningar att utveckla kunskaper i det svenska språket utifrån styrdokument som är anpassade efter målgruppens behov på samma sätt som i övriga skolformer. Dessa elever har behov av en undervisning i svenska som andraspråk som är anpassad för nybörjare i det svenska språket.

Eftersom samma kursplaner gäller i sameskolan som i grundskolan införs grundläggande svenska som andraspråk automatiskt i sameskolan om en kursplan för grundläggande svenska som andraspråk införs i grundskoleämnet svenska som andraspråk.

Behov av grundläggande svenska som andraspråk inom gymnasieskolans introduktionsprogram

Även inom gymnasieskolans introduktionsprogram finns ett behov av en kursplan som är anpassad för elever som är nybörjare i svenska språket. Eleverna behöver ges realistiska mål att sträva mot och lärarna behöver ett bättre verktyg för att bedriva en undervisning som är anpassad till nybörjare i svenska språket. Om en kursplan för grundläggande svenska som andraspråk införs inom grundskoleämnet

³² Skolverket. *Redovisning av uppdrag om bred översyn av svenskämnen* (2022).

³³ Ibid.

svenska som andraspråk skulle denna kursplan bli tillgänglig även för elever inom gymnasieskolans introduktionsprogram eftersom elever inom introduktionsprogrammen kan läsa ämnen från grundskolan.

Behov av grundläggande svenska som andraspråk inom anpassade grundskolan

Nyanlända elever finns också inom anpassade grundskolan. I utredningens samråd framkommer att nyanlända elever inom anpassade grundskolan behöver ges bättre förutsättningar att utveckla kunskaper i det svenska språket utifrån styrdokument som är anpassade efter målgruppens behov, på samma sätt som i övriga skolformer. Dessa elever har behov av en undervisning i svenska som andraspråk som är anpassad för nybörjare i det svenska språket och som samtidigt är skriven för elever som har en intellektuell funktionsnedsättning.

Behov av grundläggande svenska som andraspråk inom anpassade gymnasieskolan

Även nyanlända elever inom anpassade gymnasieskolan behöver ges bättre förutsättningar att utveckla kunskaper i det svenska språket utifrån styrdokument som är anpassade efter målgruppens behov. Dessa elever har behov av undervisning i svenska som andraspråk som är anpassad för nybörjare i det svenska språket på samma sätt som nyanlända elever i de obligatoriska skolformerna och elever inom gymnasieskolans introduktionsprogram. Eftersom grundläggande svenska som andraspråk föreslås ingå i ämnet svenska som andraspråk för grundskolan blir denna kursplan tillgänglig även för elever som går nationella program i anpassade gymnasieskolan genom beslut om individuellt anpassat program.³⁴ Det kan dock ifrågasättas om enbart denna förändring är tillräcklig. Eftersom ämnet svenska som andraspråk för grundskolan inte är framtaget för elever med intellektuell funktionsnedsättning kan nyanlända elever i anpassade gymnasieskolan behöva ges tillgång även till ämnet svenska som andraspråk för anpassade grundskolan genom

³⁴ 9 kap. 4 a § gymnasieförordningen (2010:2039).

en ändring av bestämmelsen i 9 kap. 4 a § gymnasieförordningen om individuellt anpassat program i anpassade gymnasieskolan. En sådan regeländring skulle ge målgruppen bättre förutsättningar för god kunskapsutveckling i såväl det svenska språket som i andra skolämnen.

Till skillnad från gymnasieskolan gäller inte stödåtgärden förlängd undervisning för anpassade gymnasieskolan. En huvudman får i dag besluta att undervisningen på ett nationellt program³⁵ för en elev i gymnasieskolan får fördelas över längre tid än tre år.³⁶ Motsvarande möjlighet att som en stödåtgärd förlänga undervisningstiden³⁷ för en enskild elev finns inte när det gäller elever i anpassade gymnasieskolan. I utredningens samråd framkommer att denna begränsning i bestämmelserna försvårar för nyanlända elever i anpassade gymnasieskolan. Om eleverna inte ges mer tid är risken stor att eleven inte får förutsättningar att både lära sig svenska och i övrigt utveckla de kunskaper som den valda utbildningen avser att ge. Därmed minskar också elevernas möjlighet till etablering på arbetsmarknaden, vilket i sin tur kan leda till ett långvarigt utanförskap med konsekvenser för såväl individen som samhällsekonomin. En ändring av bestämmelserna i 9 kap. 7 § gymnasieförordningen som innebär att huvudmannen får besluta att undervisningen på ett nationellt program för en elev i anpassade gymnasieskolan fördelas över längre tid än fyra år skulle ge nyanlända elever som är nybörjare i svenska språket bättre förutsättningar att genomföra utbildningen.

³⁵ De nationella programmen i gymnasieskolan är avsedda att genomgås på tre läsår (16 kap. 15 § skollagen 2010:800).

³⁶ 9 kap. 7 § gymnasieförordningen.

³⁷ Utbildningen i anpassade gymnasieskolan är avsedd att genomgås under fyra läsår (19 kap. 17 § skollagen).

Behov av grundläggande svenska som andraspråk för döva och hörselskadade inom specialskolan

Specialskolan³⁸ har en egen läroplan som också inkluderar kursplaner. Bland specialskolans kursplaner finns särskilda kursplaner för döva och hörselskadade elever samt för döva och hörselskadade elever med intellektuell funktionsnedsättning.³⁹

I dag används följande kursplaner i svenskämnen i specialskolan: svenska, svenska som andraspråk, svenska för döva och hörselskadade samt svenska för döva och hörselskadade med intellektuell funktionsnedsättning.⁴⁰ För elever inom specialskolan som läser ämnesområden finns också ämnesområdet kommunikation för döva och hörselskadade elever med intellektuell funktionsnedsättning.⁴¹ Det finns i nuläget inga kursplaner i svenska *som andraspråk* för döva och hörselskadade elever⁴², dvs. det finns inga kursplaner i svenska för döva och hörselskadade elever som utöver svenskt teckenspråk har andra språk än svenska som sitt modersmål. Därmed finns heller inte någon kursplan som är anpassad till elever som är nybörjare i det svenska språket och inga betygskriterier som är skrivna särskilt för nybörjare i svenska. I Skolverkets samråd i samband med myndighetens översyn av svenskämnen framfördes synpunkten att det behövs en kursplan i svenska som andraspråk för döva och hörselskadade.⁴³ Det påpekades också att det i kursplanen teckenspråk för döva och hörselskadade finns särskilda betygskriterier för nybörjare men inte i ämnet svenska för döva och hörselskadade. Denna skillnad mellan ämnena uppfattades som märklig, eftersom det i båda fallen handlar om ett nytt språk som eleven ska lära sig.⁴⁴

Även i utredningens samråd med Specialpedagogiska skolmyndigheten framhålls att det saknas kursplaner som är anpassade för elever som utöver svenskt teckenspråk har andra språk än svenska som sitt modersmål och att det finns ett behov av kursplaner mot-

³⁸ Specialskolan är till för elever som är döva, har hörselnedsättning, grav språkstörning, dövblindhet eller synnedsättning i kombination med flera funktionsnedsättningar. Frågan om mottagande i specialskolan prövas av en fristående nämnd inom Specialpedagogiska skolmyndigheten, den myndighet som också är huvudman för specialskolorna.

³⁹ Skolverket, *Specialskolan*, <https://www.skolverket.se/undervisning/specialskolan>. [Hämtad 2024-08-08].

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ I ämnesområdet ingår svenskt teckenspråk, svenska, modersmål och engelska.

⁴² Tvåspråkighet ingår i kursplanerna för svenska för döva och hörselskadade men här är det jämförelser mellan svenska och svenskt teckenspråk som är i fokus, inte andra modersmål.

⁴³ Skolverket. *Redovisning av uppdrag om översyn av svenskämnen* (2022).

⁴⁴ Skolverket. *Redovisning av uppdrag om översyn av svenskämnen* (2022).

svarande grundläggande svenska som andraspråk för döva och hörselskadade.⁴⁵

Behov av grundläggande svenska som andraspråk för elever med grav språkstörning

I Skolverkets samråd i samband med myndighetens översyn av svenskämnen påtalade lärare och rektorer att ämnet svenska är en stor utmaning för elever med grav språkstörning. I samråden framfördes önskemål om en egen kursplan i svenska för dessa elever. Man menade att en särskild kursplan skulle främja dessa elevers möjlighet att nå måluppfyllelse. Samtidigt betonades i samråden att kursplanerna i sin konstruktion behöver vara likvärdiga och att eleverna efter gymnasieskolan ska kunna läsa vidare på högskolenivå.⁴⁶ Skolverket gjorde i sin översyn av svenskämnen bedömningen att det finns behov av att utreda hur styrdokumentet i svenska bäst möter behoven hos nyanlända elever med grav språkstörning. Myndigheten bedömde att det behövs mer kunskap, dels om målgruppernas behov, dels om konsekvenser av olika alternativ innan konkreta förändringar av utbildningen kan föreslås.⁴⁷ Även i utredningens samråd med Specialpedagogiska skolmyndigheten framhålls behovet av kursplaner som är anpassade för elever med grav språkstörning, inklusive kursplaner för elever som är nybörjare i svenska språket.⁴⁸

5.2.7 Svenska för invandrare inom gymnasieskolans språkintröduktion

Utbildning i svenska för invandrare (sfi) syftar till att ge grundläggande kunskaper i svenska språket. Enligt nuvarande bestämmelser kan även elever inom gymnasieskolans språkintröduktion delta i sfi eftersom språkintröduktion får kombineras med sfi.⁴⁹ Syftet med sfi, alltså att ge grundläggande kunskaper i svenska språket, är detsamma som det föreslagna syftet för grundläggande svenska som andraspråk (se förslag 8.1.1). Elever inom gymnasie-

⁴⁵ Samråd med Specialpedagogiska skolmyndigheten 2024-03-11.

⁴⁶ Skolverket. *Redovisning av uppdrag om översyn av svenskämnen* (2022).

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Samråd med Specialpedagogiska skolmyndigheten 2024-03-11.

⁴⁹ 6 kap. 8 § gymnasieförordningen.

skolans språkintröduktion kommer att få tillgång till kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk om en sådan införs i grundskoleämnet svenska som andraspråk enligt utredningens förslag. Om möjligheten att kombinera språkintröduktion med sfi kvarstår kommer det därmed att finnas två styrdokument med överlappande syfte.

5.2.8 Utredningens slutsatser

Utredningen bedömer att det i ämnet svenska som andraspråk för respektive obligatorisk skolform bör införas en ny kursplan som är anpassad för elever som är nybörjare i svenska språket. Denna kursplan bör benämnas grundläggande svenska som andraspråk. En separat kursplan för grundläggande svenska som andraspråk är att föredra och den nya kursplanen bör ingå i det befintliga ämnet svenska som andraspråk.

Vidare bedömer utredningens att betyg inte bör sättas i grundläggande svenska som andraspråk eftersom ett sådant betyg inte kan ge behörighet⁵⁰ eller användas för urval till ett nationellt program i gymnasieskolan. Betyg i svenska som andraspråk bör ges först när eleven övergått till den behörighetsgivande kursplanen för svenska som andraspråk.

Som framgått ovan är syftet med nationella prov att stödja och ge underlag för betygssättning. Eftersom utredningen bedömer att betyg inte bör sättas i grundläggande svenska som andraspråk finns inte heller behov av nationella prov. Utredningen bedömer därför att elever som läser grundläggande svenska som andraspråk inom ämnet svenska som andraspråk i grundskola, sameskola och specialskolan, inte ska delta i nationella prov i ämnet.

För att undvika inläsningseffekter bedömer utredningen att det bör finnas en tidsgräns för hur länge eleven får ges undervisning enligt kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk. Denna tidsgräns bör vara två år. En elev ska dock kunna övergå från grundläggande svenska som andraspråk så fort eleven har nått de kunskaper som grundläggande svenska som andraspråk syftar till att ge.

⁵⁰ För behörighet till ett yrkesprogram krävs godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik och i minst fem andra ämnen. (16 kap. 30 § skollagen). För behörighet till ett högskoleförberedande program krävs godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik och i minst nio andra ämnen. (16 kap. 31 § skollagen).

Två år bör därför ses som en borte gräns. Om det finns särskilda skäl kan en elev följa grundläggande svenska som andraspråk längre tid än två år. Tidsgränsen bör endast gälla de obligatoriska skolformerna, inte gymnasieskolans introduktionsprogram eller anpassade gymnasieskolan.

Vidare bedömer utredningen att en kursplan för grundläggande svenska som andraspråk bör införas i ämnet svenska som andraspråk för anpassade grundskolan samt att denna kursplan bör göras tillgänglig även för elever inom anpassade gymnasieskolan. Det bör dessutom införas ändamålsenliga kursplaner för nyanlända elever som är döva eller hörselskadade. Hur dessa ska utformas behöver utredas vidare. Även situationen för elever med grav språkstörning i olika skolformer bör utredas.

Slutligen är det utredningens bedömning att om grundläggande svenska som andraspråk införs bör det inte längre vara möjligt att kombinera språkintröduktion med sfi. I annat fall bör möjligheten att kombinera språkintröduktion med sfi kvarstå. Se vidare kapitel 8.

5.3 Behov av ytterligare åtgärder

Utredningen har inte haft i uppdrag att utreda skolgången för nyanlända elever generellt. Det har förtjänstfullt gjorts i tidigare utredningar som SOU 2017:54 och SOU 2021:30. Den här utredningens uppdrag handlar mer avgränsat om att analysera och föreslå hur behoven hos elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket kan tillgodoses genom införande av kursplaner som är avsedda för denna målgrupp. Innehållet i styrdokumentet är utgångspunkten för lärares planering och genomförande av undervisningen samt för bedömning av elevers kunskaper. Att det finns kursplaner som är ändamålsenliga utifrån målgruppernas behov och syftet med undervisningen är därför betydelsefullt. Det är utredningens bedömning att införandet av kursplaner för elever som är nybörjare i svenska språket kommer att underlätta för undervisande lärare och göra skillnad för eleverna. Utredningen menar dock att denna åtgärd isolerad inte är tillräcklig. Även andra åtgärder kan behöva övervägas för att införandet av nämnda kursplaner ska få avsedd effekt. I detta avsnitt resonerar utredningen om problem och behov av förändringar när det gäller nyanländas och flerspråkiga

elevs lärande i mer generella termer. Se vidare kapitel 8 för utredningens bedömningar när det gäller kompletterande åtgärder.

5.3.1 Organisation

Organisation av undervisning för elever som är nybörjare i svenska språket

Undervisning av nyanlända elever i grundskolan kan organiseras i förberedelseklass eller genom direktplacering i ordinarie klass. Det finns ingen officiell statistik över i vilken utsträckning de olika organisationsformerna används. Antalet nyanlända elever förefaller vara en avgörande faktor vid valet av organisationsmodell.

Hur mottagandet av nyanlända elever organiseras är av stor betydelse för elevernas skolframgång.⁵¹ Det är samtidigt en utmaning för kommunerna eftersom undervisning av nyanlända är svår att planera, bland annat till följd av kort framförhållning. Kommunen vet inte på förhand hur många nyanlända elever som kommer att börja i skolorna under terminen eller i vilka åldrar. Inte heller känner kommunerna på förhand till elevernas skolbakgrund, vilka språk de talar eller deras behov i övrigt.

Om nyanlända elever bör gå i särskilda förberedelsegrupper, eller integreras i ordinarie klasser från början, är omtvistat. Båda modellerna har visst stöd i forskningen men båda har också kritiserats.⁵² Statens skolinspektion (Skolinspektionen) konstaterade i en granskning från 2014 att många besökta förberedelseklasser inte ingår som en naturlig del i skolans kollegiala och pedagogiska gemenskap. Verksamheten i dessa bestäms till övervägande del av ett fåtal undervisande lärare, bortom rektors direkta styrning och pedagogiska ledarskap. Vidare konstaterade myndigheten att den första tiden i skolan i alltför stor utsträckning ägnas åt isolerad färdighetsträning i svenska språket medan undervisning i olika ämnen som be-

⁵¹ Se t.ex. Kästen-Ebeling, G. och Otterup, T. *En bra början: mottagande och introduktion av nyanlända elever* (Stockholm: Studentlitteratur AB, 2016). Bunar, N. *Nyanlända och lärande – en forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan* (Stockholm: Vetenskapsrådet, 2010). Bunar, N. *Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering* (Stockholm, Natur & Kultur, 2015). Skolinspektionen. *Utbildning för nyanlända elever* (2014) och Skolinspektionen. *Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan. Utbildning så fort som möjligt* (2017). Skolverket. *Nyanlända elever i fokus* (2013).

⁵² Se Vetenskapsrådet. *Integration och utbildning – en forskningsöversikt* (2022) för en mer utförlig redogörelse för forskning om organisationsmodeller.

rikar elevernas lärande och utveckling av skolsvenska ges mindre utrymme.⁵³

Fördelar med direktplacering i ordinarie klass anses vara att denna organisationsmodell erbjuder nyanlända elever fler tillfällen att interagera med jämnåriga klasskamrater, vilket kan påskynda elevernas integration. Nackdelar som framhållits är att direktplacering skapar en komplex och utmanande undervisningssituation i vilken undervisande lärare får svårt att räkna till för alla elever i klassen. Dessutom kan läraren som undervisar i ordinarie klass ha bristande kompetens när det gäller att undervisa nyanlända elever. Det finns också risker när det gäller elevernas lärande och utveckling. Utan rätt stöd och adekvat undervisning riskerar elever som placeras direkt i klass att få en långsam kunskapsutveckling i såväl svenska som i övriga skolämnen. Det finns också en risk att elever som är nybörjare i svenska språket, och därför inte förstår vad som sägs i klassrummet, inte känner sig delaktiga i undervisningen. Följden kan bli passivitet och upplevelse av utanförskap.⁵⁴

Det är också viktigt att understryka att nyanlända elever är en heterogen grupp med sinsemellan olika behov och förutsättningar. En organisationsmodell kan därför fungera bra för en elev och mindre bra för en annan. Det talar för att det kan finnas behov av olika system som fungerar parallellt med varandra.⁵⁵ Oavsett val av organisation är det avgörande att både rektorn och den pedagogiska personalen har kunskap om nyanländas lärande samt att all personal på skolan tar ett gemensamt ansvar för de nyanlända elevernas lärande och välmående. Det är också viktigt att utbildningen och undervisningen genomförs utifrån det som den inledande kartläggningen visar om elevernas kunskaper och behov samt att eleverna ges möjlighet att utveckla ämneskunskaper och språk parallellt.⁵⁶ Dessutom behöver mottagandet följas upp. Så sker dock inte alltid, vilket bland annat Skolinspektionen har konstaterat.⁵⁷ Flertalet av huvudmännen i myndighetens granskning från 2017 följde inte upp mottagandet av nyanlända på ett adekvat sätt. Frågor om hur huvudmännens val av organisation påverkar de nyanlända elevernas möjligheter att

⁵³ Skolinspektionen. *Utbildning för nyanlända elever* (2014).

⁵⁴ Juvonen, P. Lärarröster om direktplacering i Bunar, N. (red.) *Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering* (Stockholm: Natur & Kultur, 2015), s. 139–176.

⁵⁵ Myndigheten för skolutveckling. *Vid sidan av eller mitt i? – om undervisningen för sent anlända elever i grund- och gymnasieskolan* (2005).

⁵⁶ SOU 2017:54.

⁵⁷ Skolinspektionen. *Lärarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen* (2017).

snabbt få individanpassad undervisning ställs mycket sällan i huvudmännens uppföljningar, enligt Skolinspektionen.⁵⁸

I Skolinspektionens granskning av ämnet svenska som andraspråk från 2020 framhölls vikten av att nyanländas undervisning organiseras med utgångspunkt i elevernas behov, i synnerhet när det gäller elever som är nybörjare i svenska språket.⁵⁹ Som situationen nu ser ut kan dock elever som har mycket begränsade kunskaper i svenska språket, och stora behov av andraspråksdidaktik, undervisas tillsammans med elever som har svenska som modersmål och elever som har kommit långt i sin andraspråksutveckling. Vid ett införande av grundläggande svenska som andraspråk kommer läraren i en sådan undervisningssituation att behöva förhålla sig till tre olika kursplaner (kursplanen för svenska, kursplanen för svenska som andraspråk och kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk). Detta kommer att ställa ytterligare krav på skolhuvudman och rektor när det gäller att organisera undervisningen så att den möter elevernas behov.

Organisation av undervisning i svenska som andraspråk generellt

I Skolverkets intervjustudie *Svenska som andraspråk i praktiken*⁶⁰ från 2018 undersöktes hur skolorna organiserade undervisningen. Av rapporten framgick att elever i svenska och svenska som andraspråk på vissa skolor undervisades i de båda ämnena tillsammans medan de på andra skolor undervisades i separata undervisningsgrupper. Det fanns också exempel på skolor som delade upp eleverna på olika sätt vid olika undervisningstillfällen. Skillnaderna verkar till viss del hänga ihop med föreställningar om vad som bäst gynnar elevernas utveckling, såväl språkligt som socialt. På en del skolor var intervjupersonerna övertygade om att eleverna i svenska som andraspråk får bäst förutsättningar om de undervisas tillsammans med de elever som läser ämnet svenska. På andra skolor var de

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Skolinspektionen. *Svenska som andraspråk i årskurs 7–9* (2020).

⁶⁰ Skolverket. *Svenska som andraspråk i praktiken. En intervjustudie om hur skolor arbetar med svenska som andraspråk i årskurs 7–9* (2018).

intervjuade av uppfattningen att eleverna som läser svenska som andraspråk gynnas av att undervisas i en egen grupp.⁶¹

Om elever följer olika kursplaner men undervisas i samma klassrum finns risk att elever som läser svenska som andraspråk inte får sina behov tillgodosedda. I en granskning av Skolinspektionen från 2010 konstaterades att det ibland inte var någon större skillnad mellan undervisningen i svenska och svenska som andraspråk, vare sig när det gällde innehåll eller didaktik, trots att eleverna formellt följde olika kursplaner. Resultatet blev att elever inte fick sitt behov av andraspråksdidaktik tillgodosatt, konstaterade myndigheten.⁶²

Skolinspektionen gjorde en förnyad granskning av ämnet svenska som andraspråk i grundskolan 2020.⁶³ På nio av 28 granskade skolor bedömde Skolinspektionen att det förekom undervisning i vilken eleverna inte fick ta del av hela det centrala innehållet för ämnet. På samtliga skolor där det fanns undervisning som inte gav eleverna allt centralt innehåll bedrevs undervisningen i svenska som andraspråk tillsammans med undervisningen i svenska. Undervisningen utgick då från kursplanen i svenska och omfattade inte de delar i det centrala innehållet som är specifika för svenska som andraspråk. Det fanns också lärare som uppgav att de var osäkra på vilka elever i den egna undervisningsgruppen som läste ämnet svenska som andraspråk när de undervisade i båda ämnena i samlad klass. På några granskade skolor fanns elever som inte kände till att de läste svenska som andraspråk. Andra förstod det först när de fick sina betyg.⁶⁴ Enligt Skolinspektionens bedömning behöver det finnas en flexibilitet i organisationen för att kunna tillgodose elevers skiftande behov, till exempel för att kunna möta förändringar i elevunderlaget och för att kunna ta hänsyn till elevernas förutsättningar och språkliga nivå.⁶⁵

⁶¹ Skolverket. *Svenska som andraspråk i praktiken. En intervjustudie om hur skolor arbetar med svenska som andraspråk i årskurs 7–9* (2018).

⁶² Skolinspektionen. *Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska* (2010).

⁶³ Skolinspektionen. *Svenska som andraspråk i årskurs 7–9* (2020).

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

5.3.2 Kompetens för undervisning i svenska som andraspråk och flerspråkiga elever

Ett ytterligare problem när det gäller undervisning av elever som är nybörjare i svenska språket är lärarens ibland bristande kompetens. Skolverkets statistik visar att svenska som andraspråk är ett av de ämnen som har lägst andel behöriga lärare. Läsåret 2023/24 var 55 procent av lärarna i svenska som andraspråk behöriga i grundskolans år 7–9. I gymnasieskolan var andelen behöriga lärare i svenska som andraspråk 51,3 procent läsåret 2023/24.⁶⁶

Sammanfattningsvis är således behörigheten förhållandevis låg, vilket innebär att ett stort antal elever som har behov av andraspråksdidaktik undervisas av lärare som inte har adekvat utbildning. Till denna problematik kan läggas att behörighetskraven är lägre för undervisning i svenska som andraspråk jämfört med svenska. I nuläget krävs betydligt färre högskolepoäng för att bli behörig att undervisa i svenska som andraspråk jämfört med ämnet svenska.⁶⁷ Detta trots att de båda svenskämnen är likvärdiga och har ett i stora delar gemensamt innehåll.

Fortbildning och kompetensutveckling

Det finns skäl att även ge möjlighet för verksamma lärare att stärka sin kompetens, bland annat när det gäller att undervisa elever som är nybörjare i svenska språket. Även kompetens att undervisa elever som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter kan behöva stärkas. Skolverket föreslog i översynen av svenskämnen⁶⁸ att myndigheten ska erbjuda fortbildning och kompetensutveckling för lärare i svenska och svenska som andraspråk i syfte att förstärka och bredda verksamma lärarens kompetens att undervisa elever utifrån gällande kurs- och ämnesplaner i svenska och svenska som andraspråk. Vidare bör fortbildning som ger högskolepoäng i språk-

⁶⁶ Skolverket. *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildningen Lsåret 2023/24*. (2024).

⁶⁷ Behörighetskrav för undervisning i svenska som andraspråk: För behörighet i svenska som andraspråk krävs 30 hp för undervisning i grundskolan åk F–3, 4–6 samt på sfi (endast 15 hp i ämnet svenska som andraspråk krävs för behörighet i ämnet för den som har en grundlärarexamen för undervisning i åk 1–3 och 4–6 och som är behörig i svenska.), 45 hp för undervisning på grundläggande vuxenutbildning och i grundskolan åk 7–9 (för behörighet i svenska krävs 90 hp), 90 hp för undervisning inom gymnasieskolan, (för behörighet i ämnet svenska krävs 120 hp).

⁶⁸ Skolverket. *Redovisning av uppdrag om bred översyn av svenskämnen* (2022).

och kunskapsutvecklande arbetssätt och andraspråksutveckling erbjudas för alla kategorier av lärare, ansåg Skolverket. Myndigheten såg även ett behov av kommunikationsinsatser för att öka kunskapen och medvetenheten om flerspråkighet och andraspråksutveckling på alla nivåer i styrkedjan samt hos olika funktioner i verksamheter och skolformer.

Språkligt stöd i all undervisning

För att parallellt utveckla kunskaper i det svenska språket och kunskaper i skolans olika ämnen behöver eleverna språkligt stöd i all undervisning. I synnerhet för äldre nyanlända elevers språkutveckling är det viktigt att få undervisning i ämnesspråket i de olika ämnena.⁶⁹ Ofta framhålls värdet av en undervisning som innehåller ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt för att ge flerspråkiga elever, i synnerhet nyanlända, goda förutsättningar att parallellt utveckla kunskaper i det svenska språket och kunskaper i skolans olika ämnen.⁷⁰ Ämneslärare behöver som en del i ämnesundervisningen också lära ut ämnesspecifik svenska.⁷¹ För detta krävs att läraren är ämnesspråkligt medveten och kan analysera det aktuella ämnets språk, t.ex. i de texter som används i undervisningen. På så sätt kan läraren identifiera och undanröja språkliga hinder för elevernas kunskapsutveckling.⁷² Skolverket föreslog i sin översyn av svenskämnena⁷³ att samtliga lärarutbildningar ska ses över och utredas för att stärka andraspråks- och flerspråkighetsperspektivet i lärarutbild-

⁶⁹ Axelsson, M. Nyanländas möte med skolans ämnen i ett språkdidaktiks perspektiv i *Nyanlända och lärande - mottagande och inkludering* (red.) Bunar (Stockholm: Natur & kultur, 2015) s. 81–138.

⁷⁰ Skolverket. *Greppa språket! Ämnesdidaktiska perspektiv på flerspråkighet* (2012), Skolinspektionen. *Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska* (2010).

⁷¹ Ibid.

⁷² Kästen-Ebeling, G. och Otterup, T. (red.). *En bra början – mottagande och introduktion av nyanlända elever* (2016).

⁷³ Skolverket. *Redovisning av uppdrag om bred översyn av svenskämnena* (2022).

ningarnas utbildningsvetenskapliga kärna.⁷⁴ Syftet uppgavs vara att stärka samtliga lärares förutsättningar att undervisa elever som har svenska som andraspråk och att erbjuda eleverna en undervisning som utgår från deras behov. Det är rimligt, ansåg myndigheten, att alla kategorier lärare har grundläggande kunskaper om andraspråksutveckling samt om språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt.

5.3.3 Tillgång till behöriga och erfarna lärare i skolor med särskilt svåra förutsättningar

Skolväsendet har ett kompensatoriskt uppdrag. Detta innebär bland annat att kommuner ska fördela resurser till utbildningen efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.⁷⁵ På enhetsnivå ansvarar rektorn för att fördela resurser efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.⁷⁶ Denna resursfördelning kan ske genom att till exempel mer personal placeras i verksamheter med större behov och att mer erfarna och skickliga lärare rekryteras till sådana verksamheter. I verkligheten sker dock detta i alltför begränsad utsträckning. Det visade till exempel *Långtidsutredningen*⁷⁷ som konstaterade att fördelningen av lärarkompetenser inte är kompensatorisk i den utsträckning som skulle behövas. Utredningen menade att huvudmän generellt lyckas med att göra resursfördelningen kompensatorisk i termer av lärarkvantitet (dvs. lärartäthet) men fördelningen av *kompetens* följer inte samma mönster. Tvärtom tenderar fördelning av kompetens att i stället förstärka skillnader mellan skolor med olika elevsammansättning.⁷⁸

⁷⁴ Innehållet i den utbildningsvetenskapliga kärnan ska ge en grund inom de kunskapsområden som är centrala för yrkesutövningen. Studierna inom den utbildningsvetenskapliga kärnan ska anknyta till den kommande yrkesutövningen och omfatta följande:

- skolväsendets historia, organisation och villkor samt värdegrunden i förskolan och skolan, innefattande de grundläggande demokratiska värderingarna och de mänskliga rättigheterna,
- läroplansteori och didaktik,
- vetenskapsteori och forskningsmetodik,
- utveckling och lärande, som ska ha ett tvärvetenskapligt perspektiv där kognitionsvetenskap ingår, samt specialpedagogik,
- sociala relationer, konflikthantering och ledarskap,
- uppföljning och analys av lärande och utveckling för arbete som förskollärare eller bedömning och betygssättning för arbete som lärare, och
- utvärdering och utvecklingsarbete. (2 kap. 2–3 §§ förordningen om utbildning till lärare och förskollärare (2021:1335).

⁷⁵ 2 kap. 8 b § skollagen.

⁷⁶ 2 kap. 10 § första stycket skollagen.

⁷⁷ SOU 2019:40. *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Stockholm: Elanders.

⁷⁸ SOU 2019:40.

Samma tendens uppmärksammades av utredningen *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*⁷⁹. I betänkandet konstaterades att lärarkarriärer pekar bort från de svåraste undervisningsutmaningarna och att utbildningssystemet inte har utvecklat andra mekanismer för att motverka detta än att ”vädja till enskilda lärares goda vilja”.⁸⁰ Utredningen menade att avsaknaden av systematik i nyttjandet av kompetens leder till att den kompetens som en organisation besitter inte styrs till de funktioner där den behövs bäst.

Även Skolinspektionen har framhållit att de lärare som är verksamma i skolor med stora utmaningar ofta har minst erfarenhet, mätt i antal år i yrket. I sin kvalitetsgranskning *Lärrarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen*⁸¹ konstaterade myndigheten att i socioekonomiskt utsatta skolor är andelen legitimerade lärare, och andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen, lägre än i andra skolor. Vidare gjorde Skolinspektionen bedömningen att de granskade huvudmännen genomförde få riktade insatser för att särskilt attrahera behöriga och erfarna lärare till skolor med svåra förutsättningar. Av Skolinspektionens rapport *Hur säkras lärrarresurser till skolor med utmaningar?*⁸² framgår att lärrarresurserna inte på ett tydligt sätt är en del av de granskade huvudmännens kvalitetsarbete. Skolinspektionen bedömde att endast fyra av de 27 granskade huvudmännen hade ett väl fungerande arbete med att stärka lärrarresurser och stimulera rekrytering i skolor med utmaningar. Få huvudmän i granskningen hade genomfört strategiska och långsiktiga insatser för att stärka lärrarresurser utifrån en analys av skolors förutsättningar. Huvudmännen överlämnade i stället i stor utsträckning åt rektorerna att arbeta främjande med lärrarresurserna.⁸³

I Skolverkets senaste lägesbedömning⁸⁴ konstaterades vidare att bristen på lärare är ojämnt fördelad i landet, liksom mellan skolor. Myndigheten ansåg att lärarbristen särskilt drabbar skolor med mindre gynnsamma förutsättningar, bland vilka många har en hög andel elever med utländsk bakgrund.

⁷⁹ SOU 2018:17. *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*. Stockholm: Elanders.

⁸⁰ Ibid. s. 107.

⁸¹ Skolinspektionen. *Lärrarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen* (2017).

⁸² Skolinspektionen. *Hur säkras lärrarresurser till skolor med utmaningar?* (2020).

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Skolverket. *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023* (2023).

5.3.4 Undervisningstid

Den garanterade undervisningstiden för olika ämnen i de obligatoriska skolformerna framgår av timplanerna. Timantalet för svensk-ämnen skiljer sig mellan olika skolår. I obligatoriska skolformer är den garanterade undervisningstiden betydligt lägre i högstadiet jämfört med låg- och mellanstadiet. Det innebär att nyanlända elever som kommer i de senare skolåren garanteras en förhållandevis begränsad mängd undervisning i svenska eller svenska som andraspråk enligt fördelningen i timplanerna. För grundskolan är till exempel det sammanlagda timantalet för högstadiet 290 timmar. Det är inte särskilt mycket tid för en elev som är nybörjare i svenska språket och som samtidigt ska utveckla ämneskunskaper i övriga obligatoriska skolämnen. Därför är det inte särskilt förvånande att en låg andel av de elever som påbörjar sin utbildning i svensk skola i högstadiet når gymnasiebehörighet (se vidare kapitel 4).

Anpassad och prioriterad timplan

Det finns möjlighet för rektor att genom beslut om *anpassad* eller *prioriterad timplan* (se kapitel 3) skapa utrymme för mer undervisning i svenska eller svenska som andraspråk. Det är dock oklart i vilken utsträckning dessa möjligheter används. Det finns ingen nationell statistik över användningen av dessa åtgärder och Skolverket har enligt uppgift till utredningen⁸⁵ inte följt upp i vilken omfattning beslut om anpassad respektive prioriterad timplan fattas. Det är även osäkert vilka effekter dessa åtgärder faktiskt medför, vilket också konstaterades i Vetenskapsrådets forskningsöversikt *Integration och utbildning – en forskningsöversikt*⁸⁶ från 2022. Viss indikation om hur och i vilken omfattning åtgärderna används ger uppföljningar och utvärderingar som presenterats av Skolinspektionen respektive SOU 2021:30. Nedan återges resultat från dessa studier med början i Skolinspektionens granskning.

Skolinspektionen gjorde 2017 en kvalitetsgranskning av skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan.⁸⁷ I granskningen följde myndigheten bland annat upp huvudmännens

⁸⁵ Enligt inkommen uppgift från Skolverket 2024-06-26.

⁸⁶ Vetenskapsrådet. *Integration och utbildning – en forskningsöversikt* (2022), s. 96–97.

⁸⁷ Skolinspektionen. *Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan* (2017).

användning av insatsen prioriterad timplan.⁸⁸ Av rapporten framgick att insatsen antingen inte tillämpas alls eller tillämpas genom generella beslut. Till exempel förekom det att rektorn fattade beslut som innebar att samtliga nyanlända elever fick samma ämne bortprioriterat till förmån för mer undervisning i svenska som andraspråk. Beslut om ytterligare undervisningstid utöver timplanen, förutom genom lovskola, var mycket ovanliga enligt myndighetens granskning.⁸⁹

Utredningen *Kampen om tiden – mer tid till lärande*⁹⁰ beställde en utvärdering som behandlade de båda åtgärderna prioriterad och anpassad timplan i grundskolan. Resultaten visade att båda åtgärderna används i begränsad utsträckning i landets grundskolor. Av utvärderingen framgick att ungefär hälften av skolorna som hade nyanlända inte använde någon av åtgärderna överhuvudtaget. Det fanns dock en betydande variation. I vissa skolor fick nästan alla nyanlända ta del av åtgärderna, i andra skolor nästan ingen.

Utvärderingen visade vidare att kunskaperna om åtgärderna prioriterad och anpassad timplan varierade på skolorna. Vissa skolor kände till åtgärderna väl och använde dem medan kunskap om åtgärderna saknades på andra skolor (trots att även dessa skolor hade nyanlända elever). Dessutom förekom missuppfattningar avseende hur insatserna kan och får användas. I utvärderingen konstaterades att bristande kunskap om hur åtgärderna får användas innebär risk för att elever som hade gynnats av dessa åtgärder inte får ta del av dem eftersom det är svårt att bedöma en elevs behov av en viss åtgärd om man inte har kunskap om hur åtgärden är tänkt att användas.⁹¹ Skolorna såg också utmaningar när det gäller att organisera prioriterad och anpassad timplan. Svårigheter att organisera kunde till exempel handla om brist på lärare och svårigheter att skapa ett fungerande schema för eleverna.⁹²

Vidare visade resultaten att skolorna i begränsad utsträckning visste hur många undervisningstimmar som de nyanlända eleverna fick. Skolorna kunde enbart på ett övergripande plan redogöra för hur många timmar som omfördelats inom ramen för insatserna. Det

⁸⁸ Vid tidpunkten för Skolinspektionens granskning hade bestämmelserna om anpassad timplan ännu inte trätt i kraft.

⁸⁹ Skolinspektionen. *Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan* (2017).

⁹⁰ SOU 2021:30.

⁹¹ SOU 2021:30.

⁹² Ibid.

framkom också att skolor i vissa fall utformade åtgärderna på ett sätt som inte låg i linje med lagstiftningens intentioner. Till exempel kunde den extra undervisning som skapats genom anpassad eller prioriterad timplan bestå av ett upplägg som innebar självstudier. Det kan därför inte uteslutas att åtgärderna innebär en risk för att eleverna som omfattas av insatserna i själva verket får *mindre* undervisning än andra elever, menade utredningen, eftersom skolorna inte alltid vet hur mycket undervisning eleverna faktiskt får inom ramen för den prioriterade eller anpassade timplanen.⁹³

Det genomfördes inte någon effektstudie inom ramen för denna utvärdering men man ställde frågor till skolpersonalen om deras upplevelser av åtgärdernas effekter. Enligt de svar som redovisades i utvärderingen uppfattades åtgärderna ha positiva effekter på elevernas lärande. Genom prioriterad timplan blev det möjligt att ge nyanlända elever en välriktad och koncentrerad språkundervisning, menade skolpersonalen. Anpassad timplan ansågs också vara en välutformad åtgärd i förhållande till syftet att få elever att nå behörighet till gymnasieskolan. Anpassad timplan gör det möjligt för skolorna att fokusera på vissa ämnen och på så sätt skapa förutsättningar för elever att nå behörighet till ett nationellt program, ansåg skolpersonalen.⁹⁴

I skolpersonalens svar förekom också synpunkter som lyfte fram åtgärdernas nackdelar och begränsningar. Förväntningarna på vad åtgärderna kan åstadkomma behöver sättas i relation till att eleverna kan ha flera års skolgång att ta igen, menade man. Nyanlända som kommer till grundskolan i högstadiet har i många fall begränsade förutsättningar att nå målen. Skolpersonalen framhöll att nyanlända sällan har förutsättningar att ta igen hela årskurs 1–6 på tre år i högstadiet. Det gäller särskilt om de saknar tidigare skolbakgrund. De möjligheter som skapas genom anpassad eller prioriterad timplan blir i det perspektivet otillräckliga. Många nyanlända skulle behöva betydligt mer undervisningstid för att ges rimliga förutsättningar att utveckla de kunskaper som krävs för behörighet till gymnasieskolan, ansåg skolpersonalen.⁹⁵

Andra menade att själva syftet med åtgärderna är problematiskt. Till exempel kan en sådan åtgärd innebära att skolan tar bort centrala ämnen som är viktiga för elevernas förståelse av och delaktighet i

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ SOU 2021:30.

samhället. I en intervju påpekades det problematiska i att det är just de samhällsorienterande ämnena som ofta prioriteras bort. Särskilt bekymmersamt ansåg man det vara när ämnet samhällskunskap prioriteras bort i undervisningen för elever som kommer från länder med icke-demokratiska styrelseskick.⁹⁶

Försöksverksamhet med mer undervisning i svenska och svenska som andraspråk

Skolverket ansvarade på regeringens uppdrag⁹⁷ för en försöksverksamhet med utökad undervisningstid i svenska och svenska som andraspråk för nyanlända elever i grundskolan.⁹⁸ Det övergripande syftet med försöksverksamheten var förbättrad måluppfyllelse i svenska som andraspråk för nyanlända elever. Försöksverksamheten omfattade elever i grundskolan från och med höstterminen 2013 till och med höstterminen 2017.⁹⁹ Utbildningen inom försöksverksamheten avsåg elever som hade anlänt till Sverige och påbörjat sin utbildning i årskurs 1–9 och omfattade minst 105 timmars undervisning per läsår i svenska eller svenska som andraspråk utöver ordinarie undervisning. Deltagande huvudmän kunde ansöka om statsbidrag för att finansiera verksamheten.

Skolverket fick också i uppdrag att utvärdera försöksverksamheten. Av utvärderingarna framgick att huvudmännen hade valt att organisera försöksverksamheten på olika sätt beroende på olika lokala förutsättningar. Den utökade undervisningen kunde organiseras före, efter eller under skoldagen. Bland lärare, ansvariga i kommunerna och elever fanns såväl positiva som negativa erfarenheter av försöksverksamheten. De som var positiva till satsningen menade att extra tid var nödvändig för elevernas lärande. Dessutom framhölls att de små undervisningsgrupperna gav trygghet. Negativa erfarenheter som redovisades gällde bland annat de långa skoldagar som den utökade undervisningstiden innebar. Kraven på att undervisningen skulle genomföras utöver den ordinarie undervisnings-

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Skolverket. *Redovisning av uppdrag om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska eller svenska som andra språk för nyanlända elever i grundskolan* (2017).

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Försöksverksamheten reglerades i förordningen (2013:69) om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska eller svenska som andraspråk för nyanlända elever i grundskolan. I januari 2017 beslutade regeringen att förlänga försöksverksamheten till att pågå även under 2017.

tiden riskerade att undergräva elevernas möjligheter att tillgodogöra sig den utökade undervisningen, enligt utvärderingen. Dessutom innebar försöksverksamheten svårigheter när det gällde bemanning och schemaläggning. En rektor som citerades i Skolverkets redovisning sammanfattade utmaningarna på följande sätt:

Det är värdefullt att kunna erbjuda utökat stöd men det är svårt att organisera det på ett ändamålsenligt sätt. Extraundervisningen får inte krocka med övriga schemat och då startar lektionerna efter kl. 15.30. Eleverna är trötta och uteblir ibland trots att vi betraktar undervisningen som obligatorisk. Det är också svårt att schemalägga lärare så sent. Jag vill kunna erbjuda heltidstjänster och då får jag inte ihop ramtiden om lärarna samtidigt ska arbeta tidigare under dagen.¹⁰⁰

Skolverket menade att det utifrån de utvärderingar som genomförts inte gick att dra några generella slutsatser om effekterna av försöksverksamheten. Myndigheten kunde därmed heller inte bedöma om det fanns grund för att permanenta verksamheten.¹⁰¹

5.3.5 Pedagogisk ledning och uppföljning av ämnet svenska som andraspråk

Uppföljningar har uppmärksammat brister när det gäller rektorers ledning, utveckling och uppföljning av ämnet svenska som andraspråk. Skolinspektionen konstaterade i sin granskning av ämnet från 2020 att rektorerna i större utsträckning behöver följa upp och se till att undervisningen planeras och bedrivs utifrån ett andraspråksperspektiv. Inte minst behöver rektorerna se till att obehöriga lärare får det stöd de behöver för att kunna bedriva en undervisning av god kvalitet, ansåg myndigheten. Granskningen visade dessutom att få rektorer tar reda på vad som orsakar och påverkar resultaten i ämnet. Till exempel uppmärksammas inte skillnaderna i måluppfyllelse mellan flickor och pojkar, trots att ämnet har låg måluppfyllelse och trots att skillnaderna mellan flickors och pojkars betyg är stora i svenska som andraspråk.¹⁰²

¹⁰⁰ Skolverket. *Redovisning av uppdrag om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska eller svenska som andra språk för nyanlända elever i grundskolan* (2017), s. 7.

¹⁰¹ Skolverket. *Redovisning av uppdrag om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska eller svenska som andra språk för nyanlända elever i grundskolan* (2017).

¹⁰² Skolinspektionen. *Svenska som andraspråk i årskurs 7–9* (2020).

5.3.6 Utredningens slutsatser

Ett införande av kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk är inte en åtgärd som isolerad är tillräcklig för att komma till rätta med de problem och behov av förändringar när det gäller nyanländas och flerspråkiga elevers lärande som utredningen har identifierat. Utredningen ser därför behov av kompletterande åtgärder för att införandet av nämnda kursplaner ska få avsedd effekt. Det kan också konstateras att införandet av kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk kommer att ställa krav på skolhuvudmän och rektorer när det gäller att implementera dessa. Det är utredningens bedömning att huvudmän och rektorer behöver stöd i denna implementering. Skolverket bör därför ges i uppdrag att utforma sådant stöd. Fokus bör vara hur man på bästa sätt organiserar verksamheten och hur man använder tid och personalresurser så att målgruppen får gynnsamma förutsättningar att så snabbt som möjligt utveckla grundläggande kunskaper i svenska. Även insatser för att stärka kompetens när det gäller att undervisa elever som är nybörjare i svenska språket kommer att behövas. Skolverket bör därför också ges i uppdrag att erbjuda sådan kompetensutveckling (se vidare 8.2 i kapitel 8).

6 Behov av förtydligande av målgruppen för svenska som andraspråk

I detta kapitel beskrivs inledningsvis målgrupperna för ämnet svenska som andraspråk enligt nuvarande bestämmelser. Därefter redogörs för den problematik som finns med nuvarande reglering gällande målgrupperna och de behov av förändringar som utredningen har iakttagit. Den fullständiga argumentationen för utredningens slutsatser, ställningstaganden och förslag återfinns i kapitel 8.

6.1 Målgrupperna för svenska som andraspråk enligt nuvarande bestämmelser

6.1.1 Obligatoriska skolformerna

På grundskolenivå är undervisningen i svenska som andraspråk behovsprövad. Enligt skolförordningen (2011:185)¹ ska undervisning i svenska som andraspråk, om det behövs, anordnas för

- elever som har ett annat språk än svenska som modersmål,
- elever som har svenska som modersmål och som har tagits in från skolor i utlandet, och
- invandrarelever som har svenska som huvudsakligt umgängespråk med en vårdnadshavare.

¹ 5 kap. 14 § skolförordningen.

Rektorn beslutar om undervisning i svenska som andraspråk för en elev.² Undervisning i svenska som andraspråk ersätter undervisning i svenska. Svenska som andraspråk får därutöver anordnas som språkval i grundskolan och specialskolan eller inom ramen för skolans val.³

Beslut om svenska som andraspråk i de obligatoriska skolformerna ska grundas på elevens behov

Beslutet om att en elev ska läsa svenska som andraspråk ska grundas på elevens behov⁴ men det är inte reglerat hur behovsprövningen ska gå till.⁵ Det är inte heller reglerat hur rektorns beslut om undervisning i svenska som andraspråk ska utformas.⁶ Ett beslut om undervisning i svenska som andraspråk ska fattas på individnivå utifrån en bedömning av den enskilda elevens behov. Det innebär att rektorn behöver ta reda på om det föreligger ett behov av undervisning i svenska som andraspråk. Om rektorn tar beslut om att en elev ska läsa svenska som andraspråk utan att elevens behov av sådan undervisning har utretts kan det bryta mot diskrimineringslagen.⁷ I ett beslut från 2018 bedömde Diskrimineringsombudsmannen (DO) att kommunen hade överträtt förbudet mot indirekt diskriminering i samband med att skolan beslutade att ge eleven undervisning i ämnet svenska som andraspråk, utan att göra en individuell bedömning av elevens kunskaper och behov. DO menade att det var ett missgynnande enligt diskrimineringslagen att placera en elev i svenska som andraspråk utan att först ta reda på om eleven verkligen hade ett sådant behov.⁸

Det finns ingenting som hindrar att en elev byter mellan ämnena svenska och svenska som andraspråk om rektorn så beslutar. En elev läser svenska som andraspråk utifrån sitt behov. Eftersom elevens behov kan ändras kan beslutet om att en elev ska läsa svenska som andraspråk också behöva omprövas. Ämnena svenska och svenska

² 5 kap. 14 § skolförordningen.

³ 5 kap. 15 § skolförordningen.

⁴ 5 kap. 14 § skolförordningen.

⁵ Skolverket, *Undervisning i svenska som andraspråk*, <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/undervisning-i-svenska-som-andrasprak>. [Hämtad 2024-08-08].

⁶ Ibid.

⁷ Diskrimineringslagen (2008:567).

⁸ Diskrimineringsombudsmannen. *Tillsyn avseende diskrimineringsförbudet för utbildningsanordnare*. Beslut, dnr GRA 2017/49 handling 41, (2018).

som andraspråk är likställda men innehållet i kursplanerna skiljer sig åt. Om en elev byter mellan ämnena kan eleven behöva ges stöd i att ta igen delar av undervisningen som eleven kan ha missat.⁹

Ämnenas kursplaner kan inte blandas. Det är alltså inte möjligt att undervisa en elev enligt syfte och centralt innehåll i ämnet svenska och sedan vid betygsättningen utgå ifrån betygskriterierna för svenska som andraspråk.¹⁰

Målgruppen är heterogen

Målgruppen för ämnet svenska som andraspråk är bred och språkligt heterogen. Elever som läser svenska som andraspråk kan vara födda i Sverige eller ha anlänt till Sverige någon gång före eller under sin skoltid. Vissa är helt nyanlända. Det innebär att eleverna som läser svenska som andraspråk befinner sig på olika nivåer i andraspråksutvecklingen, vissa på nybörjarnivå och andra på en avancerad nivå. Nyanlända elever har oftast ett uppenbart behov av svenska som andraspråk medan behovet kan vara svårare att avgöra när det gäller elever som gått flera år i svensk skola eller är födda i Sverige. Det är inte elevers flerspråkighet i sig utan enbart elevens behov av undervisning i svenska som andraspråk som ska vara avgörande. Många elever är flerspråkiga utan att ha behov av undervisning i svenska som andraspråk.¹¹

Gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

Till skillnad från i grundskolan och motsvarande skolformer ska det inte göras någon behovsprövning när det gäller undervisning i svenska som andraspråk i gymnasieskolan respektive anpassade gymnasieskolan. I stället är det eleven själv som väljer svenskämne. På nationella program i gymnasieskolan får en elev som har ett annat modersmål än svenska läsa svenska som andraspråk som gymnasiegemensamt ämne. På motsvarande sätt får en elev som följer ett nationellt program i anpassade gymnasieskolan och som har ett annat modersmål än svenska läsa svenska som andraspråk som

⁹ Skolverket, *Undervisning i svenska som andraspråk*, <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/undervisning-i-svenska-som-andrasprak>. [Hämtad 2024-08-08].

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

gymnasiegemensamt ämne i anpassade gymnasieskolan. Det ska framgå i elevens individuella studieplan vilket ämne eleven läser.¹²

En elev kan byta mellan svenska och svenska som andraspråk under sin gymnasieutbildning. En elev kan till exempel läsa svenska 1 och sedan fortsätta med svenska som andraspråk 2. Det är på motsvarande sätt möjligt att först läsa svenska som andraspråk 1 och sedan fortsätta med svenska i nästa kurs. Det innebär att en elev kan ha betyg i både svenska och svenska som andraspråk i sitt examens- eller studiebevis eller i sitt gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola.¹³

En elev som läser svenska som andraspråk som gymnasiegemensamt ämne kan välja att läsa svenska parallellt inom ramen för det individuella valet.¹⁴ Om en elev med annat modersmål än svenska i stället väljer att läsa svenska som gymnasiegemensamt ämne ska eleven bli erbjuden svenska som andraspråk som individuellt val.¹⁵ Det innebär att en elev kan ha betyg i till exempel både svenska som andraspråk 1 och svenska 1 i sin examen.

6.2 Problembild – behovsbedömning i de obligatoriska skolformerna sker på oklara grunder

Statens skolinspektion (Skolinspektionen) granskade år 2010 undervisningen för elever med annat modersmål än svenska. Resultaten visade på stora brister i de granskade grundskolornas arbete med att ge flerspråkiga elever goda förutsättningar för språk- och kunskapsutveckling.¹⁶ Rapporten visade att det på många av de granskade skolorna fanns en osäkerhet när det gällde att identifiera vilka elever som behövde undervisning i svenska som andraspråk.

2020 granskade Skolinspektionen på nytt undervisningen för flerspråkiga elever, nu med fokus på undervisningen i svenska som andraspråk för årskurs 7–9.¹⁷ Skolinspektionen konstaterade brister inom flera områden. Bristerna gällde till exempel beslut om vilket

¹² 1 kap. 7 § och 4 kap. 11 § gymnasieförordningen (2010:2039).

¹³ 4 kap. 11 § samt 8 kap. 4–7 §§ gymnasieförordningen.

¹⁴ 4 kap. 11 § gymnasieförordningen.

¹⁵ 4 kap. 7 § gymnasieförordningen.

¹⁶ Skolinspektionen. *Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska* (2010).

¹⁷ Skolinspektionen. *Svenska som andraspråk årskurs 7–9* (2020).

svenskämne en elev ska läsa. I flera av de granskade skolorna gjordes ingen förnyad bedömning av en elevs behov av undervisning i svenska som andraspråk när eleven började årskurs 7. I stället fortsatte eleven att läsa det svenskämne som eleven läste i årskurs 6. Beslutet om vilket svenskämne eleven ska läsa kan då ha fattats längre tillbaka i tiden, ibland av en annan skola. Myndigheten bedömde att detta kan få som resultat att skolan missar elever som har behov av undervisning i svenska som andraspråk men som tidigare inte uppmärksammas. Omvänt kan det också innebära att elever som inte längre har behov av undervisning i svenska som andraspråk ändå får undervisning i detta ämne. Vidare konstaterade Skolinspektionen brister när det gällde vilka faktorer som ligger till grund för rektorns beslut om vilket ämne en elev ska läsa. Det förekom att andra aspekter än elevens behov av undervisning i svenska som andraspråk vägdes in i bedömningen. Till exempel kunde föräldrars önskemål eller elevens bakgrund tillmätas betydelse.¹⁸

I en studie av Statens skolverk (Skolverket), *Svenska som andraspråk i praktiken*, undersöktes hur skolor arbetade med svenska som andraspråk.¹⁹ I rapporten beskrev myndigheten att bedömningar av vilken elev som ska läsa vilket svenskämne skiljde sig åt inom och mellan skolor. Av rapporten framgick att frågan om vilket svenskämne en elev ska läsa ibland blir aktuell först i samband med betygssättning. En rektor som citerades i rapporten resonerade på följande sätt:

[Eleven] kanske övergår mer och mer att bli, att man faller in i övriga klassen så att de som läser svenska, och då tror jag att det oftast blir så att det verkligen är när det är betygssättning, då sätter vi oss verkligen ner och tänker efter. Var i läget är vi, hur har den här eleven fått undervisning. Vad når de för kunskapskrav och vad ska vi tänka annorlunda utifrån och sätta ett betyg i svenska istället.²⁰

De flesta skolor som Skolverket besökte i samband med studien hade få eller inga riktlinjer för hur elevernas behov ska bedömas och vilka faktorer som ska vägas in i denna bedömning. Resultatet visade på stor variation avseende vilka faktorer som låg till grund för bedömningen. Dessutom tillmättes faktorerna olika vikt. I rapporten konstaterades till exempel att en del lärare och rektorer lade stor

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Skolverket. *Svenska som andraspråk i praktiken. En intervjustudie om hur skolor arbetar med svenska som andraspråk i årskurs 7–9* (2018).

²⁰ Ibid.

vikt vid önskemål från vårdnadshavare.²¹ Även i en tidigare studie från Skolverket beskrevs hur föräldrars önskemål tillmättes stor vikt.²²

I en avhandling från 2017 kommenterade Anna Sahlée behovsprovningen av ämnet svenska som andraspråk.²³ Sahlée menade att det saknas gemensamma bedömningsinstrument och objektiva kriterier som kan användas för att avgöra vem som har behov av undervisningen i svenska som andraspråk. Skolförordningens skrivning ”om det behövs” är otydlig eftersom det inte preciseras vad behovet kan bestå i, menade forskaren. Enligt skolförordningen är målgruppen 1) elever som har ett annat språk än svenska som modersmål, 2) elever som har svenska som modersmål och som har tagits in från skolor i utlandet, och 3) invandrarelever som har svenska som huvudsakligt umgängesspråk med en vårdnadshavare (se avsnitt 6.1.1).²⁴ Enligt Sahlée innebär punkt 1 och 2 att målgruppen för ämnet kan vara såväl elever som har svenska som modersmål som elever som inte har svenska som sitt modersmål. Vidare innebär punkt 2 och 3 att elever kan ha behov av svenska som andraspråk om de tidigare har bott i ett annat land även om deras huvudsakliga umgängesspråk numera är svenska. Att med grund i bestämmelserna avgöra om en elev har behov av svenska som andraspråk är därmed inte enkelt, menade Sahlée.²⁵

6.2.1 Behov av förtydligande avseende vem som ska läsa svenska som andraspråk

Som framgår i avsnitt 6.1 leder nuvarande bestämmelser till en olikvärdig tillämpning. Utredningen har i samråd och vid skolbesök fått bekräftat att behovsbedömningen sker på oklara grunder. De flesta som utredningen har talat med menar att det därför behövs en tydligare reglering avseende målgrupperna för svenska som andraspråk och en större tydlighet när det gäller grunden för rektorns beslut om svenska som andraspråk. I Skolverkets översyn av svenskämnenas föreslog myndigheten att målgruppen för ämnet svenska som andraspråk

²¹ Skolverket. *Svenska som andraspråk i praktiken. En intervjustudie om hur skolor arbetar med svenska som andraspråk i årskurs 7–9* s. 22 (2018).

²² Skolverket. *Med annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet* (2008).

²³ Sahlée, A. *Språket och skolämnet svenska som andraspråk. Om elevers språk och skolans språksyn*. Uppsala universitet (2017).

²⁴ 5 kap. 14 § skolförordningen.

²⁵ Sahlée, A. *Språket och skolämnet svenska som andraspråk. Om elevers språk och skolans språksyn*. Uppsala universitet (2017).

ska förtydligas i författningarna.²⁶ I utredningens samråd har det framkommit att begreppet ”invandrarelev” i regleringen kan behöva mönstras ut. Invändningarna mot begreppet handlar dels om att det inte ges någon definition av vad begreppet innebär, vilket bidrar till regleringens otydlighet, dels att begreppet uppfattas som daterat.

6.2.2 Behov av nationellt kartläggningsmaterial till stöd för rektorns beslut om svenska som andraspråk

För att rektorn, eller den rektorn delegerar till, ska kunna fatta beslut om att en elev ska få undervisning i ämnet svenska som andraspråk i stället för i svenska behöver rektor ett beslutsunderlag som tydliggör elevens behov av undervisning i svenska som andraspråk. I dag använder skolor olika typer av material för att skapa underlag för rektorns beslut. Vissa använder Skolverkets bedömningsmaterial *Bygga svenska*²⁷. Detta bedömningsmaterial har dock inte som syfte att fungera som underlag för beslut om svenskämne. Andra har utarbetat ett eget material. Det finns också skolor som inte använder något särskilt material för att bedöma elevers behov av ämnet svenska som andraspråk.

Utredningen har i samråd och vid skolbesök erfarit att det finns en efterfrågan på ett nationellt kartläggningsmaterial som kan ligga till grund för rektorns beslut om undervisning i svenska som andraspråk. Vissa anser att det behöver regleras att kartläggningsmaterialet ska användas eftersom man menar att kvalitet och likvärdighet i bedömningen annars inte kan säkerställas.

6.2.3 Utredningens slutsatser

Utredningen bedömer att behovsbedömningen avseende undervisning i ämnet svenska som andraspråk behöver bli mer träffsäker och likvärdig. För att åstadkomma detta bör målgrupperna för ämnet svenska som andraspråk ändras i skolförordningen. Det behöver också läggas till att rektorns beslut om undervisning i svenska som

²⁶ Skolverket. *Redovisning av uppdrag om översyn av svenskämnena* (2022).

²⁷ Skolverket. *Bygga svenska – material för bedömning av nyanlända elevers språkutveckling*. <https://www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/bedomning-i-grundskolan/bedomning-av-nyanlanda-elevers-kunskaper-i-grundskolan/bedomningsstod-for-nyanlanda-elever-i-grundskolan>. [Hämtad 2024-08-08].

andraspråk ska inkludera beslut om viken kursplan inom ämnet som en elev ska följa.

Vidare bedömer utredningen att det behövs ett nationellt kartläggningmaterial som tydliggör elevens behov av undervisning i svenska som andraspråk. Det bör regleras att kartläggningmaterialet ska användas inför rektorns beslut om undervisning i svenska som andraspråk, inför beslutet om vilken kursplan inom ämnet svenska som andraspråk (se kapitel 5) som en elev ska följa, inför beslutet om en elevs övergång från kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk (se kapitel 5) till kursplanen för svenska som andraspråk samt inför beslutet om övergång mellan ämnet svenska som andraspråk och ämnet svenska. (Se vidare 8.1 i kapitel 8).

6.3 Svenska som andraspråk i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

6.3.1 Gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

Som framgick av avsnitt 6.1 görs ingen behovsprövning avseende ämnet svenska som andraspråk i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. I stället är det eleven själv som väljer svenskämne.²⁸ Det gäller även elever inom introduktionsprogrammen, inklusive nyanlända elever som är nybörjare i svenska språket. Det kan dock vara svårt för elever att veta vilket ämne, svenska eller svenska som andraspråk, som bäst gynnar deras språk- och kunskapsutveckling.

Forskning inom området visar att elever i viss utsträckning inte ens är medvetna om rätten att få välja svenskämne. Christina Hedman och Ulrika Magnusson undersökte gymnasieelevers attityder till ämnet svenska som andraspråk och vad som låg bakom deras val av svenskämne.²⁹ Av studien framgick att vissa elever, särskilt de som var födda utomlands och tydligt definierade svenska som sitt andraspråk, upplevde valet som självklart. Elever som var födda i Sverige, däremot, hade större svårigheter att förklara varför de hade valt svenska som andraspråk. Eleverna uppgav att de mer eller mindre automatiskt hade blivit placerade i svenska som andraspråk utan att

²⁸ Förutsatt att eleven tillhör målgruppen för ämnet svenska som andraspråk. (4 kap. 11 § gymnasieförordningen).

²⁹ Hedman, C. & Magnusson, U. Student ambivalence towards second language education in three Swedish upper secondary schools. *Linguistics and Education* 55: 1–12, 2020.

ha getts möjlighet att göra ett val. Grund för placeringen var vilket ämne eleven hade läst i grundskolan.³⁰

Eleverna behöver ha god kunskap om skillnaderna mellan de båda ämnena för att kunna göra ett informerat val. Enligt Skolverkets översyn av svenskämnen³¹ förekommer det dock att valet inte baseras på kunskap om ämnena. I stället kan andra motiv ligga till grund för elevens val, till exempel vilket ämne kamrater väljer, i vilket ämne eleven tror sig kunna få högst betyg eller på vilken schema-position ämnet ligger. Det kan medföra att eleven inte får en undervisning som utgår ifrån elevens behov och förutsättningar. Skolverket bedömde i sin översyn av svenskämnen att eleverna behöver ha god kunskap om ämnena för att kunna göra ett välgrundat val. Dessutom behöver eleverna ha kännedom om sin andraspråksutveckling och det är därför angeläget att lärare kontinuerligt ger återkoppling till eleverna om deras språkutveckling. Särskilt viktig blir sådan återkoppling när eleverna ska göra sitt val av svenskämne inför övergången till gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan, menade Skolverket.³²

För att ge elever bättre förutsättningar att fatta välgrundade beslut i frågan om ämnesval föreslog Skolverket att myndigheten ska ta fram ett informationsmaterial som skolorna kan använda i sitt arbete med att vägleda eleven inför deras val. Skolverket gjorde bedömningen att ett sådant informationsmaterial tillsammans med myndighetens förslag om ett utvecklat stöd för bedömning av elevens andraspråksutveckling skulle ge eleverna bättre förutsättningar att göra ett välgrundat val av svenskämne.³³

6.3.2 Utredningens slutsatser

Utredningen bedömer att Skolverket bör ta fram ett informationsmaterial som huvudmän och rektorer kan använda i arbetet med att vägleda elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan till det svenskämne som gynnar deras språk- och kunskapsutveckling bäst. (Se vidare 8.1 i kapitel 8.)

³⁰ Ibid.

³¹ Skolverket. *Redovisning av uppdrag om översyn av svenskämnen* (2022).

³² Ibid.

³³ Ibid.

7 Betyg i svenska och svenska som andraspråk i gymnasial utbildning

I det här kapitlet analyseras hur betyg i svenska och svenska som andraspråk ska kunna ingå i en elevs gymnasieexamen från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning (komvux) samt i en elevs gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola. Här analyseras också om regleringen som gör det möjligt för elever att läsa svenska och svenska som andraspråk parallellt behöver ändras med anledning av det framtida införandet av ämnesbetyg i gymnasial utbildning. Kapitlet avslutas med utredningens slutsatser. Den fullständiga argumentationen för utredningens slutsatser, ställningstaganden och förslag återfinns i kapitel 8.

7.1 Bakgrund och problembild

Ämnena svenska och svenska som andraspråk fungerar som alternativa ämnen i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Elever läser vanligtvis det ena eller det andra svenskämnet. De flesta elever läser samma gymnasieämne genom hela gymnasietiden men det finns elever som byter mellan svenskämnena. I dessa fall får eleven betyg i de kurser inom respektive ämne som eleven har läst. En elev kan till exempel i sin gymnasieexamen ha betyg i svenska som andraspråk kurs 1, svenska kurs 2 och svenska kurs 3. Det samma gäller elever i anpassade gymnasieskolan som på motsvarande sätt kan ha betyg i båda svenskämnena i sitt gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola.

Vidare är det i dag möjligt för elever som tillhör målgruppen för ämnet svenska som andraspråk¹ att läsa båda svenskämnen parallellt. Det beror på att det ena svenskämnet kan läsas som gymnasiegemensamt ämne och det andra svenskämnet inom ramen för individuellt val.² Elever kan därför i sin gymnasieexamen, eller gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola, ha betyg i till exempel både svenska 1 och svenska som andraspråk 1.

Med anledning av riksdagens beslut om att ämnesbetyg ska införas i gymnasial utbildning³ kommer ämnesplaner som är anpassade för ämnesbetyg att tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025.⁴ Ändringarna medför bland annat att kursbetyg ersätts av ämnesbetyg i all gymnasial utbildning. Övergången till ämnesbetyg innebär att ett slutligt betyg sätts först efter avslutade ämnesstudier, i stället för efter varje avslutad kurs som i det nuvarande systemet. De nya ämnesplanerna som börjar tillämpas 2025 innehåller en eller flera nivåer och betyg sätts efter varje avslutad nivå. Ett betyg på en högre nivå ersätter betyg som en elev fått på en lägre nivå i ett ämne.⁵ Det innebär att till exempel ett betyg i svenska nivå 2, även omfattar den underliggande nivån i ämnet, dvs. nivå 1. Så kommer vara fallet även om eleven inte har läst svenska, nivå 1 utan svenska som andraspråk, nivå 1. Om en elev enligt sin studieplan ska läsa tre nivåer i svenska eller svenska som andraspråk, totalt 300 gymnasiepoäng⁶, och byter från svenska till svenska som andraspråk efter de två inledande nivåerna, får eleven med det nya systemet både ett betyg i svenska som omfattar 200 poäng och ett betyg i svenska som andraspråk som omfattar 300 poäng. Skälet är att betyg i den tredje och avslutande nivån inkluderar de två underliggande nivåerna. Totalt kommer eleven i det här exemplet att få betyg som omfattar 500 poäng i svenska och svenska som andraspråk, vilket är 200 poäng mer än eleven faktiskt har läst. Utredningen har därför i uppdrag att finna en lösning som innebär att en elev inte kan få fler poäng i svenskämnen än eleven de facto har läst.

¹ 4 kap. 11 § gymnasieförordningen (2010:2039).

² 4 kap. 7 och 11 §§ gymnasieförordningen.

³ Prop. 2021/22:36. *Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper.*

⁴ Ibid.

⁵ 15 kap. 22 § skollagen (2010:800).

⁶ Ett ämne består av en eller flera nivåer. För varje nivå ska det anges hur många gymnasiepoäng som nivån omfattar (16 kap. 23 § skollagen).

7.2 Gällande bestämmelser

7.2.1 Gymnasieexamen, examensbevis, studiebevis, gymnasieintyg och gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola

Gymnasieexamen, examensbevis och studiebevis i gymnasieskolan

Gymnasieexamen utfärdas till en elev som har gått ett nationellt program i gymnasieskolan som omfattar 2 500 gymnasiepoäng.⁷ Gemensamt för alla gymnasieprogram är att eleverna måste ha godkända betyg i en utbildning som omfattar minst 2 250 gymnasiepoäng och som innehåller vissa kurser och ett gymnasiearbete. En högskoleförberedande examen kräver godkända betyg på kurser i svenska och svenska som andraspråk om sammanlagt 300 poäng. En yrkesexamen kräver bland annat godkända betyg på kurser i svenska eller svenska som andraspråk som omfattar 100 poäng.⁸

Examensbevis utfärdas när en elev uppfyller kraven för gymnasieexamen. Eleven ska ha avslutat ett nationellt program och fått betyg i alla ämnen i den omfattning som ingår i elevens individuella studieplan och på det gymnasiearbete som ingår i studieplanen. Om en elev har fått beslut om betyg som innebär att betyg i ett eller flera ämnen eller på gymnasiearbetet inte har kunnat sättas enligt 15 kap. 27 § skollagen ska i stället ett studiebevis utfärdas. Ett studiebevis ska också utfärdas för en elev som annars inte uppfyller kraven för gymnasieexamen.⁹

I de fall en elev har två betyg på samma nivå i ett ämne ska det högsta av betygen tas med i examens- eller studiebeviset. Detsamma gäller även om en elev har två betyg på jämförbara, alternativa eller överlappande nivåer i samma ämne eller i olika ämnen.¹⁰

⁷ 16 kap. 26 § skollagen.

⁸ 16 kap. 27 och 28 §§ skollagen och 8 kap. 4–7 §§ gymnasieförordningen.

⁹ 8 kap. 12 § gymnasieförordningen.

¹⁰ 8 kap. 14 § gymnasieförordningen.

Gymnasieexamen och yrkesexamen i kommunal vuxenutbildning

Gymnasieexamen från komvux omfattar 2 400 gymnasiepoäng, varav 2 250 poäng måste vara godkända för att en examen ska kunna tas ut. Gymnasieexamen i form av yrkesexamen inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska utfärdas för den som har betyg på utbildning som omfattar 2 400 gymnasiepoäng, varav godkända betyg i 2 250 gymnasiepoäng som bland annat innefattar betyg på nivå 1 i ämnena svenska eller svenska som andraspråk.¹¹ För en gymnasieexamen i form av en högskoleförberedande examen krävs betyg på utbildning som omfattar 2 400 gymnasiepoäng, varav godkända betyg i 2 250 gymnasiepoäng som bland annat innefattar betyg på nivå 3 i ämnena svenska eller svenska som andraspråk.¹²

Gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola

Nationella program

Gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola utfärdas i anpassade gymnasieskolan efter ett avslutat nationellt program. Av gymnasiebeviset ska bland annat framgå om eleven slutfört ett fullständigt, reducerat eller utökat program inom ramen för en utbildning om 2 500 poäng.¹³ Gymnasiebeviset ska även innehålla uppgifter om studieväg samt om vilka ämnen, och i förekommande fall gymnasieämnen och ämnesområden, som beviset avser och deras omfattning.

Individuella program

Även efter avslutat individuellt program i anpassade gymnasieskolan utfärdas ett gymnasiebevis avseende anpassade gymnasieskolan. Det ska framgå av gymnasiebeviset att det avser ett individuellt program. Vidare ska det framgå vilka ämnesområden som beviset avser och deras omfattning. Om eleven har läst ämnen från nationella program i anpassade gymnasieskolan ska det framgå vilka ämnen eleven

¹¹ 4 kap. 14 § förordning om vuxenutbildning (2011:1108).

¹² 4 kap. 15 § förordning om vuxenutbildning.

¹³ 19 kap. 27 § skollagen och 8 kap. 22 a § gymnasieförordningen.

har fått betyg i. Det ska också framgå vilka nivåer i ämnet som betyget omfattar och deras omfattning.¹⁴

7.2.2 Betyg i svenska och svenska som andraspråk

Gymnasieskolans nationella program

Ämnena svenska och svenska som andraspråk är gymnasiegemensamma ämnen i gymnasieskolan. Det innebär att ämnena ingår obligatoriskt på alla nationella program. Ämnena fungerar som alternativa ämnen. En elev läser alltså normalt antingen det ena eller det andra ämnet. Det krävs godkända betyg i antingen svenska eller svenska som andraspråk för grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå.¹⁵ Nuvarande ämnesplaner för svenska och svenska som andraspråk i gymnasieskolan innehåller de tre kurserna svenska 1, svenska 2 och svenska 3 respektive svenska som andraspråk 1, svenska som andraspråk 2 och svenska som andraspråk 3. Elever på yrkesprogram inom gymnasieskolan kan välja att inte läsa kurs 2 och 3. På de högskoleförberedande programmen ingår kurs 1, 2 och 3 obligatoriskt för alla elever.

Det är möjligt att byta svenskämne under utbildningen. En elev kan därför ha betyg i båda ämnena. Vidare är det möjligt att läsa båda svenskämnena parallellt om eleven väljer att läsa det ena svenskämnet som individuellt val vid sidan om det svenskämne som ingår obligatoriskt i elevens nationella program. Det finns därför inget som hindrar att elever i sin examen har betyg i till exempel både svenska 1 och svenska som andraspråk 1. Utbildningen ges i dag¹⁶ i form av kurser och betyg sätts efter varje avslutad kurs.

Anpassade gymnasieskolan

Nationella program i anpassade gymnasieskolan

Svenska och svenska som andraspråk är gymnasiegemensamma ämnen i anpassade gymnasieskolan. Det innebär att den inledande kursen i ämnet, svenska 1 eller svenska som andraspråk 1, ingår

¹⁴ 8 kap. 22 c och d § gymnasieförordningen.

¹⁵ 16 kap. 27 och 28 §§ skollagen och 7 kap. 5 a § högskoleförordningen (1993:100).

¹⁶ Fram till och med den 30 juni 2025.

obligatoriskt på alla nationella program. Inom anpassade gymnasieskolan finns kurserna svenska 1 och 2 samt svenska som andraspråk 1 och 2. Ämnena fungerar som alternativa ämnen på samma sätt som i gymnasieskolan, dvs. en elev som tillhör målgruppen för svenska som andraspråk kan välja att läsa svenska eller svenska som andraspråk. Eleven kan också byta svenskämne under utbildningen. En elev kan därför ha betyg i båda ämnena. Vidare är det möjligt att läsa båda svenskämnena parallellt om eleven väljer att läsa det ena svenskämnet som individuellt val vid sidan om det svenskämne som ingår obligatoriskt i elevens nationella program. Eleven kan därför få betyg i till exempel både svenska 1 och svenska som andraspråk 1. Utbildningen ges i dag¹⁷ i form av kurser och betyg sätts efter varje avslutad kurs. I anpassade gymnasieskolan ska betyg inte sättas när en elev inte uppnått kraven för betyget E.¹⁸

Individuella program i anpassade gymnasieskolan

Elever som följer ett individuellt program i anpassade gymnasieskolan läser ämnesområden som inte betygsätts. Eleverna har möjlighet att också läsa ämnen från nationella program i anpassade gymnasieskolan. Eleven får då betyg enligt bestämmelserna för dessa kurser.¹⁹

Kursbetyg i svenskämnena från den kommunala vuxenutbildningen

På komvux sätts betyg efter varje avslutad kurs.²⁰ Kurserna kan också delas upp i delkurser och i dessa fall ska betyg sättas efter varje avslutad delkurs. Om en elev har fått betyg på samtliga delkurser av en kurs ska ett sammanfattande betyg sättas på kursen.²¹ För varje kurs där betyg sätts ska det finnas betygs-kriterier och betygen ska grundas på en bedömning av elevens kunskaper i förhållande till betygs-kriterierna i ämnesplanerna.²²

¹⁷ Fram till och med den 30 juni 2025.

¹⁸ 15 kap. 22 §, 18 kap. 22–23 §§, 20 kap. 35 § skollagen.

¹⁹ 18 kap. 22 § och 19 kap. 15 § skollagen.

²⁰ 20 kap. 35 § skollagen.

²¹ 2 kap. 3 och 4 §§ och 4 kap. 6 § förordningen om vuxenutbildning.

²² 20 kap. 37 § skollagen.

7.2.3 Prövning

En prövning innebär en bedömning av kunskaper i förhållande till betygsriterierna i kurs- eller ämnesplaner. En person som saknar betyg i ett ämne eller en kurs kan genom en prövning visa de kunskaper som ett ämne, en kurs, gymnasiearbetet eller komvuxarbetet ska ge.²³

Prövning i grundskolan och specialskolan

En elev som vill ha betyg i slutet av årskurs 9 i grundskolan,²⁴ eller i slutet av årskurs 10 i specialskolan, har rätt att genomgå prövning för betyg i ett eller flera ämnen som ingår i utbildningen. Det gäller även om eleven tidigare har fått betyg i ett avslutat ämne eller ett slutbetyg.²⁵ Även en person som inte längre går i grundskolan eller specialskolan har rätt att genomgå prövning för betyg.

Den elev som redan har ett slutbetyg ska efter prövning i ett eller flera ämnen få ett nytt slutbetyg. Betyg efter prövning ska framgå av betygs katalogen. Om en elev har betyg i ämnet sedan tidigare ska såväl det gamla som det nya betyget framgå.²⁶ En huvudman är även skyldig att erbjuda prövning efter obligatorisk lovskola.²⁷

Prövning för elev i gymnasieskolan

Den som vill ha betyg från gymnasieskolan²⁸ har rätt att genomgå prövning vid den egna skolenheten i alla ämnen som ingår i elevens individuella studieplan på de nivåer som ingår i studieplanen.²⁹ Eleven får dock inte genomgå prövning på en viss nivå i ett ämne om eleven tidigare har fått minst betyget E på den nivån. En elev i gymnasieskolan har också rätt att genomgå prövning vid den egna

²³ Skolverket. *Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om betyg och prövning*, s. 12 (2022).

²⁴ Elever i anpassade grundskolan har inte rätt att genomgå prövning.

²⁵ 10 kap. 23 § och 12 kap. 23 § skollagen.

²⁶ 9 § Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:123) om betygs katalog. Hur betygsdokument ska utformas anges i Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2016:16) om utformningen av betyg efter prövning i grundskolan och specialskolan.

²⁷ 10 kap. 23 och 23 b §§ skollagen. Skyldigheten att erbjuda prövning efter obligatoriskt anordnad lovskola omfattar endast elever som har avslutat årskurs 9 utan att ha uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan.

²⁸ Elever i anpassade gymnasieskolan har inte rätt att genomgå prövning.

²⁹ 15 kap. 28 § skollagen.

skolenheten i alla grundskoleämnen och det gymnasiearbete som ingår i elevens individuella studieplan. Detta gäller dock inte om eleven tidigare har fått minst betyget E i grundskoleämnet eller på gymnasiearbetet.³⁰

En elev som läser på ett introduktionsprogram har rätt att genomgå provning i sin skola i alla kurser och grundskoleämnen som ingår i elevens individuella studieplan. Det gäller dock bara om eleven inte tidigare har fått betyg i kursen eller grundskoleämnet, eller om eleven har fått betyget F.³¹ Betyg efter provning ska framgå av betygskatalogen och såväl det tidigare som det senaste betyget i kursen ska framgå.³²

Prövning för person som inte är elev i gymnasieskolan

Den som inte är elev i gymnasieskolan har också rätt att genomgå provning i alla ämnen som får finnas på ett nationellt program utom i de ämnen som bara får anordnas på vissa utbildningar³³. Rätten gäller också gymnasiearbetet. Prövning får göras endast vid en skolenhet som anordnar utbildning i det aktuella ämnet på den nivå som provningen gäller eller, när det gäller gymnasiearbetet, utbildning inom det kunskapsområde som gymnasiearbetet avser.³⁴

Prövning i kommunal vuxenutbildning

En person som är bosatt i Sverige³⁵ och vill ha betyg från komvux har möjlighet att genomgå provning i alla kurser inom komvux som det sätts betyg på samt i komvuxarbetet. Detta gäller även personer som tidigare har fått betyg på kursen, komvuxarbetet eller ett gymnasiearbete. Prövning används också vid betygssättning efter en validering.³⁶

Prövning får göras hos en huvudman som inom komvux anordnar den aktuella kursen eller, när det gäller komvuxarbetet, utbildning

³⁰ 8 kap. 24 § gymnasieförordningen.

³¹ 15 kap. 28 § skollagen och 8 kap. 24 § gymnasieförordningen.

³² 12 § Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:123) om betygskatalog.

³³ Till exempel nationellt godkända idrottsutbildningar, spetsutbildningar och yrkesdansarutbildningen.

³⁴ 8 kap. 25 § gymnasieförordningen.

³⁵ I 29 kap. 2 § skollagen definieras vilka personer som anses vara bosatta i landet.

³⁶ 20 kap. 42 § skollagen och 4 kap. 24 § förordningen om vuxenutbildning.

inom det kunskapsområde som komvuxarbetet avser.³⁷ Utgångspunkten för om en kurs anses vara anordnad hos en huvudman är den tidpunkt då en person önskar genomgå prövning i kursen. Betyg efter prövning ska framgå av betygskatalogen och såväl det tidigare som det senaste betyget i kursen ska framgå.³⁸

7.2.4 Möjligheten att läsa svenskämnen parallellt genom individuellt val

Som framgått ovan finns det i dag möjlighet för elever som tillhör målgruppen för svenska som andraspråk³⁹ i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan att läsa det ena svenskämnet som gymnasiegemensamt ämne och det andra svenskämnet som individuellt val. Enligt gymnasieförordningen ska elever som har annat modersmål än svenska erbjudas svenska som andraspråk eller modersmål som individuellt val.⁴⁰ En elev som har valt att läsa svenska som andraspråk som gymnasiegemensamt ämne, eller gymnasiegemensamt ämne i anpassad gymnasieskola, i stället för svenska har rätt att läsa svenska som individuellt val.⁴¹ Sammantaget innebär dessa bestämmelser att en elev kan läsa båda svenskämnena parallellt. Till exempel kan en elev läsa och få betyg i både svenska 1 och svenska som andraspråk 1.

7.3 Ämneskonstruktion, betygssättning och prövning i ämnesutformad gymnasial utbildning (Gy25)

Riksdagen har, som nämnts ovan, beslutat om ändringar i skollagen i enlighet med förslagen i propositionen *Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper*.⁴² Ändringarna innebär bland annat att kursbetyg ska ersättas av ämnesbetyg i gymnasial utbildning. Att ämnesbetyg införs innebär att ett slutligt betyg ska sättas först efter

³⁷ 20 kap. 40 § skollagen.

³⁸ 9–13 §§ Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2012:8) om betygskatalog för vuxenutbildning.

³⁹ En elev som har ett annat språk än svenska som modersmål får läsa svenska som andraspråk som gymnasiegemensamt ämne eller gymnasiegemensamt ämne i anpassad gymnasieskola i stället för svenska. Eleven får då läsa svenska som individuellt val. 4 kap. 11 § gymnasieförordningen.

⁴⁰ 4 kap. 7 § gymnasieförordningen.

⁴¹ 4 kap. 11 § gymnasieförordningen.

⁴² Prop. 2021/22:36.

avslutade ämnesstudier i stället för efter varje avslutad kurs som i dag. Bestämmelserna om ämnesbetyg har trätt i kraft, men de ska tillämpas först på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025. I detta avsnitt beskrivs hur ämnesbetyg fungerar och hur ämnesplanerna som börjar tillämpas 2025 kommer att vara konstruerade.

7.3.1 Ämneskonstruktion i ämnesutformad gymnasial utbildning

Ämnen i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan kommer att vara indelade i en eller flera nivåer.⁴³ För varje nivå i ämnet ska det anges hur många gymnasiepoäng eller gymnasiepoäng för anpassad gymnasieskola som nivån omfattar.⁴⁴ Ämnena är konstruerade med progression mellan nivåerna. Det innebär att innehållet i en överliggande nivå i ämnet fångar upp och bygger vidare på innehållet i en underliggande nivå. Betygskriterierna gäller för hela ämnet oavsett nivå, vilket är en skillnad jämfört med gällande ämnesplaner där det finns specifika betygskriterier för varje kurs som ingår i ämnet. Progressionen i ämnet bärs därför av det centrala innehållet, inte av betygskriterierna.

7.3.2 Betygsättning i ämnesutformad gymnasial utbildning

Betyg kommer att sättas efter varje nivå i ämnet. Vid betygsättningen ska läraren göra en sammantagen bedömning⁴⁵ av elevens kunskaper i förhållande till betygskriterierna och det centrala innehållet. Läraren ska enbart bedöma elevens kunskaper *på den aktuella nivån*. Betyg som satts på en tidigare nivå ska alltså inte vägas in i bedömningen.

När ämnesbetyg införs kommer en elev bara att ha ett godkänt betyg i ämnet oavsett hur många nivåer som eleven har läst. Det beror på att ett betyg i en överliggande nivå ersätter ett betyg som

⁴³ De nya ämnesplanerna för ämnena svenska och svenska som andraspråk i gymnasieskolan omfattar tre nivåer om vardera 100 poäng. I anpassade gymnasieskolan omfattar svenska och svenska som andraspråk två nivåer. Nivå 1 omfattar 200 poäng och nivå 2 100 poäng.

⁴⁴ Prop. 2021/22:36.

⁴⁵ Vid betygsättningen ska läraren göra en sammantagen bedömning av elevens kunskaper på den aktuella nivån i ämnet i förhållande till de betygskriterier som gäller för ämnet som helhet och sätta det betyg som bäst motsvarar elevens kunskaper. Samtliga kriterier för betyget E ska dock vara uppfyllda för att eleven ska kunna få ett godkänt betyg. (15 kap. 24 § skollagen.)

satts i en underliggande nivå. Om en elev till exempel har fått ett A i svenska nivå 1 och sedan får ett C i svenska nivå 2 ersätter betyget som eleven får i nivå 2 det betyg som eleven fick i nivå 1. Eleven får då ett betyg (betyget C i vårt exempel) som omfattar både nivå 1 och 2 i ämnet, totalt 200 poäng. Om eleven fortsätter och läser den tredje och avslutande nivån i svenska är det betyget som sätts i den tredje nivån som avgör elevens betyg i ämnet. Om eleven i vårt exempel får ett E i nivå 3 är det detta betyg som blir elevens slutliga betyg i ämnet svenska. Detta betyg omfattar då 300 poäng. Det är dock bara godkända betyg som ersätter tidigare satta betyg. Om eleven i vårt exempel hade fått ett F i nivå 3 hade eleven ändå fått behålla det godkända betyget (betyget C i vårt exempel) som sattes i nivå 2.

Det finns inga krav på att en elev ska ha ett godkänt betyg i en nivå för att få fortsätta läsa nästa nivå i ämnet. En elev kan alltså ha ett F⁴⁶ i svenska nivå 1 och ändå fortsätta att läsa nivå 2 i ämnet. Om eleven får ett godkänt betyg i nivå 2, till exempel ett C, ersätter det betyget det F som eleven fick i nivå 1. Eleven får då ett godkänt betyg (betyget C i vårt exempel) som omfattar både nivå 1 och 2 i ämnet (totalt 200 poäng), trots att eleven fick ett icke godkänt betyg i nivå 1. Tanken med denna konstruktion är att den överliggande nivån i ett ämne förutsätter kunskaper från den underliggande nivån, eftersom ämnesplanerna är konstruerade med progression mellan nivåerna (se ovanstående avsnitt). Därför anses en elev som fått ett godkänt betyg i en överliggande nivå ha visat kunskaper motsvarande innehållet i den underliggande nivån, även om eleven inte fick ett godkänt betyg när den underliggande nivån ursprungligen lästes.

Kommunal vuxenutbildning

Utbildning på gymnasial nivå och anpassad utbildning på gymnasial nivå inom komvux bedrivs i form av ämnen.⁴⁷ Inom komvux används samma ämnesplaner som för gymnasieskolan respektive anpassade gymnasieskolan. På samma sätt som i dessa skolformer består således ämnen inom komvux på gymnasial nivå, och komvux som anpassad

⁴⁶ I anpassade gymnasieskolan finns inte betyget F. För den elev som inte har uppfyllt kraven för betyget E ska betyg inte sättas (18 kap. 23 § skollagen). En elev som inte har fått ett godkänt betyg i en nivå kan ändå fortsätta att läsa nästa nivå i ämnet på samma sätt som en elev som fått F i en nivå i gymnasieskolan.

⁴⁷ 20 kap. 5 § skollagen.

utbildning på gymnasial nivå, av en eller flera nivåer.⁴⁸ Till skillnad från vad som gäller för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan får dessa nivåer även delas upp i delnivåer.⁴⁹ Betyg ska sättas på varje avslutad delnivå. För en elev som har fått betyg på samtliga delnivåer av en nivå i ett ämne ska ett sammanfattande betyg sättas på nivån i dess helhet.⁵⁰ Ett betyg som satts i en högre nivå i ett ämne ersätter det betyg som satts i en underliggande nivå på samma sätt som i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

7.3.3 Prövning i ämnesutformad gymnasial utbildning (Gy25)

Ovan beskrivna möjligheter att genomgå prövning kommer att kvarstå när ämnesplaner som är anpassade för ämnesbetyg börjar tillämpas 2025, dock med en viktig skillnad. I det nuvarande kursutformade systemet kan en elev få betyg efter prövning enbart i den kurs som prövningen avser. Det är möjligt att göra en prövning i en högre kurs även om man inte har ett godkänt betyg i en kurs som den högre kursen bygger på. Till exempel kan en elev göra en prövning i svenska 3 utan att ha godkända betyg i svenska 1 och 2. Det betyg eleven får i den högre kursen (till exempel svenska 3) avser dock enbart just den kursen, inte de kurser som den högre kursen bygger på.

I Gy25 kommer det att fungera annorlunda. Godkända betyg i överliggande nivåer ersätter då betyg i underliggande nivåer (se ovan). Det innebär att om en elev genomför en prövning i en överliggande nivå (till exempel svenska, nivå 3) ersätter det betyget de betyg eleven fått i underliggande nivåer i ämnet (svenska nivå 1 och 2). Det gäller även i de fall eleven fått F i de underliggande nivåerna. Om eleven når ett godkänt betyg efter prövning i en överliggande nivå (svenska, nivå 3, i vårt exempel) omfattar det betyget även tidigare nivåer och poäng i ämnet. I vårt exempel får en elev som efter prövning når ett godkänt betyg i nivå 3 ett betyg som omfattar

⁴⁸ För kommunal vuxenutbildning ska äldre bestämmelser fortfarande gälla i fråga om kurser och sammanhållna yrkesutbildningar som har påbörjats före den 1 juli 2025. Utbildning inom gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan, kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning på gymnasial nivå som har påbörjats före den 1 juli 2025 ska dock efter den 30 juni 2030 fullföljas enligt de bestämmelser som gäller för utbildning som har påbörjats efter den 30 juni 2025. (Övergångsbestämmelser skollagen).

⁴⁹ 2 kap. 4 § förordning om vuxenutbildning.

⁵⁰ 4 kap. 6 § förordning om vuxenutbildning.

300 poäng i svenska. Prövningen omfattar därmed *hela ämnet* upp till och med den nivå som eleven genomgår provning i, inte bara en del av ämnet som i gällande system.

Eftersom en elev kan byta svenskämne kan en elev också göra en provning i en överliggande nivå i det andra svenskämnet och få ett betyg som omfattar samtliga poäng i ämnet till och med den nivån. Till exempel kan en elev som har ett F i svenska som andraspråk, nivå 1 och 2 göra en provning i svenska nivå 3 och där få ett godkänt betyg som omfattar hela ämnet svenska, alltså 300 poäng.

Inom komvux finns inga krav på att en elev ska ha deltagit i undervisning eller fått betyg i en nivå av ett ämne för att få genomgå provning i en överliggande nivå. Det betyder att en elev utan tidigare studier i ämnet kan göra en provning i den högsta nivån som ingår i ämnet. Till exempel kan en elev göra en provning i svenska, nivå 3, utan att ha läst eller gjort provning i de underliggande nivåerna (svenska, nivå 1 och 2). Om eleven efter provning når ett godkänt betyg i den högsta nivån (svenska, nivå 3 i vårt exempel) kommer det betyget att omfatta även de underliggande nivåerna i ämnet. I vårt exempel skulle en elev som efter provning når ett godkänt betyg i svenska, nivå 3, få ett betyg som omfattar 300 poäng i ämnet svenska utan att ha läst nivå 1 och 2 i ämnet.

7.4 Behov av anpassningar av regelverket med anledning av Gy25

Som framgår av beskrivningen i avsnitt 7.1 får en elev som enligt sin individuella studieplan ska läsa tre nivåer i svenska eller svenska som andraspråk (totalt 300 gymnasiepoäng) och som byter svenskämne från svenska till svenska som andraspråk efter de inledande två nivåerna dels ett betyg i svenska som omfattar 200 gymnasiepoäng, dels ett betyg i svenska som andraspråk som omfattar 300 gymnasiepoäng. Därmed får eleven fler poäng i svenskämnen än det antal poäng som ingår i elevens individuella studieplan och fler poäng än eleven faktiskt har läst. Den beskrivna effekten är en oönskad konsekvens av de nya ämnesplanernas konstruktion tillsammans med det faktum att en elev kan byta mellan de likvärdiga ämnena svenska och svenska som andraspråk under sin gymnasieutbildning. För att det antal poäng i svenskämnen som ingår i en elevs examens- eller

studiebevis eller gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola ska stämma överens med det antal poäng som eleven har läst behöver det regleras att betyg i svenska och svenska som andraspråk inte samtidigt kan ingå i en elevs examens- eller studiebevis eller gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola.

Utredningen har övervägt två alternativa sätt att lösa problemet. Det ena alternativet är att det ska vara det svenskämne som eleven har läst *flest poäng* i som ska tas med i examens- eller studiebeviset eller gymnasiebeviset avseende anpassad gymnasieskola. Det andra alternativet innebär att om en elev har betyg i både svenska och svenska som andraspråk ska det ämne där eleven har läst *högst nivå med godkänt betyg* ingå i examens- eller studiebeviset eller gymnasiebeviset avseende anpassad gymnasieskola. Utredningen gör bedömningen att den senare formuleringen är tydligare och därmed att föredra. Detta särskilt mot bakgrund av att det i Gy25 kommer att finnas flera svenskämnen i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Det beror på att vissa fördjupningskurser som i nuvarande system ingår i ämnet svenska kommer att utgöra egna ämnen.⁵¹ En elev kommer därför att kunna ha poäng i fler svenskämnen än svenska eller svenska som andraspråk i examens- eller studiebeviset eller gymnasiebeviset avseende anpassad gymnasieskola. En formulering om flest lästa poäng i svenska eller svenska som andraspråk riskerar av detta skäl att missförstås.

7.4.1 Utredningens slutsatser

Utredningens slutsats är att bestämmelserna i gymnasieförordningen behöver ändras så att det framgår att endast ett av ämnena svenska och svenska som andraspråk kan ingå i en elevs examens- eller studiebevis eller gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola. Om en elev har betyg i både svenska och svenska som andraspråk ska det ämne i vilket eleven har läst högst nivå med godkänt betyg ingå i examens- eller studiebeviset eller gymnasiebeviset avseende anpassad gymnasieskola. På motsvarande sätt behöver bestämmelserna i förordningen om vuxenutbildning⁵² ändras så att det fram-

⁵¹ De nya svenskämnen som börjar tillämpas i utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025 benämns *litteratur*, *journalistiskt skrivande*, *kreativt skrivande* och *retorik* i gymnasieskolan samt *litteratur* och *kreativt skrivande* i anpassade gymnasieskolan.

⁵² Förordning om vuxenutbildning.

går att endast ett av ämnena svenska eller svenska som andraspråk kan ingå i en elevs examen.

Vidare menar utredningen att det inte längre ska vara möjligt att i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan läsa svenska och svenska som andraspråk parallellt genom att det ena ämnet läses som individuellt val. En ändring med denna innebörd behöver därför göras i gymnasieförordningen.

Möjligheten att byta svenskämne inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska kvarstå. Utredningen bedömer att det behöver förtydligas i gymnasieförordningen att en elev efter avslutad nivå har möjlighet att byta från svenska till svenska som andraspråk och vice versa. (Se vidare 8.1 i kapitel 8).

8 Utredningens förslag och bedömningar

I detta kapitel presenteras utredningens förslag. Förslagen tar sikte på att förbättra förutsättningarna för elever som är nybörjare i svenska och läser svenska som andraspråk samt på hur behovsbedömningen av ämnet svenska som andraspråk kan bli mer träffsäker och likvärdig. Dessutom presenteras förslag om hur betyg i svenska och svenska som andraspråk får ingå i en elevs examens- eller studiebevis eller gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola. För en bakgrund till utredningens förslag, se kapitel 4–7. Kapitlet avslutas med resonemang om kompletterande åtgärder som utredningen anser bör övervägas för att förslagen ska få avsedd effekt.

8.1 Utredningens förslag

8.1.1 Grundläggande svenska som andraspråk ska införas med nya kursplaner

Förslag: Nya kursplaner ska införas som riktas till nybörjare i svenska språket i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan. Dessa kursplaner ska benämnas grundläggande svenska som andraspråk.

Kursplanerna för grundläggande svenska som andraspråk ska även kunna användas inom gymnasieskolans introduktionsprogram samt, under vissa förutsättningar, inom anpassade gymnasieskolan.

Kursplanerna för grundläggande svenska som andraspråk ska ingå i ämnet svenska som andraspråk för respektive skolform. Regeringen bör ge Statens skolverk i uppdrag att utforma, respektive lämna förslag på, särskilda kursplaner för grundläggande

svenska som andraspråk som en del av ämnet svenska som andraspråk för de obligatoriska skolformerna.

Skälen för utredningens förslag

Måluppfyllelsen i den svenska skolan är otillfredsställande. Särskilt allvarlig är situationen för nyanlända elever. Detta talar för att det behövs åtgärder för att öka måluppfyllelsen. En sådan åtgärd är att se över styrdokumentet. Tillgång till ändamålsenliga och målgruppsanpassade styrdokument är en viktig förutsättning för elevers lärande och utveckling men utredningen konstaterar att det finns brister i detta avseende (se kapitel 5). Elever som är nybörjare i svenska språket följer i nuläget kursplanen för svenska som andraspråk med det innehåll och de betygskriterier som gäller för det stadium och den årskurs som eleven tillhör. Denna kursplan tillgodoser inte behoven hos elever som är nyanlända och helt saknar förkunskaper i svenska. För en elev som kommer till Sverige i de senare skolåren innebär det att eleven, utan kunskaper i svenska språket, följer en kursplan som är skriven för elever som kommit längre i sin andraspråkutveckling. Kursplanerna möter således inte behoven hos elever som är nybörjare i svenska språket och ger inte heller stöd till lärarna avseende hur undervisningen ska läggas upp eller hur elevernas kunskaper ska bedömas. Skolor och lärare hanterar bristen på anpassat innehåll på olika sätt. Undervisningen kan därför se mycket olika ut i olika skolor, vilket är problematiskt ur ett likvärdighetsperspektiv.

Utredningen föreslår mot bakgrund av ovanstående att nya kursplaner ska införas som riktas till nybörjare i svenska språket i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan. En särskild kursplan för grundläggande svenska som andraspråk föreslås ingå i ämnet svenska som andraspråk och komplettera den nuvarande kursplanen i svenska som andraspråk. Utredningen bedömer att ett införande av kursplaner som är särskilt anpassade för nybörjare i svenska språket kommer att förbättra nyanlända elevers förutsättningar att efter övergången till kursplanen för svenska som andraspråk nå ett godkänt betyg, vilket bör leda till en högre måluppfyllelse i ämnet svenska som andraspråk. Åtgärder som syftar till att förbättra elevers möjligheter att uppnå gymnasiebehörighet,

däribland åtgärder som syftar till att främja nyanlända elevers utveckling av det svenska språket, är angelägna och kan i ett längre perspektiv förbättra elevernas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden eller övergå till högre studier. En skola som ger nyanlända elever möjlighet att nå de kunskaper som behövs för avancemang i utbildningssystemet kan därmed ge stora vinster, såväl för individen som för samhället i stort.

Även nyanlända elever inom gymnasieskolans introduktionsprogram behöver ges bättre förutsättningar att utveckla kunskaper i det svenska språket utifrån styrdokument som är anpassade efter deras behov. Inom introduktionsprogrammen i gymnasieskolan ska obehöriga elever ges möjlighet att få undervisning i grundskolans ämnen för att få behörighet till ett nationellt program, förberedas för arbetsmarknaden eller gå vidare till en annan utbildning. För att kunna gå vidare till ett nationellt program ska eleven bland annat ha ett godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk på grundskolenivå. Genom att grundläggande svenska som andraspråk föreslås ingå i ämnet svenska som andraspråk för grundskolan blir denna kursplan tillgänglig även för elever inom gymnasieskolans introduktionsprogram.

Nyanlända elever inom anpassade gymnasieskolan behöver på motsvarande sätt ges bättre förutsättningar att utveckla kunskaper i det svenska språket. Dessa elever har behov av undervisning i svenska som andraspråk som är anpassad för nybörjare i det svenska språket på samma sätt som nyanlända elever i de obligatoriska skolformerna och elever inom gymnasieskolans introduktionsprogram. Eftersom grundläggande svenska som andraspråk föreslås ingå i ämnet svenska som andraspråk för grundskolan kan denna kursplan bli tillgänglig för elever som går nationella program i anpassade gymnasieskolan genom beslut om ett individuellt anpassat program.¹

Utredningen föreslår att den nya kursplanen ska ingå i det befintliga ämnet svenska som andraspråk för respektive obligatorisk skolform. Ämnet svenska som andraspråk föreslås således innehålla två separata kursplaner, nämligen grundläggande svenska som andraspråk och svenska som andraspråk. Fördelen med att låta kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk ingå i det befintliga ämnet svenska som andraspråk är att lärare som är behöriga i ämnet svenska som andraspråk också blir behöriga att undervisa i grundläggande

¹ 9 kap. 4 a § gymnasieförordningen (2010:2039).

svenska som andraspråk. Dessutom behövs inga ändringar i timplanerna för de obligatoriska skolformerna eftersom grundläggande svenska som andraspråk kommer att vara en del av de timmar i timplanen som avsatts för ämnet svenska som andraspråk. Utredningen har övervägt alternativet att i stället integrera grundläggande svenska som andraspråk i befintliga kursplaner för svenska som andraspråk men bedömt att separata kursplaner är ett bättre alternativ eftersom det leder till ökad tydlighet. Med denna konstruktion får kursplanerna i grundläggande svenska som andraspråk ett innehåll som i sin helhet formuleras direkt för målgruppen nybörjare i svenska språket, vilket utredningen ser som en fördel.

Utredningen föreslår att Statens skolverk (Skolverket) ska ges i uppdrag att utforma, respektive lämna förslag² på, kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk som är anpassade för respektive obligatorisk skolform. Kursplanerna bör fungera för elever som är nybörjare i svenska språket oavsett ålder. När eleven nått de kunskaper som grundläggande svenska som andraspråk syftar till att ge, ska eleven direkt gå över till kursplanen för svenska som andraspråk och följa denna kursplan i enlighet med det innehåll som gäller för det skolår som eleven är placerad i. Det är mycket angeläget att övergången till kursplanen för svenska som andraspråk sker så snart det är möjligt. Därför behöver bedömning av en elevs behov av undervisning i grundläggande svenska som andraspråk göras återkommande. Övergången ska kunna ske när som helst under terminen.

Även övergångar mellan skolformer måste kunna ske smidigt så att nyanlända elever får en gynnsam väg genom utbildningssystemet. Vid framtagande av nya kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk bör Skolverket därför särskilt beakta hur sådana övergångar kan underlättas.

Kursplanerna för grundläggande svenska som andraspråk bör inriktas på grundläggande språkfärdigheter (tala, lyssna, läsa och skriva). Det huvudsakliga syftet ska vara att ge nybörjare en bottenplatta av språkfärdigheter som de sedan kan bygga vidare på. Utredningen har även övervägt alternativet att ge grundläggande svenska som andraspråk ett mer omfattande syfte och föreslå en kursplan som leder till en högre kunskapsnivå. Fördelen med alternativet att låta skillnaden i kunskapsnivå mellan de olika kursplanerna vara relativt liten är att det skulle öka elevens möjligheter att direkt efter

² Grundskolans och sameskolans kursplaner beslutas av regeringen.

övergången till kursplanen för svenska som andraspråk nå ett godkänt betyg i ämnet svenska som andraspråk. Om skillnaden i kunskapsnivå mellan kursplanerna är stor kommer eleven efter övergången i stället att ha förhållandevis långt kvar till att nå ett godkänt betyg i svenska som andraspråk.

Utredningen har ändå kommit fram till att det finns betydande nackdelar med att låta grundläggande svenska som andraspråk syfta till en högre kunskapsnivå. Utredningen menar att en elev endast under en begränsad tid bör ges undervisning i grundläggande svenska som andraspråk och att innehållet därför inte bör vara alltför omfattande. Skillnaderna mellan kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk och kursplanen för svenska som andraspråk skulle vidare bli mindre påtagliga om grundläggande svenska som andraspråk hade ett mer omfattande innehåll och syftade till att ge en högre nivå av kunskaper. Dessutom skulle elever i de flesta fall behöva flera år för att tillägna sig sådana mer omfattande kunskaper. Sammantaget menar utredningen att det finns goda skäl för att grundläggande svenska som andraspråk ska syfta till att endast ge basala kunskaper i svenska. Detta vägval förutsätter dock medvetna åtgärder och betydande ansträngningar för att underlätta elevers övergång mellan kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk och kursplanen för svenska som andraspråk. Det är också av största vikt att läraren även efter övergången planerar och genomför undervisningen utifrån elevernas individuella behov och förutsättningar. Andraspråkstalande elevers behov behöver tillgodoses genom hela utbildningssystemet.

8.1.2 En tidsgräns ska införas i de obligatoriska skolformerna

Förslag: En tidsgräns ska införas för hur länge en elev får ges undervisning enligt kursplanerna för grundläggande svenska som andraspråk i de obligatoriska skolformerna. Tidsgränsen ska vara två år. Avsteg ska kunna göras om det finns särskilda skäl. Tidsgränsen ska regleras i 5 kap. 14 § skolförordningen (2011:185).

Skälen för utredningens förslag

Införandet av kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk syftar till att främja lärande och utveckling hos elever som är nybörjare i svenska språket. Förhoppningen är att införandet av sådana kursplaner ska bidra till högre måluppfyllelse och till att fler elever än i dag når behörighet till gymnasieskolans nationella program. Som framgår av förslag 8.1.1 är grundläggande svenska som andraspråk tänkt att ge grundläggande kunskaper i svenska språket. När sådana kunskaper är uppnådda ska eleven så snart som möjligt övergå till kursplanen för svenska som andraspråk. Det är av största vikt att en elev inte följer grundläggande svenska som andraspråk längre än nödvändigt. En elevs andraspråkutveckling behöver därför följas noga och bedömningen av en elevs behov av grundläggande svenska som andraspråk måste göras återkommande.

Även givet dessa förutsättningar ser utredningen risker för inlärningseffekter, dvs. att en elev blir kvar omotiverat länge i grundläggande svenska som andraspråk och därmed inte ges förutsättningar att komma vidare i sitt lärande. Detta kan få allvarliga konsekvenser för såväl elevens andraspråkutveckling som för elevens kunskapsutveckling i övriga skolämnen. Utredningen ser därför behov av en gräns för hur länge en elev kan följa grundläggande svenska som andraspråk.

Behovet av en tidsgräns hänger också samman med utredningens förslag om att betyg inte ska sättas i grundläggande svenska som andraspråk (se förslag 8.1.3). Först efter övergången till kursplanen för svenska som andraspråk kan en elev enligt utredningens förslag få ett betyg som ger behörighet till gymnasieskolans nationella program. Det är därför av största vikt att eleven inte under lång tid ges undervisning enligt en kursplan som inte kan ge behörighetsgivande betyg. En bortre gräns för hur länge en elev får ges undervisning enligt kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk är mot denna bakgrund väl motiverad.

En tidsgräns kan också synliggöra behov av insatser för nybörjare i svenska utöver undervisning i grundläggande svenska som andraspråk. Om en nyanländ elev, oavsett skolform, inte inom två år har utvecklat de kunskaper i det svenska språket som grundläggande svenska som andraspråk syftar till att ge finns det anledning

för skolan att utreda om det kan finnas andra hinder för elevens kunskapsutveckling.

Rektorn ska kunna besluta om avsteg från tidsgränsen om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan vara omfattande frånvaro, till exempel på grund av sjukdom, som har medfört svårigheter för eleven att tillgodogöra sig undervisningen. Elever kan också av andra skäl ha betydande svårigheter att tillgodogöra sig undervisningen och därmed ha behov av att läsa grundläggande svenska som andraspråk längre tid än två år. Det kan till exempel gälla elever med olika typer av funktionsnedsättningar. För att rektorn ska kunna fatta ett beslut om att en elev ska följa grundläggande svenska som andraspråk längre tid än två år bör det krävas att detta alternativ, med hänsyn till elevens utveckling och personliga förhållanden i övrigt, är det som framstår som lämpligast för eleven. Dessa förutsättningar bör endast kunna anses vara uppfyllda om eleven har betydande svårigheter att nå de kunskaper som grundläggande svenska som andraspråk syftar till att ge och det kan antas att det skulle vara gynnsamt för elevens andraspråksutveckling att få fortsätta följa grundläggande svenska som andraspråk. Rektorns beslut om att en elev ska följa grundläggande svenska som andraspråk längre tid än två år måste vara välgrundat, noggrant utrett och väl dokumenterat med de skäl som rektorn anser finns för att fatta ett sådant beslut. Innan ett sådant beslut fattas behöver elevens eventuella behov av extra anpassningar och särskilt stöd dessutom ha utretts³. Ett beslut om att en elev ska följa grundläggande svenska som andraspråk längre tid än två år får aldrig användas som ett alternativ till rätten till extra anpassningar eller särskilt stöd. Det får alltså inte vara så att en elev måste gå kvar i grundläggande svenska som andraspråk därför att skolan inte uppfyllt sina skyldigheter att ge eleven stödinsatser. Ett beslut om att en elev ska följa grundläggande svenska som andraspråk längre tid än två år ska alltid tas med barnets bästa (jämför 1 kap. 10 § skollagen) som utgångspunkt.

Tidsgränsen avser den totala omfattningen av en elevs undervisning enligt en kursplan för grundläggande svenska som andraspråk inom ramen för en elevs utbildning i grundskolan eller motsvarande obligatoriska skolformer. Det innebär att tidsgränsen gäller även om en elev byter skolenhet. En elev som har läst grundläggande svenska som andraspråk ett år på en skolenhet har således

³ 3 kap. 5 och 7 §§ skollagen (2010:800).

efter byte till en annan skolenhet möjlighet att följa denna kursplan endast under ytterligare ett år (se dock resonemang ovan om möjligheten att göra avsteg från tidsgränsen). Om en elev byter skolenhet under tiden som en elev följer grundläggande svenska som andraspråk är det därför viktigt att den mottagande skolenheten informeras⁴ om hur länge eleven har följt kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk så att mottagande skolenhet kan räkna av den tid som eleven redan fått undervisning enligt denna kursplan.

Tidsgränsen ska endast gälla för elever i de obligatoriska skolformerna. För elever som följer kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk inom gymnasieskolans introduktionsprogram ska det inte finnas någon tidsgräns. Utredningen har bedömt att för dessa elever är en tidsgräns inte ändamålsenlig och en sådan harmonierar inte heller med regleringarna avseende introduktionsprogrammen i övrigt. En viktig skillnad mellan de obligatoriska skolformerna och gymnasieskolan är att det inom gymnasieskolan är eleven själv som väljer svenskämne. Det är alltså inte rektorn som beslutar om en elevs undervisning i svenska som andraspråk eller om hur länge en elev kan läsa ämnet. Att införa en tidsgräns för en del av grundskoleämnet svenska som andraspråk, som rektorn blir ansvarig för att hålla, är mot denna bakgrund inte lämpligt.

Det finns även andra skillnader i regleringarna som talar för att tidsgränsen inte bör gälla elever inom introduktionsprogrammen. Till skillnad från de obligatoriska skolformerna, där det finns timplaner som anger vilka ämnen som ska ingå i utbildningen, är den enskilda elevens behov och förutsättningar utgångspunkt för innehållet i utbildningen inom introduktionsprogrammen. Det finns också särskilda bestämmelser för bedömning av nyanlända elevers kunskaper⁵ inom introduktionsprogrammet språkintröduktion som tillsammans med regleringen om den individuella studieplanen⁶ gör en tidsgräns obehövlig.

Utredningen vill samtidigt betona vikten av att en elev inte följer kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk längre än nödvändigt. Så snart eleven uppnått de kunskaper som denna kursplan syftar till att ge bör eleven i stället följa kursplanen för svenska som

⁴ Den skolenhet som en elev lämnar ska överlämna sådana uppgifter om eleven som behövs för att underlätta övergången för eleven. Detsamma gäller om eleven byter skolenhet inom skolformen (3 kap. 12 j § skollagen).

⁵ 17 kap. 14 a § skollagen.

⁶ 17 kap. 7 § skollagen.

andraspråk. Att denna övergång sker så snart eleven nått grundläggande kunskaper i svenska språket säkerställs främst genom en noggrann kunskapsuppföljning och en välgrundad planering av den nyanlända elevens utbildning. Enligt gymnasieförordningen ska huvudmannen fortlöpande bedöma en nyanländ elevs kunskapsutveckling för att eleven så snart som möjligt ska komma vidare i sin utbildning.⁷ Huvudmannens ansvar enligt denna bestämmelse bör vara en garant för att en elev inte följer kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk längre än vad som är nödvändigt utifrån elevens behov och förutsättningar. Eleven bör också göras medveten om sin språk- och kunskapsutveckling genom en noggrann och regelbunden återkoppling som för eleven framåt i sitt lärande.

8.1.3 Betyg ska inte sättas för elever som läser grundläggande svenska som andraspråk

Förslag: Betyg i ämnet svenska som andraspråk ska inte sättas för den elev som följer en kursplan för grundläggande svenska som andraspråk i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolans introduktionsprogram och anpassade gymnasieskolan. Bestämmelser om detta ska införas i 6 kap. 8 § och 9 kap. 4 a § gymnasieförordningen (2010:2039). En ny hänvisning införs i 5 kap. 14 b § och nya bestämmelser införs 6 kap. 12 § skolförordningen (2011:185).

Ett nytt stycke med en upplysningsbestämmelse ska införas i 10 kap. 15 §, 11 kap. 19 §, 12 kap. 15 §, 13 kap. 16 §, 15 kap. 22 § och 18 kap. 22 § skollagen (2010:800).

Skälen för utredningens förslag

Anledningen till att betyg inte bör sättas i grundläggande svenska som andraspråk är att ett sådant betyg inte kan ge behörighet eller användas för urval till ett nationellt program i gymnasieskolan. Ett ytterligare skäl som talar mot betyg är att det finns en risk för missförstånd. Kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk är tänkt att ingå i ämnet svenska som andraspråk. I kraven för behörig-

⁷ 6 kap. 7 § gymnasieförordningen.

het till gymnasieskolan ingår att ha godkänt betyg i ämnet svenska eller svenska som andraspråk. Om betyg sätts i grundläggande svenska som andraspråk skulle ett godkänt sådant betyg kunna tolkas som att det likställs med ett betyg i svenska som andraspråk. Därmed skulle elever kunna få uppfattningen att betyget ger gymnasiebehörighet. Denna risk för missförstånd undviks om betyg inte sätts i grundläggande svenska som andraspråk.

I skolår där eleven får betyg i andra ämnen kan det uppfattas som inkonsekvent att eleven inte får betyg i grundläggande svenska som andraspråk. Utredningen menar dock att eftersom kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk ingår i ämnet svenska som andraspråk har eleven möjlighet att få betyg, även om det blir med viss eftersläpning. Tanken med förslaget är att när eleven har tillgodogjort sig de kunskaper som grundläggande svenska som andraspråk syftar till att ge, ska eleven direkt övergå till svenska som andraspråk och därmed kunna få betyg i ämnet.

Utredningen har även övervägt alternativet att betyg ska sättas i grundläggande svenska som andraspråk. Utredningen erfar att elever inte sällan efterfrågar den tydliga bekräftelse på uppnådda kunskaper som ett godkänt betyg innebär. Utredningen menar att sådan bekräftelse är angelägen men bedömer att den bör kunna ges på annat sätt. Beroende på hur bestämmelserna ser ut för olika skolår och skolformer kan återkoppling avseende kunskapsutvecklingen ges i olika former.

Även om betyg inte sätts i grundläggande svenska som andraspråk är det viktigt att elevens kunskapsutveckling noga följs och återkopplas till eleven. Att regelbundet och kontinuerligt stämna av hur elevens språkkunskaper utvecklas blir särskilt viktigt när det gäller studier enligt kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk. Eftersom dessa studier inte kan ge behörighet till ett nationellt gymnasieprogram är det av största vikt att eleven, så snart tillräckliga kunskaper har uppnåtts, kan övergå till att läsa enligt kursplanen för svenska som andraspråk och därmed få ett betyg som kan ge sådan behörighet.

Med anledning av förslaget om att betyg inte ska sättas i grundläggande svenska som andraspråk krävs författningsändringar⁸ som innebär ett undantag från huvudregeln⁹ i de obligatoriska skolornerna att terminsbetyg ska sättas. Utredningen föreslår därför att det införs en bestämmelse i skolförordningen om att terminsbetyg inte ska sättas i ämnet svenska som andraspråk för elever som läser enligt kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk. Eftersom möjligheten att läsa enligt grundskolans kursplan för grundläggande svenska som andraspråk kommer att finnas även inom gymnasieskolans språkintröktion och inom anpassade gymnasieskolan föreslås även ändringar gymnasieförordningen.

8.1.4 Elever som läser grundläggande svenska som andraspråk ska inte delta i nationella prov i ämnet

Förslag: 9 kap. 21 §, 11 kap. 11 § och 12 kap. 11 § skolförordningen (2011:185) ska ändras så att det framgår att en elev som läser grundläggande svenska som andraspråk inom ämnet svenska som andraspråk i grundskolan, sameskolan och specialskolan inte ska delta i nationella prov i ämnet.

Skälen för utredningens förslag

Syftet med nationella prov är att stödja och ge underlag för betygsättning. Eftersom utredningen föreslår att betyg inte ska sättas i grundläggande svenska som andraspråk finns inte heller behov av nationella prov. Dessutom har en elev som följer en kursplan i grundläggande svenska som andraspråk ännu inte tagit del av den undervisning som proven i svenska och svenska som andraspråk avser att pröva. De nationella proven skulle därmed pröva kunskaper som eleven inte getts möjlighet att utveckla, vilket framstår som orimligt. Utredningen menar därför att en elev som följer grundläggande

⁸ Nya skrivningar föreslås införas i skollagen med upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen får meddela föreskrifter om betyg i grundläggande svenska som andraspråk. Skälet till behovet av detta tillägg i de aktuella bestämmelserna i skollagen är att frågor som regleras där, dvs. från vilken årskurs och i vilka ämnen betyg ska sättas, med hänsyn till frågans natur får anses falla inom regeringens restkompetens. (8 kap. 7 § regeringsformen).

⁹ 10 kap. 15 §, 11 kap. 19 §, 12 kap. 15 §, 13 kap. 16 § och 15 kap. 22 § skollagen.

svenska som andraspråk inte ska delta i nationella prov. Däremot är det av största vikt att skolan och läraren följer och återkopplar elevens kunskapsprogression på olika sätt, och vid regelbundna tillfällen, så att elevens fortsatta lärande kan stimuleras och stödjas på bästa sätt.

8.1.5 Elever i anpassade gymnasieskolan ska få tillgång till ämnet svenska som andraspråk på anpassad grundskolenivå

Förslag: 9 kap. 4 a § gymnasieförordningen (2010:2039) ska ändras så att en nyanländ elev i anpassade gymnasieskolan ges möjlighet att inom ramen för ett individuellt anpassat program läsa ämnet svenska som andraspråk för anpassade grundskolan, inklusive den kursplan som avser grundläggande svenska som andraspråk.

Skälen för utredningens förslag

Det är angeläget att nyanlända elever inom anpassade gymnasieskolan ges bättre förutsättningar att utveckla kunskaper i det svenska språket utifrån styrdokument som är anpassade efter målgruppens behov. Nyanlända inom anpassade gymnasieskolan har behov av undervisning i svenska som andraspråk som är anpassad för nybörjare i det svenska språket på samma sätt som nyanlända elever i de obligatoriska skolformerna och elever inom gymnasieskolans introduktionsprogram. Den gällande bestämmelsen i gymnasieförordningen, enligt vilken en elevs utbildning i anpassade gymnasieskolan får avvika från vad som annars gäller för ett nationellt program genom att vissa ämnen eller nivåer av ämnen byts ut, gör det möjligt för en elev att läsa bland annat grundskoleämnena. Denna bestämmelse skulle ge elever i anpassade gymnasieskolan tillgång till grundläggande svenska som andraspråk om en sådan kursplan läggs till i grundskolans ämne svenska som andraspråk enligt utredningens förslag. Utredningen har övervägt om den gällande bestämmelsen ger tillräckliga möjligheter för nyanlända i skolformen. Utredningen bedömer dock att denna möjlighet inte är tillräcklig eftersom en kursplan för grundläggande svenska som andraspråk som är fram-

tagen för grundskolan inte skulle vara utformad för elever med intellektuell funktionsnedsättning. Nyanlända elever som går ett nationellt program i anpassade gymnasieskolan kan ha behov av en kursplan som är anpassad såväl till elever som är nybörjare i svenska språket som till elever med intellektuell funktionsnedsättning. Av detta skäl föreslår utredningen att bestämmelsen i gymnasieförordningen ska ändras så att en nyanländ elev som går ett nationellt program i anpassade gymnasieskolan ges tillgång till grundläggande svenska som andraspråk för anpassade grundskolan.

Utredningen bedömer att möjligheten att ta del av anpassade grundskolans ämnen ska gälla enbart svenska som andraspråk, inte övriga ämnen i anpassade grundskolan. Anpassade gymnasieskolan bygger vidare på kunskaper från anpassade grundskolan och ska bland annat ge eleverna en god grund för yrkesverksamhet och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Att upprepa anpassade grundskolans innehåll bidrar inte till syftet med anpassade gymnasieskolan. Utredningen menar därför att det inte är lämpligt att tillgängliggöra alla ämnen i anpassade grundskolan för anpassade gymnasieskolans elever.

Utredningen föreslår att en tidsgräns ska införas som innebär att elever inom de obligatoriska skolformerna inte får ges undervisning i grundläggande svenska som andraspråk längre tid än två år (se förslag 8.1.2). För nyanlända elever inom anpassade gymnasieskolan som inom ramen för ett individuellt anpassat program läser grundläggande svenska som andraspråk för grundskolan eller anpassade grundskolan bör motsvarande tidsgräns inte införas. Utredningen bedömer att en sådan tidsgräns inte är lämplig eftersom elever inom anpassade gymnasieskolan själva väljer svenskämne (se vidare resonemang i 8.1.2).

8.1.6 Svenska för invandrare inom gymnasieskolans introduktionsprogram

Förslag: Möjligheten att delta i svenska för invandrare inom gymnasieskolans språkintröduktion ska tas bort. Utredningen föreslår att bestämmelsen 6 kap. 8 § gymnasieförordningen (2010:2039) ändras så att det inte blir möjligt att kombinera språkintröduktion med kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Skälen för utredningens förslag

Utbildning i svenska för invandrare (sfi) syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Utbildningen syftar också till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter.¹⁰ En person har rätt att delta i sfi från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år om han eller hon saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge.¹¹ Det är huvudmannen som beslutar om en person ska tas emot till utbildning i svenska för invandrare.¹² Enligt nuvarande bestämmelser kan även elever inom gymnasieskolans språkintröduktion delta i sfi, eftersom språkintröduktion enligt gymnasieförordningen får kombineras med sfi.¹³

Syftet med sfi, alltså att ge grundläggande kunskaper i svenska språket, är detsamma som det föreslagna syftet för grundläggande svenska som andraspråk (se förslag i avsnitt 8.1.1). Elever inom gymnasieskolans språkintröduktion får tillgång till kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk om en sådan införs i grundskoleämnet svenska som andraspråk enligt utredningens förslag. Syftet att tillhandahålla ett styrdokument som är avsett för nybörjare i svenska språket uppfylls därmed genom införandet av grundläggande svenska som andraspråk. Att dessutom erbjuda eleverna möjlighet att läsa sfi, vars syfte också är att ge grundläggande kunskaper i svenska språket, framstår som obehövligt. Ut-

¹⁰ 20 kap. 4 § skollagen.

¹¹ 20 kap. 31 § skollagen.

¹² 20 kap. 33 § skollagen.

¹³ 6 kap. 8 § gymnasieförordningen.

redningen föreslår därför att bestämmelsen 6 kap. 8 § gymnasieförordningen ska ändras så att det inte blir möjligt att kombinera språkinträdning med sfi. Ändringen bör göras endast under försättning att grundläggande svenska som andraspråk införs. I annat fall bör möjligheten att kombinera språkinträdning med sfi kvarstå.

8.1.7 Målgrupperna för svenska som andraspråk ska ändras

Förslag: Ändringar ska införas i 5 kap. 14 § skolförordningen (2011:185) så att det framgår att ämnet svenska som andraspråk ska anordnas för

1. elever som har behov av andraspråksdidaktik på grund av att de befinner sig i andraspråksutveckling i svenska, och
2. elever som har svenska som modersmål, har vistats en längre tid utomlands och har behov av andraspråksdidaktik.

Skälen för utredningens förslag

Enligt nuvarande bestämmelser ska undervisning i svenska som andraspråk, om det behövs, anordnas för

1. elever som har ett annat språk än svenska som modersmål,
2. elever som har svenska som modersmål och som har tagits in från skolor i utlandet, och
3. invandrarelever som har svenska som huvudsakligt umgängespråk med en vårdnadshavare.

Denna reglering har visat sig vara otydlig (se kapitel 6), vilket har lett till en olikvärdig tillämpning. Bedömningen av en elevs behov av undervisning i svenska som andraspråk i de obligatoriska skolformerna sker på oklara grunder, enligt flera uppföljningar. Dessutom finns skillnader i bedömningarna av vilken elev som ska läsa svenska som andraspråk inom och mellan skolor och det förekommer att andra aspekter än elevens behov vägs in i bedömningen. Resultatet kan bli att elever som har behov av undervisning i svenska som andraspråk inte får tillgång till ämnet. Omvänt finns risk att

elever med utländsk bakgrund placeras i svenska som andraspråk trots att något behov av ämnet inte har konstaterats eller att elever fortsätter att läsa ämnet även om behovet inte längre kvarstår.

Mot bakgrund av ovanstående finns goda skäl för en ändring i bestämmelserna. Det behöver vara tydligt vilka målgrupperna för ämnet svenska som andraspråk är. Utredningen menar därför att det bör framgå av skolförordningen att ämnet svenska som andraspråk ska anordnas för följande elevkategorier: 1) elever som har behov av andraspråksdidaktik på grund av att de befinner sig i andraspråksutveckling i svenska. 2) elever som har svenska som modersmål, har vistats en längre tid utomlands och har behov av andraspråksdidaktik. Elevkategorierna som har rätt till undervisning i svenska som andraspråk behöver således fortsatt definieras, men regleringen behöver ändras så att det blir två kategorier i stället för tre. Genom ändringen försvinner begreppet ”invandrarelev”, vilket utredningen bedömer är en fördel då detta begrepp kan uppfattas som daterat och otydligt.

Avgörande för beslutet om att en elev ska läsa ämnet svenska som andraspråk ska alltså vara att eleven har behov av andraspråksdidaktik. Enbart det faktum att en elev har ett annat modersmål än svenska är inte skäl nog. Rektorn behöver därför ta reda på om ett sådant behov föreligger innan ett beslut om att en elev ska läsa ämnet svenska som andraspråk kan fattas. Behov av andraspråksdidaktik kan finnas hos elever med olika bakgrund. I första hand kan behovet finnas hos elever som befinner sig i andraspråksutveckling i svenska. Elever med svenska som modersmål kan dock också ha ett sådant behov om eleven har vistats en längre tid utomlands. Därför bör båda dessa grupper nämnas i förslaget till ny bestämmelse.

Utredningen bedömer att förslaget om en ändring av målgrupperna för svenska som andraspråk i författningarna bidrar till att göra behovsbedömningen mer träffsäker och likvärdig. Även med detta förslag kvarstår dock viss risk för godtycke avseende vilka elever som väljs ut för behovsbedömning. Ett första steg i arbetet med att bedöma en elevs behov av undervisning i svenska som andraspråk är att identifiera vilka elever som ska komma i fråga för denna bedömning. För att helt eliminera risken för godtycke avseende vilka elever som väljs ut för bedömning skulle man behöva bedöma *samtliga* elever i de obligatoriska skolformerna för att därigenom identifiera elever som tillhör någon av målgrupperna för svenska som andra-

språk. Det merarbete som det skulle innebära för skolorna står dock inte i proportion till de vinster som kan uppnås, menar utredningen. Detta alternativ är därför inte lämpligt. För att minska risken för godtycke bör skolan i stället ha rutiner för att skaffa sig sådan information att det går att göra ett rimligt antagande om vilka elever som bör omfattas av behovsbedömningen. Till exempel är det naturligt att vid skolstart ta reda på om eleven har ett annat modersmål än svenska och därmed skulle kunna ha behov av undervisning i svenska som andraspråk. På motsvarande sätt bör man ta reda på om en elev med svenska som modersmål har vistats en längre tid utomlands, eftersom även en sådan elev kan ha behov av andraspråksdidaktik. Om en elev tidigare fått undervisning vid en annan skolenhet åligger det den skolenhet som eleven lämnar att ge information till mottagande skola.¹⁴ Det kan till exempel vara information om huruvida en elev läst svenska eller svenska som andraspråk. Informationen från den tidigare skolenheten kan indikera att det är fråga om en elev vars behov av andraspråksdidaktik behöver bedömas. Även i de fall en elev läst svenska som andraspråk måste den mottagande skolenheten dock göra en förnyad bedömning av elevens behov av ämnet. Nyanlända elever som är nybörjare i svenska språket har ett uppenbart behov av svenska som andraspråk och ingår därför naturligt i gruppen elever vars behov av undervisning i ämnet bör bedömas.

Vidare bör påpekas att det inte är tillräckligt att bedöma en elevs behov av ämnet svenska som andraspråk vid ett enstaka tillfälle. Granskningar har visat att det ibland inte görs en förnyad bedömning av en elevs behov av ämnet.¹⁵ Beslutet om vilket svenskämne en elev ska läsa kan ha fattats längre tillbaka i tiden, ibland av en annan skola. För att säkerställa att alla elever som har behov av undervisning i svenska som andraspråk verkligen får sådan undervisning, och för att utesluta att elever som inte längre har behov av andraspråksdidaktik ändå ges undervisning i svenska som andraspråk, behöver bedömningen av en elevs behov av svenska som andraspråk göras återkommande.

¹⁴ 3 kap. 12 j § skollagen.

¹⁵ Skolinspektionen. *Svenska som andraspråk årskurs 7–9* (2020).

8.1.8 Rektorn ska besluta om undervisning i svenska som andraspråk

Förslag: Rektorn ska besluta om

1. undervisning i ämnet svenska som andraspråk för en elev,
2. vilken av kursplanerna i ämnet svenska som andraspråk som eleven ska följa,
3. när en elev ska övergå från kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk till kursplanen för svenska som andraspråk, och
4. när en elev ska övergå från ämnet svenska som andraspråk till ämnet svenska.

Rektorns beslut ska regleras i 5 kap. 14 § skolförordningen (2011:185).

Skälen för utredningens förslag

Enligt nuvarande bestämmelser är ämnet svenska som andraspråk behovsprövat i de obligatoriska skolformerna och det är rektorn som beslutar om undervisningen i svenska som andraspråk.¹⁶ Utredningen föreslår ingen förändring härvidlag utan menar att rektorn även fortsättningsvis ska besluta om undervisning i ämnet svenska som andraspråk. Dock föranleder vissa av utredningens övriga förslag ändringar i bestämmelsen som handlar om undervisning i svenska som andraspråk. Som framgått ovan föreslår utredningen att nya kursplaner som riktas till nybörjare i svenska språket ska införas i ämnet svenska som andraspråk och att dessa kursplaner ska benämnas grundläggande svenska som andraspråk (se förslag 8.1.1). Om sådana kursplaner införs enligt utredningens förslag kommer det att finnas två kursplaner inom ämnet svenska som andraspråk i de obligatoriska skolformerna. Det behöver säkerställas att en elev som bedömts tillhöra någon av målgrupperna för ämnet svenska som andraspråk ges undervisning utifrån den kursplan som är mest ändamålsenlig utifrån elevens behov. Utredningen föreslår

¹⁶ 5 kap. 14 § skolförordningen (2011:185).

därför att rektorn, utöver att fatta beslut om att en elev ska läsa ämnet svenska som andraspråk, också ska besluta om vilken kursplan inom ämnet som en elev ska följa. En ändring med denna innebörd behöver således göras i skolförordningen.

Det är av största vikt att en elev inte ges undervisning enligt kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk längre än nödvändigt. Utredningen anser att rektorn därför även bör besluta om en elevs övergång från kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk till kursplanen för svenska som andraspråk. Beslutet ska grundas på en bedömning av elevens kunskapsutveckling i grundläggande svenska som andraspråk. När en elev bedöms ha uppnått de kunskaper som kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk syftar till att ge ska eleven övergå till kursplanen för svenska som andraspråk.

Även övergången mellan ämnet svenska som andraspråk och ämnet svenska behöver regleras. Som framgått ovan beslutar rektorn enligt gällande bestämmelser om undervisning i ämnet svenska som andraspråk för elever som har behov av sådan undervisning. Av denna reglering följer logiskt att när behovet inte längre föreligger ska eleven övergå till att i stället läsa ämnet svenska. Även om det kan tyckas givet av sammanhanget är det inte uttryckligen reglerat att rektorn ska ta beslut om en elevs övergång från ämnet svenska som andraspråk till ämnet svenska. Utredningen bedömer att det finns skäl för ett förtydligande i bestämmelserna så att det framgår att rektorn ska fatta även detta beslut. På så sätt säkerställs att elever som inte längre har behov av ämnet svenska som andraspråk i stället får undervisning i ämnet svenska.

Rektorn har enligt skollagen möjlighet att delegera sin beslutanderätt. I sådana frågor där rektorn ska fatta beslut enligt bestämmelser i lag eller annan författning får delegation ske såvida det inte uttryckligen angetts att beslutanderätten inte får delegeras.¹⁷ Utredningen har övervägt om det bör regleras att rektorns beslut om undervisning i svenska som andraspråk inte ska få delegeras. Utredningen har dock inte funnit några skäl för att begränsa rektorns möjligheter att delegera dessa beslut. Det är få av rektorns beslut som inte går att delegera. Undantagen gäller sådana beslut som är ingripande och ger långtgående konsekvenser för eleven, till exempel

¹⁷ 2 kap. 10 § skollagen.

beslut om åtgärdsprogram.¹⁸ Utredningen anser att beslutet som rör undervisning i svenska som andraspråk inte är av sådan art att de bör ingå i undantagen från den generella principen om delegation av beslut.

Utredningen har vidare övervägt om rektorns beslut om undervisning i ämnet svenska som andraspråk för en elev ska vara möjligt att överklaga men har gjort bedömningen att det inte är lämpligt. Skälet till utredningens ställningstagande är att beslutet om undervisning i svenska som andraspråk inte är möjligt att överklaga enligt gällande bestämmelser och utredningen har inte funnit några övertygande skäl för en ändring. Beslutet ska grunda sig på en pedagogisk bedömning av elevens språkliga behov och det är rektorer som med hjälp av lärare har den nödvändiga expertisen för att kunna göra en sådan bedömning. Dessutom riskerar en överklagandeprocess att medföra långa väntetider. Flexibiliteten att snabbt kunna ändra beslutet och låta en elev övergå från ett ämne till ett annat eller från en kursplan till en annan skulle också minska. Slutligen är det mycket få av rektorns beslut som går att överklaga enligt gällande bestämmelser i skollagen.¹⁹ De beslut som är möjliga att överklaga är beslut av för individen mycket ingripande karaktär som avstängning, anpassad studiegång eller beslut om att en elev ska gå om en årskurs. Rektorns beslut om undervisning i ämnet svenska som andraspråk är inte ingripande för individen på samma sätt eftersom svenska och svenska som andraspråk är likvärdiga ämnen som båda ger behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Utredningen har även övervägt alternativet att rektorns beslut om vilken kursplan inom ämnet svenska som andraspråk som en elev ska följa ska kunna överklagas. Ett argument för möjligheten att överklaga just detta beslut skulle kunna vara att beslutet om att en elev ska följa kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk kan uppfattas som ett för individen ingripande beslut. Detta i synnerhet då betyg inte sätts för elever som följer denna kursplan

¹⁸ 3 kap. 9 § skollagen.

¹⁹ Beslut av en rektor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. avstängning av en elev enligt 5 kap. 14, 17 eller 19 §, och
2. befrielse från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen enligt 7 kap. 19 § (28 kap. 9 § skollagen).

Beslut av en rektor får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 §,
2. särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp eller enskilt enligt 3 kap. 11 §,
3. anpassad studiegång enligt 3 kap. 12 §, eller
4. att gå om en årskurs enligt 7 kap. 11 c § (28 kap. 16 § skollagen).

(se förslag 8.1.3) och eleven därmed utestängs från möjligheten att nå ett betyg i svenska som andraspråk som ger behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen gör dock bedömningen att beslutet inte bör vara överklagbart eftersom beslutet innebär att eleven *endast under en tid* inte ges möjlighet att följa den behörighetsgivande kursplanen för svenska som andraspråk. Därefter övergår eleven till kursplanen för svenska som andraspråk och ges där möjlighet att nå ett betyg som kan ge gymnasiebehörighet.

Utredningen vill dock understryka vikten av att rektorns beslut alltid föregås av information till eleven och elevens vårdnadshavare så att det blir tydligt på vilket sätt beslutet gynnar elevens skolgång och utveckling i svenska språket. När det gäller beslutet om att en elev ska läsa enligt kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk bör det i informationen tydligt framgå att det är temporärt och att målet är att eleven, så snart nödvändiga kunskaper har uppnåtts, ska övergå till att läsa enligt den behörighetsgivande kursplanen för svenska som andraspråk. Även elevens synpunkter bör inhämtas. Enligt barnkonventionen ska barn tillförsäkras rätten att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. I samband med rektorns beslut om undervisning i svenska som andraspråk och kursplan i ämnet bör eleven därför beredas möjlighet att uttrycka sina åsikter.

8.1.9 Ett kartläggningsmaterial för bedömning av en elevs behov av svenska som andraspråk ska utarbetas

Förslag: Rektorn ska använda ett nationellt kartläggningsmaterial

- inför beslutet om undervisning i svenska som andraspråk,
- inför beslutet om vilken av kursplanerna inom ämnet svenska som andraspråk som en elev ska följa,
- inför beslutet om när en elev ska övergå från kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk till kursplanen för svenska som andraspråk, och
- inför beslutet om när en elev ska övergå från ämnet svenska som andraspråk till ämnet svenska.

En ny bestämmelse med denna innebörd ska införas i 5 kap. 14 a § skolförordningen (2011:185).

Statens skolverk ska i 5 kap. 14 a § skolförordningen ges bemyndigande att meddela föreskrifter om det nationella kartläggningsmaterialet och om användningen av detta.

Regeringen bör vidare ge Statens skolverk i uppdrag att utforma ett sådant nationellt kartläggningsmaterial.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen föreslår att målgrupperna för ämnet svenska som andraspråk ändras så att det framgår av bestämmelserna att ämnet ska anordnas för elever som har behov av andraspråksdidaktik (se förslag 8.1.7). Enbart ett sådant förtydligande är dock inte tillräckligt. Utredningen menar att det därutöver behövs ett nationellt kartläggningsmaterial för bedömning av en elevs behov av undervisning i ämnet svenska som andraspråk. Kartläggningsmaterialet ska syfta till att synliggöra en elevs behov av andraspråksdidaktik. Beslutet om undervisning i svenska som andraspråk måste vara sakligt och objektivt grundat och underlaget för beslutet måste vara transparent och tydligt kunna redovisas. Med den bedömning som görs med hjälp av det föreslagna kartläggningsmaterialet skapas förutsättningar för att rektorns beslut om undervisning i svenska som andraspråk ska kunna fattas på saklig och objektiv grund.

För att säkerställa kvalitet och likvärdighet i bedömningen bör det regleras att kartläggningsmaterialet ska användas. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna i skolförordningen ändras så att det framgår att rektorn ska använda ett nationellt kartläggningsmaterial inför beslutet om undervisning i svenska som andraspråk, inför beslutet om vilken av kursplanerna inom ämnet svenska som andraspråk som en elev ska följa, inför beslutet om när en elev ska övergå från kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk till kursplanen för svenska som andraspråk samt inför beslutet om när en elev ska övergå från ämnet svenska som andraspråk till ämnet svenska.

Det kan dessutom finnas behov av föreskrifter om kartläggningsmaterialet och användningen av detta. Skolverket bör därför ges

bemyndigande att utfärda sådana föreskrifter. Utredningen föreslår att en ändring med denna innebörd införs i skolförordningen.

Vidare bör Skolverket ges i uppdrag att utarbeta det föreslagna kartläggningsmaterialet. Eftersom kartläggningsmaterialet också ska användas för att avgöra vilken av kursplanerna inom ämnet svenska som andraspråk som en elev ska följa, när en elev ska övergå från kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk till kursplanen för svenska som andraspråk samt när en elev ska övergå från ämnet svenska som andraspråk till ämnet svenska behöver det vara utformat så att det fungerar också för dessa syften. Vidare bör kartläggningsmaterialet vara anpassat för respektive skolform och stadium.

Skolverket har redan tidigare tagit fram materialet *Bygga svenska*, vars syfte är att underlätta bedömning av en elevs andraspråksutveckling.²⁰ Bedömningsmaterialet innehåller en bedömningsmodell med beskrivningar av elevens språkutveckling i svenska i fem steg, från nybörjare till avancerad nivå. Detta bedömningsmaterial har dock inte som syfte att fungera som underlag för beslut om undervisning i svenska som andraspråk. Utredningen menar att det därför behövs ett särskilt kartläggningsmaterial för bedömning av en elevs behov av ämnet svenska som andraspråk. Det föreslagna kartläggningsmaterialet för bedömning av en elevs behov av ämnet svenska som andraspråk ersätter således inte det tidigare framtagna bedömningsmaterialet *Bygga svenska* eftersom materialen har olika syften. Det skulle kunna vara så att *Bygga svenska* kan anpassas så att det fungerar som ett kartläggningsmaterial för bedömning av en elevs behov av ämnet svenska som andraspråk. Det är dock en fråga för Skolverket att avgöra.

Skolverket har också tagit fram ett kartläggningsmaterial för bedömning av nyanländas kunskaper. Materialets syfte är att stödja den bedömning av nyanlända²¹ elevers kunskaper som enligt skollagen ska göras om en sådan inte är uppenbart onödig.²² Materialet

²⁰ Skolverket *Bygga svenska – material för bedömning av nyanlända elevers språkutveckling*. <https://www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/bedomning-i-grundskolan/bedomning-av-nyanlanda-elevers-kunskaper-i-grundskolan/bedomningsstod-for-nyanlanda-elever-i-grundskolan>. [Hämtad 2024-08-08].

²¹ Med nyanländ avses i skollagen den som har varit bosatt utomlands, nu är bosatt i Sverige, och som har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år. En elev ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet. (3 kap. 12 a § skollagen).

²² 3 kap. 12 c § skollagen.

är avsett att användas för elever i grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan och specialskolan men kan även användas för nyanlända elever inom gymnasieskolans introduktionsprogram. Materialet innehåller tre steg. De två första stegen är obligatoriska att använda i grundskolan och motsvarande skolformer. Kartläggningmaterialet för bedömning av nyanländas kunskaper har som framgått ovan ett annat syfte än det kartläggningmaterial för bedömning av en elevs behov av ämnet svenska som andraspråk som utredningen föreslår. Kartläggningmaterialet för bedömning av nyanländas kunskaper ska enbart användas för nyanlända elever och syftar till att stödja den bedömning av nyanlända elevers kunskaper som ska göras enligt skollagen²³. Det kartläggningmaterial som utredningen föreslår har i stället som syfte att underlätta bedömningen av en elevs behov av ämnet svenska som andraspråk och ska användas inför alla beslut om undervisning i ämnet, inte bara beslut som rör nyanländas undervisning.

Det är angeläget att värna lärares tid för undervisning. Därför behöver förslag som innebär krav på nya arbetsuppgifter för lärare nogt övervägas så att lärares administrativa börda som helhet inte ökar. Utredningen har analyserat konsekvenserna av förslaget i detta avseende och vår bedömning är att kravet på att använda ett nationellt kartläggningmaterial som underlag för rektorns beslut endast i ringa grad bör leda till en ökad administrativ börda. Eftersom syftet är att tillhandahålla ett verktyg som underlättar den bedömning av elevens behov som skolan redan i dag behöver göra inför beslutet om undervisning i svenska som andraspråk bör förslaget på sikt innebära en tidsbesparing. Vid en avvägning mellan den ökade administrativa bördan och den nytta som förslaget kommer ge när det gäller ökad likvärdighet och rättssäkerhet, överväger de fördelar som förslaget ger.

²³ Ibid.

8.1.10 Elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska ges god vägledning i sitt val av svenskämne

Förslag: Regeringen bör ge Statens skolverk i uppdrag att ta fram ett informationsmaterial som huvudmännen kan använda för att vägleda elever inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan i valet av svenskämne.

Skälen för utredningens förslag

I gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan har elever som har ett annat språk än svenska som modersmål möjlighet att välja svenska som andraspråk som gymnasiegemensamt ämne²⁴ i stället för svenska. Någon behovsbedömning av ämnet svenska som andraspråk ska inte göras enligt gällande regelverk.²⁵

Det kan vara svårt för elever att veta vilket ämne, svenska eller svenska som andraspråk, som bäst gynnar deras språk- och kunskapsutveckling. Eleverna behöver ha god kunskap om skillnaderna mellan de båda ämnena för att kunna göra ett välgrundat val. Det förekommer att valet inte baseras på kunskap om ämnena.²⁶ I stället kan andra motiv ligga till grund för elevens val, till exempel vilket ämne kamrater väljer, i vilket ämne eleven tror sig kunna få högst betyg eller på vilken schemaposition ämnet ligger. Det kan medföra att eleven inte får en undervisning som utgår ifrån elevens individuella behov och förutsättningar. Utredningen bedömer att incitamenten för att välja svenskämne av strategiska skäl kan komma att öka när ämnesbetyg²⁷ införs i gymnasial utbildning. Skälet är att det betyg eleven då får i den högsta nivån som eleven läser i ämnet avgör elevens betyg i hela ämnet. Det gäller även om eleven byter svenskämne. Det blir också det betyget som eleven får med sig i sitt

²⁴ En elev inom gymnasieskolans introduktionsprogram kan läsa svenska eller svenska som andraspråk för grundskolan om eleven saknar betyg i något av dessa ämnen från grundskolan.

²⁵ För att vara behörig till ett nationellt program i gymnasieskolan måste eleven ha uppnått godkänt betyg i grundskoleämnet svenska eller svenska som andraspråk. Godkända betyg är däremot inget krav för antagning till anpassade gymnasieskolan. Ämnena svenska och svenska som andraspråk är likvärdiga och ger samma behörighet till gymnasieskolan liksom till högskolestudier.

²⁶ Skolverket. *Redovisning av uppdrag om översyn av svenskämnena* (2022).

²⁷ Ämnesplaner anpassade för ämnesbetyg ska tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025.

examens- eller studiebevis eller gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola (se vidare förslag 8.1.11).

Utredningen har övervägt om det även i gymnasial utbildning borde vara rektorn som beslutar om vilket svenskämne en elev ska läsa. Det som talar för en sådan regeländring är att elever sannolikt i större utsträckning skulle läsa det svenskämne som bäst gynnar deras kunskapsutveckling om beslutet fattades av rektorn och beslutet grundades på en bedömning av elevernas behov av andraspråksdidaktik enligt förtydligande i bestämmelserna. Ett ytterligare skäl för en regeländring är att ovan beskrivna incitamentsstruktur, som kan få elever att göra strategiska val utifrån en förhoppning om högre betyg snarare än val baserade på behov, skulle försvinna. Utredningen har dock kommit fram till att det även fortsättningsvis bör vara eleven själv som väljer svenskämne. Skälet är att det är svårt att ersätta den rättighet att fritt välja svenskämne som eleverna har i dag med ett tvingande rektorsbeslut när det är fråga om en frivillig skolform.

Däremot behöver elever ges bättre förutsättningar att fatta välgrundade beslut. Huvudmännen behöver ta ansvar för att ge eleverna information och vägledning så att de kan göra informerade och välgrundade val. Eleverna behöver känna till skillnaderna mellan ämnena för att kunna göra ett val som gynnar deras lärande och utveckling. För att underlätta huvudmännens arbete bör det finnas lättillgänglig information som huvudmännen kan använda. Skolverket bör därför ges i uppdrag att ta fram ett informationsmaterial för detta ändamål. I materialet bör ingå information om skillnaderna mellan ämnena. Hur informationsmaterialet i övrigt bör vara utformat är en fråga för Skolverket att avgöra.

Ett annat alternativ skulle kunna vara en reglering som innebär att en obligatorisk behovsbedömning ska göras samtidigt som elevens rätt att välja svenskämne kvarstår. Genom en sådan reglering skulle eleverna tillförsäkras god vägledning om vilket ämne som bäst gynnar deras språk- och kunskapsutveckling och utifrån denna vägledning själva kunna fatta ett välgrundat beslut. Utredningen anser dock att värdet av en sådan förändring inte står i proportion till det omfattande merarbete som det skulle innebära för skolorna att genomföra en sådan obligatorisk behovsbedömning och att regeländringen därmed inte kan motiveras.

På samma sätt som för övriga elever i gymnasieskolan är det angeläget att nyanlända elever inom introduktionsprogrammet språkintröduktion vägleds till det svenskämne som bäst motsvarar deras behov. Eftersom dessa elever saknar eller har begränsade kunskaper i svenska är det särskilt viktigt att dessa elever får tydlig och ändamålsenlig information om vilket svenskämne som är mest gynnsamt för deras språk- och kunskapsutveckling. För nyanlända elever som är nybörjare i svenska språket är ämnet svenska som andraspråk mest ändamålsenligt och, om en sådan införs, kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk. Skolan behöver ta ansvar för att alla nyanlända elever inom språkintröduktion som är nybörjare i svenska vägleds till rätt ämne och kursplan. (Se också resonemang i 8.1.2 om huvudmannens ansvar för en välgrundad planering av elevernas utbildning inom intröduktionsprogrammen.)

8.1.11 Betyg i ämnena svenska och svenska som andraspråk ska inte samtidigt kunna ingå i en elevs examens- eller studiebevis eller gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola

Förslag: Ett tillägg ska göras i 16 kap. 27 och 28 §§ skollagen (2010:800) som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om vilket av ämnena svenska och svenska som andraspråk som ska ingå i de godkända betygen i examen för de elever som läst nivåer i båda dessa ämnen.

Bestämmelsen i 8 kap. 14 § gymnasieförordningen (2010:2039) ska ändras så att det framgår att endast ett av ämnena svenska och svenska som andraspråk kan ingå i examens- eller studiebeviset. Vidare ska det framgå att om en elev har betyg i både svenska och svenska som andraspråk ska det ämne i vilket eleven har läst högst nivå med godkänt betyg tas med i examens- eller studiebeviset.

Bestämmelsen i 8 kap. 22 § gymnasieförordningen ska ändras så att det framgår att endast ett av ämnena svenska och svenska som andraspråk kan ingå i gymnasiebeviset avseende anpassad gymnasieskola. Vidare ska det framgå att om en elev har betyg i både svenska och svenska som andraspråk ska det ämne i vilket

eleven har läst högst nivå med godkänt betyg tas med i gymnasiebeviset avseende anpassad gymnasieskola.

Bestämmelserna i 4 kap. 14, 15 a och 15 b §§ förordningen om vuxenutbildning (2011:1108) ska ändras så att det framgår att endast ett av ämnena svenska och svenska som andraspråk kan ingå i examen.

Skälen för utredningens förslag

Med anledning av riksdagens beslut om att ämnesbetyg ska införas i gymnasial utbildning kommer ämnesplaner som är anpassade för ämnesbetyg att tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025.²⁸ Ändringarna medför bland annat att kursbetyg ska ersättas av ämnesbetyg i all gymnasial utbildning. Det innebär att ett slutligt betyg sätts först efter avslutade ämnesstudier i stället för efter varje avslutad kurs som i det nuvarande systemet. Ämnena delas in i en eller flera nivåer och betyg sätts efter varje avslutad nivå. Ett betyg på en högre nivå ersätter betyg som en elev fått på en lägre nivå i ett ämne.²⁹ Det innebär att till exempel ett betyg i svenska, nivå 2 även omfattar den underliggande nivån i ämnet, dvs. nivå 1. Så kommer vara fallet även om eleven inte har läst svenska, nivå 1 utan svenska som andraspråk, nivå 1. Om en elev enligt sin studieplan ska läsa tre nivåer i svenska eller svenska som andraspråk, totalt 300 gymnasiepoäng, och byter från svenska till svenska som andraspråk efter de två inledande nivåerna, får eleven med det nya systemet både ett betyg i svenska som omfattar 200 gymnasiepoäng och ett betyg i svenska som andraspråk som omfattar 300 poäng. Detta eftersom betyg i den tredje och avslutande nivån inkluderar de två underliggande nivåerna. Totalt kommer eleven i det här exemplet att få betyg som omfattar 500 poäng i svenskämnen, vilket är 200 poäng mer än eleven faktiskt har läst. Den beskrivna effekten är en oönskad konsekvens av ämnesplanernas konstruktion tillsammans med det faktum att en elev kan byta mellan de likvärdiga ämnena svenska och svenska som andraspråk under sin gymnasieutbildning. Utredningen har därför i uppdrag enligt direktiven att finna en lösning som innebär att en elev inte kan få fler poäng i svenskämnen än eleven de

²⁸ Prop. 2021/22:36. *Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla eleverns kunskaper.*

²⁹ 15 kap. 22 § skollagen.

facto har läst. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att bestämmelserna ska ändras så att det framgår att endast ett av ämnena svenska och svenska som andraspråk kan ingå i examens- eller studiebeviset eller i gymnasiebeviset avseende anpassad gymnasieskola. Det ämne som tas med ska vara det ämne i vilket eleven har läst högst nivå med godkänt betyg.

Utredningen har även övervägt alternativet att det ska vara det ämne som eleven har läst *flest poäng* i som ska tas med i examens- eller studiebeviset eller i ett gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola. Den valda formuleringen är dock enligt utredningens bedömning en tydligare skrivning, särskilt mot bakgrund av att det 2025 kommer att finnas flera svenskämnen i gymnasial utbildning. Detta beror på att de fördjupningskurser som i nuvarande system ingår i ämnet svenska kommer att utgöra egna ämnen.³⁰ En elev kommer därför att kunna ha poäng i fler svenskämnen än svenska eller svenska som andraspråk i utbildningar som påbörjas efter den 30 juni 2025. En formulering om flest lästa poäng i svenska eller svenska som andraspråk riskerar av detta skäl att missförstås.

Enligt nuvarande bestämmelser i gymnasieförordningen kan endast ett betyg ingå i examensbeviset om en elev har två betyg på jämförbara, alternativa eller överlappande nivåer i samma ämne eller i olika ämnen.³¹ Det är inte tydligt om bestämmelsen omfattar situationen när en elev har betyg i både svenska och svenska som andraspråk. Utredningen menar att den nuvarande bestämmelsen därmed inte är tillräcklig för att säkerställa att en elev inte kan få fler poäng i svenskämnen än eleven har läst. Därför behöver bestämmelsen kompletteras med ett tillägg som reglerar hur betyg i svenska och svenska som andraspråk kan ingå i examens- eller studiebeviset.

Utredningen föreslår att möjligheten att läsa de båda svenskämnena parallellt inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska tas bort (se förslag i avsnitt 8.1.12). Eftersom denna bestämmelse föreslås träda i kraft den 1 juli 2026 kommer de elever som påbörjar sin utbildning efter den 30 juni 2025 att ändå kunna läsa båda ämnena parallellt. För ökad tydlighet om vad som gäller för dessa elever behöver det framgå av bestämmelserna att endast ett av ämnena svenska och svenska som andraspråk ska kunna ingå

³⁰ De nya svenskämnena i gymnasieskolan som börjar tillämpas i utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025 benämns *litteratur, journalistiskt skrivande, kreativt skrivande* och *retorik*.

För anpassade gymnasieskolan benämns de nya svenskämnena *litteratur* och *kreativt skrivande*.

³¹ 8 kap. 14 § gymnasieförordningen.

i examens- eller studiebeviset eller gymnasiebeviset avseende anpassad gymnasieskola.

Även för utbildningar inom komvux behöver det regleras hur betyg i svenska och svenska som andraspråk kan ingå i en examen. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna i förordningen om vuxenutbildning ändras så att det framgår att endast ett av ämnena svenska och svenska som andraspråk kan ingå i en examen.

8.1.12 Möjligheten att läsa svenska och svenska som andraspråk parallellt ska tas bort men det ska fortsatt vara möjligt att byta mellan ämnena

Förslag: Möjligheten att läsa svenska och svenska som andraspråk parallellt genom att det ena ämnet läses som individuellt val ska tas bort. En ändring om detta ska införas i 4 kap. 7 § gymnasieförordningen (2010:2039) så att det framgår att en elev som läser svenska som gymnasiegemensamt ämne eller gymnasiegemensamt ämne i anpassad gymnasieskola inte samtidigt får läsa svenska som andraspråk som individuellt val. Vidare ska en ändring införas i 4 kap. 11 § gymnasieförordningen som innebär att en elev som läser svenska som andraspråk som gymnasiegemensamt ämne eller gymnasiegemensamt ämne i anpassad gymnasieskola inte samtidigt får läsa svenska som individuellt val.

Möjligheten för elever att byta mellan ämnena svenska som andraspråk och svenska ska kvarstå och ett förtydligande om detta ska införas i 4 kap. 11 § gymnasieförordningen.

Skälen för utredningens förslag

I dag finns möjlighet för elever som tillhör målgruppen för svenska som andraspråk³² i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan att läsa det ena svenskämnet som gymnasiegemensamt ämne och det andra svenskämnet som individuellt val. Enligt gymnasieförordningen ska elever som har annat modersmål än svenska erbjudas svenska

³² En elev som har ett annat språk än svenska som modersmål får läsa svenska som andraspråk som gymnasiegemensamt ämne eller gymnasiegemensamt ämne i anpassad gymnasieskola i stället för svenska. Eleven får då läsa svenska som individuellt val. 4 kap. 11 § gymnasieförordningen.

som andraspråk eller modersmål som individuellt val.³³ En elev som har valt att läsa svenska som andraspråk som gymnasiegemensamt ämne, eller gymnasiegemensamt ämne i anpassad gymnasieskola, i stället för svenska har rätt att läsa svenska som individuellt val.³⁴ Sammantaget innebär dessa bestämmelser att en elev kan läsa båda svenskämnen parallellt. Till exempel kan en elev läsa och få betyg i både svenska 1 och svenska som andraspråk 1.

Eftersom betyg i svenska och svenska som andraspråk inte samtidigt kommer att kunna ingå i en elevs examensbevis, studiebevis eller gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola (se förslag 8.1.11) menar utredningen att det inte heller ska vara möjligt att läsa dessa ämnen parallellt. Det blir en logisk konsekvens av det första förslaget. Dessutom saknas möjlighet att läsa svenska och svenska som andraspråk parallellt i de obligatoriska skolformerna, vilket kan vara ytterligare ett skäl för att konstruktionen inte heller bör finnas i gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan.

Enligt nuvarande bestämmelser har huvudmannen en skyldighet att erbjuda svenska som andraspråk som individuellt val.³⁵ Utredningen föreslår att denna skyldighet tas bort genom en ändring i bestämmelserna i gymnasieförordningen (se ovan). Att enbart ta bort skyldigheten bedöms dock inte vara tillräckligt. En huvudman skulle då ändå kunna erbjuda svenska som andraspråk som individuellt val. Möjligheten att erbjuda ämnet som individuellt val skulle därmed kvarstå. Utredningen menar att det därför behövs ett förtydligande i bestämmelserna i gymnasieförordningen så att det framgår att en elev som läser svenska som gymnasiegemensamt ämne eller gymnasiegemensamt ämne i anpassad gymnasieskola inte samtidigt får läsa svenska som andraspråk som individuellt val. På motsvarande sätt behöver det framgå av bestämmelserna att en elev som läser svenska som andraspråk som gymnasiegemensamt ämne eller gymnasiegemensamt ämne i anpassad gymnasieskola inte samtidigt får läsa svenska som individuellt val.

Det ska även fortsättningsvis vara möjligt för elever i gymnasieskolan att under sin gymnasieutbildning byta mellan de gymnasiegemensamma ämnena svenska och svenska som andraspråk. Samma möjlighet ska finnas för elever inom anpassade gymnasieskolan.

³³ 4 kap. 7 § gymnasieförordningen.

³⁴ 4 kap. 11 § gymnasieförordningen.

³⁵ 4 kap. 7 § gymnasieförordningen.

För att denna möjlighet tydligt ska framgå av bestämmelserna föreslår utredningen en ändring i gymnasieförordningen som innebär att en elev kan byta mellan ämnena svenska och svenska som andraspråk efter avslutad nivå.

8.2 Kompletterande åtgärder

Utredningen har inte haft i uppdrag att utreda skolgången för nyanlända elever generellt. I stället är utredningens uppdrag begränsat till att analysera och föreslå hur behoven hos elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket kan tillgodoses genom införande av kursplaner som är avsedda för denna målgrupp. Det är utredningens bedömning att införandet av kursplaner för elever som är nybörjare i svenska språket kommer att underlätta för undervisande lärare och göra skillnad för eleverna i målgruppen. Utredningen menar dock att denna åtgärd isolerad inte är tillräcklig. Även andra åtgärder behövs för att införandet av nämnda kursplaner ska få avsedd effekt. I detta avsnitt presenteras utredningens bedömningar utifrån identifierade behov (se vidare kapitel 5).

8.2.1 Implementeringsstöd och kompetensutvecklingsinsatser i samband med införandet av kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk

Bedömning: I samband med införandet av kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk bör Statens skolverk genomföra insatser för att stödja huvudmän och rektorer i implementeringen av de nya kursplanerna.

Statens skolverk bör också erbjuda kompetensutveckling för lärare som ska undervisa i grundläggande svenska som andraspråk.

Dessutom bör Statens skolverk erbjuda kompetensutveckling för bedömning av behov av ämnet svenska som andraspråk.

Skälen för utredningens bedömning

Ett införande av kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk kommer att ställa krav på skolhuvudmännen och rektorerna när det gäller att implementera dessa så att de får avsedd effekt. Det är därför angeläget att huvudmän och rektorer ges stöd i implementeringen av de nya kursplanerna. Stödet bör till exempel avse hur undervisningen kan organiseras så att den på bästa sätt möter behoven hos elever som är nybörjare i svenska språket. Elever som är nybörjare i svenska språket har, utöver generellt behov av andraspråksdidaktik, också behov av riktad undervisning i svenska för nybörjare. Därför behöver undervisningen organiseras så att målgruppen får gynnsamma förutsättningar att så snabbt som möjligt utveckla grundläggande kunskaper i svenska.

Dessutom behöver det säkerställas att verksamma lärare i svenska och svenska som andraspråk har adekvat kompetens för undervisning av elever som är nybörjare i svenska språket, inklusive kompetens att undervisa elever som behöver utveckla grundläggande läs- och skrivfärdigheter. Utredningen kan konstatera att ett stort antal elever som har behov av andraspråksdidaktik, däribland elever som är nybörjare i svenska, undervisas av lärare som saknar eller har otillräcklig kompetens för sådan undervisning. Här har huvudmännen och rektorerna ett stort ansvar men staten behöver hjälpa till genom att via Skolverket erbjuda adekvat kompetensutveckling. Därför bör Skolverket erbjuda kompetensutveckling för verksamma lärare som ska undervisa i grundläggande svenska som andraspråk.

Utredningen föreslår att ett kartläggningsmaterial för bedömning av en elevs behov av ämnet svenska som andraspråk ska utarbetas samt att materialet ska användas på skolorna inför beslut om undervisning i ämnet (se förslag 8.1.9). Med hjälp av materialet analyserar lärare i svenska som andraspråk elevens behov av andraspråksdidaktik. Analysen ska ge ett välgrundat underlag inför rektorns beslut om undervisning i svenska som andraspråk, inklusive beslutet om vilken kursplan inom ämnet som en elev ska följa, beslutet om när en elev ska övergå från kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk till kursplanen för svenska som andraspråk samt beslutet om när en elev ska övergå från ämnet svenska som andraspråk till ämnet svenska. För att kunna göra en rättvisande analys krävs adekvat kompetens. Utredningen bedömer att det behövs insatser för

att stärka lärares kompetens när det gäller att analysera elevers behov av undervisning i svenska som andraspråk. I kompetensutvecklingen bör ingå hur det kartläggningsmaterial som utredningen föreslår ska tas fram bör användas. Skolverket erbjuder redan i dag kurser för bedömning av nyanlända och flerspråkiga elevers andraspråksutveckling för lärare i svenska som andraspråk. Myndigheten bör se över i vilken utsträckning befintliga insatser behöver förändras eller kompletteras för att tillgodose de behov av kompetensutveckling som uppstår genom utredningens förslag.

8.2.2 Undervisningstid i svenska som andraspråk för nyanlända elever

Bedömning: Nyanlända elever i de senare skolåren bör få möjlighet till mer undervisningstid i svenska som andraspråk än vad som anges i timplanen. Därför bör regeringen överväga åtgärder som syftar till att stimulera huvudmännen att ge eleverna undervisning i svenska som andraspråk utöver den ordinarie timplanen.

Skälen för utredningens bedömning

Den garanterade undervisningstiden för olika ämnen i de obligatoriska skolformerna framgår av timplanerna. Timantalet för svenskämnen skiljer sig mellan olika skolår. I obligatoriska skolformer är den garanterade undervisningstiden betydligt lägre i högstadiet jämfört med låg- och mellanstadiet. Det innebär att nyanlända elever som kommer i de senare skolåren garanteras en förhållandevis begränsad mängd undervisning i svenska eller svenska som andraspråk enligt innehållet i timplanerna. För grundskolan är till exempel det sammanlagda timantalet för högstadiet 290 timmar. Det är inte särskilt mycket tid för en elev som är nybörjare i svenska språket och som samtidigt ska utveckla ämneskunskaper i övriga obligatoriska skolämnena.

Det finns möjlighet för rektorn att genom beslut om *anpassad* eller *prioriterad timplan* (se kapitel 3) skapa utrymme för mer undervisning i svenska eller svenska som andraspråk. Det är dock oklart i vilken utsträckning dessa möjligheter används. Det finns ingen

nationell statistik över användningen av dessa åtgärder och Skolverket har enligt uppgift till utredningen inte följt upp i vilken omfattning beslut om anpassad respektive prioriterad timplan fattas.³⁶

Skolinspektionen gjorde 2017 en kvalitetsgranskning av skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan.³⁷ I granskningen följde myndigheten bland annat upp huvudmännens användning av insatsen prioriterad timplan.³⁸ Av rapporten framgår att insatsen antingen inte tillämpas alls eller tillämpas genom generella beslut. Till exempel kan rektorn fatta beslut som innebär att samtliga nyanlända elever får samma ämne bortprioriterat till förmån för mer undervisning i svenska som andraspråk. Beslut om ytterligare undervisningstid utöver timplanen, förutom genom lovskola, är mycket ovanligt enligt myndighetens granskning.³⁹

Utredningen *Kampen om tiden – mer tid till lärande*⁴⁰ beställde en utvärdering som behandlade de båda åtgärderna prioriterad och anpassad timplan i grundskolan. Resultaten visade att båda åtgärderna används i begränsad utsträckning i landets grundskolor. Av studien framgick att ungefär hälften av skolorna som hade nyanlända inte använde någon av åtgärderna överhuvudtaget. Det fanns dock en betydande variation. I vissa skolor fick nästan alla nyanlända ta del av åtgärderna, i andra skolor nästan ingen.

Vidare visade resultaten att skolor i vissa fall utformade åtgärderna på ett sätt som inte låg i linje med lagstiftningens intentioner. Till exempel kunde den extra undervisning som skapats genom anpassad eller prioriterad timplan bestå av ett upplägg som innebar självstudier. Det kan därför inte uteslutas att åtgärderna innebär en risk för att eleverna som omfattas av insatserna i själva verket får *mindre* undervisning än andra elever, menade utredningen, eftersom skolorna inte alltid vet hur mycket undervisning eleverna faktiskt får inom ramen för den prioriterade eller anpassade timplanen.⁴¹

Tid är en avgörande faktor för att nyanlända elever ska lyckas med sina studier. Det är utredningens uppfattning att många nyanlända i de senare skolåren skulle behöva betydligt mer undervisningstid för att ges rimliga förutsättningar att utveckla de kun-

³⁶ Inkommen uppgift från Skolverket 2024-07-26.

³⁷ Skolinspektionen. *Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan* (2017).

³⁸ Vid tidpunkten för Skolinspektionens granskning hade bestämmelserna om anpassad timplan ännu inte trätt i kraft.

³⁹ Skolinspektionen. *Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan* (2017).

⁴⁰ SOU 2021:30. *Kampen om tiden – mer tid till lärande*. Stockholm: Elanders.

⁴¹ SOU 2021:30. *Kampen om tiden – mer tid till lärande*. Stockholm: Elanders.

skaper som krävs för behörighet till gymnasieskolan. Samtidigt behöver eleverna ges förutsättningar att utveckla kunskaper i övriga skolämnen. Åtgärder som innebär att andra skolämnen prioriteras bort kan av det skälet vara problematiska. Därför bör åtgärder som syftar till att stimulera huvudmännen att ge eleverna undervisning i svenska som andraspråk *utöver* den ordinarie timplanen övervägas, dvs. åtgärder som ger eleverna mer undervisning i svenska som andraspråk utan att det sker på bekostnad av undervisning i andra skolämnen.

8.2.3 Utbildning för undervisning av flerspråkiga elever

Bedömning: Förordningen om utbildning till lärare och förskollärare (2021:1335) bör ses över för att förstärka målen i den utbildningsvetenskapliga kärnan i syfte att lärare i alla skolämnen, även de som inte är lärare i svenska eller svenska som andraspråk, ska ges grundläggande kunskaper om andraspråksutveckling samt om språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt.

Skälen för utredningens bedömning

Lärare i alla skolämnen behöver ha kunskap om behoven hos elever med annat modersmål än svenska för att behoven hos dessa elever ska kunna tillgodoses på ett tillfredsställande sätt. Ett fokus på språklig stöttning i alla ämnen gynnar elevernas språkutveckling samtidigt som också utveckling av elevernas ämneskunskaper främjas. Därför behövs förändringar i lärarutbildningarna för att alla blivande lärare ska vara väl rustade att möta behoven hos flerspråkiga elever. Dessa elever finns i nästan alla klassrum i svensk skola men i nuläget är kompetensen när det gäller att undervisa flerspråkiga elever otillräcklig på många håll. Skolverket föreslog i sin översyn av svenskämnen⁴² att förordningen om utbildning till lärare och förskollärare (2021:1335) skulle ses över för att förstärka målen i den utbildningsvetenskapliga kärnan. Utredningen instämmer i Skolverkets förslag. Lärare i samtliga ämnen behöver ha grundläggande

⁴² Skolverket, *Redovisning av uppdrag om översyn av svenskämnen* (2022).

kunskaper om andraspråksutveckling samt om språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt.⁴³

8.2.4 Behörighetskraven för undervisning i svenska som andraspråk bör höjas

Bedömning: Behörighetskraven för undervisning i ämnet svenska som andraspråk bör höjas så att de motsvarar kraven för undervisning i ämnet svenska.

Skälen för utredningens bedömning

Behörighetskraven är lägre för undervisning i svenska som andraspråk jämfört med de krav som gäller för undervisning i svenska. Detta trots att de båda svenskämnen är likvärdiga och har ett i stora delar gemensamt innehåll. Det saknas rimliga skäl för detta förhållande, anser utredningen. Därför bör kraven för undervisning i ämnet höjas så att de motsvarar kraven för undervisning i svenska.

8.2.5 Utvärdering av införandet av grundläggande svenska som andraspråk

Bedömning: Om kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk införs bör effekten av införandet utvärderas. Regeringen, eller den myndighet regeringen anser lämplig, bör genomföra en sådan utvärdering.

⁴³ Utredningen *Utveckla lärar- och förskollärovetenskapliga kärnorna* lämnade sitt betänkande den 29 november 2024. I betänkandet ingår bland annat förslag som berör den utbildningsvetenskapliga kärnan. Utredningen föreslog att den utbildningsvetenskapliga kärnan ska minskas och omfatta 45 högskolepoäng i stället för 60 högskolepoäng. I listan över områden som utredningen ansåg bör ingå i den utbildningsvetenskapliga kärnan nämndes inte kunskaper om andraspråksutveckling eller om språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt. SOU 2024:81 *Utveckla lärar- och förskollärovetenskapliga kärnorna*. Stockholm: Elanders.

Skälen för utredningens bedömning

Ett införande av grundläggande svenska som andraspråk syftar till att förbättra förutsättningarna för elever som är nybörjare i svenska språket. Om kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk införs är det angeläget att följa upp om införandet fått avsedd effekt. För att en sådan utvärdering ska vara möjlig krävs att målen med genomförandet och de förväntade effekterna formuleras i förväg och då företrädesvis i kvantitativa termer. Regeringen, eller den myndighet som regeringen anser lämplig, bör genomföra en sådan utvärdering.

8.2.6 Granskning av undervisning för nybörjare i svenska språket

Bedömning: Regeringen bör ge Statens skolinspektion i uppdrag att granska undervisningen för nyanlända elever som är nybörjare i svenska språket.

Skälen för utredningens bedömning

Om kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk införs är det angeläget att följa hur huvudmän och skolor klarar att genomföra förändringen. Detta görs företrädesvis inom Skolinspektionens uppdrag. Skolinspektionen bör därför ges i uppdrag att granska undervisningen för elever som är nybörjare i svenska språket. I uppdraget bör ingå tillsyn samt att granska undervisningens kvalitet och hur undervisningen organiseras.

8.2.7 Anpassade gymnasieskolan

Bedömning: Bestämmelserna i 9 kap. 7 § gymnasieförordningen (2010:2039) bör ändras så att huvudmannen kan besluta att undervisningen på ett nationellt program för en elev i anpassade gymnasieskolan får fördelas över längre tid än fyra år.

Skälen för utredningens bedömning

Inom anpassade gymnasieskolan finns ingen språkinledning, vilket innebär att elever som är nybörjare i svenska språket börjar direkt på ett av anpassade gymnasieskolans program. Eleven förväntas sedan genomföra utbildningen på samma tid som övriga elever. Huvudmannen får som en stödåtgärd besluta att undervisningen på ett nationellt program fördelas över längre tid än tre år för en elev i gymnasieskolan.⁴⁴ Motsvarande möjlighet finns inte när det gäller elever inom anpassade gymnasieskolan. Utredningen bedömer att även elever inom anpassade gymnasieskolan kan ha behov av förlängd undervisning. Bestämmelserna i 9 kap. 7 § gymnasieförordningen bör därför ändras så att huvudmannen kan besluta att undervisningen på ett nationellt program för en elev i anpassade gymnasieskolan får fördelas över längre tid än fyra år. En sådan ändring i bestämmelserna skulle ge nyanlända elever som är nybörjare i svenska språket bättre förutsättningar att genomföra utbildningen. Om eleverna inte ges mer tid är risken stor att eleverna inte får förutsättningar att både lära sig svenska och i övrigt utveckla de kunskaper som den valda utbildningen avser att ge. Därmed minskar också elevernas möjlighet till etablering på arbetsmarknaden, vilket i sin tur kan leda till ett långvarigt utanförskap.

8.2.8 Kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk anpassade för döva och hörselskadade elever

Bedömning: Det bör införas ändamålsenliga kursplaner för nyanlända elever i specialskolan som är döva eller hörselskadade. Hur dessa bör utformas behöver utredas vidare.

⁴⁴ 9 kap. 7 § gymnasieförordningen.

Skälen för utredningens bedömning

Specialskolan⁴⁵ har en egen läroplan som också inkluderar kursplaner. Bland specialskolans kursplaner finns särskilda kursplaner för döva och hörselskadade elever samt för döva och hörselskadade elever med intellektuell funktionsnedsättning.⁴⁶ I dag används följande kursplaner i svenskämnen i specialskolan: svenska, svenska som andraspråk, svenska för döva och hörselskadade samt svenska för döva och hörselskadade med intellektuell funktionsnedsättning.⁴⁷ Svenska som andraspråk för döva och hörselskadade finns inte i specialskolan.

Utredningen bedömer att det bör införas kursplaner motsvarande grundläggande svenska som andraspråk⁴⁸ även för döva och hörselskadade elever som utöver svenskt teckenspråk har andra språk än svenska som sitt modersmål. I nuläget finns dock inte något ämne som grundläggande svenska som andraspråk för döva och hörselskadade skulle kunna inkluderas i. Det behöver därför först utarbetas ett svenskämne för döva och hörselskadade elever som utöver svenskt teckenspråk har andra språk än svenska som sitt modersmål. I ett sådant ämne behöver en kursplan för grundläggande svenska som andraspråk anpassad för döva och hörselskadade elever ingå. På motsvarande sätt behöver ämne och kursplaner utarbetas för döva och hörselskadade elever med intellektuell funktionsnedsättning. Hur kursplanerna i övrigt bör vara utformade behöver utredas vidare.

8.2.9 Skolsituationen för elever med grav språkstörning i olika skolformer behöver utredas

Bedömning: Skolsituationen för elever med grav språkstörning i olika skolformer behöver utredas, däribland behovet av ändamålsenliga kursplaner.

⁴⁵ Specialskolan är till för elever som är döva, har hörselnedsättning, grav språkstörning, dövblindhet eller synnedsättning i kombination med flera funktionsnedsättningar. Frågan om mottagande i specialskolan prövas av en fristående nämnd inom Specialpedagogiska skolmyndigheten, den myndighet som också är huvudman för specialskolorna.

⁴⁶ Skolverket, *Specialskolan*, <https://www.skolverket.se/undervisning/specialskolan>.

[Hämtad 2024-08-08].

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ett annat namn bör övervägas eftersom svenska för nyanlända elever som är döva eller hörselskadade kan vara ett tredje eller fjärde språk. Dessa elever har vanligen något teckenspråk som sitt första språk.

Skälen för utredningens bedömning

Elever som är nybörjare i svenska språket kan också ha en grav språkstörning. Det är angeläget att dessa elever får en undervisning som utgår ifrån deras behov. En viktig förutsättning är att det finns styrdokument som är ändamålsenliga. Utredningen bedömer att det därför behöver utredas vidare om befintliga kursplaner är ändamålsenliga för målgruppen. Även skolsituationen för dessa elever i övrigt behöver utredas.

DEL 2

9 Gällande regelverk – modersmålsundervisning

I kapitlet beskrivs bestämmelser om modersmålsundervisningen. Kapitlet inleds med en beskrivning av bestämmelser i regeringsformen, språklagen och lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk samt av internationella konventioner som har betydelse för nationella minoritetsspråk. Därefter redogörs för bestämmelser om modersmålsundervisning i skolförfattningarna.

9.1 Bestämmelser som har betydelse för modersmålsundervisningen

9.1.1 Regeringsformen

I regeringsformens första kapitel anges att det samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.¹

9.1.2 Språklagen och lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk

Språklagen (2009:600) omfattar i första hand svenska, svenskt teckenspråk och de nationella minoritetsspråken men lagen nämner även andra modersmål utöver dessa. I lagen stadgas:

Var och en som är bosatt i Sverige ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska. Därutöver ska

1. den som tillhör en nationell minoritet ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda minoritetsspråket, och

¹ 1 kap. 2 § RF.

2. den som är döv eller hörselskadad och den som av andra skäl har behov av teckenspråk ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda det svenska teckenspråket.

Den som har ett annat modersmål än de språk som anges i första stycket ska ges möjlighet att använda och utveckla sitt modersmål.

Av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724) framgår vilka rättigheter minoriteterna har i hela landet och inom förvaltningsområdena som finns för finska, meänkieli och samiska.

9.1.3 Internationella konventioner

Sverige ratificerade Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter år 2000. I samband med ratificeringen fastslogs att de nationella minoriteterna i Sverige är judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalningar. Konventionen syftar till att skydda nationella minoriteter och de rättigheter och friheter som tillkommer de personer som tillhör dessa minoriteter. Konventionen innehåller bestämmelser som garanterar nationella minoriteter en rad rättigheter och friheter, bland annat skydd från diskriminering, fientlighet och våld, mötes-, förenings-, tanke-, samvets- och religionsfrihet samt åsikts- och yttrandefrihet på det egna språket. Staterna som tillträtt konventionen åtar sig vidare att säkerställa att den som tillhör en nationell minoritet har rätt att fritt och utan ingripande använda sitt minoritetsspråk privat och offentligt, såväl muntligt som skriftligt.

Sverige ratificerade Europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (språkstadgan) år 2000. I och med ratificeringen erkändes finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska som nationella minoritetsspråk i Sverige. Huvudsyftet med språkstadgan är att skydda den kulturella mångfalden i Europa. Det finns ett stort antal minoriteter som lever i Europa och flera av de europeiska minoritetsspråken är hotade språk. Finska, meänkieli och samiska är s.k. territoriella språk och har enligt språkstadgan ett förstärkt skydd. Det innebär bland annat att staten åtar sig att i större utsträckning tillhandahålla utbildning på minoritetsspråken samt att talare av språken i kontakt med rättsväsendet, förvaltningsmyndigheter och andra typer av samhällsservice ska kunna använda sitt minoritetsspråk. Samtliga minoritetsspråk omfattas av ett grundskydd enligt artikel 7 i stadgan som innehåller generella mål och principer. Till

exempel avser detta att staten ska bygga sin politik, lagstiftning och praxis på vissa mål och principer i syfte att skydda språken, bland annat genom främjande åtgärder såsom utbildning och att underlätta användandet av språken i det offentliga och privata livet.

9.2 Bestämmelser om modersmålsundervisning i olika skolformer

9.2.1 Grundskolan och motsvarande skolformer

Elever i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan ska erbjudas undervisning i modersmål som inte är ett nationellt minoritetsspråk om en eller båda vårdnadshavarna har ett annat språk än svenska som modersmål, om språket utgör elevens dagliga umgängesspråk i hemmet och om eleven har grundläggande kunskaper i språket.² Rektorn beslutar om en elevs modersmålsundervisning i de obligatoriska skolformerna.³ Huvudmannen är också skyldig att erbjuda modersmålsundervisning till elever som är adoptivbarn och har ett annat modersmål än svenska. Det gäller även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet men eleven måste ha grundläggande kunskaper i språket.⁴ Huvudmannen är bara skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett språk om det finns minst fem elever som har rätt till undervisningen i det språket, dessa elever vill få undervisning i språket och det finns en lämplig lärare.⁵

Modersmålsundervisning får inte omfatta mer än ett språk för en elev. En romsk elev som kommer från utlandet får dock ges modersmålsundervisning i två språk, om det finns särskilda skäl.⁶

Om eleven får sin modersmålsundervisning utöver den garanterade undervisningstiden är huvudmannen skyldig att erbjuda undervisningen i högst sammanlagt sju läsår under elevens skoltid. Detta gäller dock inte om modersmålet är ett nordiskt språk, ett nationellt minoritetsspråk eller om eleven har ett särskilt behov av modersmålsundervisning. Då har eleven rätt att läsa modersmålet längre.⁷

² 10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 §, 13 kap. 7 § skollagen (2010:800).

³ 5 kap. 7 § skolförordningen (2011:185).

⁴ 5 kap. 7 § skolförordningen.

⁵ 5 kap. 10 § skolförordningen.

⁶ 5 kap. 9 § skolförordningen.

⁷ 5 kap. 11 § skolförordningen.

Förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet ska bidra till att barnen och eleverna får utveckla och använda sitt modersmål men dessa verksamheter är inte skyldiga att erbjuda modersmålsundervisning på samma sätt som grundskolan, gymnasieskolan och motsvarande skolformer. Förskolan ska medverka till att barn med ett annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål.⁸

Modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk

Elever som tillhör någon av de nationella minoriteterna har en starkare rätt till modersmålsundervisning än andra elever. Det finns inga krav på att språket ska vara elevens dagliga umgängesspråk eller att eleven ska ha några kunskaper i språket. Huvudmannen är skyldig att anordna modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk om en elev vill få undervisning och det finns en lämplig lärare. Det är rektorn som avgör om en lärare är lämplig att undervisa i modersmål. Begränsningen i huvudmannens skyldighet om minst fem elever gäller inte för de nationella minoritetsspråken.⁹

9.2.2 Gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

Elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska erbjudas undervisning i modersmål som inte är ett nationellt minoritetsspråk om en eller båda vårdnadshavarna har ett annat språk än svenska som modersmål, språket utgör elevens dagliga umgängesspråk hemma och eleven har goda kunskaper i språket. Huvudmannen är också skyldig att erbjuda modersmålsundervisning till elever som är adoptivbarn och har ett annat modersmål än svenska. Det gäller även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk hemma men eleven måste ha goda kunskaper i språket.¹⁰ Rektorn beslutar om en elevs modersmålsundervisning.¹¹ Modersmålsundervisning får inte omfatta mer än ett språk för en elev. En romsk elev som

⁸ 8 kap. 10 och 12 a §§ och 9 kap. 10 § skollagen.

⁹ 10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 §, 13 kap. 7 § skollagen, 5 kap. 10 § skolförordningen.

¹⁰ 15 kap. 19 § och 18 kap. 19 § skollagen samt 4 kap. 15 § gymnasieförordningen (2010:2039).

¹¹ 4 kap. 15 § gymnasieförordningen.

kommer från utlandet får dock få modersmålsundervisning i två språk om det finns särskilda skäl.¹²

Huvudmannen är bara skyldig att anordna modersmålsundervisning om det finns minst fem elever som har rätt till undervisningen i det språket, dessa elever vill få undervisning i språket och det finns en lämplig lärare. Det är rektorn som avgör om en lärare är lämplig att undervisa i modersmål.¹³ En elev som får modersmålsundervisning får fortsätta att delta i undervisningen även om språket skulle sluta att vara dagligt umgängesspråk för eleven.¹⁴

Huvudmannen är skyldig att anordna modersmålsundervisning för en elev sammanlagt högst sju läsår under elevens skoltid. Eleven ska dock ges sådan undervisning under längre tid om eleven har särskilt behov av det. Begränsningen till sju år gäller inte om undervisningen ersätter undervisning i andra språk än svenska, svenska som andraspråk och engelska, anordnas som individuellt val, eller anordnas med ett nationellt minoritetsspråk eller ett nordiskt språk som modersmål.¹⁵

Modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk

Huvudmannen är skyldig att anordna undervisning i nationella minoritetsspråk om en elev vill få undervisning, eleven har goda kunskaper i språket och det finns en lämplig lärare. Det är rektorn som avgör om en lärare är lämplig att undervisa i modersmål. Begränsningen i huvudmannens skyldighet om minst fem elever gäller inte för de nationella minoritetsspråken.¹⁶ Kravet på goda kunskaper medför att elever som tillhör en nationell minoritet och som vill börja lära sig språket först när de kommer upp i gymnasieåldern inte har rätt till undervisning i språket. Riksdagen har beslutat om utökad rätt för elever att läsa nationella minoritetsspråk i gymnasial utbildning. Regeländringen innebär att förkunskapskravet tas bort så att alla elever som tillhör en nationell minoritet erbjuds undervisning i nationella minoritetsspråk, oavsett om de redan talar språk-

¹² 4 kap. 16 § gymnasieförordningen.

¹³ 4 kap. 19 § gymnasieförordningen.

¹⁴ 4 kap. 20 § gymnasieförordningen.

¹⁵ 4 kap. 18 § gymnasieförordningen.

¹⁶ 15 kap. 19 § och 18 kap. 19 § skollagen samt 4 kap. 15 § gymnasieförordningen.

ket eller inte. De nya reglerna börjar gälla gymnasieutbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025.¹⁷

9.2.3 Svenskt teckenspråk som modersmål

En elev som har en vårdnadshavare som har svenskt teckenspråk som modersmål och som har grundläggande kunskaper i svenskt teckenspråk är berättigad till modersmålsundervisning på samma villkor som andra modersmål. Svenskt teckenspråk som modersmål har inga egna kurs- och ämnesplaner utan undervisning bedrivs utifrån kurs- och ämnesplaner för ämnet modersmål. Begränsningen i huvudmannens skyldighet om minst fem elever gäller för svenskt teckenspråk som modersmål liksom kravet att språket ska vara elevens dagliga umgängesspråk i hemmet.

9.3 Studiehandledning på modersmålet

9.3.1 Obligatoriska skolformer

En nyanländ elev, som har tagits emot inom skolväsendet i högstadiet i grundskolan, anpassade grundskolan eller specialskolan och vars kunskaper har bedömts enligt 12 c § skollagen (2010:800), ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövt. Studiehandledningen ska syfta till att ge eleven förutsättningar att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas. Studiehandledningen får ges på elevens starkaste skolspråk, om det är ett annat än modersmålet.¹⁸

9.3.2 Gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

En elev ska få studiehandledning på sitt modersmål, om eleven behöver det. Om en elev som ska erbjudas modersmålsundervisning före sin ankomst till Sverige har undervisats på ett annat språk än

¹⁷ Prop. 2022/23:132. *Utökad rätt för elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan att läsa nationella minoritetsspråk.*

¹⁸ 3 kap. 12 i § skollagen.

modersmålet får studiehandledningen ges på det språket i stället för på modersmålet, om det finns särskilda skäl.

Studiehandledning får ges i interaktiv form med informations- och kommunikationsteknik där eleven och studiehandledaren är åtskilda i rum men inte i tid, om det inte finns någon lämplig person inom skolenheten som kan ge studiehandledning och huvudmannen trots upprepade ansträngningar inte har lyckats anställa en sådan.¹⁹

¹⁹ 9 kap. 9 § gymnasieförordningen.

10 Modersmålsundervisning i Sverige

I kapitlet redogörs för ämnet modersmål. Inledningsvis beskrivs ämnets framväxt och hur deltagande, måluppfyllelse och tillgång till modersmåls lärare ser ut. Därefter beskrivs hur modersmålsundervisningen organiseras.

10.1 Framväxten av modersmålsundervisning i Sverige

Modersmålsundervisningen infördes under 1970-talet. Redan under 1960-talet togs de första stegen mot en invandrapolitik och åtgärder avsedda att underlätta invandrade personers situation initierades. Beslut fattades som syftade till att invandrare skulle ha samma möjligheter och kunna leva på samma standardnivå som den inhemska befolkningen. Det synsätt som dominerade vid den här tiden var assimileringstanken, dvs. man såg integration av individer från olika länder som en process där dessa individer anpassar sig till majoritetssamhällets normer, värderingar och beteenden.¹ Enligt detta synsätt borde initiativ till att bevara språk och traditioner komma från den egna gruppen och inte vara en uppgift för staten.²

Under 1970-talet, började dock assimileringstanken ifrågasättas. Man såg bland annat ett behov av att stödja invandrarbarnens utbildning och integrering i det svenska skolsystemet. 1975 antogs en ny invandrapolitik.³ Målen för den nya politiken var jämlikhet, valfrihet och samverkan. Invandrares kulturella och språkliga bakgrund skulle

¹ Prop. 1968:142. *Kungl. Maj:ts proposition nr 142 år 1968.*

² SOU 1974:69. *Invandrarutredningen 3 – Invandrarna och minoriteterna.* Stockholm: Liber förlag.

³ Prop. 1975:26. *Regeringens proposition om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m.m.*

nu inte bara erkännas utan också främjas.⁴ Beslutet om invandrarpolitiken 1975 ledde också till nya åtgärder och reformer, däribland hemspråksreformen.⁵ Satsningen på hemspråksundervisning blev ett sätt att omsätta de invandrarpolitiska målen om jämlikhet, valfrihet och samverkan⁶ i konkreta åtgärder och var ett uttryck för det mångkulturella ideal som präglade 1970-talet.⁷

Reformen ledde till att hemspråksundervisning snabbt etablerades i ett stort antal kommuner. Efter hand blev dock implementeringsproblemen tydliga.⁸ Det uppstod ett glapp mellan reformens intentioner och genomförandet i praktiken. Bland annat blev inte hemspråksundervisningen integrerad i den vanliga undervisningen så som det var tänkt.⁹ Andra problem var begränsad undervisningstid, ogynnsam schemaläggning, undermåliga läromedel, olämpliga undervisningslokaler, bristande lärarkompetens och besvärlig arbets-situation för lärarna.¹⁰ Det uppstod också en livlig debatt i media om hemspråksundervisningen.¹¹

Till en början finansierades hemspråksundervisningen av ett särskilt statsbidrag till kommunerna.¹² Detta ändrades 1991 när skolan kommunaliserades.¹³ Staten fördelade nu i mindre utsträckning öronmärkta medel för olika ändamål och kommunernas frihet att göra egna prioriteringar ökade. Det blev då också möjligt att nedprioritera hemspråksundervisningen. I början av 1990-talet blev kommunerna bara skyldiga att anordna hemspråksundervisning¹⁴ om det i kommunen fanns minst fem elever som önskade undervisning i samma språk.¹⁵

⁴ Den gällande lydelsen är: Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas (1 kap. 2 § RF).

⁵ Prop. 1975/76:118. *Om hemspråksundervisning för invandrarbarn*.

⁶ SOU 1974:69.

⁷ Hyltenstam, K. & Milani, T., Flerspråkighetens sociopolitiska och sociokulturella rammar, i *Flerspråkighet – en forskningsöversikt*, Hyltenstam, K., Axelsson, M. & Lindberg, I. (red.), s. 17–152. (Stockholm: Vetenskapsrådets Rapportserie, 2012).

⁸ Ibid.

⁹ Municio, I., *Från lag till bruk. Hemspråksreformens genomförande*. (Centrum för invandrarforskning, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, 1987).

¹⁰ Hyltenstam, K. och Tuomela, V., Hemspråksundervisningen, i *Tvåspråkighet med förbindelser. Invandrar- och minoritetsundervisning i Sverige* (Lund: Studentlitteratur, 1996), s. 9–109.

¹¹ Wingstedt, M., *Language ideologies and minority language policies in Sweden. Historical and contemporary perspectives*. (Stockholms universitet, 1998).

¹² Prop. 1976/77:22. *Om statsbidrag till hemspråksundervisning för invandrarbarn m.m.*

¹³ Prop. 1989/90:41. *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syfunktionsärer*. Prop. 1990/91:18. *Om ansvaret för skolan*.

¹⁴ Ersattes av begreppet modersmålsundervisning i prop. 1996/97:110.

¹⁵ Grundskoleförordningen 1994:1194. Jfr prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* s. 416.

Försämringarna hängde också samman med den ekonomiska krisen under 1990-talet som påverkade kommunernas möjligheter att lägga resurser på skolan generellt. När skolorna var tvungna att göra besparingar var modersmålsundervisning en av de verksamheter man drog ner på, trots att den totala kostnaden för modersmålsundervisningen utgjorde mindre än en procent i grundskolan under den perioden.¹⁶ Förändringarna ledde till en devalvering av modersmålsundervisningens status och en minskning av antalet undervisningstimmar från i genomsnitt två timmar per vecka till en timme per vecka. Dessutom ledde förändringarna till en minskning av antalet elever som fick modersmålsundervisning.¹⁷ Också antalet modersmåls lärare minskade i betydligt högre takt än vad som var fallet för andra lärarkategorier.¹⁸

Efter hand kom ny lagstiftning på plats som förbättrade villkoren för modersmålsundervisningen, i första hand i de nationella minoritetsspråken. Sverige ratificerade Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter år 2000. I samband med ratificeringen fastslogs att de nationella minoriteterna i Sverige är judar, romer, samer, sverigefinnar och tordedalingar. Vidare ratificerade Sverige Europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (språkstadgan) år 2000. I och med ratificeringen erkändes finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska som nationella minoritetsspråk i Sverige. Förändrad nationell lagstiftning avseende minoriteter och minoritetsspråk följde under 2000-talet. 2009 fick Sverige både en ny språklag (2009:600) och lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetlagen). Därmed stärktes den lagliga grunden för att skydda minoritetsspråk. Genom språklagen lagfästes Sverige också som ett mångspråkigt land, med en uttalad ambition att förbli mångspråkigt.¹⁹

Därefter har två statliga utredningar som berör nationella minoritetsspråk och andra språk genomförts, betänkandet *Förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk*²⁰ och

¹⁶ Prop. 1996/97:110. *Vissa skolfrågor m.m.*

¹⁷ Hyltenstam, K. & Milani, T., Flerspråkighetens sociopolitiska och sociokulturella ramar, i *Flerspråkighet – en forskningsöversikt*, K. Hyltenstam, M. Axelsson & I. Lindberg, (red.) s. 17–152. (Stockholm: Vetenskapsrådets Rapportserie, 2012).

¹⁸ Prop. 1996/97:110.

¹⁹ Spetz, J., *Debatterad och marginaliserad: Perspektiv på modersmålsundervisningen*. s. 60. (Stockholm: Språkrådet, 2014).

²⁰ SOU 2017:91. *Förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk*. Stockholm: Elanders.

betänkandet *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål*.²¹

Förslag från den sistnämnda utredningen har ännu inte omsatts i några politiska beslut. Däremot har möjligheterna ökat att i bland annat ämnet modersmål bedriva fjärrundervisning på entreprenad.²² I dag finns modersmål som ämne i grundskolan och motsvarande obligatoriska skolformer samt i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Det är även möjligt att läsa ämnet modersmål inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

10.2 Deltagande och måluppfyllelse

10.2.1 Deltagande och språk

Grundskolan

Modersmål har sedan länge varit ett växande ämne och antalet elever har stadigt ökat över tid. Sedan läsåret 2021/22 syns dock en liten tillbakagång i antalet elever som deltar i modersmålsundervisning.

Tabell 10.1 Elever med modersmålsundervisning

Grundskolan läsåren 2018/19–2023/24. Andel i procent

Läsår	Elever berättigade		Elever som deltar			Totalt antal elever
	Antal	Andel av samtliga elever	Antal	Andel av samtliga elever	Andel av berättigade elever	
2018/19	298 583	28,1	176 933	16,7	59,3	1 062 529
2019/20	307 906	28,5	182 762	16,9	59,4	1 079 964
2020/21	312 572	28,7	186 538	17,1	59,7	1 090 901
2021/22	314 628	28,6	184 190	16,7	58,5	1 100 146
2022/23	312 648	28,3	178 194	16,1	57,0	1 105 350
2023/24	318 991	28,9	177 720	16,1	55,7	1 103 924

Källa: Skolverket.

²¹ SOU 2019:18. *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål*. Stockholm: Elanders.

²² 21 kap. 10 § skollagen (2010:800), 5 a 4 § skolförordningen (2011:185).

De senaste fem åren har andelen elever som är berättigade till och deltar i modersmålsundervisning varit relativt stabil sett till det totala antalet elever (se tabell 10.1). Läsåret 2023/24 var knappt 319 000 elever i grundskolan berättigade till modersmålsundervisning, vilket motsvarar 29 procent av samtliga elever i grundskolan. Antalet elever som deltog i modersmålsundervisning var nära 178 000, vilket var 16 procent av samtliga elever och 56 procent av alla berättigade elever.²³ Detta kan jämföras med läsåret 2006/07 då ungefär 83 000 elever deltog i modersmålsundervisningen, vilket motsvarade 15,4 procent av berättigade elever.²⁴ Noterbart, i tabellen, är att det har skett en tillbakagång i deltagandet i förhållande till antalet elever som är berättigade sedan läsåret 2021/2022.

Flickor deltog i något högre utsträckning i modersmålsundervisning jämfört med pojkar. Av de elever som var berättigade deltog 58 procent av flickorna och 54 procent av pojkarna, läsåret 2023/24.

De flesta som läste modersmål gick i kommunala skolor. Andelen elever som var berättigade till modersmålsundervisning var cirka 29 procent för både kommunala och enskilda skolor läsåret 2023/24. Dock var andelen av de berättigade eleverna som läste modersmål högre i fristående skolor jämfört med kommunala skolor (63,5 procent jämfört med drygt 55 procent). Så har det också sett ut under flera år.²⁵

²³ Skolverket, *Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2023/24*. (2024).

²⁴ Sveriges officiella statistik. *Tabell 8 A: Elever med undervisning i modersmål och svenska som andraspråk (SVA). Läsåren 2002/03–2006/07*. (2007).

²⁵ Sveriges officiella statistik. *Tabell 8 A: Elever i grundskola med undervisning i modersmål och svenska som andraspråk (SVA). Läsåren 2018/19–2023/24*. (2024).

Tabell 10.2 Elever med undervisning i modersmål – uppdelat på kommungrupper²⁶

Grundskolan läsåret 2023/24. Andel i procent

Kommungrupper	Elever berättigade		Elever som deltar		
	Antal	Andel av samtliga	Antal	Andel av samtliga elever	Andel av berättigade elever
Storstäder	81 665	43,7	50 010	26,8	61,2
Pendlingskommun nära storstad	62 157	26,8	36 151	15,6	58,2
Större stad	84 738	30,0	48 930	17,3	57,7
Pendlingskommun nära större stad	24 923	21,9	12 223	10,7	49,0
Lågpendlingskommun nära större stad	12 886	24,9	5 984	11,6	46,4
Mindre stad/tätort	25 148	21,2	12 788	10,8	50,9
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	13 550	24,2	5 704	10,2	42,1
Landsbygdskommun	9 996	23,6	4 775	11,3	47,8
Landsbygdskommun med besöksnäring	3 928	19,0	1 155	5,6	29,4
Totalt	318 991	28,9	177 720	16,1	55,7

Källa: Skolverket.

De flesta elever som deltog i modersmålsundervisning bor i storstäder, i större stad eller pendlingskommun nära storstad. Det är också här som störst andel berättigade elever och deltagande elever återfinns. I landsbygdskommuner med besöksnäring²⁷ var det jämförelsevis få av de berättigade eleverna som deltog.²⁸ Detta är framför allt kommuner som har stort avstånd till en större tätort. Detta kan vara ett resultat av regleringen som anger att huvudmannen endast är skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett språk

²⁶ Kommungruppsindelningen är gjord av Sveriges Kommuner och Regioner. Kommunerna är indelade i nio grupper efter vissa strukturella egenskaper som bland annat befolkningsstorlek, pendlingsmönster och näringslivsstruktur. Skolverket grupperar och presenterar statistiken efter denna. Sveriges kommuner och regioner, *Kommungruppsindelning. Sveriges och regioners kommungruppsindelning 2023*. (Stockholm: SKR, 2023).

²⁷ För mer information om vad denna kategori inkluderar se Sveriges kommuner och regioner, *Kommungruppsindelning. Sveriges och regioners kommungruppsindelning 2023*. (Stockholm: SKR, 2023).

²⁸ Sveriges officiella statistik. *Tabell 8 E-F. Elever i grundskola med undervisning i modersmål och svenska som andraspråk (SVA). Läsåret 2023/24, spridningsmått för kommuner (kommunala- och fristående skolenheter)*. (2024).

om det finns minst fem elever som har rätt till undervisningen i det språket, om dessa elever vill få undervisning i språket och om det finns en lämplig lärare.²⁹ Andra faktorer kan också ha betydelse för varför andelen deltagande av de berättigade eleverna är mindre.

Tabell 10.3 Elever med undervisning i modersmål uppdelat på språk

Grundskolan läsåret 2023/24. Andel i procent

10 största modersmålen	Elever berättigade		Elever som deltar		
	Antal	Andel av samtliga	Antal	Andel av samtliga elever	Andel av berättigade elever
Arabiska	75 787	6,9	51 087	4,6	67,4
Engelska	20 093	1,8	9 819	0,9	48,9
Somaliska	18 675	1,7	14 095	1,3	75,5
Bosniska/kroatiska/ Serbiska	16 653	1,5	8 037	0,7	48,3
Kurdiska	15 575	1,4	7 725	0,7	49,6
Persiska	14 654	1,3	7 975	0,7	54,4
Spanska	14 025	1,3	6 668	0,6	47,5
Albanska	11 141	1,0	5 903	0,5	53,0
Polska	9 695	0,9	5 486	0,5	56,6
Tigrinja	9 141	0,8	6 421	0,6	70,2
Övriga språk (177 st.)	113 552	10,3	54 504	4,9	48,0
Totalt	318 991	28,9	177 720	16,1	55,7

Källa: Skolverket.

Modersmålsundervisning i grundskolan gavs på 187 språk läsåret 2023/24, vilket är en ökning med 26 språk sedan läsåret 2017/18. Det vanligast förekommande språket läsåret 2023/24, både när det gäller elever som är berättigade och elever som deltar, var arabiska. Drygt 75 800 elever var berättigade till modersmålsundervisning i arabiska och drygt 51 000 deltog. Somaliska var det näst vanligaste språket. Knappt 18 700 elever var berättigade till modersmålsundervisning i somaliska och knappt 14 100 elever deltog. Arabiska har under en längre tid varit det största modersmålspråket. Dock har andelen som deltar i förhållande till antalet berättigade sjunkit med nästan två procentenheter sedan läsåret 2017/18. Även för somaliska kan en successiv minskning skönjas i både antal elever som läser

²⁹ 10 kap. 7 § skollagen.

modersmål och i förhållande till antal berättigade med 1,5 procentenheter.³⁰

Andelen som deltar av berättigade elever skiljer sig mycket mellan språken (tabell 9.3). Till exempel deltar 75,5 procent av de berättigade eleverna i somaliska, medan endast 47,5 procent av eleverna deltog i spanska. Somaliska var också det språk med högst andel deltagande.

Läsåret 2023/24 var knappt 12 000 elever berättigade till modersmålsundervisning i ett av de nationella minoritetsspråken, vilket var en ökning med 140 elever jämfört med föregående år. Av eleverna som var berättigade till modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk deltog 47 procent. Detta är en minskning jämfört med föregående år då 48 procent av eleverna som var berättigade till modersmålsundervisning i ett av de nationella minoritetsspråken deltog i modersmålsundervisningen.³¹

Specialskolan, sameskolan och anpassade grundskolan

Deltagandet i modersmålsundervisning i andra skolformer än grundskolan är relativt litet sett till det totala antalet elever i skolformerna. I specialskolan var 351 elever berättigade till modersmålsundervisning läsåret 2023/24. Av dessa deltog 77 elever i modersmålsundervisning. Även här syns en ökning av antalet berättigade och deltagande elever. Lsåret 2018/19 var antalet berättigade elever 263 och antalet deltagande elever var 58.³² Andelen av berättigade elever som deltar har dock inte förändrats utan var fortsatt cirka 22 procent läsåret 2023/24.

I sameskolan gick 195 elever läsåret 2023/24. Skolverkets officiella statistik innehåller dock inga uppgifter om hur många elever i sameskolan som deltog i modersmålsundervisning.³³

I anpassade grundskolan ges modersmålsundervisning på 93 språk.³⁴ Denna uppgift saknas för de andra skolformerna som nämnts här. De vanligaste språken är nära desamma som inom grundskolan. Lsåret 2023/24 var 5 410 elever berättigade till modersmåls-

³⁰ Sveriges officiella statistik. *Grundskola, Tabell 8 B: Elever med undervisning i modersmål läsåret 2017/18*. (2018).

³¹ Skolverket, *Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2023/24*. (2024).

³² Sveriges officiella statistik. *Specialskolan. Tabell 3 A. Elever med undervisning i modersmål och svenska som andraspråk (SVA) läsåren 2018/19–2023/24*. (2024).

³³ Skolverket, *Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2023/24*. (2024).

³⁴ Sveriges officiella statistik. *Anpassade grundskolan. Tabell 4 A. Elever med undervisning i modersmål och svenska som andraspråk (SVA) läsåren 2018/19–2023/24*. (2024).

undervisning, varav 1 547 elever deltog i undervisningen. Likaså här syns en kontinuerlig ökning i både berättigade och deltagande.

Gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

I gymnasieskolan var antalet elever med betyg i kursen *modersmål 1* 4 351 elever och i kursen *modersmål 2* var antalet elever 2 485 läsåret 2023/24.³⁵ Eleverna som läser modersmål i gymnasieskolan återfinns framför allt på högskoleförberedande program. Arabiska, somaliska och persiska är också här bland de vanligaste språken.³⁶

I anpassade gymnasieskolan var 1 225 elever berättigade till modersmålsundervisning varav 246 deltog. Här syns dock inte samma ökning i berättigade år efter år utan det har varierat relativt mycket. Deltagandet har dock ökat i viss mån över åren.³⁷

10.2.2 Måluppfyllelse

Elevers slutbetyg i grundskolan våren 2023 för ämnet modersmål redovisas här på två olika sätt, dels anges betygsfördelningen, dels andel elever med godkända betyg (A–E). Våren 2023 fick 77 procent betyget C eller högre. Detta kan jämföras med engelska som är det ämne där flest elever får betyget A, där 70 procent av eleverna hade C eller högre betyg. I svenska hade 56 procent av eleverna C eller högre betyg. Andel elever som uppnått godkända betyg (A–E) i ämnet modersmål var drygt 95 procent våren 2023. Så har det sett ut de senaste åren. Andelen flickor som uppnått godkända betyg är något högre (96,5 procent) jämfört med pojkar (94,2 procent).³⁸

I gymnasieskolan var den genomsnittliga betygspoängen för elever med betyg i kursen *modersmål 1* 16,5 poäng läsåret 2022/23 (jämförelsevis är betygspoängen för betyget A 20). För kursen *modersmål 2* var den genomsnittliga betygspoängen 17,3 poäng.³⁹ För de övriga skolformerna saknas statistik.

³⁵ Sveriges officiella statistik. *Gymnasieskolan. Tabell 13 A. Kursbetyg i modersmål.* (2024).

³⁶ Sveriges officiella statistik. *Gymnasieskolan. Tabell 13 A-B. Kursbetyg i modersmål.* (2024).

³⁷ Sveriges officiella statistik. *Anpassade gymnasieskolan. Tabell 4 A. Elever med undervisning i modersmål och svenska som andraspråk, läsåret 2023/24.* Tabell 4 B. *Elever deltagande i modersmålsundervisning läsåret 2023/24.* (2024).

³⁸ Skolverket, *Slutbetyg i grundskolan. Våren 2023* (2024).

³⁹ Sveriges officiella statistik. *Gymnasieskolan. Tabell 13 A-B. Kursbetyg i modersmål* (2024).

10.3 Modersmåls lärare

Under läsåret 2023/24 arbetade drygt 5 760 personer som modersmåls lärare inom skola och vuxenutbildning.⁴⁰ Detta motsvarar nära 3 050 heltidstjänster och den genomsnittliga tjänstgöringsgraden var 53 procent.⁴¹ De senaste fyra läsåren har antalet tjänstgörande modersmåls lärare minskat och detsamma gäller för antalet heltidstjänster. Mellan läsåren 2019/20 och 2023/24 minskade antalet tjänstgörande modersmåls lärare från 6 202 till 5 764. Under samma period minskade antalet heltidstjänster från 3 375 till 3 050 tjänster.⁴²

För att bli legitimerad som lärare i modersmål behöver man ha en lärarutbildning och uppfylla alla de krav som Skolverket ställer när det gäller utbildningen. För att få kompletterande behörighet i modersmål behöver man antingen ha läst minst 30 högskolepoäng i modersmålet, eller ha dokumenterat goda kunskaper i språket, samt ha läst minst 30 högskolepoäng i språkdidaktik med inriktning mot undervisning i ämnet modersmål.⁴³ Man kan dock få en anställning som lärare i modersmål även om legitimation saknas under förutsättning att det inte finns någon legitimerad lärare att tillgå. Modersmåls lärare är undantagna från kravet på legitimation för icke tidsbegränsad anställning.⁴⁴ I propositionen om legitimation för lärare och förskollärare anfördes praktiska skäl för undantaget. Regeringen ansåg det befogat att inte ställa upp krav på legitimation och behörighet för modersmåls lärare. Det är inte rimligt att ha en regel från vilken alltför många undantag måste göras, menade regeringen.⁴⁵

Lsåret 2023/24 var andelen modersmåls lärare med lärarlegitimation av samtliga tjänstgörande modersmåls lärare 34,1 procent

⁴⁰ I Skolverkets statistik ingår samtliga obligatoriska skolformer, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning.

⁴¹ Skolverket, *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning. Läsåret 2023/24*. (2024).

⁴² *Ibid*.

⁴³ Skolverket, *Regler och ansvar*, u.å., <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/lararlegitimation-och-forskollarlegitimation/lararlegitimation-och-forskollarlegitimation-med-utlandsk-examen/krav-for-att-fa-legitimation-med-utlandsk-utbildning>. [Hämtad 2024-07-08]. Se även förordning (2021:1335) om utbildning till lärare och förskollärare.

⁴⁴ Prop. 2010/11:20. *Legitimation för lärare och förskollärare*.

⁴⁵ *Ibid* s. 41.

i grundskolan.⁴⁶ Det saknas dock information om hur många av modersmålslärarna som är behöriga i ämnet modersmål. Skolverket redovisar endast hur stor andel av de tjänstgörande modersmåls-
lärarna i grundskolan som har behörighet för skolformen, inte hur stor andel som är behöriga i *ämnet*.

Skolverket redovisar även statistik för modersmålslärare med pedagogisk högskoleexamen. Med lärare som har pedagogisk högskoleexamen avses lärare som har lärarexamen, förskollärarexamen eller fritidspedagogexamen och som fått examensbevis utfärdat. 40 procent av modersmålslärarna hade en pedagogisk högskoleexamen inom skola och vuxenutbildning läsåret 2023/24.⁴⁷ Att de har en pedagogisk högskoleexamen behöver inte betyda att ämnet modersmål ingår i denna eller att de är behöriga att undervisa i ämnet modersmål. Andelen med pedagogisk högskoleexamen varierade stort mellan olika modersmål. Bland de modersmålslärare som undervisar i arabiska, persiska och somaliska, varierade andelen med pedagogisk högskoleexamen mellan nio och 42 procent. Arabiska hade den högsta andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen (42 procent) och somaliska den lägsta andelen (nio procent).⁴⁸ Av samtliga modersmålslärare i arabiska hade 82 procent en tillsvidareanställning. Motsvarande siffra för modersmålslärarna i somaliska var 73 procent.⁴⁹ Tillgången på behöriga lärare varierar i landet och även beroende på vilket språk det handlar om. Andelen modersmåls-
lärare som har en pedagogisk högskoleexamen återspeglar till stor del att modersmålslärare får anställas som lärare utan tidsbegränsning även om de inte har en lärarlegitimation. Dock förutsätter det att det saknas sökande som har legitimation samt att lärarna har tillräcklig kompetens och bedöms vara lämpliga att bedriva undervisning.⁵⁰

⁴⁶ Sveriges officiella statistik. Grundskolan. *Tabell 8 A. Anställda med lärarlegitimation med behörighet. Totalt, kommunal respektive enskild huvudman samt sameskolan läsåret 2023/24* (2024). Siffran inkluderar enligt Skolverkets definition: Lärare med lärarlegitimation med behörighet för grundskolan eller sameskolan, ämne och stadium. Speciallärare med lärarlegitimation med behörighet för grundskolan eller sameskolan och att ge särskilt stöd som speciallärare. Förstelärare, lektorer och lärare för asylsökande elever med lärarlegitimation med behörighet för grundskola eller sameskolan.

⁴⁷ Med lärare som har pedagogisk högskoleexamen avses lärare som har lärarexamen, förskollärarexamen eller fritidspedagogexamen och som fått examensbevis utfärdat. Skolverket, *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning. Läsåret 2023/24.* (2024).

⁴⁸ Skolverket, *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning. Läsåret 2023/24.* (2024).

⁴⁹ Sveriges officiella statistik. Grundskola. *Tabell 1D. Modersmålslärare och studiehandledare på modersmål läsåret 2023/24.* (2024).

⁵⁰ 2 kap. 13 §, 15 §, 18 § och 20 § skollagen samt 6 kap. 5 § skolförordningen.

Av modersmålslärarna var 72 procent kvinnor och 28 procent män, och 96 procent av dem var födda utomlands. Arabiska, somaliska och persiska var de modersmål som hade flest modersmålslärare med heltidstjänster. 22 procent av modersmålslärarna undervisade i arabiska (heltidstjänster). Nytt för läsåret 2023/24 är att ukrainska, sett till antalet heltidstjänster, är bland de tio största modersmålen. Under läsåret 2023/24 fanns det 208 modersmålslärare som undervisade i ukrainska, varav de flesta i grundskolan. Det fanns också 227 modersmålslärare som undervisade i ryska, främst i grundskolan. Antalet modersmålslärare i både ukrainska och ryska ökade jämfört med föregående läsår, med den största ökningen bland de som undervisar i ukrainska.⁵¹

Under läsåret 2023/24 undervisade 296 modersmålslärare i de nationella minoritetsspråken, vilket motsvarade 160 heltidstjänster, en nivå som var likvärdig med föregående år. Kvinnor dominerade bland lärarna i de nationella minoritetsspråken, utom i romani chib där könsfördelningen var mer jämn. Till skillnad från övriga modersmålslärare är en större andel av dem som undervisar i nationella minoritetsspråk födda i Sverige. Andelen med pedagogisk högskoleexamen varierade också bland lärarna i de nationella minoritetsspråken. Bland lärarna i finska, det minoritetsspråk med flest lärare, hade nära 60 procent en pedagogisk högskoleexamen. För samiska, det minoritetsspråk med näst flest lärare, var andelen 44 procent.

Skolverket har inte gjort någon prognos för tillgången till modersmålslärare på grund av att elevutvecklingen är svår att förutsäga samtidigt som antalet modersmålslärare i olika språk är förhållandevis litet.⁵²

10.4 Organisation

Hur ämnet modersmål kan läsas är reglerat i skolförordningen. I grundskolan och specialskolan kan modersmål läsas inom ramen för språkvalet.⁵³ Det kan också läsas som skolans val eller utanför

⁵¹ Skolverket, *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning. Läsåret 2023/24*. (2024).

⁵² Skolverket, *Läraprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av forskollärare och olika lärarkategorier* (2021). Skolverket skriver också att "Det är också ganska vanligt att modersmålslärarna rapporteras på central kommunal nivå, eftersom de i många fall undervisar elever från många olika skolenheter i kommunen, och är svåra att hänföra med tjänstgöringsomfattning till alla olika skolenheter". s. 27.

⁵³ 9 kap. 5–6 §§ och 11 kap. 4–5 §§ skolförordningen.

timplanen.⁵⁴ I anpassade grundskolan kan modersmål läsas som skolans val eller utanför timplanen. I gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska modersmål erbjudas som individuellt val. Det finns också regleringar avseende hur fjärrundervisning får användas för modersmålsundervisning.⁵⁵ Utöver detta är det skolhuvudmannen som ansvarar för hur modersmålsundervisningen organiseras. I kommunernas ansvar ingår att fördela resurser till både kommunala och fristående skolor. För de fristående skolorna görs detta genom ett tilläggsbelopp för elever som deltar i modersmålsundervisning.⁵⁶ Vidare styrs undervisningen av de olika läroplanerna, kursplanerna och ämnesplanerna och av rektor som med utgångspunkt i styrdokumentet och de lokala förutsättningarna och behoven ansvarar för och beslutar om modersmålsundervisningens organisation. Till exempel beslutar rektor om hur undervisningstiden ska förläggas och hur undervisningsgrupper ska organiseras.⁵⁷

Till skillnad från andra skolämnen präglas modersmålsundervisningens organisering av att det är ett frivilligt ämne och av att de deltagande eleverna varierar sett till antal och språk. Utredningens iakttagelser visar att hos vissa kommunala skolhuvudmän är modersmålslärarna anställda på en skola och ingår i lärarkollektivet tillsammans med övriga lärare. Detta gäller framför allt i skolor där elevunderlaget är sådant att det medger direktanställning av modersmålslärare. På många håll finns det dock behov av att samordna organiseringen av modersmålsundervisningen, antingen på grund av att antalet elever som är berättigade till modersmålsundervisning är litet eller därför att tillgången till modersmålslärare är begränsad. En del kommunala skolhuvudmän organiserar därför modersmålsundervisningen i en centralt belägen modersmålsenhet (på förvaltningsnivå) med modersmålslärare som har sin anställning i den ansvariga förvaltningen i stället för i en eller flera skolor. De centrala enheterna administrerar och samordnar modersmålsundervisningen och ansvarar för lärarnas kompetensutveckling. Det finns också exempel på att huvudmannen byggt upp en central samordning av modersmålsundervisningen i kommunen eller regionen men

⁵⁴ Det betyder att eleven deltar i modersmålsundervisning på annan tid än inom ramen för språkval, elevens val eller skolans val.

⁵⁵ År 2015 blev det tillåtet att organisera modersmålsundervisning på grund- och gymnasienivå som fjärrundervisning. 21 kap. 1, 4 och 6 §§ skollagen.

⁵⁶ 10 kap. 37–39 §§ samt 11 kap. 36–38 §§ skollagen samt 14 kap. skolförordningen.

⁵⁷ 2 kap. 10 § skollagen.

där modersmålslärarna är anställda på respektive skola. De iakttagelser av modersmålsundervisningens organisation som utredningen har gjort stämmer väl överens med det som beskrevs i betänkandet *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål*.⁵⁸

I utredningens samråd har flera kommunala huvudmän framfört att en förutsättning för en stabil organisation och för att kunna attrahera modersmålslärare för anställning är att kunna erbjuda lärartjänster med så hög tjänstgöringsgrad som möjligt. Det är därför inte ovanligt att modersmålslärare även ger studiehandledning på modersmålet. Möjligheten att erbjuda hög tjänstgöringsgrad varierar beroende på hur efterfrågat språket är och om tjänsterna kan kombineras med andra uppgifter inom skolorganisationen.

De flesta elever som deltar i modersmålsundervisning går, som tidigare nämnts, på kommunala skolor. Dock gick över 3 000 av eleverna som läste ämnet modersmål på en grundskola med enskild huvudman läsåret 2023/24.⁵⁹ Det saknas publicerad statistik för hur många enskilda huvudmän eller fristående skolor som anordnar modersmålsundervisning.⁶⁰

Hur enskilda huvudmän organiserar modersmålsundervisningen har utredningen inte kunnat få fullständig klarhet i på grund av svårigheter att få till samråd med aktörerna. Den information som utredningen tagit del av visar bland annat att en del huvudmän som ingår i stora koncerner har organiserat sin modersmålsundervisning ungefär som vissa kommunala huvudmän, nämligen genom att ha en central modersmålsenhet. Denna centrala enhet erbjuder sedan modersmålsundervisning till de egna skolorna, men ibland även till kommunala skolor. Modersmålsundervisning ges både på plats i skolorna och genom fjärrundervisning. Några små enskilda huvudmän erbjuder modersmålsundervisningen via den kommunala huvudmannen i den kommun där skolan är belägen.⁶¹

⁵⁸ SOU 2019:18.

⁵⁹ Sveriges officiella statistik. *Tabell 8 A: Elever i grundskola med undervisning i modersmål och svenska som andraspråk (SVA). Läsåren 2018/19–2023/24*. (2024).

⁶⁰ Enligt uppgift från Skolverket får de inte lämna ut en lista på vilka enskilda huvudmän och skolor som ger ämnet modersmål. Inkommen uppgift 2024-08-21.

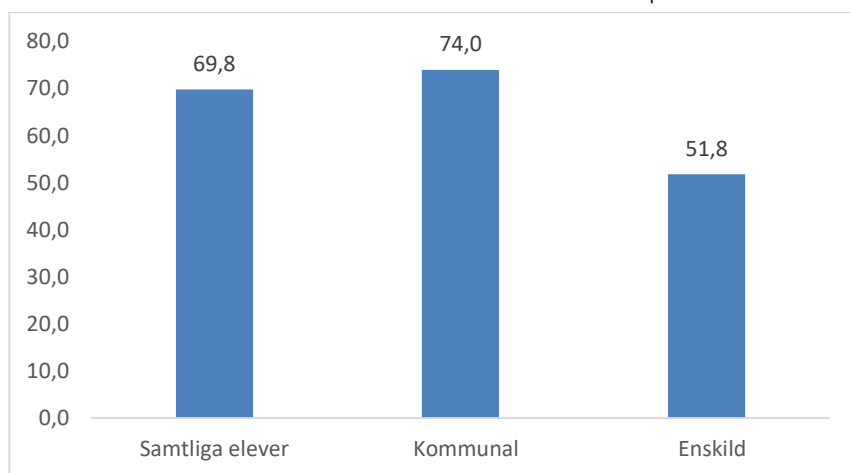
⁶¹ Inkommen uppgift genom samråd med rektorer och huvudmän om modersmålsundervisningen 2024-09-17.

10.4.1 Modersmålsundervisningens förläggning

Här presenteras uppgifter om när under dagen modersmålsundervisningen sker.

Figur 10.1 Elever med modersmålsundervisning – utanför timplanen

Grundskolan läsåren 2018/19–2023/24. Andel i procent



Källa: Skolverket.

Det är vanligast att modersmålsundervisningen förläggs utanför timplanen dvs. före eller efter den ordinarie skoldagen. I genomsnitt förläggs 70 procent av undervisningen utanför timplanen. Noterbart är att det är betydligt vanligare att förlägga undervisningen på detta sätt i kommunala skolor jämfört med fristående skolor (se figur ovan). Storstäder och pendlingskommuner nära storstad förlägger i större utsträckning modersmålsundervisningen utanför timplanen jämfört med andra kommungrupper. Ungefär 75 procent av undervisningen förläggs på det viset medan i pendlingskommuner nära större stad förläggs 53,5 procent utanför timplanen och i mindre stad/tätort förläggs 51 procent av undervisningen på motsvarande sätt.⁶²

⁶² Sveriges officiella statistik. Grundskolan. *Tabell 8 A. Elever i grundskola med undervisning i modersmål och svenska som andraspråk (SVA) läsåren 2018/19–2023/24.* (2024).

10.4.2 Fjärrundervisning

För språk med färre elever och där det är svårt att finna lämpliga lärare kan fjärrundervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik via digitala plattformar användas för att möjliggöra undervisning trots geografiska avstånd. Möjligheten att organisera modersmålsundervisning via fjärrundervisning⁶³ har stärkts över tid, bland annat genom att huvudmannen fått ökade möjligheter till fjärrundervisning på entreprenad.⁶⁴ Fjärrundervisning i modersmål kan anordnas under specifika omständigheter. Till exempel om det inte finns någon behörig lärare inom huvudmannens skolenhet och om elevunderlaget är så begränsat att ordinarie undervisning leder till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter.⁶⁵ Det finns en del krav på hur fjärrundervisningen ska organiseras. Till exempel finns bestämmelser om vem som får vara fjärrlärare⁶⁶, att det vid fjärrundervisningen ska finnas en handledare⁶⁷, att eleverna ska befinna sig i lokaler som skolenheten disponerar när de deltar i fjärrundervisning⁶⁸ samt att elevgrupperna bör ha en lämplig storlek.⁶⁹ Fjärrundervisning får användas i ämnet modersmål i årskurs 1–9 i grundskolan och anpassade grundskolan samt i årskurs 1–10 i specialskolan.⁷⁰ Den får även anordnas i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.⁷¹

Det krävs inget tillstånd för att använda fjärrundervisning, men en huvudman som avser att använda fjärrundervisning i ämnet modersmål ska fatta beslut om det. Beslutet ska dokumenteras och anmälas till Skolinspektionen. Huvudmän som utför fjärrundervisning åt någon annan huvudman ska också anmäla detta till Skolinspektionen.

⁶³ Fjärrundervisning definieras i skollagen som interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid (1 kap. 3 § skollagen). Distansundervisning, (där elever och lärare är åtskilda i tid och rum) i ämnet modersmål, får användas för en elev som inte kan delta i närundervisning på grund av en dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik och, i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, även för en elev som av andra särskilda skäl inte kan delta i närundervisning (3 kap. 9 och 11 a §§ och 22 kap. 5 § skollagen, prop. 2019/20:127 s. 83–84).

⁶⁴ Sedan den 1 augusti 2020 finns nya bestämmelser i skollagen angående fjärr- och distansundervisning samt undervisning på entreprenad (21 kap. 10 § skollagen, prop. 2019/20:127).

⁶⁵ 21 kap. 2–3 och 9 §§ skollagen samt 5 a kap. 3 § skolförordningen samt 4 a kap. 3 § gymnasieförordningen (2010:2039).

⁶⁶ 21 kap. 11 § skollagen.

⁶⁷ 21 kap. 13 § skollagen.

⁶⁸ 21 kap. 12 § skollagen.

⁶⁹ 2 kap. 10 § och 21 kap. 5–6 §§ skollagen samt 5 § Skolverkets föreskrifter och allmänna råd om fjärrundervisning (SKOLFS 2021:28).

⁷⁰ 21 kap. 2 och 4 §§ skollagen och 5 a kap. 2 § skolförordningen.

⁷¹ 21 kap. 6 § skollagen, 4 a kap. 2 § gymnasieförordningen.

Huvudmannen får besluta att använda fjärrundervisning för högst ett läsår åt gången.⁷²

Det finns ingen tillgänglig statistik över hur många elever som deltar i ämnet modersmål via fjärrundervisning. Uppgifter från Skolinspektionen visar att ungefär 180 kommunala och enskilda huvudmän fick tillstånd att utföra eller använda fjärrundervisning i ämnet modersmål läsåret 2023/24. Hur många som utnyttjade tillståndet finns det ingen uppgift om. Det är fullt möjligt att en del huvudmän som anmält fjärrundervisning till myndigheten i själva verket inte utfört sådan undervisning. Det kan också tänkas att en del huvudmän inte anmäler utförande till Skolinspektionen.⁷³ Sameskolstyrelsen tillhandahåller fjärrundervisning genom entreprenad i samiska språk till elever vid skolor som inte har tillgång till en legitimerad och behörig lärare i samiska. Sameskolstyrelsen har byggt upp en organisation för fjärrundervisningen i nord-, lule- och syd-samiska som leds av en rektor som tillsammans med lärarna arbetar för att utveckla fjärrundervisningen. Lärarna arbetar oftast hemifrån och kommer från hela Sverige. Höstterminen 2023 deltog 278 elever i fjärrundervisning i samiska som anordnades av myndigheten. Det är en stor ökning från höstterminen 2021 då 203 elever fick sådan undervisning. 74 huvudmän köpte fjärrundervisning av Sameskolstyrelsen höstterminen 2023.⁷⁴

Flera av de huvudmän och rektorer som utredningen pratat med menar att det framför allt är i språk där det är svårt att hitta lämpliga lärare som fjärrundervisning är aktuellt eller när det rör sig om undervisning i liten omfattning. Andra som har en utvecklad modersmålsundervisning på plats använder fjärrundervisningen som ett komplement då lämplig lärare inte finns att tillgå. Det finns dock huvudmän som arbetar systematiskt för att utveckla fjärrundervisningen och som går samman med andra för att samordna den. Detta för att låta den lärarresurs som finns komma många till del och för att kunna erbjuda lärarna rimliga anställningar. Skälet är också att se till att så många elever som möjligt får tillgång till modersmålsundervisning.

⁷² 21 kap. 9 § skollagen, 5 a kap. 5–6 §§ skolförordningen, 4 a kap. 5–6 §§ gymnasieförordningen. Skolinspektionens föreskrifter (SKOLFS 2020:227) om anmälan att bedriva fjärrundervisning samt prop. 2019/20:127 *Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad*, s. 228.

⁷³ Inkommen uppgift från Skolinspektionen 2024-09-06.

⁷⁴ Sameskolstyrelsen, *Årsredovisning 2023*. (Jokkmokk: Sameskolstyrelsen, 2024).

10.4.3 Läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg

Tillgång till läroböcker⁷⁵, andra läromedel⁷⁶ och lärverktyg⁷⁷ har stor betydelse för modersmålsundervisningen. Tillgången till dessa har också stärkts i skollagen.⁷⁸ Det är rektorn som genom läroplanen har ett uttalat ansvar för att eleverna får tillgång och förutsättningar att använda läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål. Men i praktiken är det oftast lärarna som väljer ut de läroböcker, läromedel och andra lärverktyg som ska användas i undervisningen.⁷⁹ Generellt råder för modersmålsundervisningen en brist på läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som språkligt och innehållsmässigt är lämpliga.⁸⁰ I en studie från 2002 framkom att modersmåls lärare ogärna använde läromedel som var utvecklade i andra länder på grund av att de inte speglade de svenska elevernas erfarenheter. Andra avgörande aspekter var att dessa läromedel ofta var utformade för mer omfattande undervisningstid, för mindre heterogena grupper och en annan undervisningskontext.⁸¹

Flera lärare, rektorer och huvudmän som utredningen varit i kontakt med uppger att det är en utmaning att få tag på läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg i flera språk. Oftast skapar lärarna eget undervisningsmaterial. Det konstateras att det finns få svenska läromedelsförlag som tar fram läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg för undervisning i modersmål. Framför allt anges det vara lättare att finna svenskproducerade läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg för modersmålsundervisning i större språk, till exempel arabiska. I en del kommuner importeras under-

⁷⁵ Läroböcker definieras i skollagen som ett tryckt läromedel, med eller utan digitala komponenter (1 kap. 3 § skollagen).

⁷⁶ Läromedel definieras i skollagen som ett helt eller delvis tryckt eller digitalt verk som – är avsett att användas i undervisningen, – överensstämmer med relevanta delar av tillämplig kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan och läroplanen, och – är utgivet av någon som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art (1 kap. 3 § skollagen).

⁷⁷ Lärverktyg definieras i skollagen som läroböcker, andra läromedel och andra tryckta eller digitala verk samt utrustning och material som används i undervisningen (1 kap. 3 § skollagen).

⁷⁸ 10 kap. 10 §, 11 kap. 13 §, 12 kap. 10 §, 13 kap. 10 §, 15 kap. 17 §, 18 kap. 17 §, 20 kap. 7 och 7 a §§ skollagen.

⁷⁹ Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. Se även Skolinspektionen, *Kvalitetssäkring och val av läromedel. Fokus på samhällsorienterade ämnen i årskurs 7–9*. (Stockholm: Skolinspektionen, 2021).

⁸⁰ Se till exempel SOU 2019:18, Ganuza, N. och Hedman, C. Struggles for legitimacy in mother tongue instruction in Sweden, *Language and Education*, 29 (2), 2015, s. 125–139.

⁸¹ Se till exempel Tuomela, V. *Modersmålsundervisningen – en forskningsöversikt* (Stockholm: Skolverket, 2002).

visningsmaterial från de länder där språket talas. En del lärare uttrycker att de läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som de ibland hänvisas till kan vara omoderna och ibland olämpliga.

10.5 Uppföljning och utvärdering

Det är väl känt att uppföljning och utvärdering av modersmålsundervisningen är ett eftersatt område, både när det gäller huvudmännens och rektorernas ansvar för systematiskt kvalitetsarbete.⁸² I de samtal som utredningen haft med huvudmän, rektorer och modersmålslärare bekräftas denna bild och i praktiken tycks uppföljning ske i mycket varierad grad. Mestadels uppges det vara ett eftersatt område och ämnet modersmål hamnar ofta i skymundan när skolans övriga ämnen ska följas upp inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Det förekommer ibland att elevernas betyg följs upp men sällan undervisningens kvalitet.

Utredning har dock mött kommuner med rigorösa rutiner och strukturer för systematisk uppföljning av elevernas betyg och, inte minst, av undervisningens kvalitet och hur denna kan förbättras. I dessa fall finns en nära koppling till modersmålslärares kompetensutveckling och en organisation för kollegialt lärande. Några av dessa kommuner följer även upp elevernas studieresultat i ämnet modersmål kopplat till elevernas betyg i andra ämnen.

10.6 Undervisningstid

Undervisningstiden i modersmål är oreglerad men kursplanen baseras på ett antagande om att eleverna får 60 minuters undervisningstid i veckan i grundskolan när den organiseras utanför timplanebunden tid.⁸³ Det antagande om minsta undervisningstid som ligger till grund för kriterier för bedömning eller betygskriterier i modersmål är 160–200 timmar för årskurs 1–6 och 80–120 timmar för årskurs 7–9.⁸⁴

⁸² Se till exempel SOU 2019:18, Skolinspektionen. *Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska*. (Stockholm: Skolinspektionen, 2010).

⁸³ Skolverket. *Redovisning av uppdrag att ta fram förslag till stadiindelad timplan för grundskolan* (2014).

⁸⁴ Ibid.

Eleverna erbjuds vanligtvis en lektion i modersmål per vecka, men omfattningen kan variera beroende på exempelvis huvudmannens resurser. Utredningens iakttagelser pekar på att det tycks vara vanligt att ge undervisningen mellan 40–60 minuter per vecka. En kommun uppgav att de tvingas anpassa undervisningstiden till skol-skjutsorganisationen, vilket i vissa fall innebär att lektionstiden blir 35 minuter per vecka.

11 Modersmålsundervisningens syfte

I det här kapitlet för utredningen resonemang om syftet med modersmålsundervisningen i Sverige. Inledningsvis redogörs för modersmålsundervisningens syften så som de beskrivs i förarbeten och styrdokument. Med det som utgångspunkt sammanfattas modersmålsundervisningens olika syften. Vidare förs resonemang om konsekvenser av olika syften.

11.1 Syftesbeskrivningar i styrdokumentet

I detta avsnitt redogörs för skrivningar i läroplaner, kursplaner och ämnesplaner. Inledningsvis beskrivs läroplanernas inledande delar. Här anges inte modersmålsundervisningens syfte explicit men läroplanernas kapitel 1 och 2 lyfter fram aspekter som utgör en viktig grund för kurs- och ämnesplaner i ämnet modersmål, däribland internationalisering, kulturell mångfald och identitetsutveckling. Därefter beskrivs hur modersmålsundervisningens syfte anges i kurs- och ämnesplaner i grundskolan och gymnasieskolan.

11.1.1 Läroplanerna

Grundskolans läroplan

I läroplanens inledande delar om skolans värdegrund nämns internationalisering och rörlighet över nationsgränserna:

Det svenska samhällets internationalisering och den växande rörligheten över nationsgränserna ställer höga krav på människors förmåga att leva med och inse de värden som ligger i en kulturell mångfald. Medvetenhet om det egna och delaktighet i det gemensamma kultur-

arvet ger en trygg identitet som är viktig att utveckla tillsammans med förmågan att förstå och leva sig in i andras villkor och värderingar. Skolan är en social och kulturell mötesplats som både har en möjlighet och ett ansvar för att stärka denna förmåga hos alla som arbetar där.¹

Avsnittet betonar att skolan är en social och kulturell mötesplats som både har en möjlighet och ett ansvar för att stärka förmågan hos elever att leva med och inse de värden som ligger i kulturell mångfald. Vidare framhålls att grunden för ett interkulturellt förhållnings-sätt är en trygg identitet. Att språk, lärande och identitetsutveckling är nära förknippade framgår av följande avsnitt ur skolans uppdrag:

Språk, lärande och identitetsutveckling är nära förknippade. Genom rika möjligheter att samtala, läsa och skriva ska varje elev få utveckla sina möjligheter att kommunicera och därmed få tilltro till sin språkliga förmåga.²

I grundskolans läroplan framhålls skolans ansvar att anpassa undervisningen till enskilda elever och bland annat ta hänsyn till deras språk och erfarenheter:

Undervisningen ska anpassas till varje elevs förutsättningar och behov. Den ska främja elevernas fortsatta lärande och kunskapsutveckling med utgångspunkt i elevernas bakgrund, tidigare erfarenheter, språk och kunskaper.³

I läroplanen lyfts vidare språkets betydelse för tänkande och kommunikation:

Språket är människans främsta redskap för att tänka, kommunicera och lära. Genom språket utvecklar människan sin identitet, uttrycker känslor och tankar och förstår hur andra känner och tänker. Att ha ett rikt och varierat språk är betydelsefullt för att kunna förstå och verka i ett samhälle där kulturer, livsåskådningar, generationer och språk möts. Att ha tillgång till sitt modersmål underlättar också språkutveckling och lärande inom olika områden.⁴

¹ Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. (Lgr22).

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

Gymnasieskolans läroplan

I gymnasieskolans läroplan framhålls på motsvarande sätt skolans ansvar för att utveckla elevernas förmåga att leva med och inse värdet av kulturell mångfald. Vidare framhålls att medvetenhet om det egna, och delaktighet i det gemensamma, kulturarvet stärker förmågan att förstå och leva sig in i andras villkor och värderingsgrunder.

Det svenska samhällets internationalisering och den växande rörligheten över nationsgränserna ställer höga krav på människors förmåga att leva med och inse de värden som ligger i en kulturell mångfald. Skolan är en social och kulturell mötesplats, som har både en möjlighet och ett ansvar för att stärka denna förmåga hos alla som verkar där. Förtrogenhet med Sveriges kultur och historia samt det svenska språket ska befästas genom undervisningen i många av skolans ämnen. En trygg identitet och medvetenhet om det egna och delaktighet i det gemensamma kulturarvet stärker förmågan att förstå och leva sig in i andras villkor och värderingsgrunder. Skolan ska bidra till att elever får en identitet som kan relateras till inte bara det specifikt svenska utan också det nordiska, det europeiska och ytterst det globala. Internationella kontakter och utbildningsutbyte med andra länder ska främjas.⁵

Vidare framhålls vikten av ett internationellt perspektiv för att skapa internationell solidaritet men också för att utveckla förståelse för den kulturella mångfalden inom landet.

Ett internationellt perspektiv är viktigt för att kunna se den egna verkligheten i ett globalt sammanhang och för att skapa internationell solidaritet. Undervisningen i olika ämnen ska ge eleverna kunskaper om Europeiska unionen och dess betydelse för Sverige samt förbereda eleverna för ett samhälle med allt tätare kontakter över nations- och kulturgränser. Det internationella perspektivet ska också bidra till att utveckla elevernas förståelse för den kulturella mångfalden inom landet.⁶

Slutligen framhålls skolans ansvar för att ge eleverna stöd i sin språkutveckling och vikten av att utgå från elevers behov och förutsättningar. Enligt läroplanen ska läraren organisera och genomföra arbetet så att eleven får stöd i sin språk- och kommunikationsutveckling. Vidare ska varje elev få stimulans och möjlighet att utvecklas efter sina förutsättningar. Läraren ska utgå från den enskilda elevens behov, förutsättningar, erfarenheter och tänkande samt stärka varje elevs självförtroende och elevens vilja och förmåga att lära.

⁵ Förordning (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan. (Gy11).

⁶ Ibid.

11.1.2 Kurs- och ämnesplaner

Grundskolans kursplan

I kursplanen för ämnet modersmål⁷ i grundskolan anges flera syften med undervisningen. Redan i den inledande texten beskrivs betydelsen av språk i ett mångkulturellt samhälle. Dessutom framhålls modersmålets värde för språkutveckling och lärande inom olika områden.

Att ha ett rikt och varierat språk är betydelsefullt för att kunna förstå och verka i ett samhälle där kulturer, livsåskådningar, generationer och språk möts. Att ha tillgång till sitt modersmål underlättar också språkutveckling och lärande inom olika områden.⁸

I syftestexten slås det fast att undervisningen ska syfta till att eleverna utvecklar kunskaper i och om modersmålet. Det betonas också att undervisningen ska bidra till att eleverna ”blir medvetna om modersmålets betydelse för det egna lärandet i olika skolämnena”. Vidare anges att undervisningen ska ge eleverna förutsättningar att utveckla sin kulturella identitet och sin flerspråkighet. Genom undervisningen ska eleverna ges möjligheter att utveckla sina kunskaper om kulturer och områden där modersmålet talas. Undervisningen ska även bidra till att eleverna utvecklar ett jämförande förhållningssätt till kulturer och språk, enligt kursplanen.

En av målpunkterna i kursplanen handlar specifikt om modersmålet som ett medel för språkutveckling och lärande. Enligt denna målpunkt ska undervisningen i ämnet modersmål ge eleverna förutsättningar att utveckla förmåga att använda sitt modersmål som ett medel för sin språkutveckling och sitt lärande. Bland övriga målpunkter nämns att undervisningen ska ge eleverna förutsättningar att utveckla förmåga att formulera sig och kommunicera i tal och skrift, urskilja språkliga strukturer och följa språkliga normer samt anpassa språket efter olika syften, mottagare och sammanhang.

I kommentarmaterialet till kursplanen för ämnet modersmål sägs att syftet med undervisningen i ämnet modersmål är att ge eleverna förutsättningar att utvecklas till flerspråkiga individer med en flerkulturell identitet. Vidare betonas modersmålets betydelse för läran-

⁷ Kursplanen har namnet ”modersmål utom nationella minoritetsspråk” för att skilja denna kursplan från kursplanerna för de nationella minoritetsspråken som också ingår i ämnet modersmål. Se lgr22 5.7 *Modersmål. Modersmål utom nationella minoritetsspråk*.

⁸ Grundskolans kursplan modersmål utom nationella minoritetsspråk.

det i andra skolämnen. Statens skolverk (Skolverket) skriver i kommentarmaterialet:

En människas modersmål är grundläggande för dennes förståelse och tänkande. Det går bättre att lära sig ett nytt språk om man samtidigt har goda kunskaper i sitt modersmål. Språken kan fungera som stöd för varandra. Det innebär att om en elev kan ett begrepp på sitt modersmål så är det lättare för honom eller henne att lära sig motsvarande begrepp på svenska, och omvänt. Kursplanen anger att eleverna genom undervisningen ska bli medvetna om modersmålets betydelse för det egna lärandet i olika skolämnen. Det innebär att aktivt kunna reflektera över hur det egna språket utgör en tillgång – även utanför den rent privata sfären. En viktig aspekt av ämnet modersmål är dess betydelse för elevens lärande. Elever som är trygga och säkra på sitt modersmål kan använda det som en tillgång i andra lärandesituationer och detta gynnar självförtroendet. En medvetenhet om det här sambandet mellan goda kunskaper i det egna modersmålet och ett framgångsrikt lärande kan, särskilt bland de äldre eleverna, utgöra en drivkraft i att vilja närma sig sitt modersmål och utforska det ytterligare.⁹

Även modersmålets betydelse för utveckling av läsförmåga betonas. Skolverket skriver:

En god läsförmåga på modersmålet stärker läsförmågan även på andra språk, och omvänt.¹⁰

Vidare kommenteras identitetsutveckling och förståelse för omvärlden. Här framhålls läsning av skönlitterära texter som ett medel. Skolverket skriver:

Eleverna ska utveckla kunskaper i att läsa, analysera och resonera om skönlitterära verk i olika genrer vilket bidrar till att eleverna kan utveckla sitt språk, sin identitet och förståelse för omvärlden och andra människor. Genom mötet med texter på modersmålet i olika genrer ges eleverna möjlighet att utveckla både sitt språk och sin förståelse av den språkliga och kulturella mångfalden i samhället.¹¹

⁹ Skolverket. *Kommentarmaterial till kursplanen i modersmål utom nationella minoriteter*. s. 6–7 (2022).

¹⁰ *Ibid.* s. 7.

¹¹ Skolverket. *Kommentarmaterial till kursplanen i modersmål utom nationella minoriteter*. s. 7 (2022).

Gymnasieskolans ämnesplan

I inledningstexten till gällande ämnesplan för ämnet modersmål i gymnasieskolan¹² slås det fast att goda kunskaper i modersmålet gagnar lärandet av svenska, andra språk och andra ämnen i och utanför skolan. Dessutom konstateras att ett rikt och varierat modersmål är betydelsefullt för att kunna reflektera över, förstå, värdera och ta ställning till företeelser i omvärlden samt att modersmålet är en tillgång vid internationella kontakter. I syftestexten anges vidare att undervisningen i ämnet modersmål ska syfta till att eleverna utvecklar färdigheter i att tala, läsa, skriva och lyssna på sitt modersmål. Syftet betonar också språkets betydelse för identitetsutveckling samt för möjligheten att känna trygghet och självförtroende i olika situationer.

Gymnasieskolans ämnesplan har ett större fokus på tvåspråkighet än grundskolans kursplan.¹³ Enligt det centrala innehållet i kursen *modersmål – aktiv tvåspråkighet* ska undervisningen bland annat behandla ”tolkning och översättning i vardagliga sammanhang till och från modersmålet”.¹⁴

I gymnasieskolans ämnesplan framträder också ett tydligt integrationssyfte. I syftestexten anges att ”undervisningen ska bidra till att eleverna blir förankrade i både språkområdets kultur och den svenska kulturen”. I det centrala innehållet betonas också medborgarrollen. I undervisningen ska till exempel ingå ”översättning till modersmålet av olika blanketter som medborgare i Sverige använder”. Det ord- och begreppsförråd som undervisningen ska utveckla ska också ha en ”särskild tonvikt på ord som hör till medborgarrollen och samhällslivet”.

Medborgarrollen utvecklas i det kommentarmaterial som hör till ämnesplanen. I kommentarmaterialet skriver Skolverket:

Som medborgare behöver man förmåga att förstå och ta till sig talad och skriven samhällsinformation. Kursen modersmål – aktiv tvåspråkighet syftar till att utveckla elevernas förmåga att tolka mellan

¹² I nuläget finns inga specifika ämnesplaner för de nationella minoritetsspråken i gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan men sådana ämnesplaner håller på att tas fram inom ramen för Skolverkets uppdrag om att förbereda införandet av ämnesbetyg i gymnasial utbildning. De nya ämnesplanerna börjar tillämpas den 1 juli 2025.

¹³ Nya ämnesplaner börjar tillämpas i gymnasial utbildning den 1 juli 2025 med anledning av riksdagens beslut om att ämnesbetyg ska införas i gymnasial utbildning. I den nya ämnesplanen för ämnet modersmål i gymnasieskolan är detta perspektiv nedtonat.

¹⁴ Ämnesplanen innehåller tre kurser: modersmål 1, modersmål 2 och modersmål – aktiv tvåspråkighet.

svenska och modersmål med tanke på kommande arbetsliv och studier. Eleverna ska ges möjlighet att utveckla sådan språkförmåga så att de till exempel kan hjälpa personer från samma språkområde att kommunicera i olika medborgerliga situationer i samhället. Genom sina kunskaper i modersmål kan eleverna även utgöra en länk mellan generationer och kulturer i samhällslivet i stort.¹⁵

Precis som i kommentarmaterialet till grundskolans kursplan betonas modersmålets betydelse för skolframgång. Förtroendet med modersmålet bidrar till att eleverna utvecklas till tvåspråkiga eller flerspråkiga individer med goda förutsättningar för framgång i den svenska skolan, enligt Skolverket. Vidare beskrivs kunskaper i och om modersmålet som avgörande för lärande och intellektuell utveckling. Skolverket hänvisar till forskning¹⁶ när modersmålets värde för språk- och kunskapsutveckling beskrivs. Myndigheten skriver:

Forskning har visat att det går bättre att lära sig ett nytt språk om man samtidigt har goda kunskaper i sitt modersmål. [...] Det har också visat sig att goda kunskaper i modersmålet bidrar till framgång i studier i skolans andra ämnen. Att ha tillgång till två eller flera språk gör att man kan se på världen från olika utgångspunkter och det gynnar behärskningen av abstrakta begrepp och den intellektuella utvecklingen.¹⁷

Skolverket framhåller också ett resursperspektiv. Myndigheten skriver att individer med goda språkkunskaper i fler språk än svenska och engelska är en tillgång för det svenska samhället. Dessutom beskrivs att ämnet ger eleverna möjlighet att utveckla en flerkulturell identitet på sina egna villkor. I materialet framhålls också betydelsen av att eleverna får möjlighet att utveckla kunskaper om kulturer och samhällen där modersmålet talas. Skolverket skriver:

Fördjupade kunskaper om kulturer och samhällen kan utgöra en kunskapslänk mellan generationer, och ge eleverna möjlighet att reflektera över den egna livssituationen. Det kan även ge eleverna möjlighet att utveckla en interkulturell kompetens. Interkulturell kompetens innebär att känna till och kunna använda de kulturella koder, normer och det språkbruk som behövs för att kunna kommunicera i olika kulturella kontexter.¹⁸

¹⁵ Skolverket. *Kommentarmaterial till ämnesplanen i modersmål på gymnasial nivå*. s. 4 (2017).

¹⁶ Det framgår inte i kommentarmaterialet vilken forskning myndigheten stödjer sig på i sina slutsatser.

¹⁷ *Ibid.* s. 1.

¹⁸ Skolverket. *Kommentarmaterial till ämnesplanen i modersmål på gymnasial nivå ämnesplan för ämnet modersmål*. s. 1 (2017).

I kommentarmaterialet skrivs slutligen ytterligare ett syfte fram, nämligen modersmålsundervisningen som en demokratisk rättighet. Skolverket skriver:

Rätten att bibehålla och utveckla sitt modersmål är en demokratisk rättighet för individen.¹⁹

11.2 Modersmålsundervisningens syfte – en historisk tillbakablick

I detta avsnitt redogörs för modersmålsundervisningens syfte under olika perioder med utgångspunkt bland annat i utredningar och propositioner.

11.2.1 Modersmålsundervisningens införande

1977 blev Sverige det första landet i världen att erbjuda offentligt finansierad modersmålsundervisning till invandrades barn inom ramen för det ordinarie skolsystemet.²⁰ Satsningen på modersmålsundervisning blev ett sätt att omsätta de invandrapolitiska målen om jämlikhet, valfrihet och samverkan²¹ i konkreta åtgärder och ett uttryck för det mångkulturella ideal som präglade 1970-talet.²² Regeringen konstaterade i propositionen att ”utbildningsområdet har en central plats bland samhällets åtgärder för att invandrare skall få likvärdiga utvecklingsmöjligheter”.²³

Modersmålsundervisningen skulle dels stärka invandrade elevers etniska och kulturella identitet, dels stärka den språkliga, kognitiva och kunskapsmässiga utvecklingen hos dessa elever. Invandrade barns möjligheter att utveckla sitt modersmål och sin kulturella och etniska identitet skulle främjas genom modersmålsundervisningen. I propositionen framhölls modersmålets betydelse för ”invandrar-eleverna” och att dessa, med hänsyn till denna betydelse, borde ”erbjudas möjlighet att genom åtgärder inom skolväsendets ram

¹⁹ Ibid s. 1.

²⁰ Prop. 1975/76:118. *Om hemspråksundervisning för invandrabarn.*

²¹ SOU 1974:69. *Invandrarutredningen 3 – Invandrarna och minoriteterna.* Stockholm: Liber förlag.

²² Vetenskapsrådet. *Flerspråkighet – en forskningsöversikt.* (2012).

²³ Prop. 1975/76:118.

bevara och utveckla sin språkliga och kulturella identitet”.²⁴ På så sätt skulle invandrade elever ges likvärdiga förutsättningar i den svenska skolan. Tillgången till modersmålet blev alltså ett verktyg för att skapa jämlikhet. Genom undervisning i modersmålet skulle elever ges möjlighet att utveckla en dubbel kulturell identitet.²⁵

Hemspråksreformen formulerades med en kompensatorisk utgångspunkt, nämligen att invandrade elever skulle kompenseras i förhållande till elever med svensk bakgrund. Kompensationen handlade inte bara om att underlätta kontakten med släktingar i ursprungslandet utan också om att kompensera för det kulturella band som invandrade elever förlorat när de lämnade sina hemländer. Genom undervisning i modersmålet skulle elever också ges möjlighet att utveckla en dubbel kulturell identitet som skulle rusta dem för att leva i det svenska samhället på samma villkor som svenska barn.²⁶

Efter hand blev dock implementeringsproblemen tydliga.²⁷ Det uppstod ett glapp mellan reformens intentioner och genomförandet i praktiken.²⁸ Trots detta hade den nationella politiken en positiv bild av hemspråksundervisningen. I proposition 1996/97:110 tillmättes utveckling av hemspråket en avgörande betydelse. Det beskrevs till exempel som en förutsättning för att lära sig svenska. Regeringen gjorde bedömningen att hemspråksundervisning bidrar till utveckling både av hemspråket och svenska språket. Det är därför viktigt att ”invandrarelever” ges en kvalitativt god hemspråksundervisning, ansåg regeringen.²⁹ Regeringen framhöll även hemspråksundervisningens betydelse för elevers identitetsutveckling och för deras möjlighet att utveckla tvåspråkighet och en kulturell identitet. Den fungerar också, särskilt för nyanlända elever, som en länk till den svenska skolans innehåll och förhållningssätt, ansåg regeringen.³⁰ I propositionen framhölls dessutom modersmålet betydelse för elevernas identitet och självkänsla.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ Hyltenstam, K. & Milani, T., Flerspråkighetens sociopolitiska och sociokulturella ramar, i *Flerspråkighet – en forskningsöversikt*, Hyltenstam, K., Axelsson, M. & Lindberg, I. (red.). s. 17–152. (Stockholm: Vetenskapsrådets Rapportserie, 2012).

²⁸ Hyltenstam, K. och Tuomela, V. Hemspråksundervisningen, i Hyltenstam, K. (red.). *Tvåspråkighet med förbinders. Invandrar- och minoritetsundervisning i Sverige*. (Lund: Studentlitteratur, 1996), s. 9–109.

²⁹ Prop. 1996/97:110. *Vissa skolfrågor m.m.* s. 26.

³⁰ Ibid.

Utveckling av hemspråket utgör grunden för den allmänna språk-utvecklingen och är en förutsättning för eleverna att lära sig svenska. Dessutom är hemspråket viktigt för elevernas identitet och självkänsla och därmed för möjligheten för dem att lära sig något överhuvudtaget. Därför är det enligt regeringen viktigt att satsa både på hemspråksundervisning och på undervisning i svenska som andraspråk.³¹

I samma proposition föreslog regeringen att begreppet *hemspråk* skulle ersättas av begreppet *modersmål*.³²

11.3 Studier av modersmålsundervisningens syfte

11.3.1 Studier av syftet i relation till utfall

Blev modersmålsämnet det invandrarpolitiska verktyg som var idén med hemspråksreformen? Ingegerd Muncio undersökte i sin avhandling från 1987 implementeringen av modersmålsämnet i några kommuner.³³ I avhandlingen konstaterades att de intentioner och flexibla lösningar som var hemspråksreformens grundstenar aldrig förverkligades. Därför fick reformen inte den genomslagskraft den hade kunnat få, enligt forskaren. Som förklaring pekade Muncio främst på faktorer som resursbrist och modersmålslärares ansträngda arbetssituation. På lokal nivå var man generellt dåligt förberedd på en så genomgripande reform och de förändringar som krävdes för att genomföra den, enligt Muncio.³⁴

Även Kenneth Hyltenstam och Tommaso Milani lyfte fram hemspråksreformens bristande implementering i en forskningsöversikt från Vetenskapsrådet från 2012.³⁵ Forskarna konstaterade att reformens organisatoriska och pedagogiska/didaktiska utmaningar var otillfredsställande analyserade innan beslutet togs. Någon försöksverksamhet föregick heller inte genomförandet. Hyltenstam och Milani beskrev förutsättningarna för reformens genomförande på följande sätt:

³¹ Ibid. s. 24–25.

³² Ibid. s. 26.

³³ Muncio, I. *Från lag till bruk. Hemspråksreformens genomförande*. (Stockholms universitet: Centrum för invandrarforskning, 1987).

³⁴ Muncio, I. *Från lag till bruk. Hemspråksreformens genomförande*. (Stockholms universitet: Centrum för invandrarforskning, 1987).

³⁵ Hyltenstam, K. & Milani, T., *Flerspråkighetens sociopolitiska och sociokulturella ramar, i Flerspråkighet – en forskningsöversikt*, Hyltenstam, K., Axelsson, M. & Lindberg, I. (red.) s. 17–152. (Stockholm: Vetenskapsrådets Rapportserie, 2012).

I praktiken skulle hela skolväsendet från ett år till ett annat finna lärare för över 100 språk, inventera och framställa lämpliga läromedel, anordna pedagogiska utvecklingsseminarier för lärarna, finna lösningar på schema- och lokalproblem, anpassa sig till ett specifikt finansieringssystem med statliga öronmärkta medel och anamma nya beslutsformer med delaktighet för föräldrar och hemspråkslärare. Vad som i backspegeln kan ses som förbryllande är att hela det politiska spektrumet ställde sig bakom denna för tiden mycket radikala reform med stora praktiska konsekvenser för skolväsendet. Denna "lättvindiga" hantering av frågan, just att man inte hade reflekterat i detalj över hur genomförandet skulle gå till, måste antas vara en av orsakerna bakom den politiska enigheten; politikerna hade helt enkelt väldigt lite konkret att gå på när de skulle föreställa sig vad den beslutade reformen ställde för krav på skolväsendet.³⁶

Varför fattades då beslutet om hemspråksundervisning utan att frågan i grunden hade utretts? Hyltenstam och Milani menade att införandet av hemspråksundervisningen främst tjänade syftet att markera att Sverige nu var ett pluralistiskt land och att assimilations-tanken hade övergetts.³⁷ Reformen hade därmed främst en symbolisk funktion. Forskarna konstaterade vidare att införandet av modersmålsundervisning inte var särskilt starkt förankrat i befolkningen som helhet:

Att idén om allmän modersmålsundervisning för invandrar- och minoritetsbarn kunde omfattas av hela den politiska skalan i Sverige vid den aktuella tiden visar på hur starkt genomslag, åtminstone på retorisk nivå, förkastandet av den dittills rådande assimilationsideologin fick. Svängningen i Sverige från ett i det styrande elitskiktet dominerande assimilatoriskt till ett dominerande pluralistiskt samhälle gick förbluffande raskt under 1960- och 1970-talen. /.../det kan till och med ifrågasättas i vilken utsträckning och med vilket intentionsdjup den politiska samhällsrepresentationen i början av 1970-talet alls omfattade en pluralistisk samhällsideologi. Framför allt var den inte särskilt starkt förankrad i stora segment av befolkningen.³⁸

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid. Se också Hyltenstam, K. och Tuomela, V. Hemspråksundervisningen, i Hyltenstam, K. (red.). *Tvåspråkighet med förbindelser. Invandrar- och minoritetsundervisning i Sverige*. (Lund: Studentlitteratur, 1996), s. 9–109.

³⁸ Hyltenstam, K. & Milani, T., Flerspråkighetens sociopolitiska och sociokulturella ramar, i *Flerspråkighet – en forskningsöversikt*, Hyltenstam, K., Axelsson, M. & Lindberg, I. (red.), s. 17–152. (Stockholm: Vetenskapsrådets Rapportserie, 2012).

11.3.2 Studier av motiv för modersmålsundervisning

Motiven för modersmålsundervisning har skiftat sedan införandet. I detta avsnitt redovisas ett urval av studier som har analyserat motiven för modersmålsundervisning under olika perioder. Maria Wingstedt undersökte i sin avhandling från 1998³⁹ vilka argument som användes till stöd för modersmålsundervisning under 1990-talet. De fördelar som enligt Wingstedt lyftes fram av forskare och andra förespråkare för modersmålsundervisning handlade om modersmålsundervisningens betydelse för elevernas språkutveckling. Dessutom framhölls dess potential när det gäller integration, utifrån antagandet att modersmålsundervisning skapar förutsättningar för samarbete och förståelse.⁴⁰

Linus Salö med flera har uppmärksammat den roll som farhågor om semilingualism (halvspråkighet) spelade för beslutet om modersmålsundervisning i Sverige.⁴¹ I den period då reformen initierades och implementerades fanns en oro hos politiska beslutsfattare för att invandrarnas barn skulle bli ”halvspråkiga”⁴². Hemspråksundervisning sågs delvis som ett slags förebyggande åtgärd för att undvika problem som otillräcklig utveckling av såväl modersmålet som andraspråket (svenska) skulle kunna skapa. *Invandrarutredningen* uttryckte till exempel oro för att barn som använde ett språk i hemmet och ett annat i skolan inte skulle utveckla något av språken tillräckligt väl.⁴³ Ett barn som inte fick möjlighet att utveckla sitt modersmål ”till en nivå där abstrakt tänkande är möjligt” och som konfronterades med undervisning i skolan på ett annat språk skulle kunna utsättas för påfrestningar både intellektuellt och emotionellt med allvarliga störningar i barnets språkliga och intellektuella utveckling som följd, ansåg utredningen.⁴⁴ Oron för halvspråkighet var så stark att det till och med fanns tankar om att göra hemspråksundervisningen obligatorisk. Till exempel menade Sveriges Lärar-

³⁹ Wingstedt, M. *Language ideologies and minority language policies in Sweden. Historical and contemporary perspectives*. (Stockholms universitet, 1998).

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Salö, L., Ganuza, N., Hedman, C. & Karrebæk, M. S. Mother tongue instruction in Sweden and Denmark, i *Language Policy*, vol. 17, nr 4, 2018, s. 591–610.

⁴² Begreppet halvspråkighet lanserades av den svenska språkforskaren Nils-Erik Hansegård på 1960-talet. Idén om halvspråkighet har förkastats i modern forskning. Se till exempel Karlander, D. & Salö, L. The origins of semilingualism: Nils Erik Hansegård and the cult of the mother tongue. I *Journal of Sociolinguistics*, vol. 27(5), 2023, s. 506–525.

⁴³ SOU 1974:69, s. 241.

⁴⁴ *Ibid.*

förbund i en skrivelse till *Invandrarutredningen* att det med tanke på hemspråkets centrala betydelse för individens sociala och intellektuella utveckling borde övervägas ”om inte hemspråket borde vara obligatoriskt ämne för de invandrabarn som ej har svenska som hemspråk”.⁴⁵ Utredningen ansåg dock att ett obligatorium inte skulle vara möjligt att upprätthålla eftersom den kategori elever som bestämmelsen skulle avse inte entydigt kunde avgränsas.⁴⁶

Memet Aktürk-Drake⁴⁷ har analyserat motiven till modersmålsundervisning under olika perioder med utgångspunkt i Richard Ruiz ramverk⁴⁸ i en artikel från 2023. Ruiz definierade tre typer av förhållningssätt när det gäller språkpolitik: språk som *problem*, språk som *rättighet* och språk som *resurs*. Resultaten i Aktürk-Drakes studie visade enligt forskaren att utvecklingen av modersmålsundervisningen från införandet till nutid kännetecknas av såväl kontinuitet som förändring och att samtliga motiv (språk som problem, språk som rättighet och språk som resurs) finns närvarande under olika perioder, dock med olika betoning och ibland också med olika utgångspunkter.

Forskaren kritiserade i artikeln att inga substantiella åtgärder har vidtagits för att förbättra villkoren för modersmålsundervisningen, trots att brister återkommande har påpekats i såväl forskning som i statliga utredningar och myndighetsrapporter. Det är därmed tydligt att minoritetsgruppernas behov och intressen har getts låg prioritet av svenska politiker, menade Aktürk-Drake.⁴⁹ Aktörer⁵⁰ bakom styrdokumenterna har dock i huvudsak hållit en rak kurs trots ekonomisk och politisk turbulens under de knappt fem decennier som passerat sedan modersmålsundervisningens införande, enligt forskaren.⁵¹

⁴⁵ SOU 1974:69, s. 236.

⁴⁶ Ibid. s. 257.

⁴⁷ Aktürk-Drake, M. *Has language as resource been the basis for mother-tongue instruction in Sweden? On the evolution of policy orientations towards a uniquely enduring bilingual policy.* *Language Policy*, vol. 23, 2023, s. 193–220.

⁴⁸ Ruiz, R. Orientations in language planning. I *NABE Journal*, vol. 8, 1984, s. 15–34.

⁴⁹ Aktürk-Drake, M. *Has language as resource been the basis for mother-tongue instruction in Sweden? On the evolution of policy orientations towards a uniquely enduring bilingual policy.* *Language Policy* vol. 23, 2023, s. 193–220.

⁵⁰ Särskilda utredare, skolmyndigheter och tjänstemän på olika nivåer.

⁵¹ Aktürk-Drake, M. *Has language as resource been the basis for mother-tongue instruction in Sweden? On the evolution of policy orientations towards a uniquely enduring bilingual policy.* *Language Policy* vol. 23, 2023, s. 193–220.

I en avhandling av Nuhi Bajqinca från 2019⁵² analyserades synen på modersmålsundervisning under åren 1957 till 2017 i relation till ideologiska skiften i svensk politik under samma period. Enligt Bajqincas analys karakteriserades perioden som föregick införandet av modersmålsundervisning (1957–1965) av en idé om ett homogent samhälle där det svenska språket sågs som en sammanhållande kraft och där flerspråkighet uppfattades som en komplikation som behövde åtgärdas. I nästföljande period, 1966–1988, när assimilationstanken ersattes av ett multikulturellt ideal, sågs invandras modersmål i stället som en tillgång och hemspråksundervisning som ett medel för att uppnå jämlik utbildning. Perioden 1989–1999 präglades enligt Bajqinca av negativa attityder gentemot modersmålsundervisning och en nedvärdering av densamma. Förändringen sammanföll enligt forskaren med ett större fokus på svenska språket som det främsta instrumentet för integration och anställningsbarhet. Modersmålsundervisning framställdes som något som i första hand var en angelägenhet för individen och den personliga sfären.⁵³ Perioden 2000–2017 präglades av ett större fokus på språk som rättighet, framför allt för de nationella minoriteterna men också för andra minoriteter, bland annat manifesterat i en ny språklag (2009:600). Mänskliga rättigheter i samband med språk uppmärksammades och de nationella minoriteterna sågs som en del av Sveriges kulturarv.⁵⁴

11.3.3 Studier av elevers motiv för att läsa modersmål

I SOU 2019:18, *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål*, vände utredaren på perspektivet och undersökte vilka motiv som ligger bakom *elevers* val att delta i modersmålsundervisning. Utredningen identifierade olika faktorer bakom elevers motivation att delta i undervisningen.⁵⁵ Den första som nämns i betänkandet är den kommunikativa faktorn, dvs. att bibehålla och utveckla språket för att

⁵² Bajqinca, N. *Mother tongue education – The interest of a nation. A policy study in Sweden 1957–2017*. (Göteborgs universitet, 2019).

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Bajqinca, N. *Mother tongue education – The interest of a nation. A policy study in Sweden 1957–2017*. (Göteborgs universitet, 2019).

⁵⁵ SOU 2019:18. *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål*. Stockholm: Elanders.

kunna kommunicera med sina föräldrar. Det är också den mest betydelsefulla faktorn, enligt betänkandet, eftersom modersmålet är det främsta och oftast det enda kommunikationsspråket mellan föräldrar och barn i många invandrarfamiljer oavsett om barnen är födda utomlands eller i Sverige. Nästa betydelsefulla faktor som nämns är den kulturella och identitetsmässiga faktorn. Språket har en avgörande roll för den kulturella identiteten, enligt betänkandet. Möjligheten att kommunicera med släkt och vänner på sitt modersmål stärker relationer och individens identitet. För vissa grupper uppfattas språket till och med som den enda garanten för deras överlevnad som en distinkt minoritetsgrupp, menade utredaren.⁵⁶ Ytterligare en viktig faktor, benämnd som den självförtroendestärkande faktorn, handlar om modersmålsundervisningens betydelse för elevernas självbild. Grunden för att vara berättigad till modersmålsundervisning är något positivt (man kan ett extra språk) och att klara av utmaningen som det innebär att läsa ytterligare ett ämne kan stärka självkänslan. Dessutom imponerar det inte sällan på omgivningen att kunna flera språk och eleverna får ofta positiv bekräftelse när de visar förmåga att kommunicera på sitt modersmål i olika sammanhang, enligt betänkandet.⁵⁷

Även forskningen har intresserat sig för elevers motiv för att läsa modersmål. I en studie av somalisk-svensktalande högstadieelevers användning av, och inställning till, sina olika språk betonade eleverna att det var betydelsefullt för dem att behärska somaliska och att kunna föra vidare somaliskan till kommande generationer.⁵⁸ Modersmålsundervisningen framhölls i det sammanhanget som en värdefull resurs. Modersmålet uppfattades av eleverna främst ha ett värde för den somaliska identiteten och för möjligheten att upprätthålla personliga relationer. Somaliska tillskrevs därmed ett värde för den enskilda individen, men sågs inte som en tillgång för samhället i stort.⁵⁹

Boglarka Straszer undersökte vilken roll som ämnet modersmål upplevdes ha haft för personer med ungerskspråkig bakgrund i Sverige. I studien framkom att många av deltagarna ansåg att tillgången till modersmålsundervisning i ungerska spelat en viktig roll

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Palm, C., Ganuza, N. och Hedman, C. Language use and investment among children and adolescents of Somali heritage in Sweden. *Journal of Multilingual and Multicultural Development* 40 (1), 2019, s. 64–75.

⁵⁹ Ibid.

för deras fortsatta användning av språket och för möjligheten att utveckla en flerspråkig identitet.⁶⁰

11.3.4 Modersmålsundervisning i politisk debatt

I en artikel från 2020⁶¹ diskuterade Christina Hedman och Jenny Rosén argumenten för och emot modersmålsundervisning i svensk riksdagsdebatt mellan 2010–2020. Syftet med studien var enligt författarna att ”synliggöra och problematisera hur den gemensamma politiska värdegrunden, här i förhållande till modersmålsämnet, förhandlas och hur ämnet legitimeras i riksdagsdebatt under denna tidsperiod”⁶². Det material som forskarna analyserade bestod av transkriberade debatter i riksdagen om modersmålsämnet och de skriftliga motioner som debatterna grundade sig på. I det följande återges ett urval av de motioner och riksdagsdebatter som redovisas i studien.

2012 kom ett första förslag om modersmålsämnets avskaffande i en motion signerad Sverigedemokraterna (SD).⁶³ I motionen yrkade SD på att skollagen skulle ändras ”så att ingen tvingande lag föreskriver obligatorisk modersmålsundervisning”.⁶⁴ Ändringen skulle dock inte gälla de nationella minoritetsspråken. SD hävdade i motionen att modersmålsundervisningen inte främjar ”assimilationen” i det svenska samhället.⁶⁵ Användningen av begreppet *assimilation* innebar en markering om en kursändring eller en orientering mot tiden före hemspråksreformen, menade Hedman och Rosén⁶⁶. I senare motioner från partiet ersattes begreppet med *integration* i D:s retorik, till exempel i en motion till riksdagen, 2019/20:617, vilket antyder att begreppet *assimilation* uppfattades som problematiskt i den offentliga politiska diskursen, menade forskarna.⁶⁷

⁶⁰ Straszer, B. ”Ungerska för rötternas skull”. *Språkval och identitet bland andra generationens ungrare i Sverige och Finland*. (Uppsala: Uppsala universitet, 2011).

⁶¹ Hedman, C. & Rosén, J. Modersmålsämnets legitimitet i ett förändrat politiskt landskap: en analys av svensk riksdagsdebatt under 2010-talet. *Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik*, 29(3), 2020, s. 31–50.

⁶² Ibid.

⁶³ Motion 2012/13: Ub210. *Avskaffande av obligatorisk modersmålsundervisning*.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Hedman, C. & Rosén, J. Modersmålsämnets legitimitet i ett förändrat politiskt landskap: en analys av svensk riksdagsdebatt under 2010-talet. *Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik*, 29(3), 2020, s. 31–50.

⁶⁷ Ibid.

Vidare hävdades i motionen att effekterna för inläring av det svenska språket är ”mycket tveksamma”⁶⁸. Det underliggande antagandet var att ämnet inte har ett värde i sig själv utan enbart kan legitimeras genom funktionen som ett stödämne för inläring av svenska och andra ämnen. Resonemanget utgick vidare från antagandet att modersmålsundervisning sker på bekostnad av undervisning i svenska.⁶⁹ Eftersom ämnet enligt SD inte lyckas i funktionen som stödämne (”tveksamma effekter” för utveckling av svenska) argumenterade man som en konsekvens av dessa antaganden för att det bör ligga på den enskilda familjen att bekosta modersmålsundervisningen.⁷⁰ Dessa resonemang återkom i SD-motioner fram till 2020, i synnerhet antagandet om att modersmålsundervisning sker på bekostnad av inläring av svenska.⁷¹ Motionen innebar en kursändring i riksdagsdebatten om modersmålsundervisning och lade grunden för den debatt om ämnet som skulle följa.⁷²

SD:s argumentation bemöttes av andra partier. Motargumenten var främst av pedagogisk karaktär. Till exempel framhölls modersmålsämnets gynnsamma roll för elevers lärande med hänvisning till källor som myndighetsrapporter och forskning.⁷³ I en riksdagsdebatt den 27 mars 2012⁷⁴ argumenterade Miljöpartiet (MP) för att barnen har ”rätt till goda kunskaper såväl i svenska språket som i sitt modersmål, i de fall de inte är svenska” och att eleverna måste få undervisning både i modersmål och svenska som andraspråk. Partiet argumenterade för att kunskapsutvecklingen i det svenska språket gynnas av en satsning på modersmål. Vidare framhölls att barn som har goda kunskaper i sitt modersmål har bättre förutsättningar att lära sig ytterligare ett språk senare i livet.⁷⁵

⁶⁸ Motion 2012/13: Ub210. *Avskaffande av obligatorisk modersmålsundervisning.*

⁶⁹ Hedman, C. & Rosén, J. Modersmålsämnets legitimitet i ett förändrat politiskt landskap: en analys av svensk riksdagsdebatt under 2010-talet. *Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik*, 29(3), 2020, s. 31–50.

⁷⁰ Motion 2012/13: Ub210. *Avskaffande av obligatorisk modersmålsundervisning.*

⁷¹ Hedman, C. & Rosén, J. Modersmålsämnets legitimitet i ett förändrat politiskt landskap: en analys av svensk riksdagsdebatt under 2010-talet. *Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik*, 29(3), 2020, s. 31–50.

⁷² Hedman, C. & Rosén, J. Modersmålsämnets legitimitet i ett förändrat politiskt landskap: en analys av svensk riksdagsdebatt under 2010-talet. *Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik*, 29(3), 2020, s. 31–50.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Riksdagsdebatt. Prot. 2012/13:85 27 mars. Miljöpartiet: Peter Rådberg.

⁷⁵ *Ibid.*

I en riksdagsdebatt den 9 mars 2015⁷⁶ hävdades att modersmålet är en ”nyckel till positiv språkutveckling”. Med hänvisning till Skolverkets rapport *Med annat modersmål* från 2008 framhöll Lena Hallengren från Socialdemokraterna (S) att ”modersmålet har stor betydelse för barns språk-, identitets-, personlighets- och tankeutveckling”. Vidare hävdade Hallengren att ett välutvecklat modersmål ger bra förutsättningar att lära sig svenska, andra språk och andra ämnen samt att elever som läser sitt modersmål generellt har bättre betyg i alla skolans ämnen.⁷⁷

I artikelns sammanfattande diskussion konstaterade forskarna att de argument som anförts av SD i kritiken mot modersmålsämnet upprepades under den analyserade perioden och att språklig assimileringsvar kärnan i argumentationen:

De argument som framförs för ämnets avskaffande upprepas under den analyserade perioden, då en språklig assimileringssdiskurs utgör essensen i den kritiska agendan. I en sådan framställs andra modersmål än svenska – talade av migranter – enbart som en familjär angelägenhet och modersmålsämnet som en väg mot utanförskap.⁷⁸

Debattinläggen från MP respektive S visar att förespråkarna för modersmålsundervisning i första hand hänvisade till nyttan av modersmålsundervisningen som ett medel att uppnå något annat (tillägnande av det svenska språket och andra ämneskunskaper), snarare än att framhålla kunskaper i modersmålet som ett värde i sig, enligt Hedman och Rosén.⁷⁹ Denna argumentationslinje är problematisk och kan få oönskade och oavsiktliga effekter menade forskarna:

Under 2010-talet har betydelsen av modersmålsundervisning för ”integration” således försvunnit som explicit argument (jämför den pluralistiska ideologi och mångfaldsdiskurs som vara rådande vid Hemspråksreformens införande). I stället ligger betoningen hos förespråkarna främst på främjandet av svensktillägnande hos eleverna. Det gör att modersmålsämnet framstår som ett stödämne till svenska. Denna begränsande funktion är problematisk främst för att ämnets värde och legitimitet i sin egen rätt underordnas. Det kan ses som en

⁷⁶ Riksdagsdebatt. Prot. 2015/16:77 9 mars. Socialdemokraterna: Lena Hallengren.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Hedman, C. & Rosén, J. Modersmålsämnets legitimitet i ett förändrat politiskt landskap: en analys av svensk riksdagsdebatt under 2010-talet, s. 45. *Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik*, 29(3), 2020, s. 31–50.

⁷⁹ Hedman, C. & Rosén, J. Modersmålsämnets legitimitet i ett förändrat politiskt landskap: en analys av svensk riksdagsdebatt under 2010-talet. *Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik*, 29(3), 2020, s. 31–50.

paradox i relation till den svenska språklagen, vars syfte är att värna såväl svenskan som den språkliga mångfalden. Dessutom läggs i en sådan stöddiskurs stort ansvar på tolkning av forskning som kan bevisa eller motbevisa modersmålsämnets betydelse för utvecklingen av svenska. Det är inte bara forskningsmetodologiskt vanskligt, utan innebär även risk för en snedvridding avseende vilken typ av forskning som åberopas (vilket i sin tur även kan styra vilken forskning som finansieras). Den ensidiga förskjutningen och uppmärksamheten mot svenskans roll innebär även ett tillnärmande av assimilatörisk retorik, vilket försvagar motståndets retoriska kraft. En (ensidig) gemensam utgångspunkt för ämnets legitimitet – i form av svensktilläggande – riskerar alltså att spela assimilationisterna i händerna.⁸⁰

11.4 Modersmålsundervisningens syften – utredningens slutsatser

Styrdokumentet och förarbetena innehåller som framgått ovan en mängd olika syften med (eller motiv för) modersmålsundervisning. De syften som identifierats i styrdokument och förarbeten kan delas in i två huvudsakliga kategorier av syften, nämligen modersmålsundervisningen *som ett värde i sig* och modersmålsundervisningen *som ett instrument för något annat*.

11.4.1 Modersmålsundervisning som ett värde i sig

Inom denna kategori är syftet med modersmålsundervisning

- att eleverna ska få kunskaper i och om modersmålet så att de ska kunna behålla och utveckla språket, och
- att elevernas etniska och kulturella identitet ska stärkas.

För dessa syften kan man argumentera utifrån olika perspektiv:

- Jämlikhet – genom att alla elever ges möjlighet att utvecklas på sitt starkaste språk skapas likvärdiga förutsättningar.
- Demokratisk rättighet – i ett mångkulturellt samhälle är rätten till det egna språket fundamental.

⁸⁰ Ibid.

11.4.2 Modersmålsundervisning som ett instrument för något annat

Inom denna kategori kan syftet med modersmålsundervisning vara

- att främja elevers utveckling av det svenska språket,
- att utveckla läsförmågan,
- att stärka den kognitiva förmågan,
- att främja lärande i andra skolämnen,
- att göra eleverna förankrade i både språkområdets kultur och den svenska kulturen, och
- att skapa integrerade samhällsmedborgare som kan utgöra en länk mellan generationer och kulturer.

Även för dessa syften argumenteras utifrån olika perspektiv:

- Skolframgång – elever som ges möjlighet att utveckla sitt modersmål lär sig andra språk lättare och presterar bättre i skolan generellt.
- Integration – goda språkkunskaper och fullföljd skolutbildning gynnar integrationen.
- Samhällsutveckling – flerspråkighet är en resurs både för individen och för samhället.

Utredningens iakttagelser vid skolbesök och i samråd är att modersmålsämnet som medel att uppnå något annat dominerar i de skolverksammas utsagor. Samma iakttagelse gjordes i SOU 2019:18 där ett resonemang fördes om instrumentella motiv, dvs. att utveckling av modersmålet inte primärt bedöms ha ett värde i sig utan ses som ett instrument för att uppnå andra mål. I betänkandet konstaterades att denna aspekt sällan lyfts fram av eleverna. Däremot domineras huvudmännens och rektorernas diskurser av instrumentella motiv, enligt betänkandet:

Något förenklat skulle det kunna sägas att den offentliga domänen erkänner modersmålets betydelse för kulturen och identiteten, men ställer ändå frågan: What's in it for us!? Vilken nytta har samhället, i detta fall uttryckt som bättre svenska och bättre skolprestationer, av de ekonomiska och tidsmässiga investeringar som görs i ämnet moders-

mål? Svaren att samhället bejakar sin mångkulturella och flerspråkiga identitet eller att det handlar om en stark signalpolitik att alla språk (kulturer och identiteter) är lika mycket värda, får inte riktigt fotfäste. Det som efterlyses är evidens på mer påtaglig och konkret nytta.⁸¹

Utredningens iakttagelser skiljer sig från det som framkommer i citatet ur SOU 2019:18 ovan. Skälet till att huvudmän och rektorer fokuserar på modersmålsundervisningens nytta är inte uppfattningen att den offentligt finansierade modersmålsundervisningen annars inte har något berättigande. Snarare är man angelägen om att föra fram argument om modersmålsundervisningens positiva effekter (utveckling av svenska språket och kunskapsutveckling i andra skolämnen) för att man tror att bara sådana argument är tillräckligt kraftfulla, dvs. att det inte räcker att hävda modersmålsämnets egenvärde⁸². Det är således för att värna modersmålsundervisningen som man argumenterar för dess nytta i olika sammanhang, erfar utredningen. Möjligen kan de skilda iakttagelserna bero på att utredningarnas uppdrag också skiljer sig åt.

11.4.3 Modersmålsundervisningens roll och syfte framgent

Vilken roll ska då modersmålsundervisningen ha i framtiden och vilket ska undervisningens främsta syfte vara? Som beskrivits ovan uttrycker de nuvarande styrdokumenterna höga ambitioner och flera olika syften med modersmålsundervisningen. Samtidigt dras modersmålsundervisningen som helhet med stora brister (även om utredningen också har sett exempel på mycket god kvalitet), vilket har slagits fast i tidigare utredningar⁸³. Brist på lärare med rätt kompetens, för lite undervisningstid, organisatoriska problem samt bristande samverkan mellan modersmålslärare och lärare i övriga skolämnen är några av de problem som har lyfts i dessa utredningar.

Det finns således ett glapp mellan politisk vilja, såsom det uttrycks i bland annat språklagen (2009:600), och utfallet i praktiken. Vidare skapar mångfalden av syften en otydlighet, vilket kan tala för att staten behöver renodla syftet och tydliggöra vad man egentligen vill med modersmålsundervisningen. Det är måhända orealist-

⁸¹ SOU 2019:18, s. 201.

⁸² Jfr resonemang i avsnittet om modersmålsundervisningens syfte i politisk debatt ovan.

⁸³ SOU 2017:91, *Förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk*. Stockholm: Elanders. SOU 2019:18.

iskt att undervisningen ska kunna leva upp till alla sina olika syften, i synnerhet mot bakgrund av de förutsättningar som undervisningen ges. När höga ambitioner i styrdokumentet inte möts av gynnsamma villkor i övrigt riskerar ämnets legitimitet att undermineras. I kapitel 17 utvecklas dessa resonemang vidare. Detta kapitel avslutas här med ett citat från Jennie Spetz som i sin rapport till Språkrådet 2014 konstaterade att det behövs en kombination av resurser och politisk vilja:

För att börja rucka på klyftan mellan styrdokumentets ambitioner och den praktik som modersmålsundervisningen är behövs en diskussion om behov och konsekvenser utifrån den faktiska situation som råder för modersmålsämnet. För det behövs en kombination av ordentliga resurser och en stark och tydlig politisk drivkraft.⁸⁴

⁸⁴ Spetz, J. *Debatterad och marginaliserad: Perspektiv på modersmålsundervisningen*. Rapport från Språkrådet, 2014, s. 60.

12 Modersmålsundervisning i andra länder

I detta kapitel beskrivs hur modersmålsundervisningen regleras och är organiserad i olika länder. Danmark, Finland och Norge, beskrivs särskilt, men även några länder med en flerspråkig historia i och utanför Europa skildras. Kapitlet bygger på officiella dokument och statistik, studier samt inhämtad muntlig och skriftlig information.

12.1 Danmark

Danmark har en befolkning på 5 873 420 invånare.¹ Trots att det inte finns någon dansk språklag och att konstitutionen inte uttryckligen förklarar danska som Danmarks officiella språk, erkänns danska som ett officiellt EU-språk och fungerar i praktiken som landets officiella språk.² Officiell nationell statistik fokuserar dock främst på nationalitet snarare än språk, vilket innebär att det inte finns någon officiell information tillgänglig om antalet språk som talas av invånarna i Danmark.³ Nationell statistik visar att de största migrantgrupperna kommer från Polen, följt av den från Syrien, Rumänien och Turkiet. Bland barn till migranter är den största gruppen från Turkiet följt av Libanon, Irak, Pakistan och Somalia.⁴ I grundskolan utgör migranter cirka 14 procent av elevpopulationen.⁵

¹ Statistics Denmark. *Indvandrere i Danmark 2022* (2023).

² Jarvad, P. *Det danske sprogs status i 1990'erne med særligt henblik på dom.enetab.* (Dansk Sprognævn, 2001).

³ Alisaari, J. et al. Mother tongue education in four Nordic countries – problem, right or resource? *Apples – Journal of Applied Languages Studies* vol. 17, 2, 2023, s. 52–72.

⁴ Statistics Denmark. *Indvandrere i Danmark 2022* (2023).

⁵ Ibid.

Det saknas officiell nationell statistik över hur många elever som får modersmålsundervisning i Danmark.⁶ De utredningen haft samtal med, bland annat Modersmålsskolen i Köpenhamns kommun, anger att det är relativt få elever som får modersmålsundervisning i Danmark. Enligt Modersmålsskolen får cirka 2 200 elever modersmålsundervisning i kommunen. Av dessa kommer ungefär 300 elever från kringliggande kommuner.⁷ Aarhus kommun uppger att cirka 350–400 elever får modersmålsundervisning.⁸

12.1.1 Reglering av modersmålsundervisning i Danmark

Modersmålsundervisning introducerades i National Curriculum 1975 och fram till 2002 var det obligatoriskt för alla kommuner att anordna modersmålsundervisning i alla språk där efterfrågan fanns.⁹ 2002 avreglerades kommunernas skyldighet att erbjuda modersmålsundervisning i andra språk än EU-språk och statsbidrag för att anordna modersmålsundervisning för andra språk upphörde.¹⁰

Modersmålsundervisningen i Danmark är i dag reglerad så att kommunerna måste erbjuda modersmålsundervisning i officiella språk i länder inom EU och EES-samarbetet. Enligt EU-direktiv 77/486 måste modersmålsundervisning ges till tvåspråkiga barn från EU/EES-länderna samt till elever från Färöarna och Grönland.¹¹ Kommunerna kan utöver det välja att erbjuda en utökad rätt till modersmålsundervisning men de har ingen skyldighet att göra det.¹²

Enligt dagens bestämmelser ska modersmålsundervisningen erbjudas eleverna från årskurs 0¹³ till 9. Kommunerna ska informera föräldrarna till de barn som omfattas av rätten till modersmålsundervisning. Varje elev ska undervisas i modersmål på endast ett språk. Om minst tolv elever är inskrivna för modersmålsundervisning i ett språk som omfattas av regleringen och om tillgång till behörig

⁶ Alisaari, J. et al. Mother tongue education in four Nordic countries – problem, right or resource? *Apples – Journal of Applied Languages Studies* vol. 17, 2, 2023, s. 52–72.

⁷ Inkommen uppgift från Modersmålsskolen i Köpenhamn 2024-05-06.

⁸ Inkommen uppgift från Aarhus kommun 2024-05-27.

⁹ Alisaari, J. et al. Mother tongue education in four Nordic countries – problem, right or resource? *Apples – Journal of Applied Languages Studies* vol. 17, 2, 2023, s. 52–72.

¹⁰ Spetz, J. Modersmålsundervisning – på barrikaden och i marginalen. *Språk i Norden*, 43 (1), 2012 s. 77–90.

¹¹ Bekendtgørelse om folkeskolens modersmålsundervisning, BEK nr 689 av den 20/06/2014.

¹² Spetz, J. Modersmålsundervisning – på barrikaden och i marginalen. *Språk i Norden*, 43 (1), 2012 s. 77–90.

¹³ Årskurs 0 är motsvarigheten till förskoleklass i Sverige.

lärare eller annan undervisande personal finns, ska kommunerna ge sådan undervisning. Om antalet berättigade elever i kommunen är mindre än 12 eller om en behörig lärare eller annan undervisande personal inte finns att tillgå, kan en kommun besluta att inte ge undervisning på det aktuella språket. Om modersmålsundervisning inte erbjuds i kommunen ska kommunen hänvisa eleverna till modersmålsundervisning i en grannkommun, om undervisning i språket erbjuds där.¹⁴

Den modersmålsundervisning som kommunerna är skyldiga att erbjuda ska i första hand ges på den egna skolan. Om detta inte är möjligt med hänsyn till elevantalet eller av andra skäl kan undervisningen gemensamt ordnas på en skola för elever från flera skolor i kommunen. Undervisningen ges utanför den ordinarie undervisningstiden. I särskilda fall, med föräldrarnas samtycke, kan lektioner förläggas till lördagar.¹⁵ Undervisningen bör så långt det går ske i åldersindelade klasser och omfatta 90–150 timmar under ett läsår. Antalet timmar får minskas om klassen omfattar högst tre årskurser och antalet elever är högst åtta eller om kommunen erbjuder modersmålsundervisning utan att vara skyldiga att göra det.¹⁶

Modersmålsundervisningens syfte enligt läroplanen i Danmark

I ämnet modersmål ska eleven utveckla färdigheter i att kommunicera på sitt modersmål både muntligt och skriftligt. Enligt läroplanen för grundskolan ska modersmålsundervisningen utveckla elevernas språkliga medvetenhet utifrån att de använder två språk i vardagen.¹⁷ I läroplanen står att:

Ämnet modersmål ska bidra till att främja elevernas vilja att behandla språk och kultur i ett globalt perspektiv.

Modersmålsundervisningen ska utveckla elevernas förutsättningar för ett aktivt deltagande i skolan och samhällslivet och förbereda dem för vidare studier. Ämnet ska ge eleverna insikt i ursprungslandets

¹⁴ Børne- og Undervisningsministeriet, *Fag målrettet tosprogede elever i folkeskolen*, <https://www.uvm.dk/folkeskolen/laering-og-laeringsmiljoe/tosprogede/fag-maalrettet-tosprogede-elever>. [Hämtad 2024-03-19].

¹⁵ Detta ålägger dock kommunerna att avlöna lärare med lördagstillägg, vilket gör erbjudandet dyrare, och därför är det kommuner som väljer bort denna lösning. Inkommen uppgift från Köpenhams kommun 2024-09-12.

¹⁶ BEK nr 689 af 20/06/2014.

¹⁷ Børne- og undervisningsministeriet. Modersmålsundervisning Faghæfte 2019. (Oslo: Børne- og undervisningsministeriet, 2019). se även https://emu.dk/sites/default/files/2020-09/GSK_Fagh%C3%A6fte_Modersm%C3%A5lsundervisning.pdf. [Hämtad 2024-03-19].

kulturella och sociala förhållanden, bland annat för att underlätta elevernas eventuella återvändande till detta land.¹⁸

12.1.2 Modersmålsundervisning i praktiken i Danmark

Flera kommuner i Danmark har valt att inte erbjuda modersmålsundervisning i icke EU-språk sedan 2002, då lagändringen om modersmålsundervisning genomfördes och statsbidragen för icke EU-språk drogs in.¹⁹ Detta kan bero på att man inte anser det var klarlagt vilken nytta denna undervisning har för elevernas inlärnin-
av danska.²⁰ I Danmark har det sedan en tid tillbaka pågått en diskussion om huruvida undervisning i modersmål även kan ha positiva effekter för elevernas utveckling och framgång i andra ämnen. En underliggande mening är att det inte är tillräckligt om ämnet kan visas bidra till elevernas utveckling av modersmålet.²¹

Det är få elever som i praktiken får undervisning i EU-språk. Det finns några kommuner som har ett utökat erbjudande om modersmålsundervisning, men enligt den information som utredningen har tagit del av handlar det bara om några få större kommuner. Modersmålsundervisning i icke EU-språk ges ofta som privata kvälls- och helgkurser mot avgift eller i ideella föreningar. Fjärrundervisning förekommer sällan, om ens alls, enligt uppgifter till utredningen.²²

Köpenhamns kommun erbjuder via Modersmålskolen modersmålsundervisning i alla språk för elever som bor i kommunen, om det finns tillräckligt med elever för en eller flera klasser. För att fylla en klass krävs vanligtvis minst tolv elever. I dag ges undervisning på 36 olika språk av cirka 51 modersmåls lärare. Alla EU- och EES-språk ges kostnadsfritt till elever upp till årskurs 9. Modersmålsundervisning i icke-EU-språk ges gratis till elever i årskurs 0 till årskurs 5. För äldre elever, årskurs 6–9 tar kommunen ut en avgift på 2 071 danska

¹⁸ Børne- og undervisningsministeriet. Modersmålsundervisning Faghæfte 2019. (Oslo: Børne- og undervisningsministeriet, 2019). Utredningens översättning till svenska från danska.

¹⁹ Alisaari, J. et al. Mother tongue education in four Nordic countries – problem, right or resource? *Apples – Journal of Applied Languages Studies* vol. 17, 2, 2023, s. 52–72.

²⁰ Mehlbye, J., Schindler Rangvid, B., Østergaard Larsen, B., Fredriksson, A. & Sjørlev Nielsen, K. *Tosprogede elevers undervisning i Danmark og Sverige*. (Anvendt Kommunal Forskning, 2011). s. 110.

²¹ Daugaard, L. M. *Sproglig praksis i og omkring modersmålsundervisning. En lingvistisk etnografisk undersøgelse*. (Aarhus: Aarhus University, 2015).

²² Inkommen uppgift från Styrelsen for undervisning og kvalitet 2024-03-25.

kronor per barn och läsår.²³ Undervisningen är förlagd på skolorna runt om i kommunen och genomförs efter den formella skoldagen. Undervisningen omfattar 2,5 timmar per vecka. Kommunen erbjuder även modersmålsundervisning för tvåspråkiga barn som bor i andra kommuner, mot betalning från hemkommunen.²⁴ På Modersmåls skolens webbplats betonas bland annat att elevernas integration och aktiva medborgarskap stärks genom att delta i modersmålsundervisningen.²⁵ På webbplatsen hänvisas även till att dansk forskning visar på ett samband mellan kunskapsutveckling i modersmålet och danska samt att forskning visar att modersmålsundervisningen har positiva effekter på identitetsutveckling och välmående.

Ett annat exempel är Aarhus kommun som erbjuder modersmålsundervisning enbart i EU-språk. Det finns cirka 350–400 elever i Aarhus, vilket inkluderar elever från andra kommuner, som får modersmålsundervisning i Aarhus kommun. Antalet elever som anmäler sig till modersmålsundervisning har ökat över tid. 2024 digitaliserades anmälningsblanketten och skickas nu tillsammans med information om modersmålsundervisning till kommunala skolor, privata skolor och børnehave²⁶ med mera. Detta har bidragit till att kommunen får fler anmälningar till modersmålsundervisning, enligt uppgift från Aarhus kommun.²⁷

Avslutningsvis kan nämnas att det i Danmark tillsattes en reformkommission, bland annat bestående av olika forskare, av den dåvarande regeringen år 2020. Slutprodukten i form av en rapport var avsedd att föreslå reformer som ”tar itu med komplexa samhällsutmaningar”. Kommissionen rekommenderade bland annat att intensiv modersmålsundervisning skulle införas i årskurs 1 på skolor med mer än 30 procent tvåspråkiga elever för att stärka de språkliga och akademiska utvecklingsmöjligheterna i grundskolan för elever med ursprung utanför EU. Kommissionen framhöll att försök med modersmålsundervisning i små grupper för elever med främst icke-västerländsk bakgrund i årskurs 1 har visat positiva effekter på de

²³ Modersmålsskolen, *Om Modersmålsskolen*, <https://mms.aula.dk/om-skolen>. [Hämtad 24-05-17].

²⁴ Ibid. Se även Københavns Kommune, *Vedtaget af Borgerrepræsentationen 13. marts 2014*, <https://www.kk.dk/sites/default/files/2024-02/Styrelsesvedt%C3%A6gt%20uden%20synlige%20%C3%A6ndringer%20februar%2024.pdf>. [Hämtad 2024-05-20].

²⁵ Modersmålsskolen, *Værdier*, <https://mms.aula.dk/vaerdier>. [Hämtad 2024-05-21].

²⁶ Børnehave är motsvarigheten till förskola i Sverige.

²⁷ Inkommen uppgift från Aarhus kommun 2024-05-27.

deltagande elevernas välbefinnande och deras långsiktiga akademiska utveckling.²⁸ Förslaget om modersmål som lyftes fram av kommissionen har ännu inte införts. Forskarna Linus Salö och Nathalia Ganuza med flera konstaterar att medan den svenska diskussionen om modersmålsundervisning kan karakteriseras som akademiskt grundad, har den danska diskussionen förblivit en fråga för politiska överväganden.²⁹

12.2 Finland

Finland har 5 603 851 invånare.³⁰ Vid slutet av 2023 hade 10 procent av befolkningen ett förstaspråk som inte var finska, svenska eller samiska.³¹ Finlands officiella språk, dvs. nationalspråk, är finska och svenska. Det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov på likvärdiga villkor. Samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.³²

Samiska språklagen (1086/2003) omfattar alla tre samiska språk (enaresamiska, skoltsamiska, nordsamiska) som talas i Finland och innehåller bland annat bestämmelser om när man har rätt att använda samiska hos myndigheter.³³ I slutet av år 2022 var förutom finska och svenska, ryska, arabiska, somaliska, estniska och engelska de vanligaste modersmålen bland elever i den grundläggande utbildningen i Finland.³⁴ Vid samma tidpunkt deltog 21 800 elever, varav cirka 200 var gymnasieelever, i modersmålsundervisning på totalt 56 språk som inte är de officiella språken i Finland.³⁵

²⁸ Reformkommissionen. *Nye reformveje 2*. (2020).

²⁹ Salö, L., Ganuza, N., Hedman, C. och Sif Karrebeak, M. Mother tongue instruction in Sweden and Denmark. I *Language Policy* Vol. 17, nr 4, 2018, s. 591–610.

³⁰ Statistics Finland, *Population structure*. <https://stat.fi/en/statistics/vaerak>. [Hämtad 2024-07-17].

³¹ Ibid.

³² 2 kap. 17 § Finlands grundlag (1999/731). Finlands grundlag 731/1999 – Uppdaterad lagstiftning – FINLEX ®.

³³ Finlex, *Samisk språklag*, <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2003/20031086>. [Hämtad 2024-07-01]. Se även *De samiska språken* – Justitieministeriet (oikeusministerio.fi).

³⁴ Vipunen, Utbildningsstatistikcentralen. *Studierande efter modersmål i förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen*. (2022).

³⁵ Finnish National Agency for Education, *Omana äidinkielenä opetetut kielet ja opetukseen osallistuneiden määrät vuonna 2022*. <https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/Oman%20C3%A4idinkielen%20opetuksen%20osallistuneet%202022.pdf>. [Hämtad 2024-03-28].

12.2.1 Reglering av modersmålsundervisning i Finland

I Finland regleras modersmålsundervisningen främst genom lagen om grundläggande utbildning.³⁶ I denna betonas språk uttryckligen som en rättighet och som en resurs. Människors rätt till sina egna språk betonas med hänvisning till Finlands konstitution³⁷, diskrimineringslag³⁸ och till FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna³⁹. Undervisningsspråken i skolan är finska eller svenska och i vissa fall samiska, romani eller teckenspråk. I undervisningen kan enligt lagen om grundläggande utbildning även andra språk utöver skolans egentliga undervisningsspråk användas, om man bedömer att det inte försämrar elevernas möjligheter att följa med i undervisningen. I en särskild undervisningsgrupp eller skola kan undervisningen huvudsakligen eller helt ges på ett annat språk.⁴⁰

Modersmålsundervisning i andra språk regleras i läroplanens bilaga 3 och kompletterar den grundläggande utbildningen. Bilagor till läroplanen är icke-obligatoriska riktlinjer för utbildningsanordnare av modersmålsundervisning.⁴¹ Det betyder att det är frivilligt för kommunerna att organisera modersmålsundervisning. För undervisning i modersmål och finska/svenska som andraspråk beviljas särskild statlig finansiering vid undervisningsgrupper om minst fyra elever.⁴² I lagstiftningen fastställs inga behörighetskrav gällande lärare för undervisning i modersmål som kompletterar den grundläggande utbildningen. I detta fall avgör utbildningsanordnaren vilken slags behörighet och vilket slags kunnande som krävs av läraren.⁴³ Målen och innehållet i läroplanerna har fastställts för undervisning

³⁶ Finnish National Agency for Education. *Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen 2014* (2014).

³⁷ Finlex, Finlands grundlag 731/1999 (1999), <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990731>. [Hämtad 2024-11-07].

³⁸ Finlex, Diskrimineringslag 1325/2014 (2014), <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2014/20141325>. [Hämtad 2024-11-07].

³⁹ Förenta nationerna, Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948), <https://www.fn.se/om-fn/fns-verksamhet/manskliga-rattigheter/allman-forklaring-om-de-manskliga-rattigheterna/>. [Hämtad 2024-11-07].

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Inkommen uppgift från Finnish National Agency for Education. 2024-04-02.

⁴² Opetushallitus Utbildningsstyrelsen, *Vanliga frågor*, <https://www.oph.fi/sv/vanliga-fragor> [hämtad 2024-04-02]. Se även Opetushallitus Utbildningsstyrelsen, *Statsunderstöd för undervisning i svenska/finska som andraspråk och för stöd i övrig undervisning för elever och studerande med ett främmande språk, samiska eller romani som modersmål samt för undervisning i deras eget modersmål 2023*, <https://www.oph.fi/sv/funding/statsunderstod-undervisning-i-svenskafinska-som-andrasprak-och-stod-i-ovrig-undervisning>. [Hämtad 2024-05-21].

⁴³ Opetushallitus Utbildningsstyrelsen, *Vanliga frågor*, <https://www.oph.fi/sv/vanliga-fragor>. [Hämtad 2024-04-02].

i elevens eget modersmål som omfattar två årsveckotimmar under hela den grundläggande utbildningen.⁴⁴ Enligt uppgift till utredningen motsvarar detta ungefär 90 minuter per vecka.⁴⁵ Läroplanen anger inte hur undervisningen ska ges, till exempel när på dagen eller var modersmålsundervisningen ska ges. Det saknas även reglering för fjärrundervisning.

Modersmålsundervisningens syfte enligt läroplanen i Finland

I bilaga 3 till läroplanen för grundläggande utbildning anges:

Syftet med undervisningen i elevens eget modersmål är att stödja eleven att utveckla en aktiv flerspråkighet och väcka intresse för livslångt språklärande. Kunskaper i det egna modersmålet stödjer också integreringen i det finländska samhället.

Undervisningen i eget modersmål ska samarbeta med undervisningen i finska/svenska och litteratur, undervisningen i finska/svenska som andraspråk och litteratur och undervisningen i övriga ämnen. Den gemensamma språkfostran har som uppdrag att öka elevernas förståelse för den språkliga och kulturella bakgrundens betydelse för individen, gruppen och samhället samt vägleda eleverna att uppskatta sitt modersmål och andra språk. Utgångspunkten är att se eleverna som aktiva aktörer och utnyttja deras språkkunskaper och övriga kunskaper i undervisningen. Den språkliga och kulturella mångfalden i skolan ska också i övrigt utnyttjas i skolans verksamhet.⁴⁶

Utöver det formella syftet som beskrivs i bilaga 3 till läroplanen är det också intressant att notera att Utbildningsstyrelsen beskriver nytan med modersmålsundervisningen på sin webbplats på följande sätt:

Forskning visar även att en två- eller flerspråkig bakgrund är till fördel till exempel då man studerar främmande språk. Det kan också vara lättare att ta till sig ordförråd och begrepp inom andra läroämnen, vilket främjar elevens möjligheter att till fullo studera alla läroämnen. Att bevara och utveckla det egna modersmålet underlättar även studierna i svenska eller finska. Skolans eller läroanstaltens personal ska i

⁴⁴ Finnish National Agency for Education. *Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen 2014. Bilaga 3 Mål, innehåll och bedömning av elevens lärande och kunnande i undervisningen i elevens eget modersmål som kompletterar den grundläggande utbildningen* (2014).

⁴⁵ Enligt samråd med Utbildningsstyrelsen i Finland.

⁴⁶ Finnish National Agency for Education. *Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen 2014. Bilaga 3 Mål, innehåll och bedömning av elevens lärande och kunnande i undervisningen i elevens eget modersmål som kompletterar den grundläggande utbildningen.* (2024) s. 1.

tillräcklig mån informera vårdnadshavarna om modersmålets betydelse och inverkan.⁴⁷

12.2.2 Modersmålsundervisning i praktiken i Finland

År 2022 var det 83 kommuner som tillhandahöll modersmålsundervisning i Finland.⁴⁸ Framför allt är det större kommuner som ger modersmålsundervisning, enligt uppgift från Utbildningsstyrelsen. Det kan även finnas stora skillnader mellan skolor i en och samma kommun.⁴⁹ Enligt Utbildningsstyrelsen kan skälet till att det ser så olika ut delvis bero på att bilaga 3 som reglerar modersmålsundervisningen är en icke-obligatorisk riktlinje för utbildningsanordnare.⁵⁰ Utbildningsstyrelsen anger att modersmåls lärarna ofta är centralt anställda i en kommun, men de arbetar ofta ute på flera olika skolor. Undervisningen ges på centralt placerade skolor på eftermiddagstid och eleverna reser dit. Generellt ges undervisningen under 90 minuter per vecka. För mindre språk kan det finnas endast en eller två undervisningsgrupper. För större språk finns fler undervisningsgrupper. Elever kan också få undervisning i en närliggande kommun om modersmålsundervisning i deras modersmål ges där. Elever i mindre städer reser in till större städer för att få undervisning. Fjärrundervisning är ovanligt men det finns kommuner som överväger fjärrundervisning för att öka tillgången till modersmålsundervisning. I en utvärdering genomförd av Nationella centret för utbildningsutvärdering svarar många kommuner att det finns ett behov av undervisning i flera modersmål än vad som nu erbjuds.⁵¹

I Helsingfors erbjuds modersmålsundervisning på 50 olika språk. Eleven kan endast delta i undervisning i ett av dessa språk. Undervisningen genomförs en gång i veckan på morgonen eller eftermiddagen då eleven inte har annan undervisning. För de största språkgrupperna kan undervisningen ske på den egna skolan, men oftast måste eleverna ta sig till en annan skola för denna undervisning.

⁴⁷ Opetushallitus Utbildningsstyrelsen, *Stöd för det egna modersmålet*, <https://www.oph.fi/sv/utbildning-och-examina/stod-det-egna-modersmalet>. [Hämtad 2024-04-20].

⁴⁸ Finnish National Agency for Education, <https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/Oman%20%C3%A4idinkielen%20opetuksen%20osallistuneet%202022.pdf>. [Hämtad 2024-03-28].

⁴⁹ Inkommen uppgift från Utbildningsstyrelsen 2024-04-02.

⁵⁰ Finska Utbildningsstyrelsen är motsvarigheten till Skolverket i Sverige.

⁵¹ Nationella centret för utbildningsutvärdering. *Språkliga färdigheter och skolgångsfärdigheter. Utvärdering av den förberedande undervisningen och undervisningen i det egna modersmålet.* (2021).

Vid behov kan vårdnadshavare ansöka om resekort för skolelever för resorna.⁵²

Utbildningsstyrelsen beskriver att förutsättningarna för att ge modersmålsundervisning är svaga, bland annat på grund av att den statliga finansieringen är begränsad, att undervisningen ges efter skoltid och att samverkan mellan kommuner och lärare inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Den statliga finansieringen till kommuner har också minskat över tid.⁵³ Det är också utmanande att rekrytera modersmållärare vilket framkom i en utvärdering genomförd av Nationella centret för utbildningsutvärdering i Finland. De största problemen i rekryteringen beror på att de sökande saknar lärarutbildning eller annan akademisk utbildning, erfarenhet av att arbeta som lärare eller tillräckligt goda kunskaper i finska. Av utvärderingen framkommer att en tredjedel av utbildningsanordnarna kan sörja för ett tillräckligt stöd för eleverna med de nuvarande resurserna för undervisning i det egna modersmålet. En tredjedel uppger att de inte kan det. Enligt lärarna som deltog i utvärderingen skulle kvaliteten på modersmålsundervisningen förbättras om den organiserades i åldershomogena elevgrupper, om lärokursen återinfördes i grunderna för läroplanen och om det fanns ett större utbud av bättre läromedel.⁵⁴

12.3 Norge

Norge har en befolkning på 5 562 363.⁵⁵ Både norska och samiska är officiella språk, medan kvenska, romani och romanés betraktas som nationella minoritetsspråk. Det finns 931 081 migranter (definierade som personer födda utomlands med två utrikes födda

⁵² Helsingfors stad, *Läroplan, läroämnen och bedömning*, <https://www.hel.fi/sv/fostran-och-utbildning/grundlaggande-utbildning/om-grundskolan/laroplanen-laroamnen-och-bedomning#laroamnen>. [Hämtad 2024-05-21].

⁵³ Enligt uppgift till utredningen står i förordningen från år 2009 att en lärartimme kostar 25 euro och att staten finansierar högst 86 procent av kostnaderna. Detta innebär i dagsläget att ungefär 50–60 procent av kostnaderna för modersmålsundervisningen täcks, eftersom lönerna höjts. Finansieringen har därmed minskat relativt sett över tid. Inkommen uppgift från Utbildningsstyrelsen 2024-05-09. Se även Finlex, 1777/2009, <https://finlex.fi/sv/laki/alkup/2009/20091777>. [Hämtad 2024-09-09].

⁵⁴ Nationella centret för utbildningsutvärdering. *Språkliga färdigheter och skolgångsfärdigheter. Utvärdering av den förberedande undervisningen och undervisningen i det egna modersmålet* (2021).

⁵⁵ Statistisk sentralbyrå, *Befolkning*, <https://www.ssb.no/befolkning/folketall/statistikk/befolkning>. [Hämtad 2024-07-17].

föräldrar och fyra utrikes födda far- och morföräldrar), vilket motsvarar 16 procent av den totala befolkningen. 221 459 personer definieras som norska med föräldrar som har immigrerat (definierade som personer födda i Norge med två utrikes födda föräldrar och fyra utrikes födda far- och morföräldrar), vilket motsvarar fyra procent av den totala befolkningen.⁵⁶ I likhet med Danmark finns det ingen statistik gällande talade språk, utan snarare ursprungsländer. De fem största ursprungsländerna för migranter är Polen, Litauen, Sverige, Syrien och Somalia. Drygt sex procent, vilket motsvarar 39 700 elever, i grundskolan fick särskild språkundervisning i norska under läsåret 2021–2022.⁵⁷ Av dessa fick 10 400 elever, modersmålsundervisning, tvåspråkig utbildning⁵⁸ eller anpassad utbildning⁵⁹. Den tvåspråkiga utbildningen kan liknas vid studiehandledning på modersmålet i Sverige. Sedan läsåret 2012/13 har antalet elever som får modersmålsundervisning eller tvåspråkig utbildning minskat.⁶⁰

Enligt uppgift till utredningen fick 2 244 elever modersmålsundervisning läsåret 2023/24. Motsvarande siffra för läsåret 2021/22 var 1 989 elever.⁶¹

12.3.1 Reglering av modersmålsundervisning i Norge

I Norge regleras modersmålsundervisning i opplæringslova (lagen om utbildning) och genom forskrifter som utfärdats av Kunnskapsdepartementet. Modersmålsundervisning erbjuds enbart för de elever som behöver det för att lättare ta till sig den ordinarie undervisningen.⁶² Det gäller både för elever i grundskolan⁶³ och i gymnasie-

⁵⁶ Statistisk sentralbyrå, *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre*.

<https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/innvandrer-og-norskfodte-med-innvandrerforeldre>. [Hämtad 2024-07-17].

⁵⁷ Emilsson Peskova, R. m.fl. Second Language and Mother Tongue Education for Immigrant Children in Nordic Educational Policies: Search for a Common Nordic Dimension. *Nordic studies Education*, vol. 43, No. 2, 2023, s. 128–144.

⁵⁸ Tvåspråkig utbildning är sådan undervisning som sker på både modersmålet och målspråket i olika ämnen till exempel matematik.

⁵⁹ Annan anpassad undervisning är inte definierad någonstans, men kan till exempel vara anpassningar i klassrummet genom användning av flerspråkiga digitala resurser. Inkommen uppgift från Oslo Metropolitan University 2024-09-23.

⁶⁰ Utdanningsdirektoratet. *The Norwegian Education Mirror 2022*. (2023).

⁶¹ Inkommen uppgift från Utdanningsdirektoratet 2024-09-12.

⁶² Spetz, J. Modersmålsundervisning – på barrikaden och i marginalen. *Sprog i Norden*, 43 (1), 2012 s. 77–90. Se även Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring, *Særskilt språkopplæring i grunnskolen*, <https://nafo.oslomet.no/grunnskole/saerskilt-sprakopplaering/#Morsmalopplaering>. [Hämtad 2024-03-26].

⁶³ 2 kap. 2–8 §§ Særskild språkopplæring for elever frå språklege minoritetar. Opplæringslova.

skolan,⁶⁴ där elever med minoritetsbakgrund har rätt till särskild språkundervisning och introduktionsprogram på samma villkor som elever i grundskolan. Rätten till modersmålsundervisning gäller därmed elever som har ett annat modersmål än norska eller samiska när det är nödvändigt att också ge modersmålsundervisning för att eleverna ska kunna tillgodogöra sig ordinarie undervisning.⁶⁵

Det finns vidare ingen reglering om hur många timmar eller veckor modersmålsundervisning ska ges som en del av den särskilda språkundervisningen utan det är behovsstyrt tills eleven har tillräckliga färdigheter i norska för att följa den vanliga undervisningen i skolan. Enligt den reviderade lagen ska särskild språkundervisning alltid innefatta förstärkt norskundervisning. Om eleven har behov av det, ska den särskilda språkundervisningen innehålla modersmålsundervisning, tvåspråkig ämnesundervisning⁶⁶ eller både och, enligt den nya lagen.⁶⁷ Modersmålsundervisningen beskrivs som introduktionsundervisning i den nya opplæringslova.⁶⁸ För att kunna organisera undervisningen på detta sätt måste en bedömning av hur mycket norska eleven behärskar göras med hänsyn till elevens bästa och med hänsyn till integration. Hur en sådan bedömning ska gå till har utredningen ingen information om.

Introduktionsundervisning ska alltid vara ett tillfälligt erbjudande och beslut om introduktionsundervisning kan därför bara fattas för upp till ett år åt gången och maximalt två år sammanlagt.⁶⁹ Bedömningen eller kartläggningen ska även utföras löpande under utbildningen för elever som får särskild språkundervisning enligt bestämmelserna. Med denna kartläggning som grund bedömer man om

⁶⁴ 2 kap. 3–12 §§ Særskild språkopplæring for elever frå språkelege minoritetar. Opplæringslova.

⁶⁵ I den reviderade opplæringslova, som trädde i kraft den 1 augusti 2024, är detta reglerat i 2 kap. 3–6 §§ för elever i grundskolan och 6 kap. §§ 6–5 för elever i gymnasieutbildning.

⁶⁶ Skillnaden mellan modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning i olika ämnen är att modersmålsundervisning är undervisning i elevens modersmål där specifika läroplaner för modersmålet följs. Tvåspråkig undervisning i ämnen är undervisning i olika ämnen, som till exempel matematik, naturvetenskap eller samhällskunskap, som bedrivs både på norska och på elevens modersmål, eller eventuellt på ett annat språk som eleven kan. Denna undervisning ges av en tvåspråkig lärare, och det är den ordinarie läroplanen i det specifika ämnet som används. Inkommen uppgift från Utdanningsdirektoratet 2024-05-14.

⁶⁷ Inkommen uppgift från Utdanningsdirektoratet 2024-05-14. 6 kap. 3–6 §§ och 6–5 §§ opplæringslova.

⁶⁸ 6 kap. 6–6 § opplæringslova. Lovdata, *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa*, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2023-06-09-30?q=ny%20oppl%C3%A6ringslov>. [Hämtad 2024-05-28].

⁶⁹ Inkommen uppgift från Utdanningsdirektoratet 2024-05-14.

eleverna har tillräcklig kompetens i norska för att följa den vanliga undervisningen i skolan.⁷⁰

Modersmålsundervisningen ska ges av lärare som har nödvändig utbildning och kompetens för uppgiften, och kan erbjudas på elevens skola eller vid en annan skola utanför det ordinarie schemat.⁷¹ Om skolan, kommunen⁷² eller fylkeskommunen⁷³ inte kan hitta lämpliga lärare, kan kommunen och fylkeskommunen ge modersmålsundervisning via till exempel fjärrundervisning. I propositionen till den nya skollagen står bland annat att fjärrundervisningen ska ske i skolan. Villkoren för att använda fjärrundervisning är att det finns goda skäl för det och att det är tryggt och pedagogiskt försvarligt. I propositionen står vidare att om det inte finns lämpliga modersmålslärare, kommer villkoret om att det finns goda skäl för att använda fjärrundervisning att vara uppfyllt.⁷⁴

Modersmålsundervisningen ska utgå från läroplanen för modersmål som är åldersoberoende och nivåindelad. Detta gäller för både grundskolan och gymnasieskolan. Läroplanen är inte knuten till ett specifikt språk utan ska gälla för alla modersmål.⁷⁵ Rättigheter för nationella minoriteter är starkare. Om minst tre elever med kvänsk-finsk bakgrund i grundskolor i Troms och Finnmark kräver det har dessa elever rätt till undervisning i finska. I samiska distrikt har alla i grundskoleåldern rätt till undervisning i och på samiska. I kommuner utanför de samiska distrikten har elever rätt till undervisning om minst tio elever önskar det. Rätten försvinner om det är färre än sex elever i gruppen.⁷⁶

⁷⁰ 2 kap. 2–8 §§ opplæringslova.

⁷¹ Föreskrift till opplæringslova (FOR-2006-06-23-724).

⁷² Kommun är motsvarigheten till kommuner i Sverige.

⁷³ Fylkeskommun är motsvarigheten till län/regioner i Sverige.

⁷⁴ Regjeringen Norge, *Prop. 57 L (2022-2023)*,

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-57-l-20222023/id2967679/?ch=28>.
[Hämtad 2024-05-28].

⁷⁵ NOR 08–02. Läroplan i morsmål för språklige minoriteter.

⁷⁶ 2 kap. 2–7 §§ opplæringslova.

Modersmålsundervisningens syfte enligt läroplanen i Norge

I läroplanen i modersmål för språkminoriteter anges att:

Modersmål för språkminoriteter ska ge eleverna goda förutsättningar att behärska det norska språket genom att stärka deras kunskaper och färdigheter i det egna modersmålet. Genom att arbeta med ämnet kommer eleverna att uppleva att kunskaper i flera språk är en resurs i skolan och i samhället i stort. Ämnet bidrar till att stärka elevernas identitet och tillhörighet i det mångkulturella samhället. Elevernas språkliga och mångkulturella kompetens främjar interaktion och förståelse i arbetslivet och i det mångkulturella samhället. I ämnet ingår undervisning på och i modersmålet.⁷⁷

12.3.2 Modersmålsundervisning i praktiken i Norge

I praktiken är det mycket få elever som får modersmålsundervisning i Norge. Det anges också att modersmålsundervisningen gavs i betydligt större omfattning under 1980-talet.⁷⁸ Tvåspråkig ämnesundervisning, som till stor del kan liknas vid studiehandledning på modersmålet i Sverige, tillämpas oftare än modersmålsundervisning.⁷⁹ Tillämpningen av regelverket uppges variera mycket eftersom regleringen anses vara svag vilket gör att modersmålsundervisningen ordnas på olika sätt runt om i landet. Skrivningen i styrdokumentet om att ge modersmålsundervisning ”så långt det är möjligt” inskränker skolhuvudmannens skyldigheter och begränsar i praktiken elevernas rättigheter, menar Renata Emilsson Peskova med flera.⁸⁰

I utredningens samråd med Oslo Metropolitan University har det framkommit att kommunerna och skolorna har varierande förutsättningar att ordna modersmålsundervisning. Faktorer som kommunstorlek, elevantal och lärarkompetens påverkar verksamheten och möjligheten att kunna ge modersmålsundervisning. I skolor med ett större antal elever som talar minoritetsspråk är det vanligt att separata grupper eller klasser anordnas. Modersmålsundervisningen omfattar ofta 1–2 timmar per vecka. Fjärrundervisning före-

⁷⁷ NOR 08–02. Läroplan i modersmål för språkminoriteter. Utredningens översättning från norska till svenska.

⁷⁸ Inkommen uppgift från Oslo Metropolitan University 2024-04-28.

⁷⁹ Inkommen uppgift från OsloMet Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) 2024-03-25.

⁸⁰ Emilsson Peskova, R. m.fl. Second Language and Mother Tongue Education for Immigrant Children in Nordic Educational Policies: Search for a Common Nordic Dimension. *Nordic studies Education*, vol. 43, No. 2, 2023, s. 128–144.

kommer sällan men det finns några kommuner som säljer modersmålsundervisning via fjärrundervisning, till exempel i språk som samiska.

12.4 Modersmålsundervisningen i andra länder i Europa

I Europa råder till viss del ett enspråkigt paradig i de flesta offentligt finansierade skolor, och utbildningssystemen bygger på undervisning på ett gemensamt språk.⁸¹ De allra flesta länder saknar en statligt reglerad och offentligt finansierad modersmålsundervisning. Därför utgör vanligtvis inte modersmålsundervisningen en del av det reguljära skolsystemet. Det finns dock exempel på länder som har ett skydd för historiska minoriteters språk och kultur. I Italien finns ett visst skydd för tolv historiska språkgemenskaper och lagen innehåller särskilda regler för undervisning i minoritetsspråk i skolan. Utöver det är det regionerna som beslutar om de ska erbjuda modersmålsundervisning på skoltid eller om de ska överlåta det till privata aktörer.⁸²

I Frankrike, som saknar en offentligt reglerad och finansierad modersmålsundervisning, finns dock program där andra länder finansierar modersmålsundervisning på distans.⁸³ I Schweiz, som inte heller har någon statligt reglerad eller subventionerad modersmålsundervisning, finns exempel på modersmålsundervisning som organiseras av ambassader eller konsulat. Med stöd av staden Genève anordnar till exempel utländska konsulat och olika organisationer modersmålsundervisning för elever som har ett annat modersmål

⁸¹ Noorani, S. et. al. Integrating Students from Migrant Backgrounds into Schools in Europe: National Policies and Measures. *Eurydice Brief*. (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, 2019).

⁸² Governo Italiano, *Lingue di minoranza*, <https://www.miur.gov.it/lingue-di-minoranza>. [Hämtad 2024-04-09]. Lag 482 av den 15 december 1999 erkänner italienska som officiellt språk, men skyddar minoriteternas språk och kultur (i enlighet med artikel 6 i konstitutionen och i överensstämmelse med de allmänna principer som fastställts av EU:s organ). Lagen innehåller särskilda regler för undervisning i minoritetsspråk i skolorna i de tolv erkända språkgemenskaperna. Det finns även regionala lagar som också reglerar skyddet för språkliga minoriteter.

⁸³ Académie D'Orléans-tours, *Enseignements internationaux de langues étrangères*, https://pedagogie.ac-orleans-tours.fr/interlangues/contenus_et_pratiques_denseignement/premier_degre/eile/#c181197. [Hämtad 2024-04-09].

än franska.⁸⁴ Dessa kurser är frivilliga och ges utanför skoltid, ofta från och med årskurs 4 i grundskolan. Syftet är att öka modersmålets status och på så sätt främja inläringen av franska och olika främmande språk. I kantonen Zürich erbjuds modersmålsundervisning på liknande sätt.⁸⁵

I Tyskland vilar ansvaret för utbildning på delstaterna (Bundesländer). Gällande modersmålsundervisning har turkiska en särskild ställning, vilket kan kopplas till att turkiska är modersmål för den största gruppen av migranter.⁸⁶ Vissa delstater erbjuder offentligt finansierad modersmålsundervisning, andra inte. Det bidrar till skillnader inom skolsystemet i olika delar av landet, inte minst vad gäller modersmålsundervisningen som oftast är beroende av minoriteterna själva och deras initiativ utanför offentlig sektor.⁸⁷ Till exempel organiserar den turkiska minoriteten modersmålsundervisning som erbjuds elever i skolor. Den turkiska minoriteten ger även stöd till föräldrar och lärare och etablerar samverkan mellan elever, lärare och skola.⁸⁸ Även i Tyskland finns exempel på att migranternas hemländer organiserar modersmålsundervisningen via konsulat. Till exempel organiserar Spanien modersmålsundervisning via konsulatet i Baden-Württemberg 2–5 timmar per vecka. I Tyskland hörs allt fler röster som vill att även de språk som talas av migrantgrupper ska läras ut i skolan.⁸⁹

I Österrike har tvåspråkiga elever rätt till modersmålsundervisning som ett valbart ämne antingen efter skoltid eller integrerat, med en modersmåls lärare närvarande under vanliga lektioner, vilket kan liknas vid studiehjälpen på modersmålet i Sverige. När det gäller statens språkideologi bygger den mycket på idéer om homogenitet. Undervisningen i skolan ges på tyska, byggd på idealet om en nation – ett språk. Språkkunskaper i Österrike är därför starkt

⁸⁴ Republique et canton de Geneve, *Cours de langue et culture d'origine pour les élèves de l'enseignement obligatoire*, <https://www.ge.ch/cours-langue-culture-origine-eleves-enseignement-obligatoire>. [Hämtad 2024-04-09].

⁸⁵ Regierungsrat, *Heimatliche Sprache und Kultur (HSK)*, <https://www.zh.ch/de/bildung/schulen/volksschule/volksschule-ergaenzende-unterrichtsangebote/heimatliche-sprache-und-kultur-hsk.html>. [Hämtad 2024-04-09].

⁸⁶ Bajqinca, N. *Mother tongue education – the interest of a nation. A policy study in Sweden 1957–2017*. (Göteborgs universitet, 2019).

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Bajqinca, N. *Mother tongue education – the interest of a nation. A policy study in Sweden 1957–2017*. (Göteborgs universitet, 2019).

⁸⁹ Granström Bravo, M. *Teachers' Beliefs and Strategies when Teaching Reading in Multilingual Settings. Case Studies in German, Swedish and Chilean Grade 4 Classrooms*. (Berlin: Logos Verlag, 2019).

förknippade med behärsknigen av tyska. Språkkompetens i tyska anses således vara en viktig indikator på integration i det österrikiska skolsystemet.⁹⁰ Många modersmål har därför låg status i landet, men för till exempel italienska är situationen annorlunda.⁹¹

Belgien har en decentraliserad statsbildning där språkpolitiken framför allt bedrivs på regional nivå.⁹² Det finns lagstiftning för hur franska och nederländska ska användas i olika (officiella) sammanhang.⁹³ Det finns också en liten grupp tysktalande och tyska är landets tredje officiella språk.⁹⁴ Undervisningen genomförs på språken, franska, nederländska och tyska, i respektive region.⁹⁵ Andra modersmål har inget officiellt stöd trots att Belgien har stora invandrargrupper med andra modersmål. Skolorna har ofta olika omfattande program för att eleverna så snabbt som möjligt ska lära sig undervisningsspråket (franska, nederländska eller tyska). Dispositif d'Accueil et de Scolarisation des Primo-Arrivants (DASPA) är till exempel ett system i Belgien för mottagande och undervisning av nyanlända elever. Syftet med DASPA är att stödja nyanlända elever som inte har tillräckliga kunskaper i undervisningsspråket (franska eller nederländska) för att kunna följa den vanliga undervisningen.⁹⁶ Tidigare studier har pekat på att det finns ett motstånd mot tvåspråkig utbildning och ett tryck för språklig assimilering av invandrarbarn.⁹⁷

⁹⁰ Jessner, U., & Mayr-Keiler, K. Why context matters: Social inclusion and multilingualism in an Austrian school setting in *Social Inclusion*, 5(4), 2017, s. 87–97.

⁹¹ Ibid.

⁹² Parkvall, M. Nordisk och finländsk språkpolitik i ett globalt perspektiv i *Sprog I Norden*, 2017, s. 82–93.

⁹³ Se till exempel European Commission, *Belgium – Flemish Community*, <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/belgium-flemish-community/overview>. [Hämtad 2024-07-14].

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Se till exempel European Commission, *Belgium – German-Speaking Community*, <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/belgium-german-speaking-community/overview>. [Hämtad 2024-07-14].

⁹⁶ European Commission, *DASPA: Belgium's educational programme for newly arrived students*, https://migrant-integration.ec.europa.eu/integration-practice/daspa-belgiums-educational-programme-newly-arrived-students_en. [Hämtad 2024-07-17].

⁹⁷ Agirdag, O. Exploring bilingualism in a monolingual school system: Insights from Turkish and native students from Belgian schools, in *British Journal of Sociology of Education*. 31 (3), 2010, s. 307–321. Mampaey, J., & Zanoni, P. Reproducing monocultural education: Ethnic majority staff's discursive constructions of monocultural school practices. *British Journal of Sociology of Education*, 37(7), 2016, s. 928–946.

12.5 Länder utanför Europa

12.5.1 Kanada

I Kanada avses med termen kulturarvsspråk eller *heritage language*, språk som talas i landet utöver de officiella språken, franska och engelska. Modersmålsundervisningen i kulturarvsspråk inkluderar både ursprungsbefolkningens minoritetsspråk och migranternas modersmål.⁹⁸ I Kanada rapporterades 2016 över 140 olika talade språk, utöver franska och engelska. Över 7 miljoner kanadensare, det vill säga en femtedel av Kanadas befolkning, hade 2016 ett annat modersmål än franska eller engelska, vilket är en ökning med 15 procent sedan 2011.⁹⁹ Provinserna och territorierna ansvarar till stora delar för utbildningen i Kanada, med begränsad eller icke-existerande federal inblandning. Var och en av de tio provinserna och de tre territorierna har sin egen historia, politiska styrning och utbildningsstrategi.

Hörnstenen i Kanadas tvåspråkighetspolitik, Official Languages Act (OLA), antogs i juli 1969 och stadfäste engelskans och franskans likvärdiga ställning som språk i landet. Den federala regeringen finansierar delvis utbildning i engelska och franska och modersmålsundervisning i minoritetsspråk i hela landet.¹⁰⁰ Indigenous Language Act reglerar i sin tur rättigheter avseende ursprungsbefolkningens minoritetsspråk och det finns en rad initiativ för att återupprätta dessa.¹⁰¹ Federal subventionering/finansiering saknas dock för modersmålsundervisning till migranter. På provinsnivå kan ekonomiskt stöd förekomma. I Ontario, Québec, Manitoba, Alberta och Saskatchewan erbjuds en del modersmålsundervisning till migranter. En del provinser motsätter sig användningen av offentliga medel för modersmålsundervisning. Det finns exempel på provinser där modersmålsundervisning för migranter har förbjudits. Exempel på det är Prince Edward Island, Newfoundland och Labrador.¹⁰²

⁹⁸ Montrul, S., & Polinsky, M. (Eds.). *The Cambridge Handbook of Heritage Languages and Linguistics*. (Cambridge University Press, 2021), s. 186.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Council of Ministers of Education Canada, *Programs & Initiatives*, https://www.cmec.ca/154/Official_Languages.html. [Hämtad 2024-03-21].

¹⁰¹ Government of Canada, *Indigenous Languages Act*, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-7.85/>. [Hämtad 2024-03-21].

¹⁰² Nagy, N. Heritage Languages in Canada. In Montrul & Polinsky, (eds). *Cambridge Handbook of Heritage Languages*. (Cambridge University Press, 2021), s. 178–204.

I Ontarios offentliga skolor finns det stöd för modersmålsundervisning genom olika program och resurser. Sedan 1977 har Ontario erbjudit finansiellt stöd till skolor för att erbjuda modersmålsundervisning. Modersmålsundervisningen i Ontarios offentliga skolor omfattar olika språk, till exempel italienska, grekiska, spanska och portugisiska. Undervisningen är upp till 2,5 timmar/vecka och kan ges när det finns minst 25 elever i en skola som begär undervisning på ett specifikt språk. Dessa program tillhandahålls vanligtvis utan extra kostnad för eleverna och syftar till att stödja bevarandet och utvecklingen av olika kulturella och språkliga identiteter.¹⁰³ Programmen anses kunna bidra till att skapa en mångkulturell och flerspråkig miljö i Ontarios offentliga skolor och främja förståelse och respekt för olika kulturer och språk.¹⁰⁴

12.5.2 Australien

Australien är flerspråkigt och har en flerspråkig historia. Ansvaret för modersmålsundervisningen i landet vilar på olika civilsamhällesorganisationer och de flesta lärare i modersmål är volontärer. Australiens språkpolicy har rört sig bort från språklig mångfald mot en mer enspråkig inriktning under de senaste åren. Det har beskrivits som att mångfalden av språk var problematisk och att det var nödvändigt att fokusera på språk som har ett bredare nationellt intresse.¹⁰⁵ Modersmålsundervisningen ges ofta lägre prioritet än undervisning i och på majoritetsspråket.¹⁰⁶

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Reath Warren, A. *Developing multilingual literacies in Sweden and Australia Opportunities and challenges in mother tongue instruction and multilingual study guidance in Sweden and community language education in Australia*. Stockholm University, (2017).

¹⁰⁶ Ibid.

13 Integration – bakgrund

I utredningens uppdrag ingår att analysera hur deltagande i modersmålsundervisning påverkar studieresultat och kunskapsutveckling i svenska språket men också vilken påverkan som undervisning i modersmål har på elevers *integration*. Som en bakgrund till området behandlas därför i detta kapitel olika aspekter av integration. I kapitlet beskrivs hur begreppet definieras, hur de politiska målen avseende integration har formulerats och hur integrationsutfallet ser ut. Kapitlet inleds med en historisk tillbakablick på migration till Sverige.

13.1 Migration till Sverige – en historisk tillbakablick

13.1.1 Demografiska förändringar

Sverige har genomgått betydande demografiska förändringar under de senaste decennierna och befolkningen har ökat stadigt. 2004 uppgick Sveriges befolkning till nio miljoner. Knappt 20 år senare, år 2023, uppgick befolkningen till drygt 10,5 miljoner. Denna folkökning beror framför allt på att fler har invandrat än utvandrat. Under de senaste två decennierna har Sveriges befolkning utökats med 1 miljon personer födda utomlands, vilket kraftigt har ökat andelen utrikes födda i befolkningen. 1980 var sju procent av den svenska befolkningen födda utomlands. Motsvarande andel 2020 var 20 procent. Det senaste decenniet bestod 73 procent av Sveriges befolkningsökning av nettoinvandring.¹ Genomgående är det fler män än kvinnor som invandrat de senaste åren.

I gruppen utrikes födda finns personer från en mängd olika länder. Drygt två procent av befolkningen är födda i ett annat nordiskt

¹ SCB. Befolkningsstatistik. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/>. [Hämtad 2024-12-15].

land, 6,6 procent i ett europeiskt land utanför Norden och 11,8 procent är födda i ett utomeuropeiskt land. Nästan varannan utrikesfödd (45 procent) har varit bosatt i Sverige kortare tid än 10 år. En stor del av invandringen består av personer som kommer från områden utanför det skandinaviska språkområdet och som i de flesta fall talar ett modersmål som ligger långt ifrån det svenska språket. Det skiljer situationen i Sverige från den i till exempel Frankrike och Storbritannien. Många som invandrat till dessa länder behärskar majoritetsspråket redan före ankomsten till det nya landet eftersom de kommer från forna kolonier eller av andra skäl har goda kunskaper i världsspråken franska respektive engelska.² Bland personer som invandrar till Sverige är det mycket ovanligt att ha kunskaper i svenska språket.

Andelen utrikes födda som invandrat av flyktingskäl har varierat över tid (se nedan). Oberoende av invandringsperiod stannar flyktinggruppen i stor utsträckning kvar i Sverige. Tio år efter invandringstillfället är cirka 95 procent av de som invandrat av flyktingskäl kvar i landet. Efter 15 år är motsvarande andel 90 procent. Mönstret är relativt konstant över tid.³ Det innebär att gruppen flyktingar och deras anhöriga med tiden kommer att utgöra en allt större andel av de invandrare som blir kvar i Sverige.⁴

Invandringen antas fortsätta minska något det närmaste året, men beräknas därefter öka långsamt till knappt 98 000 per år. Enligt SCB är de framtida antagandena om migrationen mycket osäkra, både på kort och lång sikt. De menar att det är högst troligt att invandringen kommer att variera i framtiden, på ett liknande sätt som den gjort historiskt, men var i tiden dessa toppar kommer att inträffa är omöjligt att förutse.⁵

² I internationella kunskapsmätningar syns skillnader mellan anglosaxiska länder och övriga när det gäller hur väl elever med utländsk bakgrund presterar. De OECD-länder i PISA 2022 som uppvisar minst skillnader mellan elever med inhemsk bakgrund och elever med utländsk bakgrund är nästan alla anglosaxiska (däribland Australien, Nya Zeeland, Kanada och Storbritannien). Skolverket. *PISA 2022 – 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap* (2023).

³ Engdahl, M. och Liljeberg, L. *Flyktingar och flyktinganhörigas etablering på arbetsmarknaden i Stockholm, Göteborg och Malmö*. (Uppsala: IFAU, 2022).

⁴ Ibid.

⁵ Statistiska centralbyrån, *Invandring till Sverige*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/invandring-till-sverige/>. [Hämtad 2024-06-07].

13.1.2 Migration till Sverige

Sverige är ett av de länder i Europa som i dag har högst andel utrikes födda (20 procent).⁶ År 1930 uppgick andelen utrikes födda till en procent.⁷ Under dessa knappt 100 år har Sverige gått från att vara förhållandevis språkligt och etniskt homogent till att bli ett mång-etniskt samhälle där ett stort antal modersmål utöver svenskan används. I det följande beskrivs huvudlinjerna i denna förändring.

Åren 1933–1945 präglades av flyktinginvandring. Det var de tyska nazisternas makt tillträde 1933 och deras brutala diktatur som fick framför allt judar att fly landet. Den svenska regeringen förde dock en mycket restriktiv flyktingpolitik, inte minst mot judar. Före krigsutbrottet fanns därför bara omkring 5 000 flyktingar i Sverige.⁸

Den ökande förföljelsen av Tysklands judar ledde till att den svenska restriktiva flyktingpolitiken skärptes ytterligare. Ett antal av dem som mot slutet av 1930-talet sökte men nekades skydd i Sverige togs emot i andra länder. Andra som nekades skydd i Sverige dog i Förintelselägren.⁹ Efter hand förändrades flyktingpolitiken till att bli mer generös. Från och med 1942–43 skedde en radikal omsvängning och långt fler flyktingar togs emot. I krigets slutskede fanns det närmare 200 000 flyktingar, finländska krigsbarn och evakuerade i landet.¹⁰

Invandringen ökade kraftigt under efterkrigstiden. Under åren 1944–1970 motsvarade invandringen 40 procent av befolkningsökningen under perioden. Krigsslutet innebar inte den ekonomiska nedgång och brist på arbetstillfällen som befarats. I stället tog den svenska ekonomin ordentlig fart. Det krigshärjade Europa behövde byggas upp igen och i den svenska exportindustrin snurrade hjulen på högvarv för att möta den enorma efterfrågan som uppstått. Sverige hade ett betydande arbetskraftsunderskott och behovet av arbetskraftsinvandring blev uppenbart.

Även under den här perioden tog Sverige emot flyktingar (till exempel från Ungern 1956 och Tjeckoslovakien 1968) men det var med arbetskraftsinvandringen som invandringen ökade markant.

⁶ SCB befolkningsstatistik. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/>. [Hämtad 2024-12-15].

⁷ Delegationen för migrationsstudier. *Invandringens historia– från ”folkhemmet” till dagens Sverige* (Stockholm, 2017).

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

Mest intensiv var arbetskraftsinvandringen på 1960-talet och början av 1970-talet. Främst bestod arbetskraftsinvandringen av migranter från Finland men även från södra Europa (till exempel Italien, Grekland och dåvarande Jugoslavien) kom arbetskraftsinvandrare som sökte jobb i den expanderande svenska industrin. Invandring från våra nordiska grannländer underlättades av att fri rörlighet över de nordiska gränserna infördes 1953. Den ökade invandringen till Sverige, liksom till de övriga industriländerna i Västeuropa under 1960-talet, ledde till förändrade förhållanden inom olika samhällssektorer. Invandrarna stannade i invandringssländerna i större utsträckning än vad både invandrings- och utvandringssländerna ursprungligen hade räknat med. Det gjorde att frågan om invandrarans anpassning till den nya omgivningen, deras sociala och kulturella rättigheter och deras barns framtid kom i fokus. Det blev uppenbart för berörda länder att migrationen ställde krav på lösningar av långsiktig karaktär.¹¹

Från 1972 minskade den utomnordiska arbetskraftsinvandringen kraftigt. Samtidigt ökade flyktinginvandringen och anhöriginvandringen. Berlinmurens fall 1989, och de dramatiska förändringar som följde, fick den dåvarande socialdemokratiska regeringen att drastiskt strama åt flyktinginvandringen. Det så kallade Luciabeslutet innebar att asyl endast skulle ges till de asylsökande som uppfyllde kraven enligt FN:s flyktingkonvention och till dem som i övrigt hade särskilt starka skyddsbehov.¹² Beslutet upphävdes av den moderatledda regeringen 1991. Kriget i forna Jugoslavien i början av 1990-talet ledde till att många människor behövde söka skydd i andra länder. Sverige blev ett av de länder som tog emot många flyktingar från krigsområdet. Under åren 1992–1993 sökte cirka 130 000 flyktingar från Balkan asyl i Sverige. Av dessa beviljades omkring 75 000 uppehållstillstånd. Antalet asylsökande sjönk snabbt efter krigsslutet.

Även andra händelser under 1990-talet ledde till förändrade invandringsmönster. Sveriges inträde i EU 1995 innebar nya regler för invandringen och därmed också ökad invandring, bland annat genom EU:s bestämmelser om fri rörlighet inom unionen. Åren

¹¹ SOU 2024:12. *Mål och mening med integration*. Stockholm: Elanders.

¹² Demker, M. *Flykting- och invandringpolitiken under 1990-talet i väljarnas ögon* (Göteborgs universitet, 2024).

1995–1997 beviljades cirka 5 000 personer per år uppehållstillstånd genom EES-avtalet¹³.

Senare har flyktingar och anhöriga till flyktingar från främst Iran, Irak, Turkiet, Afghanistan, Eritrea, Somalia och Syrien bidragit till en stor expansion av andelen utrikes födda. Flyktinginvandringen nådde en topp i mitten av 2010-talet. 2016 invandrade 77 500 personer som flyktingar eller anhöriga till flyktingar.¹⁴ Den ökade invandringen speglade de stora flyktingströmmar som sökte skydd undan kriget i Syrien. Ett relativt stort antal ensamkommande barn kom till Sverige under den här perioden. 2015 anlände cirka 35 000 ensamkommande flyktingbarn. Den stora majoriteten var pojkar mellan sju och 17 år och de flesta kom från Afghanistan, Eritrea, Somalia eller Syrien.

Andelen flyktingar, och anhöriga till flyktingar, av den totala invandringen har varierat över tid. 2000–2011 var andelen mellan 10 och 20 procent. Under 2016 ökade andelen till 50 procent. Därefter har andelen minskat kraftigt. 2022 uppgick gruppen flyktingar, eller anhöriga till flyktingar, till knappt 10 500.¹⁵ Minskningen beror främst på en minskad invandring av personer som sökt skydd i Sverige och deras anhöriga.

Den 24 februari 2022 inledde Ryssland ett anfallskrig mot Ukraina. Med anledning av invasionen aktiverade EU massflyktsdirektivet genom ett beslut av rådet den 4 mars 2022.¹⁶ Genom beslutet gavs bland annat vissa ukrainska medborgare och deras familjemedlemmar rätt till tillfälligt skydd om de fördrivits från Ukraina till följd av invasionen. För närvarande omfattas 4,2 miljoner personer från Ukraina av tillfälligt skydd enligt direktivet. 43 125 av dessa har getts skydd i Sverige.¹⁷

¹³ Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) inrättades 1994 i syfte att utvidga EU:s bestämmelser om den inre marknaden till att även omfatta länder i Europeiska frihandels-sammanslutningen (Efta). EES-parterna är Norge, Island och Liechtenstein. Schweiz är medlem av Efta, men inte i EES. Europaparlamentet, *Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), Schweiz och Norden*.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/169/europeiska-ekonomiska-samarbetsområdet-ees-schweiz-och-norden>. [Hämtad 2024-08-28].

¹⁴ Att toppen inföll 2016 och inte 2015 beror på Migrationsverkets handläggningstider.

¹⁵ Engdahl, M. och Liljeberg, L. *Flyktingar och flyktinganhörigas etablering på arbetsmarknaden i Stockholm, Göteborg och Malmö*. (Uppsala: IFAU, 2022).

¹⁶ EU:s ministerråd kom den 13 juni 2024 överens om att förlänga massflyktsdirektivet till den 4 mars 2026. Beslutet fastställdes den 25 juni 2024.

¹⁷ Europeiska rådet, *Flyktingar från Ukraina i EU*.

<https://www.consilium.europa.eu/sv/infographics/ukraine-refugees-eu/>. [Hämtad 2024-08-28].

13.2 Hur integration definieras

Det finns inte någon fastslagen definition av begreppet integration, än mindre någon definition av vad *lyckad* integration består i.¹⁸ Med utgångspunkt i olika forskningsdiscipliner förstås och förklaras integration på olika sätt. Åter andra definitioner återfinns i policydokument av olika slag, liksom i ordböcker och uppslagsverk. SAOL definierar integration som ”sammanförande till en helhet” medan Nationalencyklopedin beskriver integration som en ”process som leder till att skilda enheter förenas; även resultatet av en sådan process”. I EU:s *Action Plan on Integration and Inclusion 2021–2027*¹⁹ förstås integration som en dubbelriktad process:

Integration och inkludering kan och bör vara en process som gagnar både migranterna och samhället i stort. För att lyckas måste det vara en dubbelriktad process, där migranter och EU-medborgare med invandrabakgrund erbjuds hjälp att integrera och i gengäld aktivt engagerar sig för att bli integrerade. Integrationsprocessen involverar värdsamhället, som bör skapa möjligheter för invandrarna att fullt ut delta i ekonomin, det sociala livet, kulturen och politiken. Den kräver även att migranterna, som har alla rättigheter och skyldigheter i sitt nya bostättningsland, anpassar sig.²⁰

Gemensamt för nämnda beskrivningar är bland annat ömsesidigheten. Att integration är en dubbelriktad process betonas också i betänkandet *Mål och mening med integration*²¹. Enligt SOU 2024:12 handlar integration om hur personer som invandrar successivt etablerar sig i arbets- och samhällslivet och blir en del av det nya samhällets institutioner och sociala strukturer. Integration beskrivs som en dynamisk, långsiktig och dubbelriktad process med ömsesidigt tillmötesgående mellan dem som invandrar och den övriga befolkningen.²²

För en framgångsrik integration behövs, enligt betänkandet *Mål och mening med integration*²³, både ett välkomnande samhälle som

¹⁸ Eliasson, E., Osman, A. och Terås, M. *Migration, Education and Employment Pathways to Successful Integration* (Cham: Springer, 2024).

¹⁹ Europeiska kommissionen. *Handlingsplan för integration och inkludering*. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-integration/integration/action-plan-integration-and-inclusion_en. [Hämtad 2024-07-23].

²⁰ Europeiska kommissionen. *Handlingsplan för integration och inkludering för 2021–2027*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0758>. [Hämtad 2024-07-23].

²¹ SOU 2024:12.

²² Ibid.

²³ Ibid.

ger den som invandrar rättigheter och möjligheter att ta del av arbets- och samhällslivet och att den som invandrar tillägnar sig de kunskaper och resurser som behövs för att bli en del av samhället.²⁴ Lyckad integration definieras i samma betänkande²⁵ på följande sätt:

Lyckad integration handlar om jämlika och jämställda möjligheter, att det inte är varifrån du eller dina föräldrar kommer som avgör dina livschanser. Kvinnor och män, flickor och pojkar – oavsett om de invandrat eller inte – ska ha samma chanser att skaffa sig en utbildning av likvärdig kvalitet, få ett jobb som motsvarar kvalifikationerna, ha en jämbördig inkomst och jämlika förutsättningar att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv.²⁶

13.3 Hur de politiska målen har formulerats

SOU 2024:12 hade bland annat i uppdrag att föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken.²⁷ Jämlikhet i livschanser framhölls i betänkandet som ett övergripande mål för integrationspolitiken. Ett sådant mål behövs för att kunna skapa ett sammanhållet samhälle där alla, oavsett bakgrund eller födelseland, har samma makt att forma samhället och sina egna liv, ansåg utredningen. Integrationspolitiken ska vara kravbaserad och betona individens ansvar för att bli en del av det svenska samhället men krav på utrikes födda att integreras i arbets- och samhällslivet måste också mötas av insatser från samhällets sida, ansåg utredningen. Det övergripande målet bör därför uttrycka vad som krävs såväl av den enskilde som av samhället i stort för att åstadkomma jämlika livschanser, ansåg utredningen.²⁸ Integrationskraven tydliggör enligt betänkandet samhällets förväntningar på att den som invandrar för att långvarigt bosätta sig i Sverige också ska kunna försörja sig själv genom eget arbete samt lära sig svenska och förstå det svenska samhällets grundläggande normer och värderingar.²⁹ I betänkandet föreslogs följande mål för integrationspolitiken:

²⁴ SOU 2024:12.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid. s. 41–42.

²⁷ Kommittédirektiv (Ju 2022:05). *Tilläggsdirektiv till Utredningen om en målstyrd integrationspolitik*. Dir. 2023:101.

²⁸ SOU 2024:12.

²⁹ Ibid.

Utrikes födda kvinnor och män ska ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter som övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv. Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige tar ansvar för att bli en del av det svenska samhället och att samhället ger möjligheter att fullt ut delta och bidra i arbets- och samhällslivet. (SOU 2024:12, s. 16)

13.3.1 Nytt mål för integrationspolitiken

Med utgångspunkt i SOU 2024:12 föreslog regeringen i vårändringsbudgeten för 2024 ett nytt övergripande mål för integrationspolitiken:³⁰ ”Utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige anstränger sig för att bli en del av det svenska samhället och att samhället både ställer krav och ger möjligheter till integration. Integrationspolitiken ska bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund.”³¹ Med målets formulering förtydligades det egna ansvaret att bli en del av det svenska samhället, enligt regeringen.³² Vårändringsbudgeten beslutades av riksdagen den 12 juni 2024.

13.4 Hur integrationsutfallet ser ut

13.4.1 Integrationspolitik, ramverk och integrationsutfall

Trots omfattande åtgärder för att skapa jämlika förutsättningar går integrationen långsamt för vissa grupper. Även bland dem som varit bosatta lång tid i Sverige finns personer som saknar grundläggande kunskaper i svenska och kännedom om sina rättigheter och skyldigheter i det svenska samhället. Utrikes födda kvinnor är på flera sätt en särskilt utsatt grupp.³³ Vidare är de genomsnittliga sysselsättningsnivåerna och arbetsinkomsterna för flyktingar och deras anhöriga

³⁰ Prop. 2023/24:99. *Vårändringsbudget för 2024*.

³¹ *Ibid*, s. 51.

³² Regeringskansliet, *Integration*. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/integration/>. [Hämtad 2024-08-28].

³³ SOU 2023:24. *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration*. Stockholm: Elanders.

på en lägre nivå jämfört med den inrikes födda befolkningens.³⁴ Det finns alltså en klyfta mellan integrationspolitik och integrationsutfall.

Sverige har i internationell jämförelse mycket goda förutsättningar för integration, såväl när det gäller attityder som institutionella och organisatoriska ramverk för mottagande av utrikes födda.³⁵ I ett globalt perspektiv ligger Sverige i absoluta toppen (jämfört med 83 andra länder) när det gäller acceptans av personer med annat ursprung³⁶ och rankas mycket högt även när det gäller regelverkens utformning. I Mipex 2020³⁷ jämfördes regelverken i 56 länder, däribland samtliga EU- och OECD-medlemsstater. I jämförelsen rankades Sverige högst av alla deltagande länder, vilket innebär att Sverige bedömdes ha de mest gynnsamma förutsättningarna för integration när det gäller såväl regelverk som riktade insatser för att ge utrikes födda tillträde till arbets- och samhällslivet på lika villkor som inrikes födda.³⁸

Motsvarande resultat framkommer i studier som har jämfört Sverige med andra EU-länder. Med utgångspunkt i två EU-finansierade projekt som avslutades 2022 undersökte Delmi³⁹ den svenska integrationspolitiken för flyktingar i förhållande till EU-direktiven och till andra EU-länder.⁴⁰ En utvärdering av integrationspolitiken som genomfördes inom ramen för det ena projektet, NIEM (*National Integration Evaluation Mechanism*, 2016–2022), visade att Sverige har de fördelaktigaste integrationsvillkoren bland de 14 europeiska deltagarländerna. Jämfört med genomsnittet för övriga deltagande länder i studien har Sverige ett mer gynnsamt politiskt ramverk. Det gäller särskilt områdena hälso- och sjukvård, boende, syssel-

³⁴ Ruist, J. *Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknads-etablering*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:3. (Stockholm: Elanders, 2018).

³⁵ Nahikari, I. och Törngren Sayaka, O. *Att förstå klyftan mellan politiken för flyktingintegration och erfarenheterna av integration*. (Stockholm, Delmi Policy brief, 2023).

³⁶ World Values Survey. *World Values Survey Wave 7 (2017-2022)*. <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV7.jsp>. [Hämtad 2024-08-28].

³⁷ Migrant Integration Policy Index (Mipex) är ett verktyg för jämförelser av olika länders integrationspolitik som fokuserar på länders regelverk och aktiva insatser för integration. Migrant Integration Policy Index 2020. *Measuring Policies to Integrate Migrants across six continents*. <https://www.mipex.eu/>. [Hämtad 2024-07-19]. Solano, G. och Huddleston, T. *Migrant Integration Policy Index 2020*. (Barcelona Center for International Affairs, 2020). (CIDOB).

³⁸ Migrant Integration Policy Index 2020. *Measuring Policies to Integrate Migrants across six continents*. <https://www.mipex.eu/>. [Hämtad 2024-07-19].

³⁹ Delegationen för migrationsstudier Ju 2013:17.

⁴⁰ Nahikari, I. och Törngren Sayaka, O. *Att förstå klyftan mellan politiken för flyktingintegration och erfarenheterna av integration* (Stockholm, Delmi Policy brief, 2023).

sättning, yrkesutbildning och offentligt finansierad språkutbildning. Trots de goda förutsättningarna levererar Sverige medelmåttigt när det gäller arbetsmarknadsintegrering. Sysselsättningsgraden för flyktingar bosatta i Sverige ligger nära EU-genomsnittet och lägre än i vissa länder som erbjuder mindre fördelaktiga villkor.⁴¹

I studien återges också personliga redogörelser från flyktingarna själva i syfte att bidra till förståelse av klyftan mellan integrationspolitiken och integrationsutfall. De hinder som framhölls av flyktingarna själva var bland annat tillfälliga uppehållstillstånd, rasism och diskriminering. Dessutom lyftes bristen på personliga kontakter för att få tillgång till jobb samt, i vissa fall, begränsade kunskaper i svenska.⁴²

13.4.2 Integrationsutfall i förhållande till olika aspekter av integration

I denna framställning beskrivs *strukturell, social, kulturell* och *politisk* integration och integrationsutfall i relation till dessa aspekter.

Strukturell integration

Arbete

Sverige ligger i jämförelse med andra EU-länder högt när det gäller arbetslöshet bland utrikes födda. Arbetslösheten är högre bland utrikes födda jämfört med inrikes födda i både Sverige och EU men i Sverige är skillnaderna i arbetslöshet mellan inrikes och utrikes födda betydligt större. 2023 var arbetslösheten bland inrikes födda i Sverige 4,4 procent och bland utrikes födda 18,4 procent. Inom EU var motsvarande siffror 4,8 procent för inrikes födda och 8,6 procent för utrikes födda.⁴³ Skillnaderna förefaller till stor del bero på att Sverige har en hög andel flyktingar, och anhöriga till flyktingar, i gruppen utrikes födda. Om man jämför arbetslöshetsnivån för

⁴¹ Nahikari, I. och Törngren Sayaka, O. *Att förstå klyftan mellan politiken för flyktingintegration och erfarenheterna av integration* (Stockholm, Delmi Policy brief, 2023).

⁴² Ibid.

⁴³ Statistiska centralbyrån. *Olika förutsättningar på arbetsmarknaden för inrikes och utrikes födda*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/arbetskraftsundersokningar/arbetskraftsundersokningarna-aku/pong/statistiknyhet/arbetskraftsundersokningarna-aku-2023/>. [Hämtad 2024-08-28].

just den gruppen med andra länder inom EU ligger Sverige betydligt bättre till. Den svagare situationen på arbetsmarknaden för utrikes födda har sannolikt flera samverkande orsaker. Utrikes födda har i genomsnitt en lägre utbildningsnivå än svenskfödda (även om variationerna inom gruppen är stora), vilket innebär svårigheter att ta sig in på den alltmer kunskapsintensiva svenska arbetsmarknaden. Strukturomvandlingen av svensk ekonomi har inneburit en specialisering mot kunskapsintensiva verksamheter med en ökande efterfrågan på högutbildad arbetskraft som följd.⁴⁴

Ett annat hinder kan vara språkkunskaper. Utrikes födda har av naturliga skäl i genomsnitt en sämre behärskning av svenska språket än svenskfödda (även om variationerna även här är stora), vilket kan innebära utmaningar för möjligheterna att förvärva utbildning och kompetenser liksom för att nå en etablering.⁴⁵

Arbetslösheten bland utrikes födda har också en könsaspekt. Sysselsättningsnivån bland utrikes födda kvinnor är betydligt lägre än bland män.⁴⁶ 2023 var sysselsättningsgraden 68,2 procent bland utrikes födda kvinnor medan sysselsättningsgraden uppgick till 80,2 procent bland utrikes födda män.⁴⁷ Utrikes födda kvinnor har ofta kort utbildning och bristande yrkeserfarenhet. I flera av de ursprungsländer som dominerar invandringen till Sverige är det ovanligt att kvinnor förvärvsarbetar. Dessutom missgynnas kvinnor i etableringen. Studier har visat att Arbetsförmedlingen genomgående och systematiskt ger mer stöd och resurser till män än till kvinnor.⁴⁸

Ytterligare ett hinder för etablering bland utrikes födda är etnisk diskriminering. Att diskriminering förekommer på den svenska

⁴⁴ Andersson, M., Larsson, J. P. och Öner, Ö. (2024) *Goda grannar – en ESO-rapport om grannskapets betydelse för integrationen*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2024:2 (2024).

⁴⁵ Det finns dock många jobb i Sverige som inte nödvändigtvis kräver kunskaper i svenska. Det kan till exempel gälla positioner på lärosäten eller internationella företag och arbeten som inte kräver direkt kommunikation med kunder på svenska (nattstädare m.fl.).

⁴⁶ Arbetsförmedlingen. *Utrikesfödda kvinnor på arbetsmarknaden. Kunskapsläget i korthet* (2019).

⁴⁷ Statistiska centralbyrån. *Fortsatt ökning av arbetslösheten under fjärde kvartalet 2023*.

<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/arbetskraftsundersokningar/arbetskraftsundersokningarna-aku/pong/statistiknyhet/arbetslosheten-stiger-under-fjarde-kvartalet/>. [Hämtad 2024-08-28].

⁴⁸ SOU 2022:4. *Minska gapet – Åtgärder för jämställda livsinkomster*. Stockholm: Elanders, bilaga 4.

arbetsmarknaden har visats i flera forskningsstudier.⁴⁹ Det har till exempel gjorts studier av vilka som kallas till anställningsintervjuer. Att ha ett arabisk klingande eller nordafrikanskt namn har i sådana studier visat sig vara en uppenbar nackdel.⁵⁰

Boende

Utrikes födda bor oftast i förortsområden i utkanten av stora och medelstora städer. I dessa områden bor en högre andel personer med svag ekonomi och låg utbildningsnivå. Det finns ett starkt samband mellan boendesegregation och bostadsmarknad. Om vissa upp-låtelseformer dominerar ett bostadsområde uppstår nämligen per automatik en socioekonomisk segregation, eftersom möjligheten att efterfråga en viss upplåtelseform avgörs av inkomstnivån. Forskning visar att cirka hälften av den etniska boendesegregationen i Stockholmsområdet kan förklaras av hur bostadsmarknaden ser ut och fungerar.⁵¹ Det finns alltså ett tydligt samband mellan etnisk och inkomstbaserad segregation och sambandet har blivit starkare över tid.⁵²

Personer med utländsk bakgrund är också kraftigt överrepresenterade i områden som av polisen klassas som utsatta.⁵³ Polisen använder också begreppet *särskilt utsatta områden* (undergrupp av de utsatta områdena). Med detta begrepp avses områden som präglas av hög kriminalitet, religiös extremism och parallella samhällsstrukturer.⁵⁴ Av alla barn i Sverige med utländsk bakgrund bor 18 procent i ett särskilt utsatt område.⁵⁵ Barn som växer upp i ett sådant område utsätts för olika risker, bland annat riskerar de att påverkas av krimi-

⁴⁹ Jonsson, JO., Mood, C. & Treuter, G. *Integration bland unga. En mångkulturell generation växer upp* (Makadam förlag, 2022). Neergaard, A. (red.). *På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund* (Stockholm, Fritze, 2006).

⁵⁰ Aria, M., Bursell, M. och Neckby, L. *The reverse gender gap in ethnic discrimination. Employer stereotypes of men and women with Arabic names* (Stockholms universitet, 2016).

⁵¹ Skifter Andersen, H., Andersson, R., Wessel, T. & Vilkkama, K. The impact of housing policies and housing markets on ethnical spatial segregation: comparing the capital cities of four Nordic welfare states. *International Journal of Housing Policy*, vol. 16 (1), 2016, s. 1–30.

⁵² Hedman, L. och Andersson, R. Etnisk segregation och inkomstsegregation i Sveriges tio största arbetsmarknadsregioner 1990–2010. I Andersson, R., Bengtsson, B. & Myrberg, G. (red.) *Mångfaldens dilemman. Boendesegregation och områdespolitik* (Malmö: Gleerups Utbildning AB, 2016).

⁵³ Polismyndigheten. *Lägesbild över utsatta områden* (2021).

⁵⁴ Polismyndigheten. *Lägesbild över utsatta områden* (2021).

⁵⁵ Global Village. *Fakta för förändring. Svensksyrierna – så ser deras livssituation ut* (2019).

nella individer och grupperingar.⁵⁶ Det finns ett tydligt samband mellan socioekonomisk bakgrund och registrerad brottslighet, visar en litteraturöversikt från Brottsförebyggande rådet.⁵⁷ Det är sannolikt att boendemiljön påverkar barn och unga även i ett längre perspektiv.⁵⁸ Barn är som regel mer utsatta än vuxna, eftersom de tillbringar mer tid i sitt närområde och negativa effekter kan dröja kvar även i vuxen ålder.⁵⁹

Ekonomi

Ekonomiska resurser är avgörande för människors försörjning och för möjligheterna att välja boende. Ekonomiska svårigheter kan få konsekvenser för socialt umgänge och politiskt deltagande.⁶⁰ Utrikes födda har i genomsnitt lägre inkomster än inrikes födda. Den ekonomiska utsattheten har blivit mer koncentrerad till denna grupp över tid.⁶¹ Det tycks också ta lång tid att nå sysselsättning och självförsörjning. Särskilt gäller detta personer som kommer som flyktingar.⁶²

Unga utrikes födda har i genomsnitt sämre ekonomiska levnadsvillkor än inrikes födda, dels eftersom de i större utsträckning växer upp i familjer med svag ekonomi, dels eftersom de har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden jämfört med unga med svensk bakgrund. Det är en betydligt större andel som får ekonomiskt bistånd i gruppen unga med utländsk bakgrund jämfört med unga inrikes födda.⁶³

⁵⁶ Brottsförebyggande rådet. *Barn och unga i kriminella nätverk. En studie av inträde, brott, villkor och utträde* (2023).

⁵⁷ Brottsförebyggande rådet. *Socioekonomisk bakgrund och brott* (2023).

⁵⁸ Jonsson, J.O., Mood, C. & Treuter, G. *Integration bland unga. En mångkulturell generation växer upp* (2022).

⁵⁹ Wheaton, B. and Clarke, P. Space meets time: Integrating temporal and contextual influences on mental health in early adulthood. *American Sociological Review* 68(5), 2003.

⁶⁰ Jonsson, J.O., Mood, C. & Treuter, G. *Integration bland unga. En mångkulturell generation växer upp* (2022).

⁶¹ Mood, C. och Jonsson, J.O. *Välfärd. Den nya fattigdomen* (2019).

⁶² Ruist, J. *Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknads-etablering*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:3 (Stockholm: Elanders, 2018).

⁶³ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor. *Ungas försörjning och ekonomiska villkor* (2022).

Utbildning

Elever med utländsk bakgrund har i genomsnitt lägre meritvärden från grundskola och gymnasieskola samt når behörighet till gymnasieskolans nationella program och gymnasieexamen i lägre utsträckning.⁶⁴ Även i internationella kunskapsmätningar syns en tydlig skillnad i prestationsnivå mellan elever med svensk respektive utländsk bakgrund.⁶⁵ I den internationella kunskapsmätningen PISA 2022 (Programme for International Student Assessment) presterade elever med utländsk bakgrund på en lägre genomsnittlig nivå jämfört med elever med inhemsk bakgrund, såväl i Sverige som i OECD som helhet.⁶⁶

Social integration

Social integration handlar om umgänge, relationer, nätverk och acceptans mellan personer med olika bakgrund. Den sociala integrationen underlättar språkinläring och möjliggör informations-spridning, till exempel om utbildning eller om var det finns lediga jobb. Befolkningsammansättningen i bostadsområdet och elevsammansättningen i skolan avgör i stor utsträckning vilka personer en elev har möjlighet att träffa, vilket i sin tur påverkar förutsättningarna för social integration. I etniskt segregerade områden⁶⁷ är det svårare att träffa personer med annan bakgrund. Eftersom elever i stor utsträckning går i en skola i närområdet har den etniska boendesegregationen också en direkt relation till skolsegregationen. En annan faktor som påverkar umgänge med andra är preferens. Forskningen visar att människor föredrar vänner och partners som har likheter med dem själva.⁶⁸ Fördomar om andra grupper, liksom religiös övertygelse och etnisk tillhörighet, kan i stället få människor att vilja fjärma sig från andra.

Den sociala integrationen går långsamt, vilket får konsekvenser, inte minst för kvinnor. Begränsade möjligheter att utveckla sociala nätverk kan påverka möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden

⁶⁴ Se kapitel 4 för en utförligare beskrivning.

⁶⁵ Skolverket. *PISA 2022 – 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik* (2023).

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Se avsnittet om boendesegregation under rubriken strukturell integration ovan.

⁶⁸ McPherson, M, Smith-Lovin, L., Cook, J.M: Birds of a Feather. Homophily in Social Networks. *Annual Review of Sociology* 27: 2001, s. 415–444.

liksom möjligheterna att utveckla goda kunskaper i svenska språket. Den sociala integrationen förefaller ha längst väg att gå när det gäller flickor och kvinnor med bakgrund i Afrika och Mellanöstern.⁶⁹

Kulturell integration

Kulturell integration avser till exempel identitet, språk, livsstil, värderingar och livsåskådning. De värderingsmässiga skillnaderna är stora när Sverige jämförs med flera av de länder som stora grupper av utrikes födda kommer ifrån. De senaste decennierna har många personer invandrat från länder som skiljer sig avsevärt från Sverige i socialt, ekonomiskt, politiskt och kulturellt hänseende. En växande andel kommer från länder som präglas av svaga demokratiska institutioner, låg ekonomisk standard, hög korruption och stora köns- ojämligheter⁷⁰ medan Sverige är ett välfärdssamhälle som har låg korruption⁷¹, hög nivå av tillit⁷² och en hög nivå av jämställdhet⁷³. Dessutom är Sverige ett av världens mest sekulariserade länder medan flera av ursprungsländerna har en hög nivå av religiositet.⁷⁴

Forskning visar att det också går att se skillnader i värderingar, och religiositet mellan gruppen unga med utländsk bakgrund som är födda och uppvuxna i Sverige och gruppen med svenskfödda föräldrar. En av de största skillnaderna har att göra med religiös övertygelse, både avseende vilken religion man tillhör och graden av religiositet. En persons religion och religiositet kan ha betydelse för synen på till exempel jämställdhet och sexualitet. Bland unga med utländsk bakgrund är det en betydande andel som uppger att

⁶⁹ Jonsson, J.O., Mood, C. och Treuter, G. *Integration bland unga. En mångkulturell generation växer upp* (2002).

⁷⁰ Freedom House. *Map view*. <https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=fiw&year=2023>. [Hämtad 2024-08-28]. Transparency International. *Corruption Perceptions Index*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/>. [Hämtad 2024-08-28].

⁷¹ Organisationen Transparency International gör varje år en bedömning av hur lite eller mycket korrupta världens länder är. I korruptionsindex för 2023 framgår att Sverige är ett av världens minst korrupta länder. Av de 180 länder som ingår i sammanställningen hamnar Sverige på sjätte plats.

⁷² Rothstein, B. och Holmberg, S. *Social tillit i höglitarlandet Sverige*. (Göteborgs universitet, 2022).

⁷³ Enligt en rapport 2023 från Europeiska jämställdhetsinstitutet, EIGE är Sverige det mest jämställda av EU-länderna. Europaportalen. *Jämställdhet mellan könen*. <https://www.europaportalen.se/tema/demokrati-rattsstatlighet-friheter-och-val/jamstallldhet-mellan-konen>. [Hämtad 2024-08-28].

⁷⁴ Jonsson, J.O., Mood, C. & Treuter, G. *Integration bland unga. En mångkulturell generation växer upp* (2002).

religionen är viktig eller mycket viktig. Motsvarande andel bland unga med svensk bakgrund är mycket liten.⁷⁵

En annan aspekt av kulturell integration är i vilken grad en person känner tillhörighet till det land man bor i. Känslor av nationell tillhörighet antas vara viktigt för social sammanhållning och ansvarstagande för det gemensamma i ett samhälle. Nationell identifikation ses därför som ett mått på kulturell integration. Forskning om nationell identifikation bland unga visar att identifieringen som svensk är klart lägre för unga med utrikes födda föräldrar än för unga med svenskfödda föräldrar. Det gäller även när båda grupperna är födda och uppväxta i Sverige.⁷⁶

Ytterligare en viktig aspekt av den kulturella integrationen är behärskningsen av majoritetsspråket, i vårt fall det svenska språket. Forskning visar att skillnader i språkbehärskning kvarstår även hos unga med utrikes bakgrund som är födda och uppvuxna i Sverige.⁷⁷ Det är sannolikt att detta har sin grund i att gruppen unga med utländsk bakgrund i mindre utsträckning exponeras för det svenska språket. Svagare kunskaper i svenska kan vägas upp av andra språkliga resurser, till exempel kunskaper i modersmålet och andra språk, men eftersom en god behärskning av svenska är så viktig för skolprestationer och etablering på arbetsmarknaden riskerar svagare kunskaper i svenska ändå att utgöra ett betydande hinder.

Slutligen är hedersnormer exempel på skillnader i kulturella värderingar. Det finns ett tydligt samband mellan segregation och hedersnormer. Segregering gynnar nämligen konservativa normer, däribland patriarkala, heteronormativa och hedersrelaterade normer.⁷⁸ Normer är även platsberoende. Det normsystem som råder i bostadsområdet kan få enskilda familjer som tidigare inte haft tydliga hedersnormer att under tryck från omgivningen utveckla sådana.⁷⁹

⁷⁵ Jonsson, J.O., Mood, C. & Treuter, G. *Integration bland unga. En mångkulturell generation växer upp* (2022).

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Baianstovu, R., Strid, S., Cinthio, H., Gramnaes, E.S. & Enelo, J-M. *Heder och samhälle. Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar* (Örebro universitet, 2019).

⁷⁹ Ibid.

Politisk integration

I ett internationellt perspektiv ligger Sverige bra till när det gäller politiska rättigheter⁸⁰ men utrikes födda utnyttjar i lägre utsträckning sin rösträtt. Det finns skillnader i valdeltagande mellan inrikes och utrikes födda i alla åldrar. I riksdagsvalet 2022 var valdeltagandet 89 procent bland inrikes födda. Motsvarande siffra bland utrikes födda var 67 procent. Valdeltagandet har varit lägre bland utrikes födda under hela tidsperioden 1991–2022 men skillnaden ökade i 2022 års val till 22 procentenheter. Bland röstberättigade svenska medborgare i Sverige är 16 procent födda i ett annat län än Sverige. Valdeltagandet är högst bland inrikes födda med två inrikes födda föräldrar. I den gruppen deltog 90 procent i valet. Nästan lika högt var valdeltagandet bland inrikes födda med en inrikes född och en utrikesfödd förälder (87 procent). Valdeltagandet bland inrikes födda med två utrikesfödda föräldrar var 77 procent och lägst var valdeltagandet bland personer som själva är utrikes födda, 67 procent. SCB:s analys av valdeltagandet visar att inte bara eget födelseland har betydelse för valdeltagandet utan även föräldrarnas födelseland. Bland utrikes födda finns också ett samband mellan valdeltagande och hur länge man har varit svensk medborgare.⁸¹

Trots ett lägre valdeltagande bland personer med utrikes bakgrund visar forskning att det politiska intresset bland unga med utländsk bakgrund är stort, till och med större än bland unga med svensk bakgrund. Dessutom uppger unga med utländsk bakgrund i större utsträckning att deras föräldrar pratar med dem om politik. Utmaningen tycks vara att omsätta det politiska intresset i valdeltagande.⁸²

13.4.3 Integrationsutfall – unga med utländsk bakgrund

Elever med utländsk bakgrund är i genomsnitt missgynnade när det gäller studieförutsättningar, till exempel tid i Sverige och kunskaper i svenska språket. Detta gäller i synnerhet elever som börjar i svensk

⁸⁰ Migration Policy Group (2020). *The Migrant Integration Policy Index (MIPEX)*. <https://www.migpolgroup.com/index.php/portfolio-item/migrant-integration-policy-index/>. [Hämtad 2024-12-17].

⁸¹ Statistiska centralbyrån. *Deltagandet i de allmänna valen 2022* (2023).

⁸² Jonsson, J.O., Mood, C. & Treuter, G. *Integration bland unga. En mångkulturell generation växer upp* (2022).

skola efter 9 års ålder. Skillnader i studieförutsättningar resulterar som påtalats ovan i sämre skolresultat, jämfört med elever med svensk bakgrund. Det är dock stora skillnader inom gruppen elever med utländsk bakgrund. Den stora skiljelinjen går mellan de elever som immigrerade till Sverige vid 9–16 års ålder och andra elever. Gruppen som immigrerat sent i barndomen har betydligt större svårigheter. Detta beror sannolikt på en kombination av bristande språkkunskaper i svenska, inklusive de svårigheter som följer av att behöva inhämta kunskaper på ett främmande språk, och relativt svaga förkunskaper.⁸³

I gymnasieskolan är det en större andel unga med utländsk bakgrund som inte når examen (se avsnitt 13.4.2). Att inte nå en gymnasieexamen innebär försämrade möjligheter till etablering. Det gäller såväl elever med utländsk bakgrund som elever med svensk bakgrund. Män med utländsk bakgrund som gått ett mansdominerat yrkesprogram sticker ut när det gäller etablering efter gymnasieskolan. Denna grupp har betydligt lägre grad av etablering på arbetsmarknaden än motsvarande grupp med svensk bakgrund.⁸⁴ Dessutom arbetar gruppen män med utländsk bakgrund som gått ett mansdominerat yrkesprogram i betydligt lägre utsträckning inom de yrken som programmet utbildar för. Den inkomst denna grupp i genomsnitt har uppnått ett antal år efter att man har avslutat sin gymnasieutbildning är också lägre jämfört med elever med svensk bakgrund. Skillnaderna kan inte förklaras av att de har lägre betyg, vare sig i allmänhet eller i specifika yrkesämnen.⁸⁵

Värt att notera är dock att skillnaderna mellan unga med svensk respektive utländsk bakgrund minskar när de får mer tid på sig att genomföra studierna. Många unga med utländsk bakgrund uppnår gymnasiebehörighet efter den ordinarie grundskolan och de behöver något eller några år extra för att nå gymnasieexamen. Även i högre utbildning behöver de i genomsnitt längre tid för att ta examen. Skillnaderna minskar efter hand. Relativt stora skillnader i merit-

⁸³ Jonsson, J.O. och Mood, C. *Karriärer och barriärer – en ESO-rapport om skolgång och etablering för unga med utländsk bakgrund*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2023:8 (2023).

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid.

värde, behörighet och gymnasieexamen förvandlas med tiden till betydligt mindre skillnader när det gäller etablering.⁸⁶

Även om unga med utländsk bakgrund i lägre utsträckning når gymnasieexamen är det ändå en större andel som går vidare till studier vid högskola eller universitet jämfört med elever med svensk bakgrund. Det gäller både män och kvinnor. Det är också vanligare med direktövergång till högskolestudier i gruppen. Unga med utländsk bakgrund gör också mer ambitiösa val av program i högre studier, dvs. de söker till de mest attraktiva programmen som de har möjlighet att ta sig in på givet sina betyg. Genomströmningen på universitet och högskolor är vidare högre för studenter med utländsk bakgrund totalt sett. Den är också högre i relation till betyg från den gymnasiala nivån. Det är också betydligt fler i gruppen unga med utländsk bakgrund som vid 25 års ålder har en högre utbildning och en etablering på arbetsmarknaden jämfört med unga med svensk bakgrund. Detta hänger i sin tur samman med att unga med utländsk bakgrund i större utsträckning går över till högskolestudier direkt efter, eller i nära anslutning till, avslutade studier i gymnasieskolan.

Trots sämre studieförutsättningar karakteriseras gruppen unga med utländsk bakgrund av höga aspirationer, engagemang för skolarbete och hög grad av optimism när det gäller deras egna framtidsutsikter och utbildningsmöjligheter.⁸⁷ Elever med utländsk bakgrund satsar så högt de kan i relation till sina betyg. Vid höga meritvärden väljer gruppen oftare de mest krävande utbildningarna inom gymnasieskolan och högskolan jämfört med unga med svensk bakgrund. Vid låga meritvärden väljer de flesta unga med svensk bakgrund att inte fortsätta studera efter gymnasieskolan medan unga med utländsk bakgrund med samma meritvärdesnivå i stället går vidare till högskoleutbildningar med låga antagningskrav, till exempel vissa lärarutbildningar.⁸⁸

Kvinnor presterar generellt bättre i skolan. Det gäller såväl kvinnor med svensk bakgrund som motsvarande grupp med utländsk bakgrund. De läser i högre utsträckning högskoleförberedande program i gymnasieskolan och de går i högre utsträckning över till hög-

⁸⁶ Jonsson, J.O. och Mood, C. *Karriärer och barriärer – en ESO-rapport om skolgång och etablering för unga med utländsk bakgrund*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2023:8 (2023).

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Jonsson, J.O. och Mood, C. *Karriärer och barriärer – en ESO-rapport om skolgång och etablering för unga med utländsk bakgrund*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2023:8 (2023).

skolestudier jämfört med män. Det är värt att notera att kvinnor som examinerats från ett yrkesprogram relativt ofta går vidare till högre studier och att andelen är särskilt stor bland kvinnor med utländsk bakgrund.⁸⁹

Elever med utrikes bakgrund når alltså totalt sett framgångar i skola och arbetsliv men det är viktigt att framhålla att det inte gäller alla elever i gruppen. Som beskrivits ovan är elever som kommit till Sverige relativt sent en grupp som skiljer ut sig.⁹⁰ Eleverna kommer också i allt större utsträckning från länder med en låg utvecklingsnivå, talar ett modersmål som ligger långt ifrån svenskan och har föräldrar vars utbildningsnivå är låg. Elever från vissa ursprungsländer kan också ha en lång period av bristande skolgång bakom sig, till exempel för att situationen i ett krigsdrabbat land omöjliggjort utbildning eller för att eleven befunnit sig på flykt under lång tid. Många elever i den här gruppen har mycket låga meritvärden och en stor andel saknar behörighet till gymnasieskolans nationella program. De svårigheter som denna grupp möter talar för behov av särskilda insatser. I synnerhet gäller det stöd för utveckling av det svenska språket.⁹¹

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ I rapporten definierat som 9–15 års ålder.

⁹¹ Jonsson, J.O. och Mood, C. *Karriärer och barriärer – en ESO-rapport om skolgång och etablering för unga med utländsk bakgrund*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2023:8 (2023).

14 Forskning om flerspråkig undervisning och modersmålsundervisning

Utredningen har bland annat haft i uppdrag att analysera om och i så fall hur deltagande i modersmålsundervisning påverkar elevers integration, studieresultat och kunskapsutveckling i svenska språket. I utredningens direktiv konstateras att det finns få studier om svensk modersmålsundervisning och att det därför behövs mer kunskap inom området. Vidare anges i direktiven att utredaren bör beakta relevant forskning. Utredningen har hanterat denna del av sitt uppdrag genom att dels beställa en registerstudie¹ i syfte att ta reda på om, och i så fall hur, deltagande i modersmålsundervisning påverkar utpekade områden (alltså tillföra ny kunskap), dels inventera tillgänglig forskning om modersmålsundervisning för att ta reda på om befintlig forskning kan besvara utredningens frågor (alltså beakta relevant forskning). Detta kapitel fokuserar på den senare delen och här presenteras forskning som har intresserat sig för samband mellan modersmålsundervisningen och elevers studieresultat respektive kunskapsutveckling i svenska språket. När det gäller frågan om modersmålsundervisningens påverkan på integration har utredningen inte funnit några studier som undersökt detta specifikt (utöver aspekterna studieresultat och kunskapsutveckling i svenska som också kan ses som mått på integration). Några sådana studier finns därför inte med i denna sammanställning.²

Översikten nedan inleds med en allmän orientering om forskning inom området flerspråkig undervisning och modersmålsundervisning (avsnitt 14.1). Denna orientering är tänkt att tjäna som en introduk-

¹ Denna presenteras i kapitel 15.

² För att utreda frågan har utredningen i stället beställt en registerstudie från SCB. Denna presenteras i kapitel 15.

tion till forskningsområdet. Ett ytterligare skäl att ha med denna del är att flera av de studier som presenteras i denna introduktion inte sällan refereras i sammanhang där den svenska modersmålsundervisningen debatteras. Framställningen har begränsats till ett urval av studier och gör därmed inga anspråk på att vara fullständig. (För en mer utförlig forskningsöversikt hänvisas till SOU 2019:18, Vetenskapsrådets rapportserie, 5:2012 m.fl.).

Därefter redogörs för studier som designats för att analysera effekter av modersmålsundervisning (avsnitt 14.2). Det är studierna i detta avsnitt som bedöms kunna bidra till att besvara utredningens frågor. Kapitlet avslutas med ett avsnitt (avsnitt 14.3) där de viktigaste slutsatserna i relation till utredningens uppdrag lyfts fram.

14.1 Introduktion till forskningsfältet

14.1.1 Forskning om flerspråkig undervisning

Ett stort antal studier av flerspråkig undervisning³ har publicerats, framför allt internationellt. I en ofta citerad forskningsstudie undersökte Thomas och Colliers⁴ hur deltagande i olika typer av utbildningsprogram påverkar tvåspråkiga elevers långsiktiga skolframgång. Studien genomfördes i USA under 1980- och 90-talen och omfattade mer än 42 000 elever med annat modersmål än engelska. Forskarna bakom studien kunde visa att de tvåspråkiga barnen som fick möjlighet att fortsätta utveckla och använda sitt modersmål parallellt med andraspråket under hela sin skolgång visade bättre studieresultat och utvecklade behärskning av engelska på en högre nivå än tvåspråkiga elever som fick hela sin skolgång på engelska.⁵

Dessa positiva resultat återfinns också i metastudier av tvåspråkig undervisning (till exempel Greene⁶, Rolstad, Mahoney och Glass⁷,

³ Fokus i dessa studier är undervisning av annan typ än den svenska modersmålsundervisningen.

⁴ Thomas, W. och Collier, V. *School effectiveness for language minority students* (Washington, DC: National Clearinghouse for Bilingual Education, 1997).

⁵ Ibid.

⁶ Greene, J. *A Meta-Analysis of the Effectiveness of Bilingual Education* (Claremont CA: The Thomas Rivera Policy Institute, 1998).

⁷ Rolstad, K., Mahoney, K. & Glass, G. The Big Picture. A Meta-Analysis of Program Effectiveness on Research on English Language Learners. *Educational Policy* 19(4), 2005, s. 572–594.

Slavin och Cheung⁸ och Krashen och McField⁹) som har kunnat visa positiva samband mellan tvåspråkig undervisning och elevernas språk- och kunskapsutveckling. Andra studier, till exempel Rosell och Baker¹⁰, har däremot inte kunnat visa sådana fördelar.

Framgången för de tvåspråkiga utbildningsprogrammen i USA fick stor uppmärksamhet och spelade en viktig roll även för synen på flerspråkighet och utbildning i Sverige. Under senare år har dock de tvåspråkiga utbildningsprogrammen ifrågasatts utifrån programmens fokus på endast två språk samt utifrån att de förespråkar en tydlig uppdelning mellan elevernas två språk.¹¹

Vikten av att tillvarata elevers flerspråkiga resurser framhålls i forskningen. Jim Cummins har i sin forskning pekat på hur flerspråkiga elever missgynnas när deras samlade språkliga resurser inte erkänns och de förväntas tillägna sig kunskaper på ett språk som inte är deras starkaste.¹² Forskaren Pauline Gibbons framhåller vikten av att elever får stöttning i undervisningen så att de kan utveckla både språk och kunskaper. För flerspråkiga elever kan det innebära att de får stöd i sitt lärande genom det språk som är deras starkaste.¹³

Genom att utgå ifrån och dra nytta av elevernas samlade språkliga resurser kan skolan bygga upp stödjande undervisningsstrukturer i klassrummet. Ett begrepp för att beskriva detta är *translanguaging*, ett begrepp som myntades av forskaren Cen Williams 1994. Williams visade i sina studier att när elever med kymriska som förstaspråk och engelska som andraspråk fick använda båda språken i undervisningen främjade det deras språk- och kunskapsutveckling. Begreppet har utvecklats av forskare som Ofelia García och Li Wei.¹⁴ I en klassrumstillämpning innefattar translanguaging dels ett förhållningssätt som innebär att läraren synliggör och tar till vara flerspråkiga elevers språkkunskaper, dels klassrumsaktiviteter som ger

⁸ Slavin, R. & Cheung, A. A Synthesis of Research on Language of Reading Instruction for English Language Learners. *Review of Educational Research*, 75(2), 2005, s. 247–284.

⁹ Krashen, S. & McField G. What Works? Reviewing the latest Evidence on Bilingual Education. *Language Learner* 1(2), 2005, s. 7–10, 34.

¹⁰ Rosell, C. & Baker, K. The educational effectiveness of bilingual education. *Research in the Teaching of English*, 30(1), 1996, s. 7–74.

¹¹ García, O. *Bilingual Education in the 21st Century: A Global Perspective* (Malden, MA: Wiley-Blackwell, 2009).

¹² Cummins, J. *Language, power and pedagogy. Bilingual children in the crossfire* (Multilingual Matters, 2000).

¹³ Gibbons, P. *Stärk språket, stärk lärandet: Språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt för och med andraspråks elever i klassrummet* (Stockholm, Hallgren & Fallgren, 2006).

¹⁴ García, O., & Wei, L. *Translanguaging: language, bilingualism and education*. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014).

elever möjligheter att dra nytta av alla sina språk. Sådana aktiviteter kan till exempel handla om att eleven använder sina samlade språkliga resurser för att utveckla idéer till en text. Själva texten skrivs sedan på svenska. Det kan också handla om att lösa uppgifter i grupp genom att använda flera olika språk.¹⁵

Enligt forskarna Jenny Nilsson Folke och Monica Axelsson finns brister i skolornas arbete med att vidareutveckla elevers befintliga kunskaper. Om eleverna tillåts att arbeta flerspråkigt främjar det deras kunskapsutveckling, enligt forskarna.¹⁶ Undervisning som syftar till att utveckla språk- och ämneskunskaper parallellt skapar förutsättningar för elever att utveckla sina språkkunskaper i ett meningsfullt sammanhang.¹⁷

I en kunskapsöversikt från Skolverket¹⁸ beskrivs hur förstaspråket kan vara en resurs för förståelse och utveckling av andraspråket samtidigt som andraspråket också kan vara en resurs för att stärka förstaspråket. Genom att låta eleverna använda sina samlade språkliga resurser kan gynnsamma förutsättningar skapas för såväl språk- och kunskapsutveckling som identitetsutveckling. Det är också viktigt att dra nytta av elevers redan förvärvade språkliga kompetens när det gäller utveckling av skriftspråket.¹⁹ En elev kan överföra begrepp och språklig förmåga från ett språk till ett annat. Färdigheter i skrivande på ett språk underlättar därför utveckling av skrivande på det andra språket.²⁰ Samarbete mellan läraren för ämnesundervisning och modersmålsläraren kan bland annat av detta skäl vara gynnsamt för elevers språk- och kunskapsutveckling.

I en undersökning om läsinlärning hos flerspråkiga barn framgick att en stark betoning på läsundervisning på barnens modersmål inte medförde någon försening av andraspråkets utveckling, vare sig det talade eller skrivna.²¹ Den läsförmåga som barnen tillägnade

¹⁵ Splendido, F. *Flerspråkighet och de samlade språkliga resurserna* i Skolverkets lärportal, modulen Språk- och kunskapsutvecklande ämnesundervisning för nyanlända elever den första tiden (2022).

¹⁶ Nilsson Folke, J. & Axelsson, M. "Welcome to Sweden": Newly arrived students' experiences of pedagogical and social provision in introductory and regular classes. *International Electronic Journal of Elementary Education*, 6(1), 2013, s. 329–364.

¹⁷ Splendido, F. *Flerspråkighet och de samlade språkliga resurserna*. I Skolverkets lärportal, modulen Språk- och kunskapsutvecklande ämnesundervisning för nyanlända elever den första tiden (2022).

¹⁸ Skolverket. *Greppa flerspråkigheten* (2018).

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Verhoeven, L. *Ethnic Minority Children Acquiring Literacy*. (Dordrecht/Holland: Foris Publication, 1987).

sig på modersmålet fördes över på andraspråket. Alexandra Gottardo visade att en av de viktigaste faktorerna för att predicera läsförmåga på andraspråket var läsförmåga på förstaspråket.²² Att ha lärt sig läsa på förstaspråket har också betydelse för hur snabbt man kommer in i skolans och majoritetsspråkets ämneslitteracitet.²³

Att läs- och skrivfärdigheter på förstaspråket respektive andraspråket kan vara ömsesidigt stödjande framkommer i en studie av Baran Johansson. Johansson undersökte tvåspråkiga elevers läsande och skrivande på persiska och svenska i årskurs 4 till 9. I studien deltog 26 persisk-svenskspråkiga elever med och utan lässvårigheter som läser och skriver på två olika alfabetiska språk. Resultatet gav stöd för att det finns ett samband mellan läsning och skrivande. Analysen visade att ortografisk avkodning på båda språken korrelerade med skrivflyt på båda språken. Detta tyder på att läsning och skrivande i det första och i det andra språket är relaterade till varandra och kan stödja varandra.²⁴

Charlotta Olvegård har i sin forskning uppmärksammat de svårigheter som flerspråkiga gymnasieelever möter i undervisningen i historia.²⁵ Eleverna i studien fick inget stöd i sitt starkaste språk och missuppfattade därför ofta lärobokstexterna och drog felaktiga slutsatser av innehållet. Det talar för att elever behöver ges stöd i att nyttja sina samlade språkliga resurser, ansåg forskaren. Vidare indikerar resultaten att grundskolans undervisning behöver lägga stor vikt vid läsförståelse och utveckling av begrepp eftersom gymnasiestudierna ställer stora krav på begreppsförståelse och förmåga att hantera komplexa texter.²⁶

Avslutningsvis bör nämnas studier som visat att utveckling av ett skolspråk tar tid. Den som har svenska som förstaspråk utvecklar först vardagspråket och möter sedan skolspråk och ämnesspråk i förskola och skola. Nyanlända elever utvecklar däremot vardagspråk, skol- och ämnesspråk parallellt men med olika hastighet. Att utveckla ett vardagspråk som fungerar i de flesta situationer tar ett

²² Gottardo, A. The Relationship between Language and Reading Skills in Bilingual Spanish-English Speakers. *Topics in Language Disorders*, 22(5), 2002, s. 46–70.

²³ Collier, V. P. Age and rate of acquisition of second language for academic purposes. *TESOL quarterly*, 21(4), 1987, s. 618–641. Cummins, J. Age on arrival and immigrant second language learning in Canada: A reassessment. *Applied Linguistics*, (1), 1981, s. 132–149.

²⁴ Johansson, B. *Two Languages, Two Scripts: Bilingual and Bilingual Children with and without Reading Difficulties Read and Write in Persian (L1) and Swedish* (Umeå universitet, 2022).

²⁵ Olvegård, L. *Herravälde – är det bara för killar eller?* (Göteborgs universitet, 2014).

²⁶ Skolverket. *Greppa flerspråkigheten* (2018).

till tre år. Skolspråk och ämnesspråk, däremot, tar betydligt längre tid att utveckla, vilket bland andra Collier och Cummins har visat.²⁷ Hur lång tid det tar beror på många olika faktorer men minst fem år är ett riktmärke.²⁸ En effekt av detta kan bli att elevernas inlärningspotential underskattas.²⁹

14.1.2 Forskning om sambandet mellan flerspråkighet och kognitiv utveckling

Minna Lehtonen och hennes forskargrupp vid Åbo akademi undersökte om två- eller flerspråkighet medför kognitiva fördelar.³⁰ Studien är den hittills mest omfattande inom området. Forskarna har gjort en genomgång av 150 studier från 27 länder och sammanfattat statistiska resultat från dessa studier. Bakgrunden till metastudien var att undersöka om tvåspråkighet har något positivt samband med utveckling av exekutiva funktioner, till exempel när det gäller att styra uppmärksamheten och behålla fokus även när det finns annat i omgivningen som distraherar och stör uppmärksamheten. Tvåspråkiga tränar vissa hjärnfunktioner extra mycket när de använder sina språk. Eftersom tvåspråkigas båda språk är aktiva hela tiden behöver tvåspråkiga personer bortse från det språk som för stunden inte används. Denna extra träning av vissa hjärnfunktioner skulle hypotetiskt kunna medföra kognitiva fördelar. Forskarna bakom metastudien ville därför undersöka om tvåspråkiga blir särskilt bra på dessa funktioner också när de inte krävs för språkanvändning. Resultaten av denna metastudie var att tvåspråkighet inte ger några systematiska kognitiva fördelar. Två- eller flerspråkighet innebär dock inte heller några kognitiva nackdelar, visar studien.³¹

²⁷ Collier, V. P. Age and rate of acquisition of second language for academic purposes. *TESOL quarterly*, 21(4), 1987, s. 618–641. Cummins, J. Age on arrival and immigrant second language learning in Canada: A reassessment. *Applied Linguistics*, (1), 1981, s. 132–149.

²⁸ Cummins, J. Age on arrival and immigrant second language learning in Canada: A reassessment. *Applied Linguistics*, (1), 1981, s. 132–149. Cummins, J. *Flerspråkiga elever. Effektiv undervisning i en utmanande tid*. (Stockholm: Natur & Kultur, 2017).

²⁹ Cummins, J. Age on arrival and immigrant second language learning in Canada: A reassessment. *Applied Linguistics* (1), 1981, s. 132–149.

³⁰ Lehtonen, M., Soveri, A., Laine, A., Järvenpää, J., de Bruin, A., & Antfolk, J. Is bilingualism associated with enhanced executive functioning in adults? A meta-analytic review. *Psychological Bulletin*, 144(4), 2018, s. 394–425.

³¹ Lehtonen, M., Soveri, A., Laine, A., Järvenpää, J., de Bruin, A., & Antfolk, J. Is bilingualism associated with enhanced executive functioning in adults? A meta-analytic review. *Psychological Bulletin*, 144(4), 2018, s. 394–425.

14.1.3 Forskning om modersmålsundervisning i Sverige

Som framgår av genomgången ovan finns internationell forskning som visar att tillgången till flerspråkig undervisning kan gynna elevers språk- och kunskapsutveckling. Denna forskning refereras återkommande i diskussioner om den svenska modersmålsundervisningen. Modersmålsundervisningen i Sverige är dock inte jämförbar med de tvåspråkiga utbildningsmodeller som till exempel Thomas och Collier undersökte i USA³². Skillnaderna är stora avseende bland annat omfattning, organisation och genomförande. Det är utredningens bedömning att man därför bör vara försiktig med att dra slutsatser om svensk modersmålsundervisning utifrån forskning om flerspråkig utbildning³³.

Av detta skäl vill utredningen lyfta fram studier om *den svenska modersmålsundervisningen* och, givet de frågor utredningen har i uppdrag att utreda, särskilt studier om modersmålsundervisningens effekter. Få studier har dock undersökt den offentligt finansierade modersmålsundervisningens effekter, vilket gör forskningsunderlaget begränsat. I det följande redovisas forskningsstudier som bedöms vara relevanta för utredningens analysområden. För att komplettera bilden redovisas också resultat från SOU 2019:18 och Skolverkets rapport om modersmålsundervisning från 2007.

Studier om modersmålsundervisning och elevers studieresultat

Natalia Ganuza och Christina Hedman undersökte samband mellan modersmålsundervisning och utvecklingen av ordförrådet och läsförmågan hos elever med somalisk bakgrund i låg- och mellanstadiet.³⁴ Studien visade att elever som deltog i modersmålsundervisningen fick bättre resultat på tester avseende läsförmåga och ordförråd än elever som inte deltagit i modersmålsundervisningen. Forskarna kunde också identifiera ett positivt samband mellan elevernas läsförståelse på somaliska och elevernas läsförståelse på svenska.

³² Thomas, W. och Collier, V. *School effectiveness for language minority students* (Washington, DC: National Clearinghouse for Bilingual Education, 1997).

³³ Se också bedömningar i SOU 2019:18 s. 118–119 samt Toumela, V. *Modersmålsundervisning – en forskningsöversikt*. Bilaga till rapporten *Flera språk – fler möjligheter – Utveckling av modersmålsstöd och modersmålsundervisning* (Skolverket, 2002), s. 40.

³⁴ Ganuza, N. & Hedman, C. The Impact of Mother Tongue Instruction on the Development of Bilinguality: Evidence from Somali–Swedish Bilinguals, *Applied Linguistics* 40 (1), 2019, s. 108–131.

Forskarna jämförde även elevers läsförståelse i årskurs 4–6 med deras betyg i ämnena modersmål, svenska som andraspråk, matematik och deras sammantagna betygspoäng i årskurs 6 respektive 7. Statistiskt säkerställda resultat visar att elever som hade bättre resultat i läsförståelsen på somaliska också hade bättre generella skolresultat än andra elever.³⁵

I en jämförande dansk-svensk studie³⁶ kunde forskarna visa positiva samband mellan deltagande i modersmålsundervisning och resultat på läsförståelsedelen i PISA-undersökningen. Studien visade också att elever i Sverige som deltog i modersmålsundervisning nådde högre resultat i svenska och matematik, jämfört med elever som inte deltagit i modersmålsundervisning.³⁷

Margaret Hill kunde påvisa samband mellan tidig och varaktig modersmålsundervisning och högre betyg i årskurs 9. Hill konstaterade också att elever som hade deltagit i modersmålsundervisning under hela sin skolgång upplevde ett större självförtroende avseende sin behärskning av svenska. Forskaren manade dock till försiktighet vid tolkning av resultaten. Även andra faktorer kan ha spelat in såsom elevernas socio-ekonomiska bakgrund, menade Hill.³⁸

Utredningen *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål*³⁹ hade i uppdrag att analysera och bedöma om, och i så fall hur, studier i ämnet modersmål förbättrar elevernas studieresultat, däribland elevernas behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen uppdrog åt SCB att utifrån statistiska data analysera vad deltagande i modersmålsundervisning betyder för behörighet till gymnasieskolan. Genom en deskriptiv analys och en regressionsanalys belystes hur elever som deltog i modersmålsundervisningen presterade i förhållande till elever som inte deltog. Den population som undersöktes var elever i årskurs 9 som fick ett slutbetyg vår-

³⁵ Ganuza, N. & Hedman, C. Modersmålsundervisning, läsförståelse och betyg – modersmålsundervisningens roll för elevers skolresultat. *Nordand* 13 (1), 2018, s. 4–22. Viktigt att påpeka är att studien inte inkluderade någon direkt jämförelse mellan deltagande i modersmålsundervisning och elevernas skolresultat. Det som undersöktes var sambandet mellan elevernas läsförståelse och deras skolresultat.

³⁶ Mehlbye, J., Schindler, B. R., Østergaard Larsen, B., Fredriksson, A & Sjørlev Nielsen, K. *Tosprogede elevers undervisning i Danmark og Sverige* (Köpenhamn, AKF, Anvendt Kommunal Forskning, 2011).

³⁷ Ibid.

³⁸ Hill, M. *Invandrarbarns möjligheter: om hemspråksundervisning och språkutveckling*. (Göteborg: Göteborgs universitet, 1996).

³⁹ SOU 2019:18.

terminen 2018 och som var berättigade till modersmålsundervisning höstterminen 2017. Analysen visade att elever som deltog i modersmålsundervisning hade en högre sannolikhet att uppnå gymnasiebehörighet än elever som inte deltog i modersmålsundervisning. I betänkandet betonades att resultaten behöver tolkas med försiktighet. Att utfallet i genomsnitt är bättre för elever som deltar i modersmålsundervisning jämfört med elever som inte deltar behöver inte bero på deltagandet i modersmålsundervisningen i sig, menade utredaren. Dessa elever skulle kanske ha fått lika bra studieresultat även utan modersmålsundervisning. I betänkandet fördes följande resonemang om tolkningen av resultaten:

Modersmålsundervisningens självständiga bidrag till elevers samlade studieresultat, i meningen att enbart deltagande skulle utgöra en avgörande påverkan, kan dock aldrig bedömas isolerat från andra faktorer som påverkar studieresultaten. Som utredningen har påtalat tidigare påverkar annat elevers studieresultat, till exempel lärarnas pedagogiska skicklighet och elevers motivation. Dessutom varierar kvaliteten och tillgången till modersmålsundervisning mellan landets huvudmän och skolor. Bristande likvärdighet gör generaliseringar ännu svårare. Sannolikt finns en ömsesidigt förstärkande verkan mellan studiemotivationen, vårdnadshavarnas skolengagemang och deltagande i modersmålsundervisning. Dessutom föreligger en ackumulerad effekt av långvarigt deltagande, något som Skolverket har fört fram i sina analyser⁴⁰.
(SOU 2019:18, s. 291)

I Skolverkets rapport *Med annat modersmål: Elever i grundskolan och skolans verksamhet*⁴¹ konstaterades att elever som deltagit i skolans modersmålsundervisning lämnade grundskolan med ett högre genomsnittligt meritvärde jämfört med elever som inte deltagit i modersmålsundervisning, trots att de var berättigade till sådan undervisning. Det genomsnittliga meritvärdet ökade också med det antal år som eleven deltagit i modersmålsundervisningen.⁴²

⁴⁰ Skolverket. *Med annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet* (2008).

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

Studier om modersmålsundervisning och utveckling av modersmålet

Ovan nämnda undersökning av Ganuza och Hedman⁴³ undersökte också elevers utveckling av modersmålet, i detta fall somaliska. I studien jämfördes resultaten på somaliska för de elever som deltagit i modersmålsundervisning i flera år med resultaten för de elever som inte deltagit i modersmålsundervisning (eller som deltagit i mindre än ett år). Resultaten visade att elever som deltagit i modersmålsundervisning presterade genomgående bättre på de somaliska testerna. Skillnaderna var statistiskt signifikanta. Störst skillnad mellan grupperna observerades avseende läsförståelse. Resultaten påvisade också betydelsen av kontinuerlig modersmålsundervisning. Ju fler år eleverna hade deltagit i modersmålsundervisning desto bättre presterade de på läsförståelsetestet på somaliska, oberoende av övriga faktorer som kronologisk ålder, ålder vid ankomst till Sverige och rapporterad språkanvändning inom familjen. För ordförrådstesterna pekade resultaten i samma positiva riktning, men skillnaden var för liten för att nå statistisk signifikans.

I en studie av Emanuel Bylund och Manuel Diaz undersöktes spansk-svensktalande gymnasieelevers grammatiska kompetens i spanska.⁴⁴ I studien ingick 54 deltagare som alla hade deltagit i modersmålsundervisning i spanska i flera år. Cirka hälften av deltagarna blev tvungna att sluta läsa ämnet modersmål inför det sista året i gymnasieskolan som ett resultat av ett förbiseende i organisationen. Övriga elever kunde fortsätta sina studier i ämnet. Undersökningens resultat visade att de elever som fortsatte att delta i modersmålsundervisningen i spanska presterade signifikant bättre på de grammatiska testerna än de elever som inte längre deltog i undervisningen. Den slutsats som dras i studien är att modersmålsundervisningen bidrog till att stärka elevernas kunskaper i spanska. Dock verkar effekten vara kortvarig eftersom den grupp elever som inte fortsatte med modersmålsundervisningen efter tio månader presterade sämre i grammatiska tester än de som fortsatt deltog i modersmålsundervisningen. Resultatet kan tolkas som att modersmålsunder-

⁴³ Ganuza, N. & Hedman, C. The Impact of Mother Tongue Instruction on the Development of Bilingualism: Evidence from Somali-Swedish Bilinguals, *Applied Linguistics* 40 (1), 2019, s. 108–131.

⁴⁴ Bylund, E. och Díaz, M. The effects of heritage language instruction on first language proficiency. A psycholinguistic perspective. *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, (15), 2012, s. 593–609.

visningen behöver vara kontinuerlig och långsiktig för att ge eleverna möjlighet att utveckla och upprätthålla kunskaper i modersmålet.⁴⁵

Amanda Walldoff undersökte relationen mellan antalet år som eleverna deltagit i modersmålsundervisning i arabiska och deras behärskning av skriven modern standardarabiska.⁴⁶ Walldoff studerade elevtexters läsbarhet. Dessutom studerades vissa grammatiska konstruktioner som skiljer sig mycket åt mellan tal- och skriftspråklig arabiska. Elevtexterna uppvisade stor variation avseende språklig behärskning men Walldoff fann inget statistiskt signifikant samband mellan antalet år som eleverna deltagit i modersmålsundervisning och deras olika behärskning av modern standardarabiska.⁴⁷

14.2 Forskning om effekter av modersmålsundervisning

I Århus i Danmark genomfördes en interventionsstudie bland annat i syfte att undersöka modersmålsundervisningens inverkan på elevernas behärskning av danska.⁴⁸ Under en kortare period genomfördes en särskild satsning på modersmålsundervisning i arabiska, turkiska och somaliska för elever i årskurs 1. Interventionen omfattade tre timmar modersmålsundervisning i veckan under 32 veckor. Resultaten av undersökningen visade vare sig någon positiv eller negativ inverkan på elevernas danska.⁴⁹

En uppföljande studie visade däremot att modersmålsundervisning kan förbättra tvåspråkiga elevers språkutveckling.⁵⁰ Resultaten från de nationella proven i läsning året därpå visade att eleverna i interventionsgruppen fick betydligt högre poäng än eleverna i kontrollgruppen.⁵¹

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Walldoff, A. *Arabic in Home Language Instruction. Language Acquisition in a Fuzzy Linguistic Situation*. (Stockholms universitet, 2017).

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Andersen, S., Knoth Humlum, M. och Sejr Guul, T. *Modersmålsbaseret undervisning. Modersmålsundervisning på 1. Klassetrin. Aarhus* (Aarhus universitet, Institut for Økonomi, 2017).

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Andersen, S.C., Guul, T.S. & Humlum, M.K. How first-language instruction transfers to majority-language skills. *Nature Human Behaviour* 6, 2022, s. 229–235.

⁵¹ Ibid.

I en svensk studie studerades effekter av utebliven modersmålsundervisning i en dansk kontext.⁵² Bakgrunden till studien var förändrad lagstiftning i Danmark 2002 som innebar att det inte längre var obligatoriskt för danska kommuner att erbjuda modersmålsundervisning till elever från länder utanför EU. Dock valde vissa kommuner att med egen finansiering erbjuda modersmålsundervisning även fortsättningsvis. Resultatet blev att erbjudandet om modersmålsundervisning blev avhängigt vilken kommun eleven bodde i. Det gav forskaren bakom studien, Anna Tegunimataka, en möjlighet att jämföra studieresultaten hos de elever som fortsatt fick modersmålsundervisning med resultaten hos elever som inte längre erbjöds modersmålsundervisning. I studien undersöktes samband mellan modersmålsundervisning och elevernas betyg i danska respektive matematik i årskurs 9. Det politiska motivet för att avskaffa modersmålsundervisningen i Danmark var att förbättra integrationen genom att höja invandrade elevers behärskning av danska. Studien kunde dock inte konstatera några sådana effekter av modersmålsundervisningens avskaffande. I stället iaktogs motsatta effekter av reformen. Den grupp elever som inte längre fick modersmålsundervisning hade i genomsnitt lägre studieresultat i danska jämfört med gruppen som fortsatt fick modersmålsundervisning. Kunskapsresultaten i ämnet matematik visade samma mönster.⁵³

I Belgien genomfördes en interventionsstudie som syftade till att undersöka möjliga effekter av flerspråkiga undervisningsstrategier.⁵⁴ Lärarna på deltagande skolor fick av forskarna bakom studien en introduktion till hur man kan arbeta för att synliggöra elevernas flerspråkiga kompetenser i undervisningen och nyttja dem som didaktisk resurs i skolarbetet. I två av de fyra skolorna som ingick i studien infördes dessutom initial läs- och skrivundervisning på turkiska för elever med turkiskt ursprung i årskurs 1–2. Efter några månader fick samma elever även läs- och skrivundervisning på

⁵² Tegunimataka, A. Does First-Language Training Matter for Immigrant Children's School Achievements? Evidence from a Danish School Reform. *Nordic Journal of Migration Research*, 11(3), 2021, s. 316–340.

⁵³ Tegunimataka, A. Does First-Language Training Matter for Immigrant Children's School Achievements? Evidence from a Danish School Reform. *Nordic Journal of Migration Research*, 11(3), 2021, s. 316–340.

⁵⁴ Inom ramen för forskningsprojektet Home Language in Education (HiLE-projektet, 2009–2012). Se bland annat Slembrouck, S., Van Avermaet, P. och Van Gorp, K. Strategies of multilingualism in education for minority children. Van Avermaet, I P., Slembrouck, S., Van Gorp, K., Sierens S. och Maryns K. (red.), *The Multilingual Edge of Education*, 9–39 (London: Palgrave Macmillan, 2018).

nederländska. Efter två år jämfördes elevernas resultat på nederländska med resultaten för elever som inte ingått i interventionen. Jämförelsen kunde inte påvisa några statistiskt säkerställda fördelar för de elever som deltagit i interventionen, vare sig för de elever som fick både läs- och skrivundervisning på sitt förstaspråk (turkiska) och introducerades till flerspråkiga undervisningsstrategier eller för de elever som enbart fick ta del av de flerspråkiga undervisningsstrategierna. Studien kunde alltså inte fastställa att interventionen hade någon mätbar positiv effekt på elevernas nederländska. Inte heller hade interventionen någon negativ effekt.⁵⁵

14.3 Diskussion och slutsatser

Utredningens utgångspunkt har i detta kapitel varit att presentera forskning som kan bidra till att besvara utredningens frågor, dvs. modersmålsundervisningens påverkan/effekter. Som beskrivits ovan är forskningsunderlaget begränsat. Majoriteten av befintliga studier som handlar om modersmålsundervisning har inte designats för att dra slutsatser om effekter av modersmålsundervisning. För att kunna dra sådana slutsatser behöver studier utformas, och metoder användas, som gör det möjligt att studera effekter (till exempel intervention eller någon form av slumpmässighet avseende vem som får undervisning). Inte bara design och metod har betydelse när en studies evidensvärde ska bedömas utan också kontexten. Till exempel behöver det bedömas om den undervisning som undersökts är jämförbar med den svenska modersmålsundervisningen och om den elevgrupp som undersökts är jämförbar med den elevgrupp som den här utredningen intresserar sig för (alltså elever som deltar i den svenska modersmålsundervisningen).

Mot denna bakgrund vill utredningen särskilt lyfta fram en studie som bedöms ha ett evidensvärde i relation till de frågor som utredningen har haft att analysera, och som har genomförts i en kontext som inte är alltför långt från den svenska, nämligen Anna Tegunimatakas studie av dansk modersmålsundervisning (se avsnitt 14.2).⁵⁶ Forskaren kunde i denna studie konstatera att det gick bättre för

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Tegunimataka, A. Does First-Language Training Matter for Immigrant Children's School Achievements? Evidence from a Danish School Reform. *Nordic Journal of Migration Research*, 11(3), 2021, s. 316–340.

elever som fortsatt fick modersmålsundervisning. Den grupp elever som inte längre fick modersmålsundervisning hade i genomsnitt lägre studieresultat i danska jämfört med gruppen som fortsatt fick modersmålsundervisning. Kunskapsresultaten i ämnet matematik visade samma mönster.⁵⁷ Utredningen bedömer att denna studie är högtintressant i förhållande till utredningens uppdrag även om försiktighet måste iakttas när det gäller slutsatser om den svenska modersmålsundervisningen.

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att det utifrån befintlig forskning är svårt att besvara frågan om, och i så fall hur, deltagande i modersmålsundervisning påverkar elevers integration, studieresultat och kunskapsutveckling i svenska språket. Det finns internationell forskning som visar att tillgången till flerspråkig undervisning kan vara gynnsam för elevernas språk- och kunskapsutveckling (se avsnitt 14.1.1). Det finns några interventionsstudier genomförda i Danmark och Belgien som visar att modersmålsundervisning kan ge positiva effekter på språkutveckling och studieresultat (se avsnitt 14.2). Huruvida modersmålsundervisningen, så som den bedrivs i svensk skola, ger dessa gynnsamma effekter går däremot inte att slå fast med bestämdhet. Samtidigt bör understrykas att utredningen inte funnit några belägg för att modersmålsundervisningen skulle utgöra ett hinder för elevers kunskapsutveckling i svenska språket eller övriga skolämnen. Ingen studie har påvisat ett negativt samband mellan modersmålsundervisning och utveckling av svenska språket. Inte heller har utredningen funnit någon studie som visar en negativ påverkan på elevers studieresultat i övrigt.

Ett rimligt antagande, med utgångspunkt i den kunskap som finns om flerspråkighet och tvåspråkighetsutveckling, är att modersmålsundervisning kan vara en resurs för elevers språk- och kunskapsutveckling. För att detta antagande ska bli mer än just ett antagande krävs ytterligare forskning av det slag som möjliggör slutsatser om modersmålsundervisningens effekter.

⁵⁷ Ibid.

15 Modersmålsundervisning – en registerstudie

I detta kapitel presenteras resultaten från en registerstudie utförd av Statistiska centralbyrån (SCB). Registerstudien är framtagen för att försöka analysera modersmålsundervisningens påverkan på elevers studieresultat, kunskapsutveckling i svenska språket och integration.

15.1 Hur kan modersmålsundervisningens påverkan analyseras?

Utredningen har haft i uppdrag att analysera om och i så fall hur deltagande i modersmålsundervisning påverkar elevers studieresultat, kunskapsutveckling i svenska språket i olika stadier och skolformer samt integration. I uppdraget har också ingått att vid behov föreslå åtgärder för att säkerställa att modersmålsundervisningen inte inverkar negativt på elevers studieresultat, kunskapsutveckling i svenska språket eller integration.

Inledningsvis kan sägas att utredningen inte gör anspråk på att fastställa *kausala* samband, dvs. orsakssamband, mellan modersmålsundervisning och de tre analysområdena studieresultat, kunskapsutveckling i svenska språket och integration. I stället har utredningen låtit genomföra en statistisk analys där de *statistiska* sambanden mellan deltagande i modersmålsundervisning och de tre analysområdena undersökts. Ett statistiskt samband behöver inte betyda att det finns ett orsakssamband. För att fastställa orsakssamband behöver man tillgång till mer än bara statistiska data. Det krävs experimentella eller longitudinella studier. Sådana studier fordrar betydligt mer tid och resurser än vad den här utredningen har haft tillgång till.

15.2 Metod och tillvägagångssätt

De statistiska sambanden har undersökts inom ramen för en registerstudie som har genomförts av SCB. På uppdrag av utredningen har SCB genomfört en statistisk analys av tillgänglig offentlig statistik. Syftet har varit att utröna skillnader när det gäller studieresultat och kunskapsutveckling i svenska språket mellan elever som har deltagit i modersmålsundervisning och de som inte har deltagit. SCB har också analyserat statistik över andra aspekter av integration, utöver studieresultat och kunskapsutveckling i svenska. De data som analyserats är betygsstatistik, arbetsmarknadsstatistik och statistik över valdeltagande.

Registerstudien har genomförts med hjälp av ett antal regressionsanalyser. Regressionsanalyserna¹ har genomförts för att identifiera styrkan och utfallsskillnaden i de statistiska sambanden mellan deltagande i modersmålsundervisning och de undersökta statistiska variablerna samtidigt som det kontrolleras för andra faktorer än modersmålsundervisning som kan ha betydelse för utfallen.

15.2.1 Studerad population och centrala variabler

Den totala populationen som analysen bygger på består av elever från årskurs 6 och årskurs 9 samt elever som slutfört gymnasieskolan mellan åren 2013–2023. Detta innebär att endast elever som har fått betyg sedan årskurs 6 ingår i analysen. Elever som invandrat på högstadiet ingår således inte i analysen.

Statistiken som har analyserats gäller två grupper av elever. Den ena gruppen består av elever som har deltagit i modersmålsundervisning (deltagargrupp). Den andra gruppen består av elever som inte har deltagit i modersmålsundervisning men som kan antas vara berättigade till sådan undervisning (jämförelsegrupp). Ambitionen har varit att de två grupperna ska vara så lika varandra som möjligt med den enda skiljande variabeln *deltagit* eller *inte deltagit* i modersmålsundervisning. Att få till helt jämförbara populationer är alltid svårt att åstadkomma. Önskvärt hade varit att använda statistik över elever som enligt gällande bestämmelser tillhör målgruppen för modersmålsundervisningen och har rätt till sådan undervisning.

¹ Se bilaga 3 för SCB:s redogörelse för regressionsanalysen. Denna är i sin helhet författad och framtagen av SCB.

Eftersom sådana uppgifter inte finns tillgängliga i Skolverkets statistik för hela den tidsperiod som har studerats (2013–2023), har utredningen valt en jämförande population som med stor sannolikhet består av elever som är berättigade till modersmålsundervisning men inte deltar. Denna population består av elever som har utländsk bakgrund med föräldrar som kommer från samma land utom Sverige. Bedömningen är att om båda föräldrarna kommer från samma land är sannolikheten stor att modersmålet är dagligt umgängesspråk i hemmet, vilket är ett krav för att vara berättigad till modersmålsundervisning.

En svaghet i studien är att de två grupperna inte är helt jämförbara. För att öka jämförbarheten mellan grupperna har elever med svensk bakgrund² exkluderats från deltagargruppen eftersom sådana elever inte finns i jämförelsegruppen. Därmed finns inga elever med svensk bakgrund med i vare sig deltagargruppen eller jämförelsegruppen.³ Trots det finns fortfarande skillnader som försvårar jämförbarheten, till exempel vad gäller föräldrars utbildningsnivå, genomsnittligt antal år i Sverige och andel flickor. Nedanstående tabell visar hur grupperna skiljer sig åt avseende olika bakgrundsvariabler. Gruppen som i tabellen kallas *alla elever* består av elever med svensk bakgrund, samt elever med utländsk bakgrund som finns i årskurs 9 och som har fått betyg sedan årskurs 6. (se tabell 15.1).

² Med svensk bakgrund menas elever födda i Sverige med minst en förälder född i Sverige.

³ Elever med svensk bakgrund kan vara berättigade till modersmålsundervisning om t.ex. en vårdnadshavare har ett annat språk än svenska som modersmål, språket utgör elevens dagliga umgängesspråk och eleven har grundläggande kunskaper i språket. Om eleven tillhör någon av de nationella minoriteterna har eleven starkare rätt till modersmålsundervisning än andra elever. Då ska modersmålsundervisning anordnas om en elev vill få undervisning och det finns en lämplig lärare. 10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 § och 13 kap. 7 § skollagen (2010:800) och 5 kap. 7, 9–12 §§ skolförordningen (2011:185).

Tabell 15.1 Population och elevsammansättning⁴

	Antal elever och andel i procent		
	Deltagargrupp	Jämförelsegrupp	Alla elever
Totalt antal elever	84 050	59 272	184 983
Flickor	51,9	45,2	48,7
Pojkar	48,1	54,8	51,3
Föräldrars utbildningsnivå – högutbildade	43,3	46,3	58,9
Utländsk bakgrund född i Sverige	41,4	62,8	10,5
Utländsk bakgrund född utomlands	58,6	37,2	11,4
Svensk bakgrund *			78,0
Nyinvandrad inom 4 år **	9,2	2,6	1,4
Ej invandrad	39,0	60,1	87,3
Invandrat innan skolstart (0–6 års ålder)	17,5	21,3	5,4
Invandrat vid 7–9 års ålder	16,7	9,8	3,2
Invandrat vid 10–12 års ålder	23,7	8,0	3,7
Invandrat vid 13 års ålder eller senare	3,1	0,9	0,5
Läst ämnet svenska	42,5	63,4	90,0
Läst ämnet svenska som andraspråk	57,5	36,6	10,0
Genomsnittsbetyg åk 6 ***	10,9	11,4	13,1

Källa: SCB.

* Elever med svensk bakgrund eller okänd bakgrund ingår inte i regressionsanalyserna.

** Uppgiften om nyinvandrad gäller då eleverna är i årskurs 9. Eftersom eleverna i underlaget också ska ha fått terminsbetyg i årskurs 6 innebär det att elever som klassas som nyinvandrade har varit i Sverige åtminstone sedan de gick i årskurs 6. Det innebär att de flesta elever i kategorin har varit i Sverige i 4 år.

*** Elever som läst enligt Waldorfpedagogiken ingår med imputerat värde som motsvarar meritvärdet i årskurs 9 (meritvärde/16).

Det kan konstateras att det finns en stor variation mellan grupperna. Det är något fler flickor i deltagargruppen jämfört med jämförelsegruppen (tabell 15.1). I jämförelsegruppen finns en högre andel elever med högutbildade föräldrar och en lägre andel utlandsfödda elever med utländsk bakgrund. I denna grupp återfinns också en lägre andel nyinvandrade elever och större andel elever som invandrat före skolstart. I jämförelsegruppen är det också en större andel elever som läst ämnet svenska i grundskolan. Jämförelsegruppens

⁴ För närmare information om bakgrundsvariablerna se bilaga 3.

elever har dessutom ett högre genomsnittsbetyg i slutet av årskurs 6 jämfört med eleverna i deltagargruppen.

Utifrån observerade faktorer är det lite som pekar på att deltagargruppen skulle vara positivt selekterad, snarare tvärtom. Det kan dock finnas icke-observerbara faktorer som gör att det ändå kan finnas selektionseffekter till deltagargruppens fördel. Sådana positiva selektionseffekter skulle kunna vara att elever som väljer att delta i modersmålsundervisning är mer studiemotiverade och har föräldrar som har högre förväntningar på barnens skolframgång än elever i jämförelsegruppen.

15.2.2 Dataanalys

För att analysera statistiken har SCB genomfört olika regressionsanalyser⁵ där de kontrollerat för de olikheter i bakgrundsvariabler som finns mellan grupperna.⁶ Poängen med att göra sådana analyser är att det möjliggör jämförelse av de två gruppernas resultat, samtidigt som hänsyn tas till andra faktorer som kan tänkas påverka studieresultaten, såsom kön, ålder vid skolstart och föräldrars utbildningsnivå. De regressionsanalyser som har genomförts tar alltså hänsyn till de observerade faktorerna som åskådliggörs i tabell 15.1 och som kan tänkas påverka elevens studieresultat.

Utöver nämnda bakgrundsvariabler, som ingår i analysmodellen, kan det finnas icke observerbara faktorer som har betydelse för elevers studieresultat och som därför inte ingår i modellen. Sådana faktorer kan till exempel vara elevers studiemotivation och studieförutsättningar i övrigt. Om elever som har valt att delta i modersmålsundervisningen uppvisar mer positiva resultat än jämförelsegruppen skulle det kunna bero på att sådana faktorer slår igenom. Det skulle därmed kunna finnas positiva selektionseffekter, dvs. det är inte en slump vilka berättigade elever som väljer att delta i modersmålsundervisning. Det skulle kunna vara så att de elever som har valt att delta i genomsnitt är mer motiverade för studier och har

⁵ Se bilaga 3 för SCB:s redogörelse för regressionsanalysen. Denna är i sin helhet författad och framtagen av SCB.

⁶ Regressionsanalys är en statistisk metod som används för att undersöka sambandet mellan en beroende variabel (även kallad responsvariabel eller utfallsvariabel) och en eller flera oberoende variabler (även kallade förklarande variabler eller prediktorer). Syftet med en regressionsanalys är att modellera och kvantifiera detta samband, vilket kan användas för att göra förutsägelser, förstå relationer, och testa hypoteser.

bättre studieförutsättningar i övrigt och att det är dessa faktorer som förklarar goda studieresultat snarare än modersmålsundervisningen i sig. I ett försök att fånga upp sådana faktorer har två variabler lagts till, dels variabeln *elevernas genomsnittsbetyg i årskurs 6*, dels variabeln *läst svenska* (se även bilaga 3). Idén med att inkludera elevens betyg i årskurs 6 är att om de icke observerbara faktorerna som nämnts ovan påverkar utfallsvariabler som betyg i årskurs 9 och gymnasieskolan så är det troligt att de även påverkar betygen i årskurs 6. Detta bygger på antagandet att flera av dessa icke observerbara faktorer troligen påverkar eleven redan före skolstarten, liksom skolresultaten under låg- och mellanstadiet, och därmed också elevens genomsnittliga betyg i årskurs 6. Genom att kontrollera för elevens betyg i årskurs 6 är det utredningens förhoppning att även i någon mån kunna kontrollera indirekt för dessa icke observerbara faktorer. Sammanfattningsvis hjälper inkluderandet av det genomsnittliga betyget från årskurs 6 till att kontrollera för individuella skillnader i elevers tidigare prestationer och minskar därmed risken för att selektionseffekter förvränger resultaten i analysen av modersmålsundervisningens betydelse. Det kan däremot aldrig helt utslutas att det inte finns ytterligare kvarvarande selektionseffekter som inte fångas upp med årskurs 6-betyget.

I resultatavsnittet som följer i 15.3 beskrivs relevanta delar från regressionsanalyserna. I bilaga 3 beskrivs regressionsanalysernas genomförande och resultat i sin helhet.

15.2.3 Avgränsningar

Studien omfattar data från perioden 2013–2023, vilket innebär att resultaten är begränsade till de förhållanden som rådde under denna tid. Endast variabler som finns tillgängliga från SCB har använts för denna studie. För att inte göra studien allt för omfattande, i förhållande till utredningens resurser, har också vissa variabler valts bort. Utredningen har valt att titta på deltagande i studier, etablering på arbetsmarknaden och valdeltagande som, utöver studieresultat och kunskapsutveckling i svenska språket, kan säga något om integration. Däremot har studier av exempelvis inkomstnivåer och sysselsättningsgrad valts bort. Resultaten från denna studie är specifika för den studerade populationen och de valda variablerna. Därför bör

försiktighet iakttas vid generalisering av resultaten till andra grupper eller kontexter.

15.3 Resultat – behörighet till gymnasieskolan, meritvärde och betyg i svenskämnen

I analysen av behörighet till gymnasieskolan används den lägsta nivån av behörighet, alltså behörighet till gymnasieskolans yrkesprogram.⁷ Meritvärdet beräknas i analysen genom en summering av elevernas 16 bästa betyg i grundskolan. I detta mått är betyg i ämnet modersmål exkluderat i syfte att skapa så god jämförelse som möjligt mellan de som deltagit i modersmålsundervisning och de som inte läst ämnet modersmål. Moderna språk ingår inte heller eftersom eleven kan välja att läsa ämnet modersmål som språkval inom ramen för moderna språk.⁸

⁷ För behörighet till ett yrkesprogram krävs godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik och godkända betyg i minst fem andra ämnen. Det innebär att det krävs godkända betyg i sammanlagt åtta ämnen. För behörighet till ett högskoleförberedande program krävs godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik och godkända betyg i minst nio andra ämnen. Det innebär att det krävs godkända betyg i sammanlagt tolv ämnen.

⁸ Se Skolverket, *Språkval* <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/sprakval>. [Hämtad 2024-10-11].

Tabell 15.2 Behörighet till gymnasieskolans nationella program, meritvärde och betyg i svenskämnen⁹

Antal och andel i procent

	Deltagargrupp	Jämförelsegrupp	Alla elever
Antal behöriga	67 626	47 040	744 937
Andel behöriga	80,5	79,4	88,4
Meritvärde*	208,2	198,6	220,6
Godkänt betyg i svenskämnen** – antal	75 174	52 791	793 358
Godkänt betyg i svenskämnen** – andel	89,4	89,1	94,1
Totalt antal elever	84 050	59 272	842 929

Källa: SCB.

* Medelvärde, exklusive modersmål och moderna språk.

** Godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk.

Tabellen ovan visar att elever som deltagit i modersmålsundervisning i högre grad är behöriga och har högre meritvärde än elever i jämförelsegruppen. Andelen elever som har fått ett godkänt betyg i svenskämnen är i stort sett densamma för grupperna.

För att få veta hur starkt sambandet är mellan deltagande i modersmålsundervisning och de undersökta variablerna har logistiska regressionsanalyser genomförts. Dessa visar att det finns ett positivt statistiskt signifikant samband mellan deltagande i modersmålsundervisning i årskurs 9 och behörighet till gymnasieskolans nationella program. Sannolikheten för att bli behörig till gymnasieskolan är cirka fem procentenheter högre för elever som deltagit i modersmålsundervisning jämfört med de som inte läst ämnet modersmål, allt annat lika. Det innebär att när elever jämförs som har exakt samma värden på de bakgrundsvariabler som ingår i modellen (se tabell 15.1), har elever som deltar i modersmålsundervisning i genomsnitt fem procentenheter högre behörighetsgrad jämfört med elever i jämförelsegruppen (se bilaga 3, tabell 1). Elever som deltagit i modersmålsundervisning har också tre procentenheters

⁹ Observera att andelen nyanlända är litet i datamaterialet på grund av att endast de elever som har betyg från årskurs 6 inkluderas. Den population som undersöks här är därför inte jämförbar med den population som ingår i den officiella statistiken som publiceras av Skolverket. Därför är till exempel andelen elever med godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk högre i utredningens material än i Skolverkets statistik över betyg i svenska och svenska som andraspråk i årskurs 9.

högre sannolikhet att få ett godkänt slutbetyg i svenskämnen jämfört med elever som inte deltagit (bilaga 3, tabell 5).

I en linjär regression har även sambandet mellan deltagande i modersmålsundervisning och meritvärde analyserats. Resultaten visar att elever som deltar i modersmålsundervisning får i genomsnitt 12,7 poäng högre meritvärde än de som inte deltar, när lika jämförs med lika.¹⁰ Sambandet är positivt statistiskt signifikant (se bilaga 3 tabell 6).

15.4 Resultat – grundläggande behörighet till högskolan och jämförelsetal

Här beskrivs hur eleverna som tidigare slutfört årskurs 9 presterat i gymnasieskolan. I analyserna nedan redovisas utfallsmåtten gällande grundläggande behörighet till högskolan¹¹ och genomsnittsbetyg från gymnasieskolan. Genomsnittsbetyget från gymnasieskolan är det mått som kan liknas vid grundskolans meritvärde. Detta mått anges i tabellen som jämförelsetal¹².

Tabell 15.3 Grundläggande behörighet till högskolan och jämförelsetal

Antal och andel i procent

	Deltagargrupp	Jämförelsegrupp	Alla elever
Total antal elever	30 225	20 350	383 714
Antal behöriga	26 954	17 332	310 092
Andel behöriga	89,2	85,2	80,8
Jämförelsetal, medelvärde	14,4	14,3	15,0
Total antal elever	30 225	20 350	383 714

Källa: SCB.

¹⁰ Förklaringsgraden är relativt låg för detta utfallsmått på grund av att modellen inte fångar tillräckligt med information om vad som påverkar utfallet.

¹¹ För grundläggande behörighet till högskola krävs godkänt i minst 2 250 gymnasiepoäng varav svenska eller svenska som andraspråk 1, 2 och 3, Engelska 5 och 6, Matematik 1b eller 1c samt gymnasiearbete ska ingå. Se Skolverket, *Gymnasieskolans yrkesprogram ger grundläggande behörighet till högskola och universitet*. <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/forandringar-inom-skolområdet/grundlaggande-behorighet-pa-gymnasieskolans-yrkesprogram>. [Hämtad 2024-06-12]. Fram till och med vårterminen 2023 gav inte alla gymnasieprogram behörighet. Från och med höstterminen 2023 ingår grundläggande högskolebehörighet automatiskt på alla nationella program men elever på yrkesprogrammen har möjlighet att välja bort engelska 6 och sve/sva 2 och 3.

¹² Jämförelsetal från gymnasieskolan är genomsnittsbetyg från gymnasiet. Beräknas med hänsyn till betyg och kursernas omfattning.

Elever som deltagit i modersmålsundervisning har i något högre utsträckning grundläggande behörighet till högskolan jämfört med de som inte deltagit. Elevernas genomsnittliga betyg från gymnasieskolan (jämförelsetal) är ungefär desamma (tabell 15.3).

När det kontrolleras för olika bakgrundsvariabler visar resultaten från den logistiska regressionen att det finns ett positivt statistiskt signifikant samband mellan deltagande i modersmålsundervisning i årskurs 9 och grundläggande högskolebehörighet. Elever som deltagit i modersmålsundervisning har sju procentenheter högre sannolikhet att uppnå grundläggande högskolebehörighet än jämförelsegruppen, när lika jämförs med lika (bilaga 3, tabell 2).

Sambandet mellan deltagande i modersmålsundervisning och genomsnittligt betyg i gymnasieskolan har även analyserats med hjälp av linjär regression. Resultatet visar att elever som deltagit i modersmålsundervisning har ett 0,16 poäng högre genomsnittligt gymnasiebetyg (jämförelsetal), jämfört med de som inte deltagit. Även om detta är en liten skillnad, är den statistiskt signifikant. Förklaringsgraden är relativt låg för detta utfallsmått på grund av att modellen inte fångar tillräckligt med information om vad som påverkar utfallet (bilaga 3, tabell 7).

15.5 Resultat – etableringsstatus

I registerstudien har även ingått att analysera etableringsstatusen,¹³ dvs. vilken sysselsättning individerna har ett år efter att de avslutat sina gymnasiestudier. Det som analyserats är om individerna har en etablerad ställning på arbetsmarknaden, bedriver högskolestudier eller andra studier, har en svag eller osäker ställning på arbetsmarknaden eller om de varken arbetar eller studerar.¹⁴

¹³ I etableringsstatus ingår sex olika grupper; etablerad ställning på arbetsmarknaden, osäker ställning på arbetsmarknaden, svag ställning på arbetsmarknaden, högskolestuderande, i övriga studier och varken arbetar eller studerar.

¹⁴ Vid bedömning av om en person är etablerad eller har en osäker eller svag ställning på arbetsmarknaden studeras till exempel personens inkomster, om personen är arbetslös eller om personen befinner sig i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Tabell 15.4 Etableringsstatus ett år efter gymnasieskolan

Antal och andel i procent

	Deltagargrupp	Jämförelsegrupp	Alla elever
Antal	21 055	14 558	248 426
Varav etablerade eller i studier	17 581	11 096	180 629
Andel	83,5	76,2	72,7

Källa: SCB.

Ett år efter gymnasieskolan var 83,5 procent av eleverna i deltagargruppen etablerade på arbetsmarknaden eller i studier, vilket är en betydligt högre andel än för jämförelsegruppen (tabell 15.4).

När det kontrolleras för olika bakgrundsvariabler visar resultaten från den logistiska regressionen att det finns ett positivt statistiskt signifikant samband mellan deltagande i modersmålsundervisning i årskurs 9 och etableringsstatus. Elever som deltagit i modersmålsundervisning har sju procentenheter högre sannolikhet att vara etablerade eller i studier ett år efter gymnasieskolan än jämförelsegruppen, när lika jämförs med lika. Det finns stor variation kring utfallsmåttet, vilket tyder på att andra viktiga faktorer som påverkar utfallet inte fångas upp av analysmodellen (bilaga 3, tabell 3).

15.6 Resultat – valdeltagande

I analysen ingår också området valdeltagande som kan ses som en aspekt av integration. Här redovisas deltagandet i val till riksdagen 2022.

Tabell 15.5 Valdeltagande i riksdagsvalet 2022

Antal och andel i procent

	Deltagargrupp	Jämförelsegrupp	Alla elever
Totalt antal elever	41 743	29 349	464 150
Antal som röstat	27 778	18 946	395 008
Andel som röstat	66,5	64,6	85,1

Källa: SCB.

De som har läst ämnet modersmål röstade i högre grad i riksdagsvalet år 2022 jämfört med de i jämförelsegruppen (tabell 15.5).

När det kontrolleras för olika bakgrundsvariabler i en logistisk regression visar resultaten att det finns ett positivt statistiskt signifikant samband mellan deltagande i modersmålsundervisning i årskurs 9 och valdeltagande. Sannolikheten för att rösta i riksdagsvalet 2022 var cirka fem procentenheter högre för elever som deltagit i modersmålsundervisning än för de som inte deltagit, med hänsyn tagen till de bakgrundsvariabler som ingår i analysmodellen. Det finns stor variation kring utfallsmåttet vilket tyder på att det finns andra viktiga faktorer som också påverkar utfallet men som inte fångas upp av analysmodellen (bilaga 3, tabell 4).

15.7 Sammanfattning av registerstudiens resultat

Resultaten från registerstudien, med hänsyn tagen till flera olika bakgrundsvariabler, visar att elever som deltagit i modersmålsundervisning tenderar att ha bättre skolresultat och dessutom högre sannolikhet att vara behöriga till gymnasieskolan och uppnå grundläggande högskolebehörighet. Resultaten indikerar även en marginellt större sannolikhet att de som deltagit i modersmålsundervisning är etablerade på arbetsmarknaden eller bedriver studier efter gymnasieskolan och att de deltar i riksdagsval.

De tentativa resultaten som genomgående visar positiva statistiskt signifikanta samband när lika jämförs med lika, kan sammanfattas på följande sätt:

- Gymnasiebehörighet: Elever som deltagit i modersmålsundervisning har fem procentenheter högre sannolikhet att bli behöriga till gymnasieskolans nationella program (yrkesprogram).
- Meritvärde: Elever som deltagit i modersmålsundervisning har i genomsnitt 12,7 poäng högre meritvärde än de som inte deltagit.
- Godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 9: Elever som deltagit i modersmålsundervisning har tre procentenheter högre sannolikhet att få ett godkänt slutbetyg i svenskämnen jämfört med elever som inte deltagit.

- Grundläggande högskolebehörighet: Elever som deltagit i modersmålsundervisning har sju procentenheter högre sannolikhet att uppnå grundläggande högskolebehörighet än jämförelsegruppen.
- Genomsnittligt gymnasiebetyg (jämförelsetal): Elever som deltagit i modersmålsundervisning har ett 0,16 poäng högre jämförelsetal i gymnasiet, jämfört med de som inte deltagit.
- Etableringsstatus: Elever som deltagit i modersmålsundervisning har sju procentenheter högre sannolikhet att vara etablerade på arbetsmarknaden eller bedriva studier ett år efter gymnasieskolan jämfört med de som inte deltagit.
- Valdeltagande: Elever som deltagit i modersmålsundervisning hade fem procentenheter högre sannolikhet att rösta i riksdagsvalet 2022.

15.8 Utredningens slutsatser av registerstudien

Resultaten från registerstudien visar att det finns positiva statistiskt signifikanta samband mellan deltagande i modersmålsundervisning och de undersökta utfallsvariablerna inom analysområdena studieresultat, kunskapsutveckling i svenska språket och integration. Trots de påvisade positiva statistiska sambanden måste resultaten tolkas med försiktighet. Det finns mycket som har betydelse för elevers skolprestationer. Även om analyserna har genomförts med metoder som tar hänsyn till både observerade och till viss del även icke observerbara faktorer har det inte varit möjligt att, utöver dessa, inkludera allt som kan tänkas påverka. Modersmålsundervisningens kvalitet kan variera mycket och till exempel skilja sig mellan stad och landsbygd. Tillgången till behöriga modersmåls lärare kan variera. Även tillgången till modersmålsundervisning kan skilja sig beroende på om eleven bor i en större stad eller på landsbygden. Att betygen i dagens betygssystem inte är likvärdiga eller jämförbara mellan olika skolor kan också ge upphov till en större osäkerhet i utfallsmåtten. Elevernas studiemotivation, lärarens pedagogiska metoder och undervisningens kvalitet i övrigt påverkar också liksom tillgång till en trygg och stödjande skol- och hemmiljö. En försvårande omständighet är att gruppen som deltagit i modersmålsundervisning inte är helt lik jämförelsegruppen. Det är därför omöjligt att

hävda att sambanden som synliggjorts här enbart beror på modersmålsundervisningen i sig. Det går alltså inte att med bestämdhet säga om, och i så fall hur, modersmålsundervisningen påverkar elevers möjligheter att klara sig i skolan, lära sig svenska och integreras i det svenska samhället. Även om sådana gynnsamma effekter inte har kunnat fastslås inom ramen för denna registerstudie behöver det inte betyda att de inte finns.

Viktigt att poängtera är att några negativa samband mellan deltagande i modersmålsundervisning och de tre analysområdena integration, studieresultat och kunskapsutveckling i svenska språket inte har kunnat påvisas. Det betyder att det inte finns något i den statistiska analysen som indikerar att elever som deltar i modersmålsundervisning skulle klara sig sämre i skolan, lära sig svenska långsammare eller integreras i det svenska samhället i mindre utsträckning när de jämförs med elever som inte deltar i modersmålsundervisning. Tvärtom klarar sig denna grupp elever förhållandevis bra, åtminstone i genomsnitt.

16 Modersmålsundervisning – behov av förändringar

I detta kapitel beskrivs problem och behov av förändringar när det gäller den svenska modersmålsundervisningen. Kapitlet inleds med en genomgång av tidigare statliga utredningar och granskningar.

16.1 Tidigare statliga utredningar om och granskningar av modersmålsundervisning

16.1.1 Statliga utredningar som berör modersmålsundervisning

Utredningen *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål* hade bland annat i uppdrag att utreda modersmålsundervisningen.¹ I utredningens uppdrag ingick att kartlägga tillgången till och organisationen av modersmålsundervisning i grundskolan och motsvarande skolformer, analysera i vilken utsträckning elever påbörjar och fullföljer studier i ämnet modersmål samt analysera vilka faktorer som eventuellt påverkar deltagandet. Utredningen skulle också överväga och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra elevernas studieresultat inom ämnet modersmål. Utredningen föreslog bland annat att den minsta garanterade undervisningstiden för ämnet modersmål ska regleras i timplanerna för de obligatoriska skolformerna. Vidare föreslog utredningen att bestämmelsen om att huvudmannen är skyldig att erbjuda undervisning i ämnet modersmål endast om minst fem elever önskar det tas bort. Förslaget motiverades med att den nuvarande bestämmelsen gör att elevers möjlighet att delta i modersmålsunder-

¹ SOU 2019:18. *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål*. Stockholm: Elanders.

visningen i stor utsträckning blir beroende av yttre faktorer som elevens bostadsort, hur många elever det finns i huvudmannens organisation som är berättigade till modersmålsundervisning och i vilka språk samt motivationen hos dessa elever att delta i undervisningen. Utredningen ställde sig också bakom förslaget i betänkandet *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet* om att rätten till modersmålsundervisning för de elever som kommer till Sverige utan vårdnadshavare bör regleras i skollagen.²

SOU 2019:18 hade också i uppdrag att analysera och bedöma om, och i så fall hur, studier i ämnet modersmål mer än alternativa åtgärder förbättrar elevernas studieresultat, däribland elevernas behörighet till gymnasieskolans nationella program. Denna del av utredningens uppdrag beskrivs i kapitel 14.

Statliga utredningar som berör modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk

Utredningen *Förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk*³ hade i uppdrag att kartlägga behovet av åtgärder för att öka tillgången till undervisning i nationella minoritetsspråk i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Uppdraget gavs med anledning av regeringens strävan att värna och revitalisera de nationella minoritetsspråken men också mot bakgrund av Europarådets kritik mot Sverige när det gäller undervisningen i de nationella minoritetsspråken.⁴ Utredningen föreslog bland annat att de nationella minoritetsspråken skulle lyftas ur de bestämmelser som gäller modersmålsundervisning och anges som ämne i skollagen.⁵ I betänkandet motiverades förslaget med att det är viktigt att skilja på ämnet modersmål och ämnet nationella minoritetsspråk eftersom ämnena enligt utredningens bedömning har olika syften. Ämnet ska inte bara ge eleverna möjlighet att utveckla kunskaper i och om språken utan också fungera som ett revitaliserande stöd för språken, ansåg utredningen. Vidare föreslog utredningen att undervisningstiden i nationella minoritetsspråk ska regleras i timplanen. Det

² SOU 2017:54. *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet*. Stockholm: Elanders.

³ SOU 2017:91. *Förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk*. Stockholm: Elanders.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

faktum att undervisningstiden inte är reglerad inom timplanen får allvarliga konsekvenser, enligt utredningen. Till exempel är omfattningen av den undervisning som erbjuds otillräcklig. Dessutom varierar omfattningen som erbjuds eleverna över landet, vilket gör tillgången olikvärdig. Ytterligare en konsekvens är att undervisningen inte sällan förläggs till obekväma tider. Utredningen bedömde att en minsta garanterad undervisningstid inom timplanen skulle ge stabilare grund för såväl elevernas språkutveckling som för språkens bevarande. Det skulle också skapa bättre förutsättningar för planering av undervisning och bidra till att höja ämnet status, enligt utredningens bedömning.⁶

Statliga utredningar som berör teckenspråk som modersmål

Utredningen *Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar*⁷ hade i uppdrag att se över och stärka kvaliteten i utbildningen för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Utredningen föreslog bland annat att rätten att läsa teckenspråk som modersmål stärks genom att teckenspråk likställs med de nationella minoritetsspråken i skolförfattningarna. Även SOU 2019:18 ställde sig bakom detta förslag.⁸

16.1.2 Granskningar som berör modersmålsundervisningen

Skolinspektionen presenterade resultaten från en granskning av undervisningen för elever med annat modersmål än svenska i en rapport 2010.⁹ Rapporten konstaterade att undervisning i modersmål i stor utsträckning bedrivs isolerat utan samverkan med övrig undervisning. Utveckling av modersmålet uppfattas inte som en angelägenhet för skolan som helhet utan som modersmålslärares eller föräldrarnas ansvar. Elevers kunskapsutveckling i ämnet modersmål följs sällan upp av skolans ledning. Myndigheten framhöll i

⁶ SOU 2017:91.

⁷ SOU 2016:46. *Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar*. Stockholm. Elanders.

⁸ SOU 2019:18.

⁹ Skolinspektionen. *Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska* (2010).

rapporten vikten av att flerspråkiga elevers erfarenheter och språkkunskaper tas till vara i undervisningen. Detta är betydelsefullt för elevernas kunskapsutveckling i olika ämnen men också för deras självkänsla och kulturella identitet.¹⁰

Granskning av modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk

Skolinspektionen genomförde 2019 en tillsyn av om huvudmän erbjuder och anordnar modersmålsundervisning i de fem nationella minoritetsspråken för elever i årskurserna 7–9.¹¹ Tillsynen visade på många brister. Bristerna handlar bland annat om att huvudmännen inte säkerställer att elever och vårdnadshavare får tydlig information om rätten till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk. I de flesta av de verksamheter som ingick i tillsynen saknades helt eller delvis information om de utökade rättigheter som gäller för de nationella minoritetsspråken. Myndigheten drog av de samlade iakttagelserna slutsatsen att det finns en risk att elever inte läser nationella minoritetsspråk, trots intresse för och behov av språket. Vidare konstaterade Skolinspektionen brister när det gäller undervisning i nationella minoritetsspråk som bedrevs genom fjärrundervisning hos samtliga av de tillsynade huvudmännen som anordnade modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk genom fjärrundervisning. Bristerna handlade till exempel om att det inte har funnits någon handledare i den lokal där eleven undervisats, att eleven som undervisats har befunnit sig i hemmet i stället för i skolan samt att undervisningen inte har bedrivits i realtid. Dessutom var de tekniska förutsättningarna bristfälliga, vilket gjorde att eleven och fjärrläraren inte kunde se varandra när undervisningen bedrevs.

¹⁰ Skolinspektionen. *Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska* (2010).

¹¹ Skolinspektionen. *Rätten till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i årskurserna 7–9* (2019).

16.2 Problem och behov av förändringar avseende svensk modersmålsundervisning

16.2.1 Kompetens

En viktig faktor för kvaliteten i undervisningen är tillgång till lärare med adekvat kompetens. Utredningen erfar dock att den svenska modersmålsundervisningen lider av tydliga brister i detta avseende. I samtal med huvudmän framkommer att modersmålslärare kan ha mycket begränsade kunskaper om det svenska skolsystemet liksom om läroplanens värdegrund. Dessutom kan kompetensen vara otillräcklig när det gäller att tolka och tillämpa kurs- och ämnesplaner.

Utredningen erfar att bedömning och betygssättning är ett utvecklingsområde. Betygssättning är myndighetsutövning och betygen har stor betydelse, till exempel vid antagning till gymnasieskolan. Det är därför angeläget att läraren har tillräcklig kompetens för att sätta betyg. Rektorn har det övergripande ansvaret för att personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter.¹² Det är också viktigt att läraren samverkar med andra lärare för att skapa en samsyn om hur betygsunderlag kan analyseras och värderas vid betygssättningen.¹³ För att sådan samverkan ska komma till stånd behöver modersmålslärarna ges möjlighet att träffa och samverka med andra lärare i ämnet. Även här ligger ansvaret på rektorn som behöver stimulera och skapa förutsättningar för sådan samverkan.

Utredningen har mött rektorer som tar ett mycket stort ansvar för modersmålslärares kompetensutveckling och skapar förutsättningar för samverkan mellan lärarna. Tyvärr har utredningen också sett exempel på motsatsen. Det förekommer att modersmålslärare varken får ta del av generella kompetensutvecklingsinsatser hos huvudmannen eller riktad kompetensutveckling utifrån modersmålslärares behov. I dessa fall finns en stor risk att läraren inte har den kompetens som krävs, vilket kan få konsekvenser i form av till exempel låg undervisningskvalitet och en icke rättvisande betygssättning.

¹² Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. (Lgr 22).

¹³ Skolverket. *Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om betyg och prövning* (2022), s. 18.

16.2.2 Tillgång till modersmålsundervisning

Bristande tillgång till lärare i ämnet modersmål är ett omfattande problem som får konsekvenser för tillgången till modersmålsundervisning. Huvudmän som utredningen har talat med vittnar om att bristen på lämpliga lärare¹⁴ ofta är orsaken till att elever inte ges möjlighet att delta i modersmålsundervisning. Vidare är den låga andelen legitimerade¹⁵ lärare mycket bekymmersam. Läsåret 2023/24 hade endast 34,1 procent av modersmållärarna i grundskolan lärarlegitimation. Andelen som var behöriga i ämnet modersmål kan vara ännu lägre. Det saknas nämligen information om hur många av modersmållärarna som är behöriga i ämnet modersmål.¹⁶

Modersmållärare är undantagna från kravet på legitimation och behörighet för icke tidsbegränsad anställning.¹⁷ I propositionen om legitimation för lärare och förskollärare¹⁸ anfördes praktiska skäl för undantaget. Regeringen ansåg det befogat att inte ställa upp krav på legitimation och behörighet för modersmållärare. Det är inte rimligt att ha en regel från vilken alltför många undantag måste göras, menade regeringen.¹⁹ Motivet för att undanta modersmållärare från legitimationskravet är förståeligt, givet bristen på lärare med rätt utbildning, men utredningen vill ändå framhålla att undantaget får konsekvenser. Incitamenten för att genomföra åtgärder som skulle kunna öka andelen modersmållärare med legitimation och behörighet blir låga till följd av undantaget. Ett tydligt tecken på det är att det finns begränsade möjligheter att utbilda sig till modersmållärare, eftersom få lärosäten anordnar utbildningen.²⁰

Vidare innebär undantaget att huvudmännen ser liten anledning att försöka hitta legitimerade lärare eller stimulera redan anställda

¹⁴ En huvudman är skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett språk endast om det finns en lämplig lärare. 5 kap. 10 § skolförordningen (2011:185).

¹⁵ Behörig att undervisa i ämnet modersmål är den som har avlagt en ämneslärarexamen eller en äldre lärarexamen, om examen omfattar modersmålet som ett ämne. En legitimerad lärare som har kompletterat sin utbildning med studier om minst 30 högskolepoäng i modersmålet är också behörig att bedriva undervisning i ämnet. Utöver examen och ämnesstudier krävs för behörighet också att läraren själv har det aktuella språket som modersmål. 2 kap. 34 § Förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

¹⁶ Skolverket redovisar endast hur stor andel av de tjänstgörande modersmållärarna i grundskolan som har behörighet för skolformen, inte hur stor andel som är behöriga i ämnet enligt inkommen uppgift från Skolverket 2024-08-09.

¹⁷ Prop. 2010/11:20. *Legitimation för lärare och förskollärare*.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, s. 41.

²⁰ SOU 2019:18, s. 156.

lärare att vidareutbilda sig.²¹ Det betonades i propositionen att möjligheten att anställa obehöriga och icke-legitimerade lärare ska användas med restriktivitet samt att huvudmannen ska ha gjort stora ansträngningar för att finna en utbildad lärare.²² Utredningen erfar dock att bestämmelsen, tvärtemot propositionens intentioner, inte används med restriktivitet. I de samråd som utredningen genomfört framkommer också uppfattningen att undantaget sänker ämnets status, vilket i sin tur kan minska motivationen att utbilda sig till modersmålslärare ytterligare.

Fjärrundervisning

Ett sätt att öka tillgången till modersmålsundervisning är att främja användningen av fjärrundervisning.²³ Genom att läraren vid fjärrundervisning kan befinna sig på annan plats än eleverna kan modersmålsundervisning komma till stånd även om läraren befinner sig i en annan kommun.²⁴ Genom användning av fjärrundervisning kan modersmålsundervisning därmed tillhandahållas för ett större antal berättigade elever. Utredningens bedömer att det finns en potential i fjärrundervisningen som inte utnyttjas i den utsträckning som hade varit möjlig.

I betänkandet *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål* framkom att möjligheten att bedriva fjärrundervisning var lågt utnyttjad.²⁵ Många skolhuvudmän såg de tekniska svårigheterna

²¹ Dock behöver huvudmännen anstränga sig för att hitta en lämplig lärare (5 kap. 10 § skolförordningen).

²² Prop. 2010/11:20.

²³ Fjärrundervisning definieras i skollagen som interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid (1 kap. 3 § skollagen 2010:800).

²⁴ Fjärrundervisning får anordnas i alla skolformer, givet att vissa förutsättningar är uppfyllda: Fjärrundervisning får bara användas om

1. det för viss undervisning inte finns någon lärare inom huvudmannens skolenhet som uppfyller kraven på legitimation och behörighet enligt 2 kap. 13 § skollagen och huvudmannen trots upprepade ansträngningar inte har lyckats anställa en sådan,

2. det, när det gäller integrerad samisk undervisning i grundskolan, inte finns någon lämplig lärare inom huvudmannens skolenhet som kan bedriva den integrerade samiska undervisningen och huvudmannen trots upprepade ansträngningar inte har lyckats anställa en sådan, eller

3. elevunderlaget för en viss skolenhet är så begränsat att ordinarie undervisning inom skolenheten leder till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för huvudmannen.

²⁵ SOU 2019:18.

som avgörande för att välja bort fjärrundervisning. Det finns anledning att anta att de tekniska svårigheterna inte upplevs som lika stora i dag efter att pandemin gjort det nödvändigt att utveckla de digitala färdigheterna inom många samhällssektorer, inte minst inom skolan. Trots det har utredningen mött skolhuvudmän som ännu inte utnyttjar möjligheten till fjärrundervisning och som samtidigt nekar berättigade elever modersmålsundervisning, även i lägen då det finns språkgrupper med minst fem berättigade elever i varje grupp.

16.2.3 Modersmålslärares arbetsvillkor

Modersmåls lärare har inte sällan problematiska arbetsvillkor. Utredningen kan konstatera flera problem efter samråd och skolbesök. Ett problem är den splittrade arbetssituation som många modersmåls lärare upplever. Lärarna för inte sällan en ambulerande tillvaro och kan behöva åka mellan flera skolor, ibland under samma arbetsdag. Andra problem handlar om att lärarna sällan har en egen arbetsplats på skolan där de kan planera sina lektioner, att undervisningen förläggs till lokaler som inte är ändamålsenliga för undervisning, att samverkan med lärare i andra skolämnen är begränsad eller obefintlig samt att tillgången till läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg är otillräcklig.

Vidare är undervisningsgrupperna ofta heterogena avseende såväl ålder som nivå av språkutveckling. Utredningen har besökt undervisningsgrupper där elever från årskurs 4 undervisas i samma grupp som elever från årskurs 9. I modersmålsundervisningen möts också elever med olika förkunskaper i modersmålet.²⁶ En undervisningsgrupp i ämnet modersmål kan därför ha elever med mycket skiftande erfarenhet av, och kunskaper i, det aktuella språket. Den potentiellt stora spridningen i undervisningsgruppen ställer höga krav på modersmåls lärarens förmåga att individanpassa modersmålsundervisningen så att elevernas olika behov av stöd och stimulans kan tillgodoses, vilket i sin tur kräver hög och adekvat kompetens.²⁷ Det är därför särskilt allvarligt att denna lärargrupp har en låg andel legitimerade lärare.

²⁶ SOU 2019:18 s. 94.

²⁷ SOU 2019:18 s. 95.

Slutligen är det för många modersmåls lärare svårt att få heltidstjänster, i synnerhet i mindre språk, vilket kan minska yrkets attraktivitet. Ibland kombineras modersmålsundervisning med studiehandledning i modersmålet. Det är en lösning som dels gör det möjligt att skapa heltidstjänster för modersmåls lärarna, dels tillgodoser behovet av studiehandledare. En annan fördel är att modersmåls läraren knyts närmare undervisningen i andra skolämnen genom funktionen som studiehandledare, vilket skapar förutsättning för en högre grad av integrering i skolans personalgrupp och övriga verksamhet. Denna möjlighet att skapa större tjänster för modersmåls lärare verkar dock utnyttjas i varierande grad.

16.2.4 Läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg

Tillgång till läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg har stor betydelse för modersmålsundervisningens kvalitet. Flera lärare, rektorer och huvudmän som utredningen har varit i kontakt med uppger att det är en utmaning att få tag på undervisningsmaterial, i synnerhet i mindre språk. Ofta skapar lärarna eget material, vilket kan ta mycket tid i anspråk. Särskilt för lärare som är nya i yrket, och kanske dessutom saknar pedagogisk utbildning, är det en stor utmaning.

Ett alternativ som prövats i olika kommuner är att importera undervisningsmaterial från de länder där språket talas. Det finns dock många problem med denna lösning. Utländskt undervisningsmaterial är utformat för ett annat skolsystem och oftast för en betydligt mer omfattande undervisning. Dessutom kan lärarna behöva välja ett material avsett för en yngre elevgrupp än lärarens egen för att innehållet inte ska bli för avancerat. Konsekvensen kan bli att innehållet uppfattas som barnsligt och svårt att identifiera sig med för eleverna. Ett ytterligare problem med undervisningsmaterial som är producerat i andra länder är att det kan ha ett innehåll som strider mot den svenska läroplanen, till exempel genom att förmedla antidemokratiska värderingar.

Rektorn har enligt läroplanen ett särskilt ansvar för att alla elever får tillgång till läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens

mål.²⁸ Enligt utredningens iakttagelser tar rektorerna i många fall inte det ansvaret utan det lämnas åt lärarna att skaffa fram det undervisningsmaterial som behövs. Det kan också vara svårt för rektorn att skaffa sig en uppfattning om innehållet i det material som används, till exempel på grund av att rektorn inte behärskar det aktuella språket. Denna bristande insyn innebär risker. I värsta fall kan följden bli att mycket olämpligt material används i den offentligt finansierade modersmålsundervisningen.

16.2.5 Krav på förkunskaper i modersmålet

Skollagen ställer krav på grundläggande kunskaper²⁹ i modersmålet för att en elev ska vara berättigad till modersmålsundervisning. Vad som avses med grundläggande kunskaper specificeras dock inte närmare i författningarna. Utredningen erfar att bestämmelsen om förkunskaper tolkas och tillämpas på olika sätt ute på skolorna. Konsekvensen blir att en viss nivå av kunskaper bedöms vara tillräcklig i en kommun, men inte i en annan. Skolorna går också till väga på olika sätt för att bedöma en elevs nivå av förkunskaper. Vissa kartlägger elevens kunskaper med hjälp av ett lokalt framtaget material. Andra låter alla elever som är berättigade, och önskar undervisning, börja utan att närmare undersöka deras förkunskaper. Utredningen anser att en sådan skiftande tillämpning är problematisk ur ett likvärdighetsperspektiv. Inte heller skolorna är nöjda. Vissa skolor som utredningen har besökt efterlyser ett nationellt framtaget material för bedömning av en elevs förkunskaper i modersmålet i syfte att uppnå en större likvärdighet.

²⁸ Lgr 11.

²⁹ 10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 § och 13 kap. 7 § skollagen och 5 kap. 7, 9–12 §§ skolförordningen. Kravet på goda kunskaper gäller inte de nationella minoritetsspråken.

16.2.6 Undervisningens förläggning och omfattning

Vanligtvis anordnas modersmålsundervisningen utanför den garanterade undervisningstiden³⁰, vilket ofta innebär att undervisningen förläggs efter skoldagens slut.³¹ Modersmålsundervisningen konkurrerar därmed med fritidsaktiviteter och umgänge med kamrater, vilket kan göra det mindre attraktivt att delta i undervisningen. Tidigare undersökningar har visat att just den sena tidpunkten var främsta skälet till att elever valde bort modersmålsundervisningen.³²

Förutom problemet med att undervisningen förläggs efter skoldagens slut är själva omfattningen av undervisningen ett bekymmer. Eftersom ämnet modersmål inte ingår i timplanerna finns ingen nationellt fastställd norm för undervisningstiden. Omfattningen av undervisningen i ämnet modersmål varierar därför i hög grad, vilket är problematiskt i relation till skollagens krav på likvärdighet. Eleverna som deltar i modersmålsundervisningen undervisas alla utifrån samma styrdokument och betygssätts utifrån samma betygskriterier. Genom att undervisningstiden varierar ges eleverna dock olika förutsättningar för att lyckas med sina studier. Avsaknaden av reglering i timplanerna innebär därmed att den nationella likvärdigheten inte kan säkerställas.³³

16.2.7 Uppföljning av modersmålsundervisningens kvalitet

Modersmålsundervisningens heterogena undervisningsgrupper ställer höga krav på modersmålslärares förmåga att individanpassa modersmålsundervisningen så att elevernas olika behov av stöd och stimulans kan tillgodoses. I vilken utsträckning detta sker finns det begränsad information om. Uppföljningen av modersmålsundervisningen är nämligen i många fall minst sagt bristfällig, erfar utredningen. Detta är anmärkningsvärt, inte minst mot bakgrund av de

³⁰ Modersmålsundervisningen får anordnas som språkval i grundskolan och specialskolan, som elevens val, inom ramen för skolans val, eller utanför den garanterade undervisningstiden (5 kap. 8 § skolförordningen).

³¹ Sveriges officiella statistik. *Grundskolan. Tabell 8 A. Elever i grundskola med undervisning i modersmål och svenska som andraspråk (SVA) läsåren 2018/19 – 2023/24* (2024).

³² SOU 2019:18.

³³ Enligt 1 kap. 9 § skollagen ska utbildningen vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas.

tydliga krav på uppföljning som finns i regleringarna.³⁴ Modersmålsundervisningen inkluderas ofta inte i resultatuppföljningen och blir inte en del av det systematiska kvalitetsarbetet. Den bild som framtonar är att modersmålsundervisningen på många sätt lever ett eget liv vid sidan av all annan verksamhet i skolan. En försvårande faktor som adderar till problemet är att undervisningen bedrivs på ett språk som rektorn i de flesta fall inte behärskar. Bilden bekräftas i tidigare granskningar³⁵. Sammantaget kan utredningen konstatera att det är oklart om modersmålsundervisningen bedrivs i enlighet med styrdokumentet och om den genomförs med godtagbar kvalitet.

16.2.8 Kravet på minst fem elever

En huvudman är skyldig att anordna undervisning i ett språk endast om minst fem elever som är berättigade till undervisning i språket som modersmål önskar sådan undervisning.³⁶ Begränsningen i huvudmannens skyldighet gynnar elever som ingår i en huvudmans organisation där många elever önskar modersmålsundervisning i samma språk. På motsvarande sätt missgynnas elever som får sin undervisning hos en huvudman där få elever önskar modersmålsundervisning i ett språk. I praktiken innebär detta att elever som ingår i en större huvudmans organisation, till exempel större kommuner, har bättre chans att få sitt önskemål tillgodosett än elever som ingår i en liten huvudmans organisation, till exempel kommuner i glesbygd. På liknande sätt ökar sannolikheten att en elev ska få sitt önskemål tillgodosett om en elev önskar modersmålsundervisning i ett språk med många talare i Sverige, till exempel arabiska.

Det finns ingenting som hindrar att huvudmän erbjuder undervisningen i ett språk även om färre elever än fem önskar undervisning i det aktuella språket. Utredningen kan dock konstatera, efter skolbesök och samråd med skolhuvudmän, att fem elever blivit en norm. Problematiken har uppmärksammats tidigare. I SOU 2019:18

³⁴ Som pedagogisk ledare har rektorn det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Rektorn ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen och betygskriterierna/kriterierna för bedömning av kunskaper. Vidare ansvarar huvudmannen för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra bestämmelser (2 kap. 8 § skollagen).

³⁵ Se till exempel SOU 2019:18.

³⁶ 10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 § och 13 kap. 7 §, 16 kap. 19 §, 18 kap. 19 § skollagen.

föreslogs att begränsningen i huvudmannens skyldighet, alltså att minst fem elever ska önska undervisningen, tas bort.

16.2.9 Modersmålsundervisning för ensamkommande barn

Många asylsökande barn och ungdomar som kommer till Sverige utan vårdnadshavare, så kallade ensamkommande barn, har enligt gällande regelverk inte rätt till modersmålsundervisning eftersom ett av kraven för sådan undervisning är att språket är dagligt umgängesspråk i hemmet.³⁷ Ensamkommande barn placeras vanligen i familjehem eller HVB-hem (hem för vård eller boende) och där är barnets modersmål oftast inte dagligt umgängesspråk. Barn och unga som är adopterade har däremot rätt till undervisning i modersmål trots att deras modersmål vanligtvis inte är dagligt umgängesspråk i hemmet.

Utredningen *Fler elever ska nå behörighet till gymnasiet*³⁸ konstaterade att det saknas skäl för att göra skillnad på adopterade barn och ensamkommande barn avseende rätten till modersmålsundervisning och föreslog därför att även ensamkommande barn och ungdomar skulle ges rätt till modersmålsundervisning. Samma bedömning gjordes i SOU 2019:18.

16.2.10 Svenskt teckenspråk som modersmål

Enligt språklagen ska den som är döv eller hörselskadad, och den som av andra skäl har behov av teckenspråk, ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda det svenska teckenspråket.³⁹ För svenskt teckenspråk som modersmål gäller samma bestämmelser som för övriga modersmål. Döva och hörselskadade elever kan därmed få modersmålsundervisning i svenskt teckenspråk endast om språket är föräldrarnas modersmål.⁴⁰ De flesta av dessa elever har emellertid hörande föräldrar som inte har svenskt teckenspråk som sitt modersmål. Dessa elever har därmed inte rätt till modersmålsundervisning,

³⁷ 10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 § och 13 kap. 7 §, 16 kap. 19 §, 18 kap. 19 § skollagen.

³⁸ SOU 2017:54.

³⁹ Språklagen (2009:600).

⁴⁰ En elev som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska ska enligt skollagen erbjudas modersmålsundervisning i detta språk om språket är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet, och eleven har grundläggande kunskaper i språket (10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 § och 13 kap. 7 § skollagen).

eftersom svenskt teckenspråk inte är dagligt umgängesspråk i hemmet.⁴¹

Kurs- och ämnesplaner

Det finns inga särskilda kurs- och ämnesplaner för svenskt teckenspråk som modersmål. Undervisningen bedrivs i stället utifrån de generella kurs- och ämnesplanerna för ämnet modersmål. Dessa fungerar dock mindre bra för undervisning i svenskt teckenspråk som modersmål.⁴²

16.3 Utredningens slutsatser

Utredningen har inte haft i uppdrag att göra en allmän översyn av modersmålsundervisningen Sverige. Inte heller har det ingått i uppdraget att lägga förslag på förbättring av densamma, om behov skulle föreligga. Det har dock inte varit möjligt att bortse från de brister gällande kvalitet, tillgång och likvärdighet som denna och tidigare utredningar och granskningar har kunnat konstatera. Utredningen gör därför bedömningen att flera åtgärder är nödvändiga för att komma till rätta med dessa brister (se vidare kapitel 17).

⁴¹ 10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 § och 13 kap. 7 § skollagen.

⁴² Enligt samråd med SPSM.

17 Modersmålsundervisning – utredningens sammanfattande analys och slutsatser

I detta kapitel redogörs för utredningens sammanfattande analys och slutsatser utifrån utredningens uppdrag att analysera om, och i så fall hur, deltagande i modersmålsundervisning påverkar elevers integration, studieresultat och kunskapsutveckling i svenska språket i olika stadier och skolformer. Analysen och slutsatserna ges mot bakgrund av betänkandets sammanställningar och samlade empiri som presenterats i kapitlen 10–16. Kapitlet avslutas med utredningens bedömning av vilka åtgärder som behövs för att stärka kvaliteten och likvärdigheten i modersmålsundervisningen.

17.1 Utredningens analys och slutsatser

Som underlag för analysen har utredningen gått igenom befintlig forskning inom området och låtit genomföra en registerstudie av officiell statistik med relevans för uppdraget. Varken forskningsgenomgången eller registerstudien ger dock några entydiga svar. Ett rimligt antagande, med utgångspunkt i forskning om flerspråkighet och andraspråksutveckling, är att modersmålsundervisning skulle kunna vara gynnsam för elevers språk- och kunskapsutveckling generellt. Få studier har dock fokuserat på samband mellan modersmålsundervisning i en svensk kontext och elevers integration, studieresultat och kunskapsutveckling i svenska språket.¹ Antagandet förblir därför ett antagande. Utredningens re-

¹ När det gäller samband mellan den svenska modersmålsundervisningen och integration har utredningen inte funnit någon studie som undersökt detta (utöver de aspekter av integration som utgörs av studieresultat och kunskapsutveckling i svenska).

gisterstudie visar, efter kontroll för vissa bakgrundsvariabler², att elever som har deltagit i modersmålsundervisning generellt sett presterar bättre i skolan (se kapitel 15). Om det beror på själva modersmålsundervisningen går inte att slå fast då det finns så många andra icke observerbara faktorer som spelar in och som skulle kunna ha betydelse för studieresultaten. Sådana faktorer kan till exempel vara elevers studiemotivation och studieförutsättningar i övrigt.

Utredningen har också haft i uppdrag att föreslå åtgärder för att säkerställa att modersmålsundervisningen inte inverkar negativt på elevers integration eller kunskapsutveckling i svenska språket. Utredningen presenterar inte några sådana förslag eftersom negativ inverkan inte har kunnat påvisas, varken i forskning eller i registerstudien. Även om det inte går att slå fast något kausalt samband mellan deltagande i modersmålsundervisning och studieresultat, kunskapsutveckling i svenska språket och integration så tyder resultaten från registerstudien på att oron över negativa effekter är obefogad. Den elevgrupp som deltar i modersmålsundervisning är inte, åtminstone inte i genomsnitt, en elevgrupp som kan bedömas som lågpresterande. De som deltar klarar sig generellt sett bättre än de som inte deltar, utifrån de utfallsmått som har ingått i registerstudien.³

En fråga som måste ställas i sammanhanget är om det är rimligt att förvänta sig att deltagande i modersmålsundervisning ska kunna påverka något annat än själva modersmålet. Om en elev deltar i modersmålsundervisning blir eleven förhoppningsvis bättre på sitt modersmål och detta skulle kunna vara gott nog. Få, om ens några, andra skolämnen finns till som instrument för att utveckla kunskaperna i ett *annat* skolämne.

Som beskrivits i kapitel 11 ska modersmålsundervisningen enligt styrdokumentet uppfylla flera olika syften. Dels ges den ett värde i sig och ska ge elever möjlighet att utveckla sina kunskaper i och om modersmålet, dels ses den som ett instrument för språkutveckling och lärande i olika skolämnen och förväntas därmed bidra till integration. Alla dessa olika syften är vällovliga men mängden syften gör helheten svår att uppnå, särskilt med tanke på den ringa tid som

² De bakgrundsvariabler utredningen kontrollerat för är till exempel kön, föräldrars utbildningsnivå och betyg i årskurs 6. För en mer utförlig beskrivning av de bakgrundsvariabler som utredningen kontrollerat för, se avsnitt 15.2.1 i kapitel 15.

³ Detta resultat gäller efter att kontrollerat för olika typer av bakgrundsvariabler genomförts. Se kapitel 15.

modersmålsundervisningen i dagsläget har till sitt förfogande.⁴ Utredningen ser därför behov av prioritering och renodling. Ett sätt att renodla är att låta utveckling av kunskaper i och om modersmålet vara det primära syftet med undervisningen. Då värderas modersmålsundervisningen i relation till dess betydelse för individen och till de samhälleliga värden som ligger i flerspråkighet. För individen kan det innebära stärkt identitet, ökad kulturell förståelse och förbättrade karriärmöjligheter. För samhället har flerspråkigheten betydelse för konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt⁵ samtidigt som den kan bidra till att stärka internationella relationer. Framför allt ger betoningen av modersmålsundervisningens värde i sin egen rätt en signal om att samhället värderar den mångfald av språk som nationella och andra minoriteter bidrar med. Detta synsätt stämmer också överens med intentionerna i den svenska språklagen (2009:600) som bland annat syftar till att värna den språkliga mångfalden i Sverige och den enskildes tillgång till språk. Enligt språklagen ska den som har ett annat modersmål ges möjlighet att utveckla och använda sitt modersmål. Modersmålsundervisningen omnämns särskilt i förarbetena till lagen.⁶

Syftet att bidra till utveckling av kunskaperna i svenska språket och i övriga skolämnen och därmed bidra till integration är synnerligen angeläget. Frågan är om det är just modersmålsundervisningen som kan uppfylla det eller om det bättre hanteras inom ramen för studiehundledning på modersmålet. Utredningen har inte haft i uppdrag att studera studiehundledningen på modersmålet men kan ändå konstatera att det här finns en potential att åstadkomma just det som efterfrågas. När elever har möjlighet att få förklaringar och stöd på sitt modersmål, kan de bättre ta till sig komplexa begrepp inom olika ämnen, även om de ännu inte behärskar svenska fullt ut. Detta minskar risken för att bristande kunskaper i svenska blir ett hinder för att lära sig själva ämneskunskaperna och bidrar därmed både till akademisk framgång och social integration.

Om det fortsatt är regeringens önskan att få svar på frågan om vilka effekter deltagande i modersmålsundervisning har när det gäller

⁴ Ämnet modersmål ingår inte i timplanen och undervisningstiden är därför inte reglerad. Utredningen erfar att en vanlig omfattning är 40–60 minuter/vecka men eftersom undervisningen inte är reglerad kan omfattningen vara betydligt mindre i vissa fall.

⁵ Se till exempel European Commission, ELAN, *Effects on the European Economy of Shortages of Foreign Language Skills in Enterprise* (2006). Habib, I B. Multilingual Skills provide Export Benefits and Better Access to New Emerging Markets. *Sens public*, 2011, 10, s. 1–27.

⁶ Prop. 2008/09:153. *Språk för alla – förslag till språklag*, s. 43.

integration, studieresultat och kunskapsutveckling av svenska språket, krävs ytterligare forskning. Sådan forskning måste i så fall utformas och designas så att det blir möjligt att svara på frågan och ges de förutsättningar som krävs för ett framgångsrikt genomförande. Även förutsättningarna för Statens skolverk (Skolverket) att genomföra uppföljning och utvärdering av modersmålsundervisningen bör förbättras, bland annat genom utökade möjligheter att samla in statistik på individnivå (se vidare avsnitt 17.4.3 nedan).

Slutligen vill utredningen framhålla att med de syftesskrivningar som i dag gäller, och det regelverk som nu styr modersmålsundervisningen, är det helt oacceptabelt att det finns så stora brister när det gäller kvalitet, tillgång och likvärdighet. I det följande pekar utredningen på möjliga åtgärder för att komma till rätta med dessa brister (för en bakgrund till behov av förändring, se kapitel 16).

17.2 Åtgärder för att främja kvalitet och likvärdighet i modersmålsundervisningen

Utredningen lämnar förslag endast inom de områden som pekats ut i direktiven. Övriga slutsatser från utredningsarbetet förmedlas genom bedömningar. Dessa presenteras i avsnitt 17.4. Bedömningarna är alltså inte skarpa förslag med tillhörande författningsförslag utan områden som utredningen bedömer bör undersökas närmare för att uppnå de resultat som utifrån uppdraget framstår som väsentliga.

Utredningen har valt att också hänvisa till förslag från den tidigare utredningen om modersmålsundervisning som presenteras i betänkandet *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål* (SOU 2019:18). Utredaren hade bland annat i uppdrag att kartlägga behovet av åtgärder när det gäller undervisningen i modersmål och studiehandledningen på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer.⁷ I betänkandet presenterades en rad angelägna förslag och bedömningar. Utredningen ser inget behov av att upprepa dessa men instämmer i att det finns behov av åtgärder för att främja likvärdighet och kvalitet. Särskilt angelägna är de förslag och bedömningar ur SOU 2019:18 som återges i punktform nedan. För

⁷ Kommittédirektiv U2018:38. *Modersmål och studiehandledning på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer.*

en utförlig beskrivning av innebörden i dessa, och skälen för förslagen och bedömningarna, hänvisar utredningen till SOU 2019:18.

- Ämnet modersmål ska regleras i timplanerna.
- Elever som kommer till Sverige utan vårdnadshavare ska ha rätt till undervisning i modersmål.
- Fjärrundervisningen bör utvecklas.
- Regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att ta fram ett material till stöd för bedömning av en elevs förkunskaper i modersmålet.
- Rätten till undervisning i svenskt teckenspråk som modersmål ska utökas.

17.3 Åtgärder för att främja nyanlända elevers kunskapsutveckling genom studiehandledning på modersmålet

Utredningen vill särskilt lyfta fram ett förslag som presenterades i SOU 2019:18, nämligen stärkt rätt till studiehandledning på modersmålet. Som nämns i avsnitt 17.1 ser utredningen att just studiehandledning på modersmålet kan vara en betydelsefull åtgärd för att främja nyanlända elevers kunskapsutveckling i svenska, övriga skolämnen och integration. Enligt nuvarande regleringar saknas rätten till studiehandledning på modersmålet i vissa skolår. Utredningen anser att studiehandledning på modersmålet är en så betydelsefull stödåtgärd att den bör tillförsäkras alla elever som har behov av den.

17.3.1 Förstärkt rätt till studiehandledning på modersmål för nyanlända elever

Bedömning: En nyanländ elev som har tagits emot inom skolväsendet i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan bör få studiehandledning på modersmålet i samtliga skolår om det inte är uppenbart obehövligt. En ändring med denna innebörd bör införas i 3 kap. 12 i § skollagen (2010:800).

Skälen för utredningens bedömning

Rätten till studiehandledning är reglerad i 3 kap. 12 i § skollagen och innebär att nyanlända elever som har tagits emot inom skolväsendet i högstadiet i grundskolan, anpassade grundskolan eller specialskolan ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövligt. Studiehandledning på modersmålet är en viktig insats för att förbättra nyanlända elevers kunskapsutveckling och öka måluppfyllelsen. Till skillnad från modersmålsundervisning, som det är frivilligt för eleven att delta i, är studiehandledning på modersmålet en stödåtgärd som ska ges till de som har behov av den. Genom denna stödåtgärd kan elever som har ett annat modersmål än svenska få hjälp på sitt modersmål för att bättre förstå undervisningens innehåll. Syftet är att eleverna ska få möjlighet att tillgodogöra sig ämneskunskaper trots att deras svenska språkkunskaper inte är tillräckligt utvecklade än. Studiehandledningen kan ges i olika ämnen och hjälper eleverna att klara av skolans krav, samtidigt som den kan bidra till deras språkutveckling i både modersmålet och svenska. Åtgärden bör komma alla nyanlända elever till del, inte enbart elever i högstadiet. Utredningen anser att bestämmelsen därför bör ändras så att rätten till studiehandledning på modersmålet inkluderar nyanlända elever i alla skolår i grundskolan, anpassade grundskolan och specialskolan.

17.4 Kompletterande åtgärder

Utöver de förslag och bedömningar ur SOU 2019:18 som omnämns ovan ser utredningen behov av kompletterande åtgärder. Dessa återges nedan.

17.4.1 Stärkt tillgång till modersmålsundervisning genom nationell samordning

Bedömning: Regeringen bör utreda möjligheten att främja tillgången till modersmålsundervisning genom nationell samordning.

Skälen för utredningens bedömning:

Bristen på lämpliga lärare⁸ är ofta orsaken till att elever inte ges möjlighet att delta i modersmålsundervisning. Det är en otillfredsställande situation och därför behövs olika typer av satsningar för att öka tillgången till modersmålslärare.

Utredningen har noterat att tillgången till modersmålslärare skiftar över landet. I vissa kommuner är tillgången god, medan andra kommuner brottas med en betydande brist. Behoven i olika språk kan också skilja stort mellan kommunerna. Denna variation talar för behovet av en nationell samordning av modersmålsundervisningen så att tillgången till modersmålsundervisning blir mer likvärdig över landet.

En nationell samordning skulle också kunna göra det möjligt för elever att få tillgång till modersmålsundervisning även i de fall färre än fem elever önskar modersmålsundervisning i ett språk hos en huvudman.⁹ Utredningen förordar samordning i stället för alternativet att ta bort begränsningen i huvudmannens skyldighet om minst fem elever som föreslogs av SOU 2019:18.

Den nationella samordningen skulle till exempel kunna bestå av en nationell plattform genom vilken en huvudman kan beställa modersmålsundervisning. Det skulle öka tillgången väsentligt, enligt utredningens bedömning. Den närmare utformningen av och ansvaret för en sådan nationell samordning måste utredas vidare.

⁸ En huvudman är skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett språk endast om det finns en lämplig lärare. 5 kap. 10 § skolförordningen (2011:185).

⁹ En huvudman är skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett språk endast om minst fem elever som ska erbjudas modersmålsundervisning i språket önskar sådan undervisning. 5 kap. 10 § skolförordningen.

17.4.2 Granskning av modersmålsundervisningens kvalitet

Bedömning: Regeringen bör ge Statens skolinspektion i uppdrag att granska modersmålsundervisningens kvalitet utifrån olika aspekter.

Skälen för utredningens bedömning

Det finns tydliga krav på uppföljning av skolans resultat och undervisningens kvalitet i bestämmelserna. Trots detta visar tidigare granskningar att uppföljningen av modersmålsundervisningen är bristfällig.¹⁰ Modersmålsundervisningen ingår ofta inte i resultatuppföljningen och blir inte en del av det systematiska kvalitetsarbetet. Det är därför angeläget att modersmålsundervisningen inkluderas i de granskningar som Statens skolinspektion (Skolinspektionen) genomför av huvudmännens och rektorernas systematiska kvalitetsarbete.

Bristande tillgång till undervisningsmaterial är ett problem i modersmålsundervisningen, erfar utredningen. Dessutom finns indikationer på brister när det gäller innehåll och kvalitet i det material som används. Därför är en granskning av de läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som används i modersmålsundervisningen angelägen.

En annan viktig faktor för kvalitet i undervisningen är tillgång till lärare med adekvat utbildning och kompetens. Utredningen erfar dock att modersmålsundervisningen lider av tydliga brister i detta avseende. Det är därför angeläget att Skolinspektionen granskar huvudmännens arbete med att rekrytera adekvat kompetens.

Även skolornas arbete med bedömning och betygssättning bör granskas. Betygssättning är myndighetsutövning och betygen har stor betydelse som urvalsinstrument vid ansökan till gymnasieskolan. Att arbetet med betygssättning genomförs i enlighet med bestämmelserna och på ett för eleven rättssäkert sätt är därför ett viktigt granskningsfokus. Även modersmålslärares möjlighet att samverka med andra lärare för att skapa en samsyn om hur betygs-

¹⁰ Skolinspektionen. *Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska* (2010).

underlag kan analyseras och värderas vid betygssättningen bör ingå i granskningen.

17.4.3 Förbättrade förutsättningar för uppföljning, utvärdering och forskning

Bedömning: Regeringen bör ge Statens skolverk möjlighet att utöka statistikinsamlingen. Detta för att skapa bättre förutsättningar för myndighetens uppföljning och utvärdering av modersmålsundervisningen gällande tillgång, kvalitet och resultat. En utökad statistikinsamling skulle också underlätta kausala studier av modersmålsundervisningens effekter. Vidare bör Statens skolverk ges i uppdrag att samla in sådan statistik.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har inte kunnat slå fast några kausala samband, dvs. orsakssamband, mellan modersmålsundervisning och utredningens tre analysområden studieresultat, kunskapsutveckling i svenska språket och integration. För att kunna etablera sådana samband krävs experimentella och longitudinella studier som är specifikt designade för detta ändamål. Att genomföra sådana studier har inte varit möjligt inom de ramar som utredningen har haft att förhålla sig till (se avsnitt 17.1 och kapitel 15).

Om det fortsatt är regeringens önskan att få svar på frågan om vilka effekter deltagande i modersmålsundervisning har behöver förutsättningarna för att genomföra sådana effektstudier förbättras. För att kunna analysera effekter av deltagande i modersmålsundervisning på ett sätt som ger stark evidens krävs registerdata över elever på individnivå. Den befintliga statistiken är dock otillräcklig i relation till detta syfte. I dag samlas statistiken endast in och publiceras på gruppnivå och det går alltså inte att följa individer utifrån deltagande i modersmålsundervisning i de befintliga registren. Det enda som finns att tillgå i dag är uppgifter om deltagande och resultat i modersmålsundervisning i register över betyg i årskurs 6 och 9. Förutsättningarna både för Skolverkets egen uppföljning och utvärdering av modersmålsundervisningen, och för andra studier och

forskning, skulle avsevärt stärkas om uppgifter samlades in på individnivå och för varje årskurs. Sådan statistikinsamling är därför angelägen. Av detta skäl bör Skolverket ges möjlighet att utöka den statistik som samlas in gällande modersmålsundervisningen. I arbetet med att identifiera vilka individuppgifter som behöver samlas in kan Skolverket med fördel samråda med annan lämplig aktör, till exempel Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

Enligt gällande bestämmelser är det dock inte möjligt att samla in statistik om modersmålsundervisning på individnivå. Det beror på att uppgifter om en elevs modersmål samtidigt kan avslöja etnisk ursprung och religiös tillhörighet och därmed räknas som en känslig personuppgift. Som huvudregel är det förbjudet att behandla känsliga personuppgifter men undantag får göras om det följer av föreskrifter som regeringen meddelar.¹¹ För att Skolverket ska kunna samla in uppgifter på individnivå krävs därför författningsändringar¹² som medger sådan statistikinsamling.

Konsekvenser av undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter bör dock noga analyseras och hanteringen av risker i förhållande till mänskliga rättigheter bör utredas vidare.

¹¹ Dataskyddsförordningen (GDPR); 15 § lag (2001:99) om den officiella statistiken. 3 § förordning (2018:1366) om sökbegränsningar vid behandling av personuppgifter i vissa utbildningsformer och i viss verksamhet hos kommuner.

¹² Det författningsstöd som skulle göra det möjligt för Skolverket att samla in och behandla de uppgifter som behövs för uppdragets genomförande finns i bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. I bilagan finns redan en liknande bestämmelse för Skolverket rörande hälsa: ”För framställning av statistik över Skolväsende och barnomsorg får personuppgifter enligt 8 § behandlas som avser hälsa för elever i anpassad grundskola, specialskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning.”

18 Konsekvensbeskrivning

I detta kapitel redogörs för konsekvenserna av utredningens förslag. Vilka konsekvenser som ska beskrivas framgår dels av kommittéförordningen (1998:1474), dels av utredningens direktiv (dir. 2023:175).

18.1 Krav på konsekvensanalysen

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas i utredningens betänkande. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Enligt utredningens direktiv ska utredaren redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av betänkandets förslag. Organisations- och pedagogiska konsekvenser av förslagen ska också redovisas. Förslagen ska analyseras utifrån det nationella jämställdhetspolitiska målet, där ett delmål är jämställd utbildning. Utredaren ska vidare redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), FN:s konvention om

rättigheter för personer med funktionsnedsättning, Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk samt principen om icke-diskriminering. Utredaren ska även i sitt arbete i övrigt beakta ett barnrätts-, ungdoms- och funktionshinderperspektiv. Utredaren ska vidare beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhälls-ekonomiska effekterna av förslagen, inklusive den nuvarande ordningen (det s.k. nollalternativet). Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas, liksom skälen till att de har valts bort.

18.2 Problemen, förslag till lösningar och alternativa lösningar

Statens skolverk (Skolverket) redovisade 2022 på uppdrag av regeringen en bred översyn av svenskämnen.¹ I redovisningen framkom att det finns brister i regleringen av utbildningen i svenska som andraspråk samt i utbildningens kvalitet och likvärdighet. Bristerna handlar bland annat om att kursplanen för svenska som andraspråk inte är anpassad till elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket. I syfte att åtgärda detta problem har utredningen haft i uppdrag att analysera och föreslå hur behoven hos elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket kan tillgodoses, antingen genom införande av grundläggande svenska i en egen kursplan eller genom en ny del i den befintliga kursplanen för ämnet svenska som andraspråk. Skolverket konstaterade också brister när det gäller bedömningen av vilka elever som ska läsa svenska som andraspråk. Bedömningen görs ibland på oklara grunder och utgår inte alltid ifrån elevernas behov. I utredningens direktiv skriver regeringen att det finns skäl att undersöka hur behovsbedömningen kan bli mer träffsäker och likvärdig så att elever i högre utsträckning läser enligt den kursplan som bäst gynnar deras språk- och kunskapsutveckling. Utredningen har därför getts uppdraget att föreslå hur det ska förtydligas vilka elever som bör läsa svenska, svenska som

¹ Skolverket. *Redovisning av uppdrag om översyn av svenskämnen* (2022).

andraspråk respektive grundläggande svenska² samt hur behovsbedömningen kan bli mer träffsäker och likvärdig.

Utredningen har också haft i uppdrag att analysera behovet av ändringar i bestämmelserna i skollagen och gymnasieförordningen om gymnasieexamen så att betyg på sådana nivåer i svenska och svenska som andraspråk som motsvarar varandra inte samtidigt kan ingå i en examen. Bakgrunden är riksdagens beslut om ändringar i skollagen i enlighet med förslagen i propositionen *Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla eleverns kunskaper*.³ Ändringarna innebär bland annat att kursbetyg ska ersättas av ämnesbetyg i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Bestämmelserna om ämnesbetyg har trätt i kraft men de ska tillämpas först på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025. Att ämnesbetyg införs innebär att ett slutligt betyg ska sättas först efter avslutade studier i ämnet i stället för efter varje avslutad kurs. Ett betyg på en högre nivå i ett ämne ska ersätta betyg som en elev tidigare har fått på underliggande nivåer i ämnet.⁴

Utredningen har även haft i uppdrag att se över modersmålsundervisningen i syfte att den inte negativt ska påverka integrationen, elevernas studieresultat eller elevernas kunskapsutveckling i svenska språket och vid behov föreslå åtgärder för att säkerställa att modersmålsundervisningen inte har sådana effekter. Eftersom utredningen inte funnit några negativa effekter, och därmed inte lägger några förslag på detta område, finns inte heller några konsekvenser att redovisa.

18.2.1 Utredningens förslag till lösningar och alternativa lösningar

Grundläggande svenska som andraspråk

För att stärka möjligheterna för nyanlända att lära sig svenska språket föreslås att det i ämnet svenska som andraspråk för de obligatoriska skolformerna ska införas nya kursplaner som avser grundläggande svenska som andraspråk. Skälet är att det finns ett tydligt behov av kursplaner som är anpassade för nybörjare i svenska språket,

² Utredningen har valt att i stället använda namnet grundläggande svenska som andraspråk.

³ Prop. 2021/22:36. *Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla eleverns kunskaper*.

⁴ 15 kap. 22 § skollagen (2010:800).

eftersom nuvarande kursplaner inte möter behoven hos dessa elever. Skolverket föreslås därför få i uppdrag att utforma respektive lämna förslag på särskilda kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk som är anpassade för respektive obligatorisk skolform. Kursplanerna ska även kunna användas inom gymnasieskolans introduktionsprogram samt, under vissa förutsättningar, inom anpassade gymnasieskolan. Kursplanerna för grundläggande svenska som andraspråk ska ingå i ämnet svenska som andraspråk för respektive skolform. Kursplanerna ska rikta sig till nybörjare i det svenska språket. (kap. 8 förslag 8.1.1). En tvåårig tidsgräns ska också införas i de obligatoriska skolformerna för hur länge en elev får ges undervisning enligt kursplanerna för grundläggande svenska som andraspråk. För elever som följer kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk inom gymnasieskolans introduktionsprogram och inom anpassade gymnasieskolan ska det inte finnas någon tidsgräns. (kap. 8 förslag 8.1.2). Betyg i ämnet svenska som andraspråk ska inte sättas för den elev som följer en kursplan för grundläggande svenska som andraspråk (kap. 8 förslag 8.1.3). Elever som läser grundläggande svenska som andraspråk inom ämnet svenska som andraspråk i grundskolan, sameskolan och specialskolan ska heller inte delta i nationella prov i ämnet (kap. 8 förslag 8.1.4).

Alternativa lösningar

Utredningen har övervägt om grundläggande svenska som andraspråk i stället ska integreras i befintliga kursplaner i svenska som andraspråk men bedömt att separata kursplaner är ett bättre alternativ eftersom det leder till ökad tydlighet. Med denna konstruktion får kursplanerna i grundläggande svenska som andraspråk ett eget innehåll som i sin helhet formuleras direkt för målgruppen nybörjare i svenska språket.

Utredningen har även övervägt alternativet att ge grundläggande svenska som andraspråk ett mer omfattande syfte och föreslå en kursplan som leder till en högre kunskapsnivå. Fördelen med att låta skillnaden i kunskapsnivå mellan de olika kursplanerna vara relativt liten är att det underlättar elevens möjligheter att direkt efter övergången till kursplanen för svenska som andraspråk nå ett godkänt betyg i svenska som andraspråk. Om skillnaden är stor kommer

elever efter övergången i stället att ha förhållandevis långt kvar till att nå ett godkänt betyg i svenska som andraspråk. Utredningen har ändå kommit fram till att det finns betydande nackdelar med att låta grundläggande svenska som andraspråk syfta till en högre kunskapsnivå. Skillnaderna mellan kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk och kursplanen för svenska som andraspråk skulle bli mindre påtagliga om grundläggande svenska som andraspråk hade ett mer omfattande innehåll och syftade till att ge en högre nivå av kunskaper. Dessutom skulle elever behöva flera år för att tillägna sig sådana mer omfattande kunskaper. Utredningen menar att en elev endast under en begränsad tid bör ges undervisning i grundläggande svenska som andraspråk och att innehållet därför inte bör vara alltför omfattande. Sammantaget menar utredningen att det finns goda skäl för att grundläggande svenska som andraspråk endast ska ge basala kunskaper i svenska. Detta vägval förutsätter dock medvetna åtgärder och betydande ansträngningar för att underlätta elevers övergång mellan kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk och kursplanen för svenska som andraspråk. Det är också av största vikt att läraren även efter övergången planerar och genomför undervisningen utifrån elevernas individuella förutsättningar. Andraspråkstalande elevers behov behöver tillgodoses genom hela utbildningssystemet.

Vidare har utredningen övervägt om en tidsgräns för hur länge en elev får ges undervisning i grundläggande svenska som andraspråk bör införas även för gymnasieskolans introduktionsprogram. Utredningen har dock bedömt att en tidsgräns inom dessa program inte är ändamålsenlig och en sådan harmonierar inte heller med regleringarna avseende introduktionsprogrammen i övrigt. En viktig skillnad mellan de obligatoriska skolformerna och gymnasieskolan är att det inom gymnasieskolan är eleven själv som väljer svenskämne. Det är alltså inte rektorn som beslutar om en elevs undervisning i svenska som andraspråk eller om hur länge en elev kan läsa ämnet. Att införa en tidsgräns för en del av grundskoleämnet svenska som andraspråk, som rektorn blir ansvarig för att hålla, är mot denna bakgrund inte lämpligt. Det finns även andra skillnader i regleringarna som talar för att tidsgränsen inte bör gälla elever inom introduktionsprogrammen. Till skillnad från de obligatoriska skolformerna, där det finns timplaner som anger vilka ämnen som ska ingå i utbildningen, är det inom introduktionsprogrammen den enskilda

elevens behov och förutsättningar som ska vara utgångspunkt för innehållet i utbildningen. Det finns också särskilda bestämmelser för bedömning av nyanlända elevers kunskaper⁵ inom introduktionsprogrammet språkintröduktion som tillsammans med regleringen om den individuella studieplanen⁶ gör en tidsgräns obehövlig.

Utredningen har också övervägt att betyg ska sättas i grundläggande svenska som andraspråk med utgångspunkt i betygs-kriterier som utformats särskilt för grundläggande svenska som andraspråk. Utredningen bedömer dock att betyg i grundläggande svenska som andraspråk inte skulle vara ändamålsenligt för målgruppen, eftersom betyg ger begränsad information om elevens andraspråksutveckling och därmed inte tjänar något tydligt syfte. Dessutom kan ett sådant betyg inte ge behörighet⁷ eller användas för urval till ett nationellt program i gymnasieskolan. Kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk är tänkt att ingå i ämnet svenska som andraspråk. I kraven för behörighet till gymnasieskolan ingår att ha godkänt betyg i ämnena svenska eller svenska som andraspråk. Om betyg sätts i grundläggande svenska som andraspråk skulle ett godkänt sådant betyg kunna tolkas som att det likställs med ett betyg i svenska som andraspråk och därmed kunna ge gymnasiebehörighet. Denna risk för missförstånd undviks om betyg inte sätts i grundläggande svenska som andraspråk. När elever har uppnått de kunskaper som grundläggande svenska som andraspråk syftar till att ge ska de direkt övergå till svenska som andraspråk och därmed ges möjlighet att få betyg i ämnet. Utredningen erfar visserligen att elever inte sällan efterfrågar den tydliga bekräftelse på uppnådda kunskaper som ett godkänt betyg innebär. Utredningen menar att sådan bekräftelse är angelägen men den bör kunna ges på annat sätt.⁸

⁵ 17 kap. 14 a § skollagen.

⁶ 17 kap. 7 § skollagen.

⁷ För behörighet till ett yrkesprogram krävs godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik och i minst fem andra ämnen (16 kap. 30 § skollagen). För behörighet till ett högskoleförberedande program krävs godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik och i minst nio andra ämnen (16 kap. 31 § skollagen).

⁸ En elev som inom ramen för ett introduktionsprogram läst grundskoleämnena utan att få godkänt betyg ska få en skriftlig bedömning av sin kunskapsutveckling i varje sådant ämne. Detsamma gäller om eleven läst gymnasieämnena utan att få godkänt betyg. 8 kap. 20 § gymnasieförordningen (2010:2039).

Nyanlända elever inom anpassade gymnasieskolan

För att stärka utbildningen för nyanlända elever inom anpassade gymnasieskolan föreslår utredningen att nyanlända elever som tillhör anpassade gymnasieskolans målgrupp ska ges möjlighet att inom ramen för ett individuellt anpassat program läsa enligt kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk för anpassade grundskolan (kap. 8 förslag 8.1.5).

Alternativa lösningar

Ett alternativt förslag hade varit att tillgängliggöra även övriga kursplaner i anpassade grundskolan för elever i anpassade gymnasieskolan. Utredningen gör dock bedömningen att detta alternativ inte kan motiveras utifrån målgruppens behov eller skolformens syfte. Anpassade gymnasieskolan bygger vidare på kunskaper från anpassade grundskolan och ska bland annat ge eleverna en god grund för yrkesverksamhet och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Att upprepa anpassade grundskolans innehåll bidrar inte till syftet med anpassade gymnasieskolan. Utredningen bedömer därför att det inte är lämpligt att tillgängliggöra alla kursplaner i anpassade grundskolan för anpassade gymnasieskolans elever.

Utredningen har övervägt om det skulle vara tillräckligt att elever inom anpassade gymnasieskolan får tillgång till grundläggande svenska som andraspråk för grundskolan. Utredningen bedömer dock att denna möjlighet inte är tillräcklig eftersom kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk i grundskolan, om en sådan införs, inte kommer att vara framtagen för elever med intellektuell funktionsnedsättning. Nyanlända elever som går ett nationellt program inom anpassade gymnasieskolan kan ha behov av en kursplan som är anpassad såväl till elever som är nybörjare i svenska språket som till elever med intellektuell funktionsnedsättning. Därför behöver även grundläggande svenska som andraspråk för anpassade grundskolan tillgängliggöras för nyanlända elever inom anpassade gymnasieskolan.

Svenska för invandrare inom gymnasieskolans språkintröduktion

Enligt nuvarande bestämmelser kan elever inom gymnasieskolans språkintröduktion delta i svenska för invandrare (sfi), eftersom språkintröduktion enligt 6 kap. 8 § gymnasieförordningen (2010:2039) får kombineras med sfi. Syftet att tillhandahålla ett styrdokument som är avsett för nybörjare i svenska språket uppfylls genom införandet av kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk. Att dessutom erbjuda eleverna möjlighet att läsa sfi, vars syfte också är att ge grundläggande kunskaper i svenska språket, framstår inte som nödvändigt. Därför föreslås att bestämmelsen 6 kap. 8 § gymnasieförordningen ändras så att det inte längre blir möjligt att kombinera språkintröduktion med sfi (kap. 8 förslag 8.1.6).

Målgrupperna för svenska som andraspråk i obligatoriska skolformer

Bedömningen av vilka elever som ska läsa svenska som andraspråk görs ibland på oklara grunder. För att förtydliga vilka elever som bör läsa svenska som andraspråk föreslås att målgrupperna för undervisning i ämnet svenska som andraspråk ska ändras i regleringarna (kap. 8 förslag 8.1.7). Utredningen föreslår även att rektorns beslut om undervisning i ämnet svenska som andraspråk ska inkludera beslut om vilken kursplan inom ämnet som en elev ska följa i de obligatoriska skolformerna. Dessutom ska rektorn besluta om en elevs övergång från kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk till kursplanen för svenska som andraspråk samt om en elevs övergång mellan ämnet svenska som andraspråk och ämnet svenska. Rektorns beslut ska kunna delegeras men inte gå att överklaga (kap. 8 förslag 8.1.8). Dessutom föreslås att ett nationellt kartläggningmaterial ska användas inför rektorns beslut om undervisning i svenska som andraspråk samt att Skolverket ska få i uppdrag att utforma ett sådant kartläggningmaterial (kap. 8 förslag 8.1.9).

Alternativa lösningar

Utredningen har övervägt om det bör regleras att rektorns beslut om undervisning i svenska som andraspråk inte ska få delegeras. Rektorn har enligt skollagen möjlighet att delegera sin beslutanderätt. I sådana frågor där rektorn ska fatta beslut enligt bestämmelser i lag eller annan författning får delegation ske såvida det inte uttryckligen angetts att beslutanderätten inte får delegeras.⁹ Utredningen har dock inte funnit tillräckliga skäl för att rektorn inte ska få delegera dessa beslut. Det är få av rektorns beslut som inte går att delegera. Undantagen gäller sådana beslut som är ingripande och ger långtgående konsekvenser för eleven, till exempel beslut om åtgärdsprogram.¹⁰ Utredningen anser att besluten om undervisning i svenska som andraspråk inte är av sådan art att de bör ingå i undantagen från den generella principen om delegation av beslut.

Utredningen har också övervägt alternativet att rektorns beslut om undervisning i ämnet svenska som andraspråk för en elev ska vara möjligt att överklaga. Utredningen har dock bedömt att det inte är lämpligt. Skälet till utredningens ställningstagande är att beslutet om undervisning i svenska som andraspråk inte är möjligt att överklaga enligt gällande bestämmelser och utredningen har inte funnit några övertygande skäl för en ändring. Beslutet ska grunda sig på en pedagogisk bedömning av elevens språkliga behov och det är rektorerna som med hjälp av lärare har den nödvändiga expertisen för att kunna göra en sådan bedömning. Dessutom riskerar en överklagande-process att medföra långa väntetider. Flexibiliteten att snabbt kunna ändra beslutet och låta en elev övergå från ett ämne till ett annat eller från en kursplan till en annan skulle också minska. Slutligen är det mycket få av rektorns beslut som går att överklaga enligt gällande bestämmelser i skollagen.¹¹ De beslut som är möjliga att överklaga är beslut av för individen mycket ingripande karaktär som avstäng-

⁹ 2 kap. 10 § skollagen samt prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 648.

¹⁰ 3 kap. 9 § skollagen.

¹¹ Beslut av en rektor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. avstängning av en elev enligt 5 kap. 14, 17 eller 19 §, och
2. befrielse från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen enligt 7 kap. 19 §. (28 kap. 9 § skollagen).

Beslut av en rektor får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 §,
2. särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp eller enskilt enligt 3 kap. 11 §,
3. anpassad studiegång enligt 3 kap. 12 §, eller
4. att gå om en årskurs enligt 7 kap. 11 c §. (28 kap. 16 § skollagen).

ning, anpassad studiegång eller beslut om att en elev ska gå om en årskurs. Rektorns beslut om undervisning i ämnet svenska som andraspråk är inte ingripande för individen på samma sätt eftersom svenska och svenska som andraspråk är likvärdiga ämnen och båda ger behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Utredningen har även övervägt alternativet att enbart rektorns beslut om vilken kursplan i ämnet svenska som andraspråk som en elev ska följa ska kunna överklagas. Ett argument för möjligheten att överklaga detta beslut skulle kunna vara att beslutet om att en elev ska läsa enligt kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk kan uppfattas som ett för individen ingripande beslut. Detta i synnerhet då betyg inte sätts för elever som läser enligt denna kursplan och eleven därmed utestängs från möjligheten att nå ett betyg i svenska som andraspråk som ger behörighet till gymnasieskolans nationella program. Utredningen gör dock bedömningen att beslutet inte bör vara överklagbart eftersom beslutet innebär att eleven *endast under en tid* inte ges möjlighet att läsa enligt den behörighetsgivande kursplanen svenska som andraspråk. Därefter övergår eleven till kursplanen för svenska som andraspråk och ges där möjlighet att nå ett betyg som kan ge gymnasiebehörighet.

Svenska som andraspråk i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

I gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan har elever som har ett annat språk än svenska som modersmål möjlighet att välja svenska som andraspråk som gymnasiegemensamt ämne i stället för svenska. Utredningen erfar att elever inte alltid väljer det ämne som bäst gynnar deras språk- och kunskapsutveckling. Skolverket föreslås därför ges i uppdrag att ta fram ett informationsmaterial som huvudmännen kan använda för att vägleda elever inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan i valet av svenskämne. Syftet är att eleverna ska ges bättre förutsättningar att göra informerade och välgrundade val av svenskämne (kap. 8 förslag 8.1.10).

Alternativa lösningar

Utredningen har övervägt om det även i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan borde vara rektorn som beslutar om vilket svenskämne en elev ska läsa. Det som talar för en sådan regeländring är att elever sannolikt i större utsträckning skulle läsa det svenskämne som bäst gynnar deras kunskapsutveckling om beslutet fattades av rektorn och beslutet grundades på en bedömning av elevernas behov av andraspråksdidaktik enligt förtydligande i bestämmelserna. Ett ytterligare skäl för en regeländring är att det kan minska risken för att elever gör strategiska val utifrån en förhoppning om högre betyg snarare än val baserade på behov. Utredningen har dock kommit fram till att det även fortsättningsvis bör vara eleven själv som väljer svenskämne. Skälet är att det är svårt att ersätta den rättighet att fritt välja svenskämne som eleverna har i dag, med ett tvingande rektorsbeslut när det är fråga om en frivillig skolform.

Ett annat alternativ skulle kunna vara en reglering som innebär att en obligatorisk behovsbedömning ska göras samtidigt som elevens rätt att välja svenskämne kvarstår. Genom en sådan reglering skulle eleverna tillförsäkras god vägledning om vilket ämne som bäst gynnar deras språk- och kunskapsutveckling och utifrån denna vägledning själva kunna fatta ett välgrundat beslut. Utredningen anser dock att värdet av en sådan förändring inte står i proportion till det omfattande merarbete som det skulle innebära för skolorna att genomföra en sådan obligatorisk behovsbedömning och att regeländringen därmed inte kan motiveras.

Betyg i svenska och svenska som andraspråk i en elevs examens- eller studiebevis och i gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola

Med anledning av riksdagens beslut om att ämnesbetyg ska införas i gymnasial utbildning kommer ämnesplaner som är anpassade för ämnesbetyg att tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025. För att elever inte ska få fler poäng i sitt examens- eller studiebevis eller gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola när de nya ämnesplanerna börjar tillämpas än eleven faktiskt har läst föreslår utredningen ändringar i bestämmelserna som innebär att endast ett av ämnena svenska och svenska som andraspråk kan ingå i examens-

eller studiebeviset eller i gymnasiebeviset avseende anpassade gymnasieskolan (kap. 8 förslag 8.1.11). Om en elev har betyg i både svenska och svenska som andraspråk ska det ämne i vilket eleven har läst högst nivå med godkänt betyg ingå. Vidare föreslår utredningen ändringar i förordningen om vuxenutbildning så att det framgår att endast ett av ämnena svenska och svenska som andraspråk kan ingå i examen. Dessutom föreslår utredningen att möjligheten att läsa svenska och svenska som andraspråk parallellt genom att det ena ämnet läses som individuellt val inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan tas bort (kap. 8 förslag 8.1.12). Det ska dock fortsatt vara möjligt för en elev att byta från svenska till svenska som andraspråk och vice versa. Ett förtydligande med denna innebörd föreslås därför läggas till i gymnasieförordningen.

Alternativa lösningar

Utredningen har även övervägt att det ska vara det ämne som eleven har läst *flest poäng* i som ska tas med i examens- eller studiebeviset eller gymnasiebeviset avseende anpassad gymnasieskola. Den valda formuleringen är dock enligt utredningens bedömning en tydligare skrivning, särskilt mot bakgrund av att det 2025 kommer att finnas flera svenskämnen i gymnasial utbildning. Detta beror på att de fördjupningskurser som i nuvarande system ingår i ämnet svenska kommer att utgöra egna ämnen.¹² En elev kommer därför att kunna ha poäng i fler svenskämnen än svenska eller svenska som andraspråk i sitt examens- eller studiebevis eller gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola. En formulering om flest lästa poäng i svenska eller svenska som andraspråk riskerar av detta skäl att missförstås.

¹² De nya svenskämnen som börjar tillämpas i utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025 benämns *litteratur*, *journalistiskt skrivande*, *креativt skrivande* och *retorik* i gymnasieskolan samt *litteratur* och *креativt skrivande* i anpassade gymnasieskolan.

18.3 Konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas

18.3.1 Förslaget om grundläggande svenska som andraspråk

Nuvarande kursplaner i svenska som andraspråk bedöms inte möta behoven hos nybörjare i det svenska språket. För en elev som kommer till Sverige i de senare skolåren innebär det att eleven, utan kunskaper i svenska språket, följer en kursplan som är skriven för elever som har kommit långt i sin andraspråksutveckling. Kursplanerna möter således inte behoven hos elever som är nybörjare i svenska språket och ger inte heller stöd till lärarna avseende hur undervisningen ska läggas upp eller hur elevernas kunskaper ska bedömas. Om nya kursplaner inte införs skulle situationen kvarstå och eleverna skulle inte få bättre förutsättningar att lära sig svenska språket.

Resultaten för de elever som inte alltid talar svenska hemma har försämrats jämfört med elever som alltid talar svenska hemma, det visar Skolverkets analys av PIRLS från 2021.¹³ Drygt 153 000 elever inom grundskolan läste svenska som andraspråk läsåret 2023/24. Av dessa var 20 425 elever nyinvandrade, motsvarande cirka 13 procent av alla elever. Betygsstatistik visar att över 60 procent av de nyinvandrade eleverna som läste svenska som andraspråk fick betyget F eller streck i ämnet i årskurs 9.¹⁴ Utredningens förhoppning är att kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk kommer att ge nybörjare i svenska språket bättre förutsättningar för att lära sig svenska. Förhoppningen är också att ett införande av kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk i de obligatoriska skolorformerna kommer att ge bättre förutsättningar för lärande för elever som är nybörjare i svenska språket inom gymnasieskolans introduktionsprogram och inom anpassade gymnasieskolan eftersom kursplanerna genom befintliga och föreslagna bestämmelser kommer att bli tillgängliga även för dessa elever.

¹³ Skolverket. *PIRLS 2021. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv* (2023).

¹⁴ Sveriges officiella statistik. *Grundskolan. Tabell 7 C. Nyinvandrade elever, fördelning av ämnesbetyg och underlag saknas samt genomsnittlig betygspoäng i årskurs 9, läsåret 2022/23* (2023).

18.3.2 Förslagen om målgrupperna, rektorns beslut och nationellt kartläggningsmaterial

Ett alternativ till förslagen är att inte ändra målgrupperna för undervisning i svenska som andraspråk i bestämmelserna. Utredningen bedömer dock att en sådan ändring är angelägen. I nuläget görs bedömningen av vilka elever som ska läsa svenska som andraspråk ibland på oklara grunder. Det förekommer att andra faktorer än en bedömning av elevens andraspråksutveckling ligger till grund för rektorns beslut, vilket kan leda till att elever med behov av ämnet inte uppmärksammas eller att elever fortsätter att läsa ämnet även när behovet inte längre kvarstår. Utan en ändring av målgrupperna för undervisning i svenska som andraspråk, och ett nationellt kartläggningsmaterial som underlag för rektorns beslut om undervisning i svenska som andraspråk, bedömer utredningen att det fortsatt kommer att finnas utrymme för godtyckliga beslut. Det skulle därmed fortsatt finnas en risk för att elever inte får undervisning i det svenskämne som de har behov av.

18.3.3 Förslaget om att en elev ska ges god vägledning i valet av svenskämne

I gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan har elever som har ett annat språk än svenska som modersmål möjlighet att välja svenska som andraspråk som gymnasiegemensamt ämne i stället för svenska. Det är eleven själv som väljer svenskämne och någon behovsprövning ska inte göras enligt gällande regelverk. Som nämnts ovan kan det vara svårt för elever att veta vilket ämne, svenska eller svenska som andraspråk, som kommer att passa dem bäst. Det krävs god kunskap om skillnaderna mellan de båda ämnena för att en elev ska kunna göra ett välgrundat val. Med nuvarande situation skulle problematiken med att en del elever inte känner till skillnaderna mellan ämnena, och vilket val som skulle gynna deras lärande och utveckling mest, kvarstå. Därför menar utredningen att förslaget om att Skolverket ska ta fram ett informationsmaterial som huvudmännen kan använda för att ge elever vägledning i valet av svenskämne blir en viktig åtgärd för att förändra situationen.

18.3.4 Förslaget om att betyg i ämnena svenska och svenska som andraspråk inte samtidigt ska kunna ingå i en elevs examens- eller studiebevis eller gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola

När ämnesplaner anpassade för ämnesbetyg börjar tillämpas 2025¹⁵ kommer det att saknas en reglering av hur betyg i svenska respektive svenska som andraspråk kan ingå i en elevs examens- eller studiebevis eller gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola. Om regleringen på detta område inte kommer till stånd kommer en elev som byter svenskämne under gymnasietiden att få fler poäng i svenskämnen än vad eleven faktiskt har läst. Utredningen gör bedömningen att detta inte rimligen kan ha varit intentionen när riksdagen tog beslut om att ämnesbetyg skulle införas i gymnasial utbildning. Det bör i stället betraktas som en oavsedd och oönskad effekt av ämnesbetygsmodellen som det krävs reglering för att undvika.

18.4 Samhällsekonomiska konsekvenser

Åtgärder som syftar till att förbättra elevers möjligheter att uppnå gymnasiebehörighet, i det här fallet åtgärder som syftar till att främja nyanlända elevers språk- och kunskapsutveckling, kan i ett längre perspektiv förbättra elevernas möjligheter till etablering på arbetsmarknaden och främja övergången till högre studier. En skola som ger nyanlända elever möjlighet att nå de kunskaper som behövs för avancemang i utbildningssystemet kan ge stora samhällsekonomiska vinster. Utbildning ger kunskaper och färdigheter som bidrar till högre produktivitet och ekonomisk tillväxt.

En stor andel av nyanlända elever erhåller inte ett godkänt slutbetyg i svenskämnen i grundskolan i dag (se kap. 4). Det betyder att dessa elever inte når behörighet till gymnasieskolans nationella program, vilket i sin tur innebär stora samhällsekonomiska risker. För de elever som inte uppnår behörighet försämras möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden, vilket ökar risken för ekonomisk och social utsatthet senare i livet. Dessutom ökar risken för psykisk

¹⁵ De nya ämnesplanerna som är anpassade för ämnesbetyg ska tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025.

ohälsa, bidragsberoende och kriminalitet. Framgång i studierna är på motsatt sätt en starkt skyddande faktor.¹⁶

De samhällsekonomiska kostnaderna för ungas försenade, eller i värsta fall uteblivna, inträde på arbetsmarknaden är potentiellt stora. Kostnaderna kan till exempel utgöras av kostnader för vård och rehabilitering, kostnader för ekonomiskt bistånd samt kostnader för rättsväsendet. Personer som inte arbetar kan heller inte betala skatt eller bidra till landets BNP, vilket också får samhällsekonomiska konsekvenser. Om samhället inte lyckas skapa förutsättningar för unga människor att utbilda sig kan det i förlängningen också innebära minskad tillgång till kvalificerad arbetskraft, vilket kan få konsekvenser för företagets och Sveriges konkurrenskraft.

Det är svårt att beräkna vad det kostar för samhället på kort och lång sikt om elever inte når behörighet till gymnasieskolans nationella program och det försenade, eller uteblivna, inträde på arbetsmarknaden som kan bli följden. Ett beräkningsexempel från rapporten *Teknikstöd i skolan – En socioekonomisk analys av unga, skolmisslyckanden och arbetsmarknaden*¹⁷ visar att de samhällsekonomiska kostnaderna vid ett uppskjutet arbetsmarknadsinträde på tio år för en enskild individ utan några psykosociala problem uppgår till fyra miljoner kronor i form av produktionsbortfall och ekonomiskt bistånd. Tillkommer psykosociala problem uppgår kostnaden för samhället till sex miljoner kronor och vid missbruksproblem uppgår kostnaderna till tio miljoner kronor för en enskild individ.

Utredningen bedömer att utredningens förslag kan öka nyanlända elevers möjlighet att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Förslagen kan därmed vara en preventiv åtgärd mot arbetslöshet, bidragsberoende och kriminalitet, vilket potentiellt innebär en stor samhällsekonomisk besparing.

¹⁶ SOU 2017:54, *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet* (Stockholm: Elanders), s. 75. Hjalmarsson, R. *Social Policies as Crime Control*. Stockholm: SNS, 2022. Socialstyrelsen. *Social rapport 2010* (2010).

¹⁷ Nilsson Lundmark E., Nilsson, I. och Wadeskog, A. *Teknikstöd i skolan – En socioekonomisk analys av unga, skolmisslyckanden och arbetsmarknaden* (2013).

18.4.1 Konsekvenser för jämställdhet

Utredningen ska enligt direktiven redovisa konsekvenser utifrån det nationella jämställdhetspolitiska målet, där ett delmål är jämställd utbildning. Förslagen bedöms bidra till bättre förutsättningar att nå utbildningens mål för elever och därmed gynna både flickor och pojkar och deras kunskapsutveckling på kort och lång sikt.

18.4.2 Konsekvenser för integrationen

Utredningens förslag kan innebära förbättrade förutsättningar för elever med utländsk bakgrund i olika skolformer. Det gäller till exempel förslag om tydligare bestämmelser om vilka elever som ska läsa svenska som andraspråk. För nyanlända elever som är nybörjare i svenska språket kan bland annat förslaget om införande av kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk innebära förbättrade förutsättningar för lärande och utveckling. I förlängningen kan också den sociala, kulturella, ekonomiska, språkliga och demokratiska integrationen främjas och delaktigheten i samhället öka. Förslagen kan därmed få positiva effekter när det gäller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

18.4.3 Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete

Utredningen bedömer att de förslag utredningen lägger, särskilt de förslag som avser att främja utveckling av svenska språket för nyanlända elever och därmed förbättra deras möjlighet att bli behöriga till gymnasieskolan, kan utgöra en del av det brottsförebyggande arbetet. En betydande andel elever når inte behörighet till gymnasieskolans nationella program. Drygt 17 900 elever (14,8 procent) saknade behörighet till något av gymnasieskolans nationella program våren 2023. Bland nyinvandrade elever som har kommit till Sverige i högstadieåldern var andelen behöriga till ett nationellt program endast 34,3 procent. Bland elever som invandrat före skolstart var motsvarande siffra 83,8 procent och bland elever med svensk bakgrund 89,3 procent.¹⁸ Ett tidigt skolmisslyckande är en riskfaktor

¹⁸ Skolverket. *Slutbetyg i grundskolan. Våren 2023* (2023).

för framtida brottslighet enligt Brottsförebyggande rådets rapport *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling*.¹⁹ Denna studie visar också att barn som växer upp eller går i skolan i områden med socioekonomiska utmaningar riskerar att i högre grad än andra barn exponeras för riskfaktorer, som till exempel utsatthet för kriminalitet. Tidigare undersökningar visar också att det finns en större risk att en person utan gymnasieutbildning begår brott jämfört med en person som har gymnasieutbildning²⁰ samt att låga avgångsbetyg i årkurs nio är den faktor som har starkast samband med risken att lagföras för brott²¹.

Framgång i studierna är på motsatt sätt en starkt skyddande faktor. Alla åtgärder som syftar till att förbättra förutsättningarna för elever att nå behörighet till gymnasieskolan, och i förlängningen etablering på arbetsmarknaden, eller övergång till högre studier, är därför viktiga i det brottsförebyggande arbetet.²²

18.4.4 Konsekvenser för miljö och klimat

Utredningen bedömer att de förslag utredningen lägger inte kommer att få konsekvenser för klimat och miljö.

18.5 Konsekvenser för elever

18.5.1 Elever som berörs av förslagen

För att kunna bedöma vilka konsekvenser utredningens förslag kan få för elever är det viktigt att identifiera vilka som påverkas. Den grupp elever som berörs inkluderar såväl barn under 18 år som

¹⁹ Brottsförebyggande rådet. *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling* (2009). Se även Socialstyrelsen. *Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott. Kunskapsstöd med rekommendationer för socialtjänstens arbete med barn 6–17 år* (2021). Socialstyrelsen. *Bedöma risk och behov för barn och unga som begår brott eller har annat normbrytande beteende. Kunskapsstöd för socialtjänsten* (2020).

²⁰ Brottsförebyggande rådet. *Brottslighet bland personer födda i Sverige och i utlandet* (2005). Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. *Utbildning och brottslighet – vad hände* (2005).

²¹ Brottsförebyggande rådet. *Misstänkta för brott bland personer med inrikes respektive utrikes bakgrund* (2021).

²² Skolverket. *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023* (2023); Hjalmarsson, R. *Social Policies as Crime Control* (2022). Regeringskansliet, *En bra skolgång förebygger brott*. <https://www.regeringen.se/artiklar/2023/10/en-bra-skolgang-forebygger-brott/>. [Hämtad 2024-11-14].

vuxna elever. Utredningens förslag bedöms främst påverka elever som är nybörjare i svenska språket och elever som läser ämnet svenska som andraspråk.

Drygt 153 000 grundskoleelever läste svenska som andraspråk läsåret 2023/24, vilket motsvarade 14 procent av alla elever i grundskolan.²³ Inom anpassade grundskolan deltog ungefär 1 600 elever i svenska som andraspråk samma läsår.²⁴ Motsvarande siffra för specialskolan var 126 elever.²⁵ Inom gymnasieskolan deltog cirka 28 000²⁶ elever, och inom anpassade gymnasieskolan läste 335²⁷ elever svenska som andraspråk. Även elever inom komvux berörs av det förslag som handlar om hur betyg i svenska och svenska som andraspråk får ingå i en gymnasieexamen från komvux. 2023 läste 20 566 elever svenska som andraspråk 1 och 12 947 läste svenska som andraspråk 2.²⁸ 10 498 elever läste svenska som andraspråk 3.²⁹

Utredningen föreslår att kursplaner anpassade för elever som är nybörjare i svenska språket (grundläggande svenska som andraspråk) ska införas i ämnet svenska som andraspråk för de obligatoriska skolformerna. Elever som är nybörjare i svenska språket ges genom utredningens förslag möjlighet att ta del av kursplaner som är speciellt anpassade för deras behov. Kursplaner som är ändamålsenliga för målgruppen bedöms påskynda progressionen i elevernas lärande i det svenska språket, vilket i sin tur förväntas få positiva effekter på elevernas kunskapsutveckling i andra skolämnen. Därigenom förbättras också elevernas möjligheter att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. I förlängningen främjas elevernas möjligheter att aktivt delta i samhälls- och arbetsliv.

Vidare föreslår utredningen att målgrupperna för svenska som andraspråk ska ändras i de obligatoriska skolformerna och att ett nationellt kartläggningsmaterial ska användas inför rektorns beslut om undervisning i svenska som andraspråk. Syftet med förslagen är att minska risken för att elever som behöver svenska som andraspråk inte ska få tillgång till detta ämne och att elever som saknar ett sådant behov felaktigt ska bedömas tillhöra målgrupperna för svenska som andraspråk. Utredningen bedömer att förslagen kommer att stärka

²³ Skolverket. *Elever och skolenheter i grundskolan. Läsåret 2023/24* (2024).

²⁴ Skolverket. *Elever i anpassade grundskolan. Läsåret 2023/24* (2024).

²⁵ Skolverket. *Elever i specialskolan. Läsåret 2023/24* (2024).

²⁶ Skolverket. *Elever i gymnasieskolan. Läsåret 2023/24* (2024).

²⁷ Skolverket. *Elever i anpassade gymnasieskolan. Läsåret 2023/24* (2024).

²⁸ Skolverket. *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2023* (2023).

²⁹ Sveriges officiella statistik. *Komvux – elever och kursdeltagare, tabell 5* (2023).

elevers rättssäkerhet eftersom regeländringen förväntas leda till att behovsbedömningen blir mer likvärdig och träffsäker. Dessutom stärks förutsättningarna för att elever som har behov av undervisning i svenska som andraspråk får tillgång till denna undervisning.

Utredningens förslag om att ett informationsmaterial ska tas fram som underlättar huvudmännens arbete med att ge elever inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan god vägledning i valet av svenskämne bedöms gynna elevernas lärande. Genom en god vägledning stärks elevernas förutsättningar att göra informerade och välgrundade val och förslaget bedöms därför leda till att elever inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan i större utsträckning läser det svenskämne som är mest gynnsamt för individens språk- och kunskapsutveckling.

18.5.2 Konsekvenser i relation till FN:s konvention om barnets rättigheter

Skollagens bestämmelse om att barnets bästa ska vara utgångspunkt i all verksamhet har sin utgångspunkt i barnkonventionen. Med barn avses i konventionen varje människa under 18 år. Sedan den 1 januari 2020 har barnkonventionens artiklar 1–42 ställning som lag i Sverige. Enligt grundprinciperna i konventionen ska varje barn ha samma rätt till utbildning och utveckling (artiklarna 2, 6, 28 och 29). Vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3). I utredningens förslag har barnets bästa beaktats. Utredningen bedömer att förslagen kommer att främja elevs tillgång till likvärdig utbildning av god kvalitet och gynna elevs lärande och utveckling.

Enligt artikel 12 i barnkonventionen³⁰ ska barn tillförsäkras rätten att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Beslutet om att en elev ska följa grundläggande svenska som andraspråk kan för individen uppfattas som ett ingripande beslut. Utredningen har därför övervägt om beslutet ska vara möjligt att över-

³⁰ Konventionsstaterna ska tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. För detta ändamål ska barnet, i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet, särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom en företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med nationella procedurreglerna. (FN:s konvention om barnets rättigheter, artikel 12).

klaga (se kap. 8 förslag 8.1.8 och avsnitt 18.2.1 ovan) men bedömt att det inte finns tillräckliga skäl för ett sådant förslag. Med anledning av artikel 12 i barnkonventionen är det dock av största vikt att eleven i samband med rektorns beslut om undervisning i svenska som andraspråk och kursplan i ämnet bereds möjlighet att uttrycka sina åsikter samt ges adekvat information om innehåll i, och konsekvenser av, rektorns beslut.

Enligt artikel 28 i barnkonventionen³¹ ska barn tillförsäkras rätten till utbildning bland annat genom att göra utbildnings- och yrkesrelaterad information och vägledning tillgänglig och åtkomlig för alla barn. Utredningens förslag om att huvudmännen ska ges tillgång till ett informationsmaterial för att kunna ge elever inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan god vägledning inför valet av svenskämne bedöms ge eleverna bättre förutsättningar att fatta välgrundade beslut.

18.5.3 Konsekvenser i relation till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Utredningen bedömer att de förslag som utredningen lägger kommer att innebära förbättringar för elever med funktionsnedsättning, däribland för nyanlända elever med funktionsnedsättning som är nybörjare i det svenska språket.

Nyanlända elever inom anpassade grundskolan kommer att ges bättre förutsättningar genom ett införande av grundläggande svenska som andraspråk.

Nyanlända elever inom anpassade gymnasieskolan kommer på motsvarande sätt att ges bättre förutsättningar genom att grundläggande svenska som andraspråk för grundskolan och anpassade grundskolan tillgängliggörs för dessa elever.

³¹ Artikel 28 handlar om att konventionsstaterna erkänner barnets rätt till utbildning. I syfte att gradvis förverkliga denna rätt och på grundval av lika möjligheter ska de särskilt: (d) göra utbildnings- och yrkesrelaterad information och vägledning tillgänglig och åtkomlig för alla barn. (FN:s konvention om barnets rättigheter, artikel 28).

18.5.4 Konsekvenser i relation till principen om icke-diskriminering

Förbudet mot diskriminering framgår av olika EU-rättsakter och internationella åtaganden som Sverige har åtagit sig att följa, däribland direktivet mot etnisk diskriminering som förbjuder diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung. Direktivet har genomförts i svensk rätt i diskrimineringslagen. Av FN:s konvention om barnets rättigheter (artikel 2) framgår att konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra varje barn de rättigheter som anges i konventionen oavsett barnets ras, hudfärg, kön, språk, religion eller etniska ursprung. Förbudet mot diskriminering framgår även av Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (artikel 14).

Utredningen bedömer att de förslag som utredningen lämnar inte strider mot diskrimineringslagen (2008:567), EU-rätten eller Sveriges internationella åtaganden.

18.6 Organisatoriska och pedagogiska konsekvenser

Lärare i svenska som andraspråk i olika skolformer kommer att behöva planera och genomföra undervisningen utifrån en ny kursplan för grundläggande svenska som andraspråk. Det innebär initialt ett arbete med att sätta sig in i den nya kursplanen. Kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk syftar till att ge elever grundläggande kunskaper i svenska språket. När sådana kunskaper är uppnådda ska eleven så snart som möjligt övergå till kursplanen för svenska som andraspråk. Det är av största vikt att en elev inte följer grundläggande svenska som andraspråk längre än nödvändigt. Undervisande lärare behöver därför kontinuerligt följa upp elevens andraspråksutveckling och återkommande göra en bedömning av elevens behov av grundläggande svenska som andraspråk. Bedömningen ska enligt utredningens förslag göras med hjälp av ett nationellt kartläggningsmaterial och med denna bedömning som grund ska rektorn fatta beslut om en elevs övergång till kursplanen för svenska som andraspråk. Den enskilda skolan behöver därför utveckla rutiner för hur detta arbete ska bedrivas.

Utredningen föreslår en gräns för hur länge en elev får ges undervisning i grundläggande svenska som andraspråk i de obligatoriska

skolformerna och att denna tidsgräns bör vara två år. Skolan behöver med anledning av detta förslag utveckla rutiner som säkerställer att tidsgränsen hålls för att undvika inläsningseffekter. Utredningen föreslår att tidsgränsen ska avse den totala omfattningen av en elevs undervisning enligt grundläggande svenska som andraspråk. Det innebär att tidsgränsen gäller även om en elev byter skolenhet. En elev som har läst grundläggande svenska som andraspråk ett år på en skolenhet har således efter byte till en annan skolenhet möjlighet att följa denna kursplan endast under ytterligare ett år. Om en elev byter skolenhet under tiden som en elev följer grundläggande svenska som andraspråk behöver mottagande skolenhet räkna av den tid som eleven redan fått undervisning enligt denna kursplan. Skolan behöver därför ha rutiner som säkerställer att tidsgränsen hålls även för inflyttande elever som redan påbörjat grundläggande svenska som andraspråk.

Skolan behöver också ha rutiner för att utreda och dokumentera eventuella behov av avsteg från tvåårsgränsen. Rektorn ska kunna besluta om avsteg från tidsgränsen på två år om det finns särskilda skäl. För att en rektor ska kunna fatta ett beslut om att en elev ska följa grundläggande svenska som andraspråk längre tid än två år bör det krävas att detta alternativ, med hänsyn till elevens utveckling och personliga förhållanden i övrigt, är det som framstår som lämpligast för eleven. Dessa förutsättningar bör endast kunna anses vara uppfyllda om eleven har betydande svårigheter att nå de kunskaper som grundläggande svenska som andraspråk syftar till att ge och det kan antas att det skulle vara gynnsamt för elevens andraspråksutveckling att få fortsätta följa grundläggande svenska som andraspråk. Rektorns beslut om att en elev ska följa grundläggande svenska som andraspråk längre tid än två år måste vara välgrundat, noggrant utrett och väl dokumenterat med de skäl som rektorn anser finns för att fatta ett sådant beslut. Innan ett sådant beslut fattas behöver elevens eventuella behov av extra anpassningar och särskilt stöd dessutom ha utretts³².

Utredningen föreslår att betyg inte ska sättas i grundläggande svenska som andraspråk. Även om betyg inte sätts i grundläggande svenska som andraspråk är det av största vikt att elevens kunskapsutveckling noga följs och att eleven ges återkoppling som för eleven framåt i sitt lärande. Undervisande lärare bör planera och genom-

³² 3 kap. 5 och 7 §§ skollagen.

föra undervisning och kunskapsuppföljning på ett sätt som säkerställer att detta uppnås.

Rektorer som har ansvar för de elever som utgör målgruppen för grundläggande svenska som andraspråk behöver implementera de nya kursplanerna, säkerställa att adekvat kompetens finns inom organisationen, ge lärarna tid att sätta sig in i de nya kursplanerna samt skapa förutsättningar för kollegialt lärande.³³ Dessutom behöver måluppfyllelsen följas upp som en del i det systematiska kvalitetsarbetet. Rektorn behöver också organisera undervisningen för elever som bedöms ha behov av grundläggande svenska som andraspråk och säkerställa att organisationen är gynnsam för varje enskild elevs språk- och kunskapsutveckling. Vidare bör rektorn skapa förutsättningar för samverkan mellan lärare när det gäller bedömning av elevers kunskapsutveckling. Huvudmän för grundskolor och motsvarande skolformer behöver också implementera de nya bestämmelserna om målgrupperna för ämnet svenska som andraspråk och organisera verksamheten så att behovsbedömningen på huvudmannens skolor genomförs i enlighet med de nya bestämmelserna. De behöver tillse att det i huvudmannens organisation finns tillräcklig kompetens för att bestämmelserna ska kunna tillämpas. Dessutom behöver kartläggningmaterialet för bedömning av en elevs behov av undervisning i svenska som andraspråk implementeras. Slutligen behöver huvudmännen fördela resurserna så att undervisningen av elever som är nybörjare i svenska språket kan organiseras på ett sätt som är gynnsamt för målgruppens språk- och kunskapsutveckling och som utgår ifrån varje enskild elevs behov och förutsättningar.

³³ Enligt läroplanen för grundskolan har rektor ett särskilt ansvar för att personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen.

18.6.1 Konsekvenser för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

Utredningens förslag om att ett informationsmaterial ska utarbetas som huvudmännen kan använda i arbetet med att ge god vägledning till elever inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan i valet av svenskämne innebär att de får ett tydligt verktyg att utgå från. Det kan underlätta skolornas arbete och bidra till att minska osäkerheten kring vilken information som ska ges. Det kan också innebära att skolans rutiner för vägledning blir mer strukturerade och effektiva. Det förutsätter dock att skolorna säkerställer att det finns rutiner om hur vägledningmaterialet ska användas.

Vidare förväntas utredningens kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk, om sådana införs, att påverka huvudmännens arbete med att planera och organisera nyanländas utbildning inom gymnasieskolans introduktionsprogram. När huvudmannens plan för utbildning³⁴ upprättas behöver huvudmannen tänka in att det finns kursplaner speciellt framtagna för elever som är nybörjare i svenska. På motsvarande sätt behöver en elevs behov av grundläggande svenska som andraspråk beaktas när den individuella studieplanen upprättas.³⁵ Rektorn behöver också säkerställa att undervisningen av nyanlända elever organiseras på ett sätt som är gynnsam för varje enskild elevs språk- och kunskapsutveckling.

Utredningens förslag om tydliggörande av hur betyg i svenska och svenska som andraspråk kan ingå i en elevs examens- eller studiebevis, eller gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola, kommer att påverka huvudmännens administrativa rutiner. Huvudmännen behöver säkerställa att de dokument som utfärdas efter slutförd utbildning uppfyller kraven i bestämmelserna. Dessutom behöver berörda elever ges nödvändig information.

³⁴ 17 kap. 7 § skollagen.

³⁵ Ibid.

18.7 Övriga konsekvenser

18.7.1 Förslagens relation till EU-rätt och annan internationell rätt

Förslagen är ett nationellt initiativ och följer inte av EU-rätt eller annan internationell rätt. Förslagen är förenliga med EU-rättsliga principer.

18.7.2 Konsekvenser i relation till Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter

Utredningen bedömer att de förslag utredningen lägger inte kommer att påverka Sveriges nationella minoriteter i det avseende som avses i Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter.

18.7.3 Konsekvenser i relation till den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk

Utredningen bedömer att de förslag utredningen lägger inte kommer att påverka Sveriges nationella minoritetsspråk i relation till den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.

18.8 Konsekvenser för kommuner och regioner

På den kommunala självstyrelsens grund sköter kommuner lokala angelägenheter av allmänt intresse. Närmare bestämmelser finns i lag. Kommunerna sköter även de övriga angelägenheter som bestäms i lag på samma grund. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip när det gäller inskränkningar i den kommunala självstyrelsen och innebär att det ska prövas om skälen för lagstiftningen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen kan innebära.

Utredningens förslag påverkar inte den grundläggande ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna. Staten och skol-

huvudmännen har ett gemensamt ansvar för skolan. På nationell nivå har riksdag och regering ett övergripande ansvar för resultat och utveckling. Staten anger nationella mål och riktlinjer som ska garantera att utbildningen i landet blir likvärdig och håller en hög kvalitet. Kommuner (och andra skolhuvudmän) har bland annat i uppdrag att fördela resurser och organisera verksamheterna utifrån lokala förutsättningar så att nationella mål och krav kan uppfyllas.

De flesta av utredningens förslag innebär inte heller några utökade skyldigheter för kommunerna. Kommunerna ansvarar redan i dag för att säkerställa att kursplanerna implementeras och följs på ett korrekt sätt i skolorna. Med utredningens förslag om nya kursplaner i grundläggande svenska som andraspråk bedöms förutsättningar att ge en god undervisning för elever som är nybörjare i svenska språket öka. Det finns också ett nationellt intresse av att förbättra möjligheterna för nyanlända att lära sig svenska språket. Utredningens förslag om att ett informationsmaterial ska utarbetas som huvudmännen kan använda i arbetet med att ge god vägledning till elever inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan i valet av svenskämne bedöms också förbättra kommunernas förutsättningar att kunna ge ett gott stöd till eleverna och därigenom öka elevernas möjligheter att välja det ämne som bäst gynnar deras lärande och utveckling.

Förslaget om att ett nationellt kartläggningsmaterial ska användas inför rektorns beslut om undervisning i ämnet svenska som andraspråk innebär en ny uppgift för kommunerna. Samtidigt kommer kartläggningsmaterialet att underlätta det arbete som kommunerna redan i dag är skyldiga att göra. Syftet med förslaget om ett nationellt kartläggningsmaterial är att tillhandahålla ett verktyg som underlättar den bedömning av elevens behov av svenska som andraspråk som skolan redan i dag behöver göra inför beslutet om undervisning i ämnet. Kartläggningsmaterialet för bedömning av behov av ämnet svenska som andraspråk kommer alltså att underlätta skolornas arbete med att tillhandahålla undervisning enligt det ämne och den kursplan som bäst möter elevernas behov. Risken för godtyckliga beslut om vilket svenskämne eleverna ska läsa bedöms också minska. Förslaget bedöms därmed åstadkomma ökad kvalitet i verksamheterna och medföra att eleverna får en bedömning på en mer rätts-säker grund. Det är därmed utredningens uppfattning att förslaget vid en proportionalitetsbedömning är motiverat av det allmännas

intresse av en behovsbedömning som präglas av likvärdighet, rätts-säkerhet och hög kvalitet. Någon alternativ lösning har utredningen inte funnit. Förslaget bedöms endast i ringa grad leda till en ökad administrativ börda för kommunerna och inskränkningen i den kommunala självstyrelsen bedöms bli liten. Införandet av ett kart-läggingsmaterial kommer dock att aktivera den kommunala finan-sieringsprincipen (se kostnadsberäkning 18.12).

18.9 Konsekvenser för staten

Förslagen kommer att få konsekvenser för staten. I huvudsak hand-lar det om ekonomiska konsekvenser. Staten ska enligt finansierings-principen ersätta kommunerna för ökade kostnader till följd av nya obligatoriska åtaganden som åläggs dem till följd av statliga beslut. I avsnitt 18:12 redovisas de ökade kostnaderna för kommunerna som följer av utredningens förslag, och som staten bör kompensera kom-munerna för.

I detta avsnitt redovisas konsekvenser för Statens skolverk, staten som huvudman för specialskolan (Specialpedagogiska skolmyndig-heten) och sameskolan (Sameskolstyrelsen) samt konsekvenser för Statens skolinspektion (Skolinspektionen).

18.9.1 Konsekvenser för Statens skolverk

Framtagandet av kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk

Införandet av nya kursplaner för grundläggande svenska som andra-språk i ämnet svenska som andraspråk innebär att Skolverket be-höver utarbeta och lämna förslag på sådana kursplaner för grund-skolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan³⁶. Uppdraget om att ta fram kursplaner bedöms ingå i Skolverkets be-fintliga uppdrag om att genomföra insatser för att styra och stödja huvudmän, rektorer och lärare i deras arbetet för kvalitet och lik-värdighet samt i myndighetens uppdrag om att utveckla styrdoku-ment för skolväsendet (förordning 2015:1047 med instruktion för Statens skolverk). I myndighetens uppdrag ingår också att ge stöd

³⁶ Sameskolan använder dock samma kursplaner som grundskolan.

till skolorna när det gäller implementering av ändrade styrdokument.³⁷ Enligt Skolverkets uppgifter till utredningen gör myndigheten samma bedömning.

Framtagande av nationellt kartläggningsmaterial och stöd för implementering

Förslaget får konsekvenser för Skolverket genom att myndigheten behöver utveckla ett nationellt kartläggningsmaterial som ska utgöra underlag för rektorns beslut om undervisning i svenska som andraspråk. Skolverket behöver även informera skolhuvudmännen om kartläggningsmaterialet samt ge skolorna stöd i användningen av kartläggningsmaterialet.

Eftersom regleringen om målgrupperna för undervisning i svenska som andraspråk föreslås ändras kommer Skolverket dessutom att behöva genomföra informationsinsatser om förändringen. Skolverket kan även behöva ge huvudmän och rektorer stöd i implementeringen av de nya bestämmelserna.

Uppgifterna ovan bedöms inte rymmas inom Skolverkets instruktionsenliga uppdrag. För kostnadsberäkning, se vidare 18.12.

Eleven ska ges god vägledning i valet av svenskämne

Utredningen föreslår att Skolverket ska ges i uppdrag att utforma ett informationsmaterial som huvudmännen för gymnasieskolor och anpassade gymnasieskolor kan använda för att ge eleverna ändamålsenlig vägledning inför valet av svenskämne. Materialet bör bland annat tydliggöra skillnaderna mellan ämnena. Skolverket bör också informera om hur materialet bör användas för att vägleda eleverna rätt. Förslaget kommer att påverka Skolverket genom att myndigheten behöver utforma det aktuella informationsmaterialet samt informera om att materialet finns.

Uppgiften ovan bedöms inte rymmas inom Skolverkets instruktionsenliga uppdrag. För kostnadsberäkning, se vidare 18.12.

³⁷ På [skolverket.se](https://www.skolverket.se) erbjuder myndigheten stöd för implementering av ändrade styrdokument. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/sa-kan-ni-implementera-andrade-styrdokument>.

18.9.2 Specialpedagogiska skolmyndigheten

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) är huvudman för specialskolorna. De bedömningar som utredningen gör i fråga om konsekvenser för kommunala huvudmän gäller också i allmänhet för statliga huvudmän. Utredningens förslag om att ett kartläggningsmaterial ska användas för bedömning av en elevs behov av svenska som andraspråk innebär en ny uppgift för SPSM.

I specialskolan deltog 126 elever i svenska som andraspråk läsåret 2023/24. Antalet nyinvandrade elever i specialskolan uppgick till 27. Den beräknade kostnaden uppskattas till totalt cirka 16 000 kronor. Utredningen har bedömt att medel inte behöver tillföras myndigheten.

18.9.3 Sameskolstyrelsen

Sameskolstyrelsen är huvudman för sameskolorna. De bedömningar som utredningen gör i fråga om konsekvenser för kommunala huvudmän gäller också i allmänhet för statliga huvudmän. Utredningens förslag om att ett kartläggningsmaterial ska användas för bedömning innebär en ny uppgift för Sameskolstyrelsen.

I Sameskolan deltog 33 elever i svenska som andraspråk läsåret 2023/24. I utredningens samtal med Sameskolstyrelsen har det framkommit att de inte har eller brukar ha några nyanlända elever. Den beräknade totala kostnaden för bedömning, som baseras på antalet elever som läser svenska som andraspråk, uppskattas till totalt cirka 2 000 kronor. Utredningen har bedömt att medel inte behöver tillföras myndigheten.

18.9.4 Statens skolinspektion

Utredningen föreslår inga förändringar som direkt kan tänkas påverka myndighetens verksamhet. Det uppstår därmed inte heller några kostnader med anledning av utredningens förslag. Däremot kan det tänkas att Skolinspektionen framgent kan komma att granska eller genomföra tillsyn inom områden som berörs av utredningens förslag. Detta är dock uppgifter som bedöms ingå i myndighetens löpande arbete och kostnader bör därmed rymmas inom ramanslaget.

18.10 Konsekvenser för enskilda huvudmän

En utgångspunkt för regleringen av skolväsendet är bland annat att den i så stor utsträckning som möjligt ska vara lika för alla huvudmän, och medföra lika skyldigheter och rättigheter för offentliga och enskilda skolhuvudmän. En grundprincip för skolväsendet är att samma författningsbestämmelser i så stor utsträckning som möjligt ska gälla för alla skolformer och alla huvudmän. Lika villkor ska således i huvudsak gälla oavsett huvudman. Det innebär bland annat att en kommuns bidrag till enskilda huvudmän ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. Utredningen lägger inte några förslag som enbart rör enskilda huvudmän. Samtliga av utredningens förslag som riktar sig till offentliga huvudmän ska också gälla enskilda huvudmän.

Utredningens förslag om att ett kartläggningsmaterial för bedömning av en elevs behov av svenska som andraspråk ska användas innebär en ny uppgift för de enskilda huvudmännen som kommer att få vissa mindre ekonomiska konsekvenser (se avsnitt 18:12).

18.11 Konsekvenser för företag

Utredningen bedömer att förslagen inte får konsekvenser för företag andra än de konsekvenser som uppstår för företag som är skolhuvudmän.

18.12 Kostnadsberäkningar

Här redovisas de samlade ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag. År 2026 beräknas kostnaden uppgå till 8,5 miljoner kronor för att Skolverket bland annat ska ta fram kartläggningsmaterial. År 2027 beräknas kostnaden uppgå till 8 miljoner kronor för att täcka Skolverkets kostnader för att informera och stödja skolorna i implementeringen.

Staten ska enligt finansieringsprincipen ersätta kommunerna för ökade kostnader till följd av nya obligatoriska åtaganden som åläggs dem till följd av statliga beslut. Förslaget om att använda ett nationellt kartläggningsmaterial som underlag för rektorns beslut om en

elevs behov av svenska som andraspråk anses endast i ringa grad leda till en ökad administrativ börda men bedöms leda till en ökad kostnad för kommunerna (se resonemang i 18.8). Dessa kostnader beräknas uppgå till 7,5 miljoner kronor med halvårseffekt år 2028, och därefter till 15 miljoner kronor per år från och med 2029 (se avsnitt 18.12.3).

Tabell 18.1 Sammanställning av kostnader till följd av utredningens förslag (mnkr)³⁸

	2026	2027	2028	2029
Kostnader för kommuner			7,5*	15
Skolverket – kartläggningsmaterial och stöd för implementering	8	8		
Skolverket – vägledning gymnasieelever	0,5			
Totalt	8,5	8	7,5*	15

Källa: Utredningens beräkningar.

*Kostnaden enligt halvårseffekt.

18.12.1 Skolverket ska ta fram ett nationellt kartläggningsmaterial samt stödja skolorna

Förslaget innebär att Skolverket får i uppdrag att ta fram ett nationellt kartläggningsmaterial. Skolverket behöver även informera skolhuvudmännen om kartläggningsmaterialet samt ge skolorna stöd i användningen av materialet. Dessa två uppgifter beräknas kosta totalt 16 miljoner kronor.

Kostnadsberäkning

Utredningen bedömer att det är rimligt med en förstärkning av Skolverkets ramanslag med totalt 16 miljoner kronor. Detta ska bland annat täcka lönekostnader och eventuell samverkan med lärosäten då ett kartläggningsmaterial ska tas fram under första året. Skolverket gör bedömningen att uppdraget kan behöva genomföras i samverkan med lärosäten. Dessutom ska det täcka myndighetens arbete

³⁸ Ingen uppräknings av kostnaderna har gjorts.

med att informera och stödja skolorna i implementeringen. Bedömningen av kostnader baseras på inkomna uppgifter från Skolverket.

18.12.2 Skolverket ska ta fram ett informationsmaterial för vägledning inför val av svenskämne

Förslaget innebär att Skolverket ska utforma ett informationsmaterial som huvudmännen kan använda för att ge eleverna ändamålsenlig vägledning inför valet av svenskämne. Denna uppgift beräknas kosta 500 000 kronor.

Kostnadsberäkning

Kostnadsberäkningen baseras på att myndigheten behöver ta fram material som tydliggör skillnaderna mellan ämnena och utarbeta information på myndighetens webbplats till skolorna så att de kan vägleda eleverna rätt. Denna arbetsinsats bedöms kräva en halv årsarbetskraft, vilket beräknas till 500 000 kronor.

18.12.3 Kostnader enligt finansieringsprincipen – kartläggning för bedömning av en elevs behov av svenska som andraspråk

Förslaget innebär att skolor ska använda ett nationellt kartläggningsmaterial inför beslut om en elevs undervisning i ämnet svenska som andraspråk, inför beslut om vilken kursplan inom ämnet svenska som andraspråk som en elev ska följa, inför beslut om övergång från kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk till kursplanen för svenska som andraspråk samt inför beslut om övergång från ämnet svenska som andraspråk till ämnet svenska. Uppgiften att bedöma en elevs behov av svenska som andraspråk är inte ny. Detta ska kommunerna göra redan i dag. Eftersom syftet är att tillhandahålla ett verktyg som underlättar den bedömning av elevens behov som skolan redan i dag behöver göra inför beslutet om undervisning i svenska som andraspråk bör förslaget på sikt innebära en tidsbesparing och bidra till en mer rättssäker och likvärdig bedömningsprocess. Utredningens bedömning är därför att kravet på att använda ett nationellt kartläggningsmaterial som underlag för rektorns beslut

endast i ringa grad bör leda till en ökad administrativ börda. Utredningen gör ändå bedömningen att det kommer att uppstå en viss kostnadsökning för kommunerna som staten enligt finansieringsprincipen ska ersätta dem för.

Kostnadsberäkning

Kostnadsberäkningen baseras på de kostnader som bedöms uppstå för skolornas samlade arbete. Den utgår bland annat från de senast tillgängliga siffrorna över elever som läser svenska som andraspråk samt nyanlända elever i samma ämne.³⁹ Ett skäl till att använda de senaste siffrorna över elevantalet är att det i nuläget saknas en prognos för hur elevantalet kommer förändras på sikt. Det har också bedömts vara svårt att prognostisera hur elevgruppen kommer att förändras, men mycket talar för att elevantalet minskar på sikt.⁴⁰

När regleringen träder i kraft kommer skolorna behöva säkerställa att elever läser enligt rätt ämne och kursplan. Särskilt angeläget är det att nyanlända elever som är nybörjare i svenska språket och som har behov av grundläggande svenska som andraspråk verkligen får undervisning enligt den nya kursplanen. En genomsnittlig tid för bedömning antas vara 30 minuter.⁴¹ En uppräknad genomsnittlig månadslön för en grundskollärare år 2024, inklusive sociala

³⁹ Deltagande elever i svenska som andraspråk i de obligatoriska skolformerna läsåret 2023/24, var 154 574 elever. Läsåret 2023/24 deltog 153 105 elever i grundskolan i svenska som andraspråk och i anpassade grundskolan var det 1 595 elever som deltog i ämnet. I sameskolan deltog 33 elever i svenska som andraspråk och i specialskolan deltog 126 elever i svenska som andraspråk samma läsår dessa två skolformer är inte medräknade här (se 18.9.2 och 18.9.3). Av totala antalet elever var 20 425 nyinvandrade, enligt inkomna uppgifter från Skolverket 2024-11-08.

⁴⁰ Se bland annat Skolverkets lärarprognos från 2021, där de menar att prognosen över de som invandrar är osäker, framför allt på lång sikt. Därför har myndigheten valt att endast publicera en prognos fram till år 2025. Skolverket. Lärarprognos 2021. *Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier* (2021). I regeringens budgetproposition för 2025 hänvisas även till befolkningsprognosen 2024 från SCB, vilken visar att antalet barn i åldrarna 1–5 och 6–15 år väntas minska kommande år. Antalet barn i åldrarna 16–18 väntas öka de närmast kommande åren för att därefter minska. Prop. 2024/25:1. *Budgetproposition för 2025* Utgiftsområde 16, s. 37.

⁴¹ Syftet med kartläggningsmaterialet är att det ska bidra till att ge ett objektivt och sakligt beslutsunderlag för rektorers beslut om undervisning i svenska som andraspråk. Bedömningen ska göras återkommande och materialet bör vara anpassat för olika skolformer och stadier. Hur kartläggningsmaterialet i övrigt bör utformas, eller hur arbetsgången bör se ut, har utredningen inte tagit ställning till. Det är en fråga för Skolverket att avgöra.

avgifter, beräknas vara 52 945 kronor.⁴² Kostnaden för förslaget beräknas därmed uppgå till 7,5 miljoner kronor med halvårseffekt år 2028, och därefter 15 miljoner kronor per år från och med 2029.

18.13 Förslag till finansiering

Enligt kommittéförordningen ska utredningen föreslå finansiering för de kostnader som utredningens förslag ger upphov till. De av utredningens förslag som beräknas generera kostnader framgår av tabell 18.1.

Politiken för utbildning finansieras inom Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. Kostnaderna föreslås finansieras genom en minskning av uppdragsutbildning och för statsbidrag i enlighet med förordningen (2023:144) om statsbidrag för fortbildning av lärare och förskollärare på anslag 1:10 *fortbildning av lärare och förskollärare* som i dag inte utnyttjas fullt ut. Enligt Skolverkets regeringsprognos för oktober bedömer myndigheten att drygt 191 miljoner kronor inte kommer användas under 2024. Skolverket prognostiserar också med ett underutnyttjande fram till 2027.⁴³

⁴² Information hämtad från Statistiska centralbyrån. *Hur mycket tjänar en lärare?* <https://www.scb.se/lonestatistik/larare/> samt Skatteverket: <https://skatteverket.se/foretag/arbetsgivare/arbetsgivaravgifterochskatteavdrag/arbetsgivaravgifter.4.233f91f71260075abe8800020817.html>. [Hämtad 2024-11-07]. Uppräkningen är baserad på kollektivavtalet, Sveriges lärare. HÖK 24 *Huvudöverenskommelse för 2024–2027 med Sveriges Kommuner och Regioner och Sobona*.

⁴³ Skolverket. *Regeringsprognos oktober 2024* (2024), s. 39 och s. 46. Dnr 2024:25.

19 Ikraftträdande

Kapitlet innehåller utredningens förslag om ikraftträdande och övergångsbestämmelser för de ändringar som utredningen föreslår i lag och förordning.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna i skollagen (2010:800) ska träda i kraft den 1 juli 2026. Lagen ska, i fråga om 16 kap. 27 och 28 §§, tillämpas första gången för gymnasieexamen som utfärdas efter den 1 januari 2028 och i övrigt för utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2028.

Ändringarna i gymnasieförordningen (2010:2039) ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Bestämmelsen i 8 kap. 14 § i den nya lydelsen tillämpas första gången för examens- eller studiebevis som utfärdas efter den 1 januari 2028.

Bestämmelsen i 8 kap. 22 b § i den nya lydelsen tillämpas första gången för gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola som utfärdas efter den 1 januari 2029.

Bestämmelserna i 4 kap. 7 och 11 §§ i den nya lydelsen ska tillämpas första gången för utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2026.

Bestämmelserna i 6 kap. 8 § och 9 kap. 4 a § i den nya lydelsen ska tillämpas första gången för utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2028.

Ändringarna i skolförordningen (2011:1185) ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Förordningen ska tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2028.

Ändringarna i förordningen om vuxenutbildning (2011:1108) ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Utredningen ska lämna sitt betänkande den 31 januari 2025. Med beaktande av tid för sedvanlig remissbehandling och beredning bör en proposition kunna överlämnas till riksdagen första kvartalet 2026, varefter riksdagsbehandling kan ske under våren 2026. Förslagen kan då som tidigast träda i kraft den 1 juli 2026.

När det gäller förslagen om hur betyg i svenska och andraspråk ska kunna tillgodoräknas i examen i 16 kap. 27 och 28 §§ skollagen, är dessa en konsekvens av den nya regleringen om ämnesbetyg. Utredningen föreslår därför att de tillämpas första gången för gymnasieexamen som utfärdas efter den 1 januari 2028 för att de elever som får ämnesbetyg ska kunna omfattas av regleringen.

Detsamma gäller bestämmelsen i 8 kap. 14 § i den nya lydelsen som ska tillämpas första gången för examens- eller studiebevis som utfärdas efter den 1 januari 2028. Bestämmelsen i 8 kap. 22 b § i den nya lydelsen ska tillämpas första gången för gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola som utfärdas efter den 1 januari 2029.

När det gäller förslagen som rör kursplanerna för grundläggande svenska som andraspråk samt förslagen som rör ändrade målgrupper för ämnet svenska som andraspråk och rektorns beslut om undervisning i svenska som andraspråk behöver dock ytterligare tid avsättas för att det ska finnas tid för att utarbeta de nya kursplanerna. Förslagen kan därför tidigast träda i kraft den 1 juli 2028 och börja tillämpas för första gången i utbildning som påbörjas efter detta datum.

När det gäller bestämmelserna i 4 kap. 7 och 11 §§ gymnasieförordningen kan de träda i kraft den 1 juli 2026 och bör börja tillämpas så snart som möjligt dvs. den 1 juli 2026.

I övrigt finns inte behov av övergångsbestämmelser med anledning av de föreslagna ändringarna i skollagen (2010:800), gymnasieförordningen (2010:2039), skolförordningen (2011:185) och förordningen om vuxenutbildning (2011:1108).

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

10 kap.

15 §

Betyg ska sättas i grundskolans ämnen i slutet av varje termin från och med årskurs 6 i de ämnen som eleven har fått undervisning i under terminen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär undantag från första stycket för ämnet svenska som andraspråk.

Om undervisningen i naturorienterande ämnen och samhällsorienterande ämnen i huvudsak varit ämnesövergripande fram till och med slutet av årskurs 6, får rektorn dock besluta att ett sammanfattande betyg ska sättas för dessa respektive ämnen i årskurs 6.

Paragrafen reglerar betygssättning i grundskolan. I *andra stycket*, som är nytt, har en upplysningsbestämmelse införts om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som innebär undantag från att betyg ska sättas i grundskoleämnet svenska som andraspråk. Förslaget tar sikte på föreskrifter om undantag från betygssättning för elever som ska läsa enligt kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk och under denna tid inte få betyg. När eleven har nått de kunskaper som kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk syftar till att ge och övergått till kursplanen för svenska som andraspråk ska betyg sättas. Förslaget är utvecklat i avsnitt 8.1.3.

11 kap.

19 §

Om en elev eller elevens vårdnadshavare begär det, ska betyg sättas i anpassade grundskolans ämnen.

Betyg ska sättas i slutet av varje termin från och med årskurs 6 i de ämnen som eleven har fått undervisning i under terminen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär undantag från första stycket för ämnet svenska som andraspråk.

Om betyg sätts i årskurs 4 och 5 ska betyg sättas i slutet av varje termin i de årskurserna i de ämnen som eleven har fått undervisning i under terminen.

Paragrafen reglerar betyg i anpassade grundskolan. I tredje stycket, som är nytt, har en upplysningsbestämmelse införts om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som innebär undantag från att betyg ska sättas i anpassade grundskolans ämne svenska som andraspråk. Förslaget tar sikte på föreskrifter om undantag från betygssättning för elever som ska läsa enligt kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk och under denna tid inte få betyg. När eleven har nått de kunskaper som kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk syftar till att ge och övergått till kursplanen för svenska som andraspråk ska betyg sättas om en elev eller elevens vårdnadshavare begär det. Förslaget är utvecklat i avsnitt 8.1.3.

12 kap.

15 §

Betyg ska sättas i specialskolans ämnen i slutet av varje termin från och med årskurs 7 i de ämnen som eleven har fått undervisning i under terminen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär undantag från första stycket för ämnet svenska som andraspråk.

Om undervisningen i naturorienterande ämnen och samhällsorienterande ämnen i huvudsak varit ämnesövergripande fram till och med slutet av årskurs 7, får rektorn dock besluta att ett sammanfattande betyg ska sättas för dessa respektive ämnen i årskurs 7.

Paragrafen reglerar betyg i specialskolan. I *andra stycket*, som är nytt, har en upplysningsbestämmelse införts om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som innebär undantag från att betyg ska sättas i specialskolans ämne svenska som andraspråk. Förslaget tar sikte på föreskrifter om undantag från betygssättning för elever som ska läsa enligt kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk och under denna tid inte få betyg. När eleven har nått de kunskaper som kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk syftar till att ge och övergått till kursplanen för svenska som andraspråk ska betyg sättas. Förslaget är utvecklat i avsnitt 8.1.3.

13 kap.

16 §

Betyg ska sättas i sameskolans ämnen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär undantag från första stycket för ämnet svenska som andraspråk.

Om undervisningen i naturorienterade ämnen och samhällsorienterade ämnen i huvudsak varit ämnesövergripande fram till och med slutet av årskurs 6, får rektorn dock besluta att ett sammanfattande betyg ska sättas för dessa respektive ämnen.

Paragrafen reglerar betyg i sameskolan. I *andra stycket*, som är nytt, har en upplysningsbestämmelse införts om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som innebär undantag från att betyg ska sättas i sameskolans ämne svenska som andraspråk. Förslaget tar sikte på föreskrifter om undantag från betygssättning för elever som ska läsa enligt kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk och under denna tid inte få betyg. När eleven har nått de kunskaper som kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk syftar till att ge och övergått till kursplanen för svenska som andraspråk ska betyg sättas. Förslaget är utvecklat i avsnitt 8.1.3.

15 kap.**22 §**

Betyg ska sättas i ämnen. Betyg ska sättas när ett ämne är avslutat. Om ett ämne består av flera nivåer ska betyg sättas efter varje avslutad nivå i ämnet.

När ett godkänt betyg sätts på en högre nivå i ett ämne med flera nivåer ska betyget anses omfatta lägre nivåer i ämnet och ersätta betyg som har satts på sådana nivåer.

Betyg ska också sättas

1. efter genomfört gymnasiearbete och examensarbete, och
2. i grundskolans ämnen i de fall undervisning i dessa får förekomma i gymnasieskolan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär undantag från tredje stycket 2 p. för grundskolans ämne svenska som andraspråk i de fall undervisning i detta ämne får förekomma.

Paragrafen reglerar betygssättning i gymnasieskolan. I *fjärde stycket*, som är nytt, har en upplysningsbestämmelse införts om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som innebär undantag från att betyg ska sättas i grundskolans ämne svenska som andraspråk. Elever inom gymnasieskolans introduktionsprogram kan läsa grundläggande svenska som andraspråk enligt grundskolans kursplan och ska under denna tid inte få betyg. När eleven har nått de kunskaper som grundskolans kursplan för grundläggande svenska som andraspråk syftar till att ge och övergått till kursplanen för svenska som andraspråk ska betyg sättas. Förslaget är utvecklat i avsnitt 8.1.3.

16 kap.**27 §**

Yrkesexamen ska utfärdas om en elev som avses i 26 § har godkända betyg på en utbildning som omfattar minst 2 250 gymnasiepoäng och som innefattar minst 100 gymnasiepoäng i vart och ett av ämnena

1. svenska eller svenska som andraspråk,
2. engelska, och
3. matematik.

Även gymnasiearbetet ska ingå i de godkända betygen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om

1. vilka nivåer i de ämnen som anges i första stycket som ska ingå i de godkända betygen för respektive yrkesprogram,
2. vilket av ämnena som anges i första stycket 1 p. som ska ingå i de godkända betygen för de elever som läst nivåer i båda dessa ämnen, och
3. vilka andra ämnen och vilka nivåer i dessa som ska ingå i de godkända betygen för respektive yrkesprogram.

Paragrafen reglerar när yrkesexamen ska utfärdas. *I tredje stycket* regleras möjligheten för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilket av ämnena svenska eller svenska som andraspråk som ska ingå i de godkända betygen för de elever som har läst nivåer i båda dessa ämnen. Detta är ett tillägg till befintlig upplysningsbestämmelse. Anledningen till tillägget är att befintlig upplysningsbestämmelse inte täcker de ändringar som utredningen anser att regeringen bör reglera på förordningsnivå, dvs. vilka ämnen som kan ingå i de godkända betygen för de elever som läst nivåer i båda dessa ämnen. Endast ett av ämnena kan i sådana situationer ingå i en yrkesexamen, se avsnitt 8.1.11.

28 §

Högskoleförberedande examen ska utfärdas om en elev som avses i 26 § har godkända betyg på utbildning som omfattar minst 2 250 gymnasiepoäng och som innefattar minst

- 300 gymnasiepoäng i ämnena svenska eller svenska som andraspråk,
- 200 gymnasiepoäng i ämnet engelska, och
- 100 gymnasiepoäng i ämnet matematik.

Även gymnasiearbetet ska ingå i de godkända betygen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka nivåer i de ämnen som anges i första stycket som ska ingå i de godkända betygen, och om vilket av ämnena svenska och svenska som andraspråk som ska ingå i de godkända betygen för de elever som läst nivåer i båda dessa ämnen.

Paragrafen reglerar när högskoleförberedande examen ska utfärdas. *I tredje stycket* införs ett tillägg till befintlig upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilket av ämnena svenska eller svenska som andraspråk som ska ingå i de godkända betygen för de elever som har läst nivåer i båda dessa ämnen. Anledningen till tillägget är att befintlig bestämmelse inte täcker de ändringar som utredningen anser att regeringen bör reglera på förordningsnivå, dvs. vilka ämnen

som kan ingå i de godkända betygen för de elever som läst nivåer i båda dessa ämnen. Endast ett av ämnena kan i sådana situationer ingå i en högskoleförberedande examen. Se avsnitt 8.1.11. för utredningens förslag.

18 kap.

22 §

På de nationella programmen ska betyg sättas i ämnen och efter genomfört gymnasiearbete i anpassad gymnasieskola. Betyg ska sättas när ett ämne är avslutat. Om ett ämne består av flera nivåer ska betyg sättas efter varje avslutad nivå i ämnet.

Om en elev på ett individuellt program har läst ett ämne enligt 19 kap. 15 §, ska betyg sättas när ämnet är avslutat. Om ämnet består av flera nivåer ska betyg sättas efter varje avslutad nivå i ämnet.

När ett betyg sätts på en högre nivå i ett ämne med flera nivåer ska betyget anses omfatta lägre nivåer i ämnet och ersätta betyg som har satts på sådana nivåer.

Om en elev har läst ett ämne enligt gymnasieskolans ämnesplan ska, i stället för vad som föreskrivs i 23–26 §§, betyg sättas enligt bestämmelserna i 15 kap. 22–27 §§ om betygssättning i gymnasieskolan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär att betyg inte ska sättas i grundskolans ämne svenska som andraspråk, och i ämnet svenska som andraspråk för anpassade grundskolan, i de fall undervisning i dessa ämnen får förekomma.

Paragrafen reglerar betyg på de nationella programmen i anpassade gymnasieskolan. I *femte stycket* som är nytt införs en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som innebär att betyg inte ska sättas i grundskolans ämne svenska som andraspråk, och i ämnet svenska som andraspråk för anpassade grundskolan, i de fall undervisning i dessa ämnen får förekomma. Se avsnitt 8.1.3. för utredningens förslag.

Referenser

Lagar

Regeringsformen (1974:152).

Lag (2001:99) om den officiella statistiken.

Diskrimineringslagen (2008:567).

Språklagen (2009:600).

Skollag (2010:800).

Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Förordningar och föreskrifter

Skolöverstyrelsen (1969). *Läroplan för grundskolan: Lgr 69.*

Skolöverstyrelsen (1970). *Läroplan för gymnasieskolan: Lgy 70.*

Skolöverstyrelsen (1980). *Läroplan för grundskolan: Lgr 80.*

Högskoleförordning (1993:100).

Grundskoleförordning 1994:1194.

Kommittéförordning (1998:1474).

Förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Gymnasieförordning (2010:2039).

Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.

Förordning (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

Skolförordning (2011:185).

- Förordning (2013:69) om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska eller svenska som andraspråk för nyanlända elever i grundskolan.
- Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.
- Förordning (2018:1366) om sökbegränsningar vid behandling av personuppgifter i vissa utbildningsformer och i viss verksamhet hos kommuner.
- Förordning (2021:1335) om utbildning till lärare och förskollärare.
- Förordning (2023:144) om statsbidrag för fortbildning av lärare och förskollärare.
- Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:123) om betygskatalog.
- Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2012:8) om betygskatalog för vuxenutbildning.
- Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2016:16) om utformningen av betyg efter prövning i grundskolan och specialskolan.
- Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2021:28) om fjärrundervisning.

Internationella konventioner och rekommendationer

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (allmän dataskyddsförordning).
- Europarådet. Europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetspråk (SÖ 2000:3), (språkstadgan).
- Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (SÖ 2000:2).

Nordiska författningar och vägledningar

- Børne- og undervisningsministeriet (2019). *Modersmålsundervisning Faghæfte 2019*.
- Bekendtgørelse om folkeskolens modersmålsundervisning, BEK nr 689 av den 20/06/2014.

Finnish National Agency for Education (2014). *Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen 2014*. Bilaga 3 Mål, innehåll och bedömning av elevens lärande och kunnande i undervisningen i elevens eget modersmål som kompletterar den grundläggande utbildningen.

Finlands grundlag (1999/731).

NOR 08–02. *Läroplan i morsmål för språkliga minoriteter*.

Opplæringslova (LOV-2023-06-09-30).

Propositioner

Prop. 1968:142. *Kungl. Maj:ts proposition nr 142 år 1968*.

Prop. 1975:26. *Regeringens proposition om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m.m.*

Prop. 1975/76:118. *Om hemspråksundervisning för invandrarbarn*.

Prop. 1976/77:22. *Om statsbidrag till hemspråksundervisning för invandrarbarn m.m.*

Prop. 1989/90:41. *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*.

Prop. 1990/91:18. *Om ansvaret för skolan*.

Prop. 1994/95:174. *Vissa betygsfrågor m.m.*

Prop. 1996/97:110. *Vissa skolfrågor m.m.*

Prop. 2008/153. *Språk för alla – förslag till språklag*.

Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Prop. 2010/11:20. *Legitimation för lärare och förskollärare*.

Prop. 2014/15:45. *Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång*.

Prop. 2016/17:156. *En skyldighet att erbjuda lovskola*.

Prop. 2017/18:194. *Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasieskolan och kvaliteten i förskola och fritidshem ska stärkas*.

Prop. 2017/18:195. *Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*.

- Prop. 2019/20:127. *Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad.*
- Prop. 2021/22:36. *Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper.*
- Prop. 2021/22:111. *Mer tid till lärande – extra studietid och utökad lovskola.*
- Prop. 2022/23:132. *Utökad rätt för elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan att läsa nationella minoritetsspråk.*
- Prop. 2023/24:99. *Vårändringsbudget för 2024.*
- Prop. 2024/25:1. *Budgetproposition för 2025.*

Övrigt från regering och riksdag

- Kommittédirektiv (Ju 2022:05). *Tilläggsdirektiv till Utredningen om en målstyrd integrationspolitik.*
- Kommittédirektiv (U 1991:02). *Läroplanskommittén.*
- Kommittédirektiv (U 2013:29). *Kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar.*
- Kommittédirektiv (U 2016:116). *Förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk.*
- Kommittédirektiv (U 2018:38). *Modersmål och studiehandledning på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer.*
- Kommittédirektiv (U 2023:175). *Införande av grundläggande svenska och översyn av modersmålsundervisningen.*
- Motion 2012/13:Ub210. *Avskaffande av obligatorisk modersmålsundervisning.*
- Riksdagsdebatt. Prot. 2012/13:85 27 mars. Miljöpartiet:
Peter Rådberg.
- Riksdagsdebatt. Prot. 2015/16:77 9 mars. Socialdemokraterna:
Lena Hallengren.
- Utbildningsdepartementet (2020). *Uppdrag om en bred översyn av svenskämnen.* U2020/05524.
- Utbildningsdepartementet (2024). *Uppdrag om riktade insatser för högre kunskapsresultat och ökad måluppfyllelse.* U2024/01164.

Statens offentliga utredningar

- SOU 1974:69. *Invandrarutredningen 3 – Invandrarna och minoriteterna*. Stockholm: Liber förlag.
- SOU 1992:94. *Skola för bildning*. Stockholm: Norstedts.
- SOU 2016:46. *Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar*. Stockholm: Elanders.
- SOU 2017:54. *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet*. Stockholm: Elanders.
- SOU 2017:91. *Förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk*. Stockholm: Elanders.
- SOU 2018:17. *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*. Stockholm: Elanders.
- SOU 2019:18. *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål*. Stockholm: Elanders.
- SOU 2019:40. *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Stockholm: Elanders.
- SOU 2020:43. *Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper*. Stockholm: Elanders.
- SOU 2021:30. *Kampen om tiden – mer tid till lärande*. Stockholm: Elanders.
- SOU 2022:4. *Minska gapet – Åtgärder för jämställda livsinkomster*. Stockholm: Elanders.
- SOU 2023:24. *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration*. Stockholm: Elanders.
- SOU 2024:12. *Mål och mening med integration*. Stockholm: Elanders.
- SOU 2024:81. *Utveckla lärar- och förskollärarytbildningarna*. Stockholm: Elanders.

Myndighetspublikationer och beslut

- Arbetsförmedlingen (2019). *Utrikesfödda kvinnor på arbetsmarknaden. Kunskapsläget i korthet.*
- Brottsförebyggande rådet (2005). *Brottslighet bland personer födda i Sverige och i utlandet.*
- Brottsförebyggande rådet (2009). *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling.*
- Brottsförebyggande rådet (2021). *Misstänkta för brott bland personer med inrikes respektive utrikes bakgrund.*
- Brottsförebyggande rådet (2023). *Barn och unga i kriminella nätverk. En studie av inträde, brott, villkor och utträde.*
- Brottsförebyggande rådet (2023). *Socioekonomisk bakgrund och brott.*
- Delegationen för migrationsstudier (2017). *Invandringens historia – från "folkhemmet" till dagens Sverige.*
- Diskrimineringsombudsmannen (2018). *Tillsyn avseende diskrimineringsförbudet för utbildningsanordnare. Beslut, dnr GRA 2017/49 handling 41.*
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2005). *Utbildning och brottslighet – vad hände.*
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2022). *Ungas försörjning och ekonomiska villkor.*
- Myndigheten för skolutveckling (2004). *Kartläggning av svenska som andraspråk.*
- Polismyndigheten (2021). *Lägesbild över utsatta områden.*
- Sameskolstyrelsen (2024). *Årsredovisning 2023.*
- Skolinspektionen (2010). *Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska.*
- Skolinspektionen (2014). *Utbildning för nyanlända elever.*
- Skolinspektionen (2017). *Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever. Utbildning så fort som möjligt.*
- Skolinspektionen (2017). *Lärraresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen.*
- Skolinspektionen (2019). *Rätten till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i årskurserna 7–9.*

- Skolinspektionen (2020). *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar?*
- Skolinspektionen (2020). *Svenska som andraspråk årskurs 7–9.*
- Skolinspektionen (2021). *Kvalitetssäkring och val av läromedel. Fokus på samhällsorienterade ämnen i årskurs 7–9.*
- Skolverket (2008). *Med annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet.*
- Skolverket (2012). *Greppa språket! Ämnesdidaktiska perspektiv på flerspråkighet.*
- Skolverket (2013). *Nyanlända elever i fokus.*
- Skolverket (2014). *Redovisning av uppdrag att ta fram förslag till stadiindelad timplan för grundskolan.*
- Skolverket (2017). *Kommentarmaterial till ämnesplanen i modersmål på gymnasial nivå.*
- Skolverket (2017). *Redovisning av uppdrag om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska eller svenska som andra språk för nyanlända elever i grundskolan.*
- Skolverket (2018). *Greppa flerspråkigheten.*
- Skolverket (2018). *Svenska som andraspråk i praktiken. En intervjustudie om hur skolor arbetar med svenska som andraspråk i årskurs 7–9.*
- Skolverket (2019). *Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt.*
- Skolverket (2020). *TIMSS 2019. Svenska elevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv.*
- Skolverket (2020). *Redovisning av uppdrag om införandet av ämnesbetyg i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och som särskild utbildning på gymnasial nivå samt uppdrag om att lämna förslag till åtgärder som rör hantverksprogrammet.*
- Skolverket (2021). *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*
- Skolverket (2021). *Uppföljning av obligatoriska kartläggningsmaterial i förskoleklass och bedömningsstöd i årskurs 1.*

- Skolverket (2022). *Kommentarmaterial till kursplanen i modersmål utom nationella minoriteter.*
- Skolverket (2022). *Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om betyg och provning.*
- Skolverket (2022). *Redovisning av uppdrag om översyn av svensk-ämnena.*
- Skolverket (2023). *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2023.*
- Skolverket (2023). *Elever i grundskolan. Läsåret 2022/23.*
- Skolverket (2023). *PIRLS 2021. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv.*
- Skolverket (2023). *PISA 2022 – 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap.*
- Skolverket (2023). *Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är ny-anlända eller har annat modersmål än svenska.*
- Skolverket (2023). *Slutbetyg i grundskolan. Våren 2023.*
- Skolverket (2023). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023.*
- Skolverket (2024). *Elever i anpassade grundskolan. Läsåret 2023/24.*
- Skolverket (2024). *Elever i anpassade gymnasieskolan. Läsåret 2023/24.*
- Skolverket (2024). *Elever i gymnasieskolan. Läsåret 2023/24.*
- Skolverket (2024). *Elever i specialskolan. Läsåret 2023/24.*
- Skolverket (2024). *Elever och skolenheter i grundskolan. Läsåret 2023/24.*
- Skolverket (2024). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2023.*
- Skolverket (2024). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning. Läsåret 2023/24.*
- Skolverket (2024). *Regeringsprognos oktober 2024. Dnr 2024:25.*
- Skolverket (2024). *Slutbetyg i grundskolan. Våren 2023.*
- Socialstyrelsen (2010). *Social rapport 2010.* Västerås: Edita Västra Aros.
- Socialstyrelsen (2020). *Bedöma risk och behov för barn och unga som begår brott eller har annat normbrytande beteende. Kunskapsstöd för socialtjänsten.*

- Statistiska centralbyrån (2023). *Deltagandet i de allmänna valen 2022*.
- Tuomela, V. (2002). *Modersmålsundervisningen – en forskningsöversikt*. Skolverket. Bilaga till *Flera språk fler möjligheter. Utveckling av modersmålsstöd och modersmålsundervisning*. Stockholm: Skolverket.
- Vetenskapsrådet (2022). *Integration och utbildning – en forskningsöversikt*.

Litteratur och övriga publikationer

- Agirdag, O. (2010). Exploring Bilingualism in a Monolingual School System: Insights from Turkish and Native Students from Belgian Schools. *British Journal of Sociology of Education*. 31 (3): s. 307–321.
- Aktürk-Drake, M. (2023). Has Language as Resource Been the Basis for Mother-tongue Instruction in Sweden? On the Evolution of Policy Orientations Towards a Uniquely Enduring Bilingual Policy. I *Language Policy*, vol. 23, s. 193–220.
- Alisaari, J. et al (2023). Mother Tongue Education in Four Nordic Countries – Problem, Right or Resource? *Apples – Journal of Applied Languages Studies* vol. 17, 2, s. 52–72.
- Andersen, S., Knoth Humlum, M. och Sejr Guul, T. (2017). *Modersmålsbaseret undervisning. Modersmålsundervisning på 1. Klassetrin*. Aarhus: Aarhus universitet, Institut for Økonomi.
- Andersson, M., Larsson, J. P. och Öner, Ö. (2024) *Goda grannar – en ESO-rapport om grannskapets betydelse för integrationen*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2024:2. Stockholm: Elanders.
- Andersen, S.C., Guul, T.S. och Humlum, M. K. (2022). How First-language Instruction Transfers to Majority-language Skills. *Nature Human Behaviour* 6, s. 229–235.
- Aria, M., Bursell, M. och Neckby, L. (2016). *The reverse gender gap in ethnic discrimination. Employer stereotypes of men and women with Arabic names*. Stockholm: Stockholms universitet.

- Axelsson, M. (2015). Nyanländas möte med skolans ämnen i ett språkdidaktiks perspektiv. I *Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering*. Bunar, N. (red.), 1, s. 81–138. Stockholm: Natur och kultur.
- Baianstovu, R., Strid, S., Cinthio, H., Gramnaes, E. S. och Enelo, J.-M. (2019). *Heder och samhälle. Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar*. Örebro: Örebro universitet.
- Bajcinca, N. (2019). *Mother Tongue Education – the Interest of a Nation. A policy study in Sweden 1957–2017*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Bigestans, A. och Kaya, A. (2016). Ett vidgat svenskämne och svenska för nyanlända. I Nestlog, E. B och Larsson, N. (red.). *Svenska: ett inkluderande ämne*. Malmö: Exakt Print.
- Bunar, N. (2010). *Nyanlända och lärande – en forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Bunar, N. (2015). *Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Bylund, E. och Díaz, M. (2012). The Effects of Heritage Language Instruction on First Language Proficiency. A Psycholinguistic Perspective. *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, (15), s. 593–609.
- Cerna, L., Andersson, H., Bannon, M. och Borgonovi, F. (2019). *Strength Through Diversity's Spotlight Report for Sweden*. OECD Education Working Paper no 194.
- Collier, V. P. (1987). Age and Rate of Acquisition of Second Language for Academic Purposes. *TESOL quarterly*, 21 (4), s. 618–641.
- Cummins, J. (1981). Age on Arrival and Immigrant Second Language Learning in Canada: A reassessment. *Applied Linguistics*, (1), s. 132–149.
- Cummins, J. (2017). *Flerspråkiga elever. Effektiv undervisning i en utmanande tid*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Cummins, J. (2000). *Language, Power and Pedagogy: Bilingual Children in the Crossfire*. Multilingual Matters.

- Daugaard, L. M. (2015). *Sproglig praksis i og omkring modersmålsundervisning. En lingvistisk etnografisk undersøgelse*. Aarhus: Aarhus University.
- Demker, M. (2024). *Flyktning- och invandringpolitiken under 1990-talet i väljarnas ögon*. Göteborg: Valforskningsprogrammet, Göteborgs universitet.
- Economou, C. (2007). *Gymnasieämnet svenska som andraspråk – behövs det?* Malmö: Malmö högskola.
- Economou, C. (2013). Svenska och svenska som andraspråk i Gy11 – två jämbördiga ämnen? i *Forskning om undervisning och lärande*, 1 (11), s. 44–60.
- Economou, C. (2015). ”I svenska två vågar jag prata mer och så”: en didaktisk studie om skolämnet svenska som andraspråk. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Eliasson, E., Osman, A. och Terås, M. (2024). *Migration, Education and Employment Pathways to Successful Integration*. Cham: Springer.
- Elmeroth, E. (2006). Monokulturella studier av multikulturella elever. Att mäta och förklara skolresultat. *Pedagogisk Forskning i Sverige* 11 (3), s. 177–194.
- Emilsson Peskova, R. m.fl. (2023). Second Language and Mother Tongue Education for Immigrant Children in Nordic Educational Policies: Search for a Common Nordic Dimension. *Nordic studies Education* vol. 43, no 2, s. 128–144.
- Engdahl, M. och Liljeberg, L. (2022). *Flyktingar och flyktinganhörigas etablering på arbetsmarknaden i Stockholm, Göteborg och Malmö*. Uppsala: IFAU.
- European Commission, ELAN (2006). Effects on the European Economy of Shortages of Foreign Language Skills in Enterprise.
- Finnish National Agency for Education (2023). *Omana äidinkielenä opetetut kielet ja opetukseen osallistuneiden määrät vuonna 2022*.
- Finnish National Agency for Education (2014). *Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen 2014*.
- Francia, G. (2013). Svenska som andraspråk: Literacy-praktik för likvärdighet eller för social differentiering? I Bagga-Gupta, S., Evaldsson, A. C., Liberg, C och Säljö, R. (red.). *Literacy-praktiker i och utanför skolan*. Malmö: Gleerups Utbildning AB.

- Ganuza, N och Hedman, C. (2015). Struggles for legitimacy in mother tongue instruction in Sweden. *Language and Education*, 29 (2), s. 125–139.
- Ganuza, N. och Hedman, C. (2018). Modersmålsundervisning, läsförståelse och betyg – modersmålsundervisningens roll för elevers skolresultat. *Nordand* 13 (1), s. 4–22.
- Ganuza, N. och Hedman, C. (2019). The Impact of Mother Tongue Instruction on the Development of Biliteracy: Evidence from Somali–Swedish Bilinguals, *Applied Linguistics* 40 (1), s. 108–131.
- García, O. (2009). *Bilingual Education in the 21st Century: A Global Perspective*. Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- García, O. & Wei, L. (2014). *Translanguaging: Language, Bilingualism and Education*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gibbons, P. (2006). *Stärk språket, stärk lärandet: Språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt för och med andraspråks elever i klassrummet*. Stockholm: Hallgren & Fallgren.
- Global Village (2019). *Fakta för förändring. Svensksyrierna – så ser deras livssituation ut*.
- Gottardo, A. (2002). The Relationship between Language and Reading Skills in Bilingual Spanish-English Speakers. *Topics in Language Disorders*, 22 (5), s. 46–70.
- Granström Bravo, M. (2019). *Teachers' Beliefs and Strategies when Teaching Reading in Multilingual Settings. Case Studies in German, Swedish and Chilean Grade 4 Classrooms*. Berlin: Logos Verlag.
- Greene, J. (1998). *A Meta-Analysis of the Effectiveness of Bilingual Education*. Claremont CA: The Thomas Rivera Policy Institute.
- Habib, I. B. (2011). Multilingual Skills provide Export Benefits and Better Access to New Emerging Markets. *Sens public*.
- Hedman, C. och Magnusson, U. (2020). Student ambivalence towards second language education in three Swedish upper secondary schools. *Linguistics and Education*, 55, s. 1–12.
- Hedman, C. och Rosén, J. (2020). Modersmålsämnetns legitimitet i ett förändrat politiskt landskap: en analys av svensk riksdagsdebatt under 2010-talet. *Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik*, 29 (3), s. 31–50.

- Hedman, L. och Andersson, R. (2016). Etnisk segregation och inkomstsegregation i Sveriges tio största arbetsmarknadsregioner 1990–2010. I Andersson, R., Bengtsson, B. och Myrberg, G. (red.) *Mångfaldens dilemman. Boendesegregation och områdespolitik*, s. 15–38. Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Hill, M. (1996). *Invandrarbarns möjligheter: om hemspråksundervisning och språkutveckling*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Hjalmarsson, R. (2022). *Social Policies as Crime Control*. Stockholm: SNS.
- Hyltenstam, K. och Tuomela, V. (1996). Hemspråksundervisningen, i *Tvåspråkighet med förhinder. Invandrar- och minoritetsundervisning i Sverige*. Hyltenstam, K. (red.) s. 9–109. Lund: Studentlitteratur.
- Hyltenstam, K. och Milani, T. (2012). Flerspråkighetens sociopolitiska och sociokulturella ramar. I *Flerspråkighet – en forskningsöversikt*, (red.) Hyltenstam, K., Axelsson, M och Lindberg, I. (red.) s. 17–152. Stockholm: Vetenskapsrådets Rapportserie.
- Jarvad, P. (2001). *Det danske sprogs status i 1990'erne med særligt henblik på domænetab*. Dansk Sprognævn.
- Jessner, U. och Mayr-Keiler, K. (2017). Why context matters: Social inclusion and multilingualism in an Austrian school setting in *Social Inclusion*, 5 (4), s. 87–97.
- Johansson, B. (2022). *Two Languages, Two Scripts: Bilingual and Bilingual Children with and without Reading Difficulties Read and Write in Persian (L1) and Swedish*. Umeå: Umeå universitet.
- Jonsson, J.O. och Mood, C. (2023). *Karriärer och barriärer – en ESO-rapport om skolgång och etablering för unga med utländsk bakgrund*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2023:8. Stockholm: Elanders.
- Jonsson, J.O., Mood, C. och Treuter, G. (2022). *Integration bland unga. En mångkulturell generation växer upp*. Göteborg och Stockholm: Makadam förlag.
- Juvonen, P. (2015). Lärarröster om direktplacering. I Bunar, N (red.). *Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering*, s. 139–176. Stockholm: Natur & Kultur.

- Karlander, D. och Salö, L. (2023). The Origins of Semilingualism: Nils Erik Hansegård and the cult of the mother tongue. I *Journal of Sociolinguistics*. vol. 25 (5), s. 506–525.
- Krashen, S. och McField G. (2005). What Works? Reviewing the latest Evidence on Bilingual Education. *Language Learner* 1 (2), 7–10, s. 34.
- Kaya, A. (2021). *Organisation av undervisning i svenska och svenska som andraspråk*. Skolverket.
- Kästen-Ebeling G. och Otterup, T. (2016). *En bra början – mottagande och introduktion av nyanlända elever*. Stockholm: Studentlitteratur AB.
- Lindberg, I. och Hyltenstam, K. (2013). Flerspråkiga elevers språkutbildning. I Olofsson, M. (red.), *Symposium 2012. Lärarrollen i svenska som andraspråk*. (Nationellt centrum för svenska som andraspråk.) Stockholm: Stockholms universitets förlag.
- Lehtonen, M., Soveri, A., Laine, A., Järvenpää, J., de Bruin, A. och Antfolk, J. (2018). Is Bilingualism Associated with Enhanced Executive Functioning in Adults? A Meta-analytic Review. *Psychological Bulletin*, 144 (4), s. 394–425.
- Mampaey, J. och Zanoni, P. (2016). Reproducing Monocultural Education: Ethnic Majority Staff's Discursive Constructions of Monocultural School Practices. *British Journal of Sociology of Education*, 37 (7), s. 928–946.
- McPherson, M., Smith-Lovin och L., Cook, J. M. (2001): Birds of a Feather. Homophily in Social Networks. *Annual Review of Sociology*, 27, s. 415–44.
- Mehlbye, J., Schindler Rangvid, B., Østergaard Larsen, B., Fredriksson, A. och Sjørøsløv Nielsen, K. (2011). Tosprogede elevers undervisning i Danmark og Sverige. Anvendt Kommunal Forskning. København.
- Montrul, S., och Polinsky, M. (red.) (2021). *The Cambridge Handbook of Heritage Languages and Linguistics*. Cambridge University Press.
- Mood, C. och Jonsson, J.O. (2019). *Välfärd. Den nya fattigdomen*. Göteborg och Stockholm: Makadam förlag.
- Municio, I (1987). *Från lag till bruk. Hemspråksreformens genomförande*. Stockholms universitet: Centrum for invandrarforskning.

- Nagy, N. (2021). Heritage Languages in Canada. In Monstrol & Polinsky, (red.) *Cambridge Handbook of Heritage Languages*. Cambridge University Press, s. 178–204.
- Nahikari, I. och Törngren Sayaka, O. (2023). *Att förstå klyftan mellan politiken för flyktingintegration och erfarenheterna av integration*. Stockholm, Delmi Policy brief.
- Nationella centret för utbildningsutvärdering (2021). *Språkliga färdigheter och skolgångsfärdigheter. Utvärdering av den förberedande undervisningen och undervisningen i det egna modersmålet*.
- Neergaard, A. (red.). (2006). *På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund*. Stockholm: Fritze.
- Nilsson Folke, J. och Axelsson, M. (2013). "Welcome to Sweden": Newly Arrived Students' Experiences of Pedagogical and Social Provision in Introductory and Regular Classes. *International Electronic Journal of Elementary Education*, 6 (1), s. 329–364.
- Nilsson Lundmark, E., Nilsson, I. och Wadeskog, A. (2013) *Teknikstöd i skolan – En socioekonomisk analys av unga, skolmisslyckanden och arbetsmarknaden*.
- Noorani, S. et. al (2019). *Integrating Students from Migrant Backgrounds into Schools in Europe: National Policies and Measures*. Eurydice Brief. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.
- Olvegård, L. (2014). *Herravälde – är det bara för killar eller?* Göteborg: Göteborgs universitet.
- Palm, C., Ganuza, N. och Hedman, C. (2019). Language Use and Investment among Children and Adolescents of Somali Heritage in Sweden. *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, vol. 40 (1), s. 64–75.
- Parkvall, M. (2017). Nordisk och finländsk språkpolitik i ett globalt perspektiv. I *Språk i Norden*, s. 82–93.
- Reath Warren, A. (2017). *Developing Multilingual Literacies in Sweden and Australia: Opportunities and Challenges in Mother Tongue Instruction and Multilingual Study Guidance in Sweden and Community Language Education in Australia*. Stockholm: Stockholms universitet.

- Reformkommissionen (2020). *Nye reformveje 2*. Danmark.
- Rolstad, K., Mahoney, K. och Glass, G. (2005). The Big Picture. A Meta-Analysis of Program Effectiveness on Research on English Language Learners. *Educational Policy* 19 (4), s. 572–594.
- Rosell, C. och Baker, K. (1996). The Educational Effectiveness of Bilingual Education. *Research in the Teaching of English*, 30 (1), s. 7–74.
- Rothstein, B. och Holmberg, S. (2022). *Social tillit i höglitarlandet Sverige*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Ruiz, R. (1984). Orientations in Language Planning. I *NABE Journal*, vol. 8, s. 15–32.
- Ruist, J. (2018). *Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:3. Stockholm: Elanders.
- Sahlée, A. (2017). *Språket och skolämnet svenska som andraspråk: Om elevers språk och skolans språksyn*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Salö, L., Ganuza, N., Hedman, C. och Sif Karrebeak, M. (2018). Mother Tongue Instruction in Sweden and Denmark: Language Policy, Cross-field Effects, and Linguistic Exchange Rates. I *Language Policy* vol. 17, nr 4, s. 591–610.
- Siekkinen, F. (2021). *Att vara och inte vara. Elevpositioner(ingar) i spänningsfältet mellan svenska och svenska som andraspråk*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Skifter Andersen, H., Andersson, R., Wessel, T. och Vilkama, K. (2015). The impact of housing policies and housing markets on ethnic spatial segregation: comparing the capital cities of four Nordic welfare states. *International Journal of Housing Policy*. Vol. 16 (1), s. 1–30.
- Sveriges kommuner och regioner (2023). *Kommungruppsindelning. Sveriges och regioners kommungruppsindelning 2023*.
- Skrivelse till Skolverket från Stockholms universitet m.fl. (2021-04-14) Prioriterade förslag ang. översynen av svenskämnen. Dnr 2020:1858.

- Skrivelse till Skolverket från Nationellt centrum för svenska som andraspråk (2021-03-30). Förändringsförslag och konsekvensbeskrivning gällande Skolverkets översyn av svenskämnen. Dnr 2020:1858.
- Slavin, R. och Cheung, A. (2005). A Synthesis of Research on Language of Reading Instruction for English Language Learners. *Review of Educational Research*, 75 (2), s. 247–284.
- Solano, G. och T. Huddleston, T. (2020). *Migrant Integration Policy Index 2020*. Barcelona Center for International Affairs.
- Spetz, J. (2012). Modersmålsundervisning – på barrikaden och i marginalen. *Språk i Norden*, 43 (1), s. 77–90.
- Spetz, J. (2014). *Debatterad och marginaliserad: Perspektiv på modersmålsundervisningen*. Rapporter från Språkrådet.
- Straszner, B. (2011). ”Ungerska för rötternas skull”. *Språkval och identitet bland andra generationens ungrare i Sverige och Finland*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Splendido, F. (2022). *Flerspråkighet och de samlade språkliga resurserna*. I Skolverkets lärportal, modulen Språk- och kunskapsutvecklande ämnesundervisning för nyanlända elever den första tiden.
- Sveriges Lärare. HÖK (2024). *Huvudöverenskommelse för 2024–2027 med Sveriges Kommuner och Regioner och Sobona*. Stockholm: Sveriges Lärare.
- Tegunimataka, A. (2021). Does First-Language Training Matter for Immigrant Children’s School Achievements? Evidence from a Danish School Reform. *Nordic Journal of Migration Research*, 11 (3), s. 316–340.
- Thomas, W. och Collier, V. (1997). *School Effectiveness for Language Minority Students*. Washington, DC: National Clearinghouse for Bilingual Education.
- Tingbjörn, G. (2004). Svenska som andraspråk i ett utbildningspolitiskt perspektiv – en tillbakablick. I K. Hyltenstam och I. Lindberg (red.) *Svenska som andraspråk i forskning, undervisning och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Torpsten, A. C. (2008). *Erbjudet och upplevt lärande i mötet med svenska som andraspråk och svensk skola*. Växjö: Växjö universitet.

- Utdanningsdirektoratet (2023). *The Norwegian Education Mirror 2022*.
- Verhoeven, L. (1987). *Ethnic Minority Children Acquiring Literacy*. Dordrecht/Holland: Foris Publication.
- Walldoff, A. (2017). *Arabic in Home Language Instruction. Language Acquisition in a Fuzzy Linguistic Situation*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Wheaton, B. och Clarke, P. (2003). Space meets time: Integrating temporal and contextual influences on mental health in early adulthood. *American Sociological Review* 68 (5).
- Wingstedt, M. (1998). *Language Ideologies and Minority Language Policies in Sweden. Historical and Contemporary Perspectives*. Stockholm: Stockholms universitet.

Webbsidor

- Académie D'Orléans-tours, *Enseignements internationaux de langues étrangères*, https://pedagogie.ac-orleans-tours.fr/interlangues/contenus_et_pratiques_denseignement/premier_degre/eile/#c181197 (hämtad 2024-04-09).
- Børne- og Undervisningsministeriet, *Fag målrettet tosprogede elever i folkeskolen*, <https://www.uvm.dk/folkeskolen/laering-og-laeringsmiljoe/tosprogede/fag-maalrettet-tosprogede-elever> (hämtad 24-03-19).
- Council of Ministers of Education Canada, *Programs & Initiatives*, https://www.cmec.ca/154/Official_Languages.html (hämtad 2024-03-21).
- Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), Schweiz och Norden, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/169/europeiska-ekonomiska-samarbetsområdet-ees-schweiz-och-norden> (hämtad 2024-08-28).
- Europaportalen. *Jämställdhet mellan könen*. <https://www.europaportalen.se/tema/demokrati-rattsstatlighet-friheter-och-val/jamstallldhet-mellan-konen> (hämtad 2024-08-28).

- European Commission, *Belgium – Flemish Community*,
<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/belgium-flemish-community/overview>
(hämtad 2024-07-14).
- European Commission, *Belgium – German-Speaking Community*,
<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/belgium-german-speaking-community/overview>
(hämtad 2024-07-14).
- European Commission, *DASPA: Belgium's educational programme for newly arrived students*, https://migrant-integration.ec.europa.eu/integration-practice/daspa-belgiums-educational-programme-newly-arrived-students_en
(hämtad 2024-07-17).
- Europeiska kommissionen. *Handlingsplan för integration och inkludering*. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-integration/integration/action-plan-integration-and-inclusion_en (hämtad 2024-07-23).
- Europeiska kommissionen. *Handlingsplan för integration och inkludering för 2021–2027*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0758>
(hämtad 2024-07-23).
- Europeiska rådet, Flyktingar från Ukraina i EU.
<https://www.consilium.europa.eu/sv/infographics/ukraine-refugees-eu/> (hämtad 2024-08-28).
- Finlex, Diskrimineringslag 1325/2014 (2014),
<https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2014/20141325>
(hämtad 2024-11-07).
- Finlex, Finlands grundlag 731/1999 (1999),
<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990731>
(hämtad 2024-11-07).
- Finlex, *Samisk språklag*,
<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2003/20031086>
(hämtad 2024-07-01).

- Finnish National Agency for Education, *Omana äidinkielenä opetetut kielet ja opetukseen osallistuneiden määrät vuonna 2022*, <https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/Oman%20%C3%A4idinkielen%20opetukseen%20osallistuneet%202022.pdf> (hämtad 2024-03-28).
- Freedom House. *Map view*. <https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=fiw&year=2023> (hämtad 2024-08-28).
- Förenta nationerna, Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948). <https://www.fn.se/om-fn/fns-verksamhet/manskliga-rattigheter/allman-forklaring-om-de-manskliga-rattigheterna/> (hämtad 2024-11-07).
- Government of Canada, *Indigenous Languages Act*, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-7.85/> (hämtad 2024-03-21).
- Governo Italiano, *Lingue di minoranza*, <https://www.miur.gov.it/lingue-di-minoranza> (hämtad 2024-04-09).
- Helsingfors stad, *Läroplan, läroämnen och bedömning*, <https://www.hel.fi/sv/fostran-och-utbildning/grundlaggande-utbildning/om-grundskolan/laroplanen-laroamnen-och-bedomning#laroamnen> (hämtad 24-05-21).
- Københavns Kommune, *Vedtaget af Borgerrepræsentationen* 13. marts 2014, <https://www.kk.dk/sites/default/files/2024-02/Styrelsesvedt%C3%A6gt%20uden%20synlige%20%C3%A6ndringer%20februar%202024.pdf> (hämtad 2024-05-20).
- Lovdata, *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa*, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2023-06-09-30?q=ny%20oppl%C3%A6ringslov> (hämtad 2024-05-28).
- Migrant Integration Policy Index 2020. *Measuring Policies to Integrate Migrants across six continents*. <https://www.mipex.eu/> (hämtad 2024-07-19).
- Modersmålsskolen. *Om Modersmålsskolen*. <https://mms.aula.dk/> (hämtad 2024-05-17).
- Modersmålsskolen, *Værdier*, <https://mms.aula.dk/vaerdier> (hämtad 2024-05-21).
- Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring, *Særskilt språkopplæring i grunnskolen*, <https://nafo.oslomet.no/grunnskole/saerskilt-sprakopplaering/#Morsmalsopplaering> (hämtad 2024-03-26).

Opetushallitus Utbildningsstyrelsen, *Statsunderstöd för undervisning i svenska/finska som andraspråk och för stöd i övrig undervisning för elever och studerande med ett främmande språk, samiska eller romani som modersmål samt för undervisning i deras eget modersmål 2023*, <https://www.oph.fi/sv/funding/statsunderstod-undervisning-i-svenskafinska-som-andrasprak-och-stod-i-ovrig-undervisning> (hämtad 2024-05-21).

Opetushallitus Utbildningsstyrelsen, *Stöd för det egna modersmålet*, <https://www.oph.fi/sv/utbildning-och-examina/stod-det-egna-modersmalet> (hämtad 2024-04-20).

Opetushallitus Utbildningsstyrelsen, *Vanliga frågor*, <https://www.oph.fi/sv/vanliga-fragor> (hämtad 2024-04-02).

Regeringskansliet, *En bra skolgång förebygger brott*. <https://www.regeringen.se/artiklar/2023/10/en-bra-skolgang-forebygger-brott/> (hämtad 2024-11-14).

Regierungsrat, *Heimatliche Sprache und Kultur (HSK)*, <https://www.zh.ch/de/bildung/schulen/volksschule/volksschule-ergaenzende-unterrichtsangebote/heimatliche-sprache-und-kultur-hsk.html> (hämtad 2024-04-09).

Regeringskansliet, *Integration*. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/integration/> (hämtad 2024-08-28).

Regjeringen Norge, *Prop. 57 L (2022–2023)*, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-57-l-20222023/id2967679/?ch=28> (hämtad 2024-05-28).

Republique et canton de Geneve, *Cours de langue et culture d'origine pour les élèves de l'enseignement obligatoire*, <https://www.ge.ch/cours-langue-culture-origine-eleves-enseignement-obligatoire> (hämtad 2024-04-09).

Skatteverket: *Arbetsgivaravgifter*, <https://skatteverket.se/foretag/arbetsgivare/arbetsgivaravgifter-ochskatteavdrag/arbetsgivaravgifter.4.233f91f71260075abe8800020817.html> (hämtad 2024-11-07).

- Skolverket, *Bygga svenska – material för bedömning av nyanlända elevers språkutveckling*,
<https://www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/bedomning-i-grundskolan/bedomning-av-nyanlanda-elevers-kunskaper-i-grundskolan/bedomningsstod-for-nyanlanda-elever-i-grundskolan> (hämtad 2024-08-08).
- Skolverket, *Betyg i anpassade grundskolan*,
<https://www.skolverket.se/undervisning/anpassade-grundskolan/betyg-i-anpassade-grundskolan> (hämtad 2024-05-27).
- Skolverket, *Gy25 – Ämnesbetyg på gymnasial nivå*,
<https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/forandringar-inom-skolområdet/gy25----amnesbetyg-pa-gymnasial-niva>.
(hämtad 2024-08-08).
- Skolverket, *Gymnasieskolans yrkesprogram ger grundläggande behörighet till högskola och universitet*,
<https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/forandringar-inom-skolområdet/grundlaggande-behorighet-pa-gymnasieskolans-yrkesprogram> (hämtad 2024-06-12).
- Skolverket, *Kartläggning av nyanlända elevers kunskaper*,
<https://www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/bedomning-i-grundskolan/bedomning-av-nyanlanda-elevers-kunskaper-i-grundskolan/kartlaggningsmaterial-for-nyanlanda-elever-i-grundskolan> (hämtad 2024-11-27).
- Skolverket, *Läroplan för vuxenutbildningen och ämnesplaner för komvux på gymnasial nivå*,
<https://www.skolverket.se/undervisning/vuxenutbildningen/komvux-gymnasial/laroplan-for-vux-och-amnesplaner-for-komvux-gymnasial> (hämtad 2024-08-07).
- Skolverket, *Mallar för individuella studieplanen*,
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/nyanlandas-utbildning/organisera-mottagande-och-utbildning-av-nyanlanda-elever-i-grundskolan>
(hämtad 2024-08-08).
- Skolverket, *Nya språket lyfter*,
<https://www.skolverket.se/publikationsserier/ovrigt-material/2023/nya-spraket-lyfter> (hämtad 2024-08-08).

- Skolverket, *Regler och ansvar*. <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/lararlegitimation-och-forskollarlegitimation/lararlegitimation-och-forskollarlegitimation-med-utlandsk-examen/krav-for-att-fa-legitimation-med-utlandsk-utbildning> (hämtad 2024-07-08).
- Skolverket, *Specialskolan*, <https://www.skolverket.se/undervisning/specialskolan> (hämtad 2024-08-08).
- Skolverket, *Språkval*, <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/sprakval> (hämtad 2024-10-11).
- Skolverket, *Stärkt undervisning för elever i anpassade skolformer*, <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/forandringar-inom-skolomradet/anpassade-skolformer> (hämtad 2024-08-08).
- Skolverket, *Svenska som andraspråk – ett behovsprövat ämne*, <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/svenska-som-andrasprak---ett-behovspruvat-amne> (hämtad 2024-08-08).
- Skolverket, *Sätta betyg i anpassade gymnasieskolan*, <https://www.skolverket.se/undervisning/anpassade-gymnasieskolan/betyg-i-anpassade-gymnasieskolan/satta-betyg-i-anpassade-gymnasieskolan> (hämtad 2024-05-27).
- Skolverket, *Undervisning i svenska som andraspråk*, <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/undervisning-i-svenska-som-andrasprak> (hämtad 2024-08-08).
- Statistics Finland, *Population structure*. <https://stat.fi/en/statistics/vaerak> (hämtad 2024-07-17).
- Statistiska centralbyrån. *Fortsatt ökning av arbetslösheten under fjärde kvartalet 2023* <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/arbetskraftsundersokningar/arbetskraftsundersokningarna-aku/pong/statistiknyhet/arbetslosheten-stiger-under-fjarde-kvartalet/> (hämtad 2024-08-28).
- Statistiska centralbyrån. *Hur mycket tjänar en lärare?* <https://www.scb.se/lonestatistik/larare/> (hämtad 2024-11-07).

- Statistiska centralbyrån, *Invandring till Sverige*.
<https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/invandring-till-sverige/>
(hämtad 2024-06-07).
- Statistiska centralbyrån. *Olika förutsättningar på arbetsmarknaden för inrikes och utrikes födda*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/arbetskraftsundersokningar/arbetskraftsundersokningarna-aku/pong/statistiknyhet/arbetskraftsundersokningarna-aku-2023/> (hämtad 2024-08-28).
- Statistisk sentralbyrå. *Befolkning*.
<https://www.ssb.no/befolkning/folketall/statistikk/befolkning>
(hämtad 2023-07-17).
- Statistisk sentralbyrå. *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre*.
<https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/innvandrer-og-norskfodte-med-innvandrerforeldre> (hämtad 2024-07-17).
- Transparency International. *Corruption Perceptions Index*.
<https://www.transparency.org/en/cpi/2020/> (hämtad 2024-08-28).
- World values survey. *World Values Survey Wave 7 (2017–2022)*
<https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV7.jsp>
(hämtad 2024-08-28).

Statistik

- Statistics Denmark (2023). *Indvandrere i Danmark 2022*.
- Sveriges officiella statistik (2007). *Tabell 8 A: Elever med undervisning i modersmål och svenska som andraspråk (SVA). Läsåren 2002/03–2006/07*.
- Sveriges officiella statistik (2018). *Grundskolan, Tabell 8 B: Elever med undervisning i modersmål läsåret 2017/18*.
- Sveriges officiella statistik (2023) *Grundskolan. Tabell 7 C. Nyinvandrade elever, fördelning av ämnesbetyg och underlag saknas samt genomsnittlig betygspoäng i årskurs 9, läsåret 2022/23*.

- Sveriges officiella statistik (2023). *Grundskolan. Tabell 11 A-11 C. Elever, nyinvandrade, med betyg enligt de mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i årskurs 6. Vårterminen 2023.*
- Sveriges officiella statistik (2023). *Gymnasieskolan. Tabell 6. Kursbetyg i svenska och svenska som andraspråk.*
- Sveriges officiella statistik (2023). *Komvux – elever och kursdeltagare, tabell 5.*
- Sveriges officiella statistik (2023). *Specialskolan, Tabell 1. Betyg i årskurs 10 specialskolan. Läsåret 2022/23.*
- Sveriges officiella statistik (2024). *Anpassade grundskolan. Tabell 4 A. Elever med undervisning i modersmål och svenska som andraspråk (SVA) läsåren 2018/19–2023/24.*
- Sveriges officiella statistik (2024). *Anpassade gymnasieskolan. Tabell 4 A. Elever med undervisning i modersmål och svenska som andraspråk, läsåret 2023/24. Tabell 4 B. Elever deltagande i modersmålsundervisning läsåret 2023/24.*
- Sveriges officiella statistik (2024). *Grundskolan. Tabell 1 D. Modersmållärare och studiehandledare på modersmål läsåret 2023/24.*
- Sveriges officiella statistik (2024). *Grundskolan. Tabell 7 A–7 C. Elever, samtliga med betyg enligt de mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i årskurs 9. 2023/24.*
- Sveriges officiella statistik (2024). *Grundskola – Personal – Riksnivå. Tabell 8 A. Anställda med lärarlegitimation med behörighet. Totalt, kommunal respektive enskild huvudman samt sameskolan läsåret 2023/24.*
- Sveriges officiella statistik (2024). *Grundskolan. Tabell 8 A. Elever i grundskola med undervisning i modersmål och svenska som andraspråk (SVA). Läsåren 2018/19–2023/24.*
- Sveriges officiella statistik (2024). *Grundskolan. Tabell 8 E–F. Elever i grundskola med undervisning i modersmål och svenska som andraspråk (SVA). Läsåret 2023/24, spridningsmått för kommuner (kommunala- och fristående skolenheter).*
- Sveriges officiella statistik (2024). *Gymnasieskolan. Tabell 13 A–B. Kursbetyg i modersmål.*

Sveriges officiella statistik (2024). Specialskola. Tabell 3 A. *Elever med undervisning i modersmål och svenska som andraspråk (SVA) läsåren 2018/19–2023/24.*

Vipunen, Utbildningsstatistikcentralen (2022). *Studerande efter modersmål i förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen.* Finland, Utbildningsstatistikcentralen.

Kommittédirektiv 2023:175

Införande av grundläggande svenska och översyn av modersmålsundervisningen

Beslut vid regeringssammanträde den 14 december 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över ämnet svenska som andraspråk i syfte att ämnet bättre ska möta behoven både hos elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket och hos elever som kommit längre i sin andraspråksutveckling. Utredaren ska även se över modersmålsundervisningen i syfte att den inte negativt ska påverka integrationen eller elevernas kunskapsutveckling i svenska språket och vid behov föreslå åtgärder för att säkerställa att modersmålsundervisningen inte har sådana effekter.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och föreslå hur behoven hos de elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket kan tillgodoses, antingen genom införande av ytterligare en kursplan för ämnet svenska som andraspråk eller genom en ny del i den befintliga kursplanen för ämnet,
- analysera om och i så fall hur deltagande i modersmålsundervisning påverkar elevers integration, studieresultat och kunskapsutveckling i svenska språket i olika stadier och skolformer, och
- vid behov föreslå åtgärder för att säkerställa att modersmålsundervisningen inte inverkar negativt på elevers integration eller kunskapsutveckling i svenska språket.

Uppdraget ska redovisas senast den 6 december 2024.

Uppdraget att införa grundläggande svenska och förtydliga vilka elever som ska läsa vilket svenskämne

Ämnena svenska och svenska som andraspråk finns i grundskolan och motsvarande skolformer samt i gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning (komvux). Statens skolverk redovisade 2022 på uppdrag av regeringen en bred översyn av svenskämnena i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och komvux (U2020/05524). I redovisningen framkommer att det finns brister när det gäller hur utbildningen i svenska som andraspråk är reglerad och hur den i praktiken fungerar, vilket påverkar både kvaliteten och likvärdigheten.

Det handlar bl.a. om att kursplanen för svenska som andraspråk inte är anpassad till elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket. Dessa elever har andra förutsättningar och behov än elever som kommit längre i sin språkutveckling. För att bättre möta behoven både hos elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket och hos elever som kommit längre i sin andraspråksutveckling föreslår Skolverket att en ny kursplan för grundläggande svenska som andraspråk införs alternativt att den befintliga kursplanen för ämnet svenska som andraspråk utökas med en ny del som avser mer grundläggande svenska. Förslaget väntas leda till att eleverna får mer realistiska mål att sträva mot och att kursplanen blir ett bättre verktyg för lärarna.

När det i dessa direktiv anges att grundläggande svenska ska införas, kan detta avse antingen att införa ytterligare en kursplan eller att införa en ny del i den befintliga kursplanen för svenska som andraspråk. Båda alternativen ska analyseras och utredaren bör bedöma vilket som är mest lämpligt. Med grundläggande svenska avses i dessa direktiv detsamma som Skolverket i sin översyn från 2022 benämner som grundläggande svenska som andraspråk.

Skolverket föreslår i sin översyn att införandet av grundläggande svenska som andraspråk ska gälla grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan och gymnasieskolan. När det gäller specialskolan, anpassade gymnasieskolan och komvux anger Skolverket att det saknas kunskaper om elevers behov av andraspråksdidaktik. Myndigheten föreslår därför att behovet av grundläggande svenska som andraspråk utreds vidare för dessa skolformer.

Det behöver klargöras hur övergången från grundläggande svenska till svenska som andraspråk ska gå till och om en tidsgräns för hur länge elever ska kunna undervisas i grundläggande svenska ska införas. Utredaren behöver även analysera om betyg ska sättas i grundläggande svenska och vilken betygsskala som i så fall är lämplig. I den mån som betyg ska sättas, behöver utredaren lämna förslag som innebär att betyget i grundläggande svenska inte ska kunna påverka elevens meritvärde (7 kap. 4 § gymnasieförordningen [2010:2039]).

Utbildningen på gymnasieskolans introduktionsprogram ska anpassas för en enskild elev eller för en grupp elever (17 kap. 4 § skollagen [2010:800]). Några elever läser enbart grundskoleämnen medan andra läser hela eller delar av gymnasiekurser. På introduktionsprogrammet språkintrouktion läser eleverna enligt grundskolans kursplan för svenska eller svenska som andraspråk. Utbildningen på språkintrouktion kan också kombineras med kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi). När grundläggande svenska införs, kan eleverna på språkintrouktion få tillgång till utbildning i svenska på grundläggande nivå enligt grundskolans kursplan. En viktig aspekt när man utreder frågan om grundläggande svenska är därför att ta hänsyn till hur det ska fungera i gymnasieskolan.

I sin redovisning föreslår Skolverket att målgruppen för svenska som andraspråk ska tydliggöras. I grundskolan och motsvarande skolformer är det rektorn som beslutar om en elev ska läsa ämnet svenska som andraspråk i stället för svenska (5 kap. 14 § skolförordningen [2011:185]). Bedömningen av vilka elever som ska läsa vilket svenskämne görs, enligt Skolverket, ibland på oklara grunder och utifrån exempelvis organisatoriska skäl snarare än utifrån elevers behov. Det finns en risk att detta även kan komma att gälla grundläggande svenska. På gymnasienivå väljer eleverna själva om de ska följa undervisningen i svenska eller svenska som andraspråk. Det krävs mycket kunskap om skillnaderna mellan de båda ämnena för att en elev ska kunna göra ett välgrundat val. Det framkommer också i Skolverkets översyn att elevernas val inte alltid baseras på kunskap om ämnena och en bedömning av vilket ämne som bäst gynnar språk- och kunskapsutvecklingen. Det kan medföra att eleverna inte får en undervisning som utgår från deras behov och förutsättningar. Det finns därför skäl att undersöka hur behovsbedömningen kan bli mer träffsäker och likvärdig så att elever i högre utsträckning läser enligt den kursplan som bäst gynnar deras språk- och kunskapsutveckling. Det

är viktigt att behovsbedömningen görs på objektiva grunder och inte blir administrativt betungande. Det skulle t.ex. kunna handla om att införa ett kartläggningmaterial.

Skolverkets översyn utgör ett värdefullt kunskapsunderlag för utredaren, men förslagen behöver utvecklas och författningsförslagen förtydligas.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur behoven hos de elever i grundskolan som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket kan tillgodoses, antingen genom införande av ytterligare en kursplan för ämnet svenska som andraspråk eller genom en ny del i den befintliga kursplanen för ämnet,
- utreda och föreslå i vilka övriga skolformer grundläggande svenska ska införas,
- analysera och föreslå hur övergången mellan grundläggande svenska och svenska som andraspråk ska gå till samt överväga om det bör sättas en tidsgräns för hur länge elever ska kunna undervisas i grundläggande svenska,
- analysera och ta ställning till om betyg ska sättas i grundläggande svenska och, om ett sådant förslag lämnas, även lämna förslag som innebär att betyget i grundläggande svenska inte ska kunna påverka elevens meritvärde,
- föreslå hur det ska förtydligas vilka elever som bör läsa svenska, svenska som andraspråk respektive grundläggande svenska och hur behovsbedömningen kan bli mer träffsäker och likvärdig, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att anpassa regleringen av möjligheterna att läsa svenska och svenska som andraspråk parallellt i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

Ämnena svenska och svenska som andraspråk fungerar som alternativa ämnen i gymnasieskolan och eleverna läser normalt antingen det ena eller det andra svenskämnet. Kurserna svenska 1–3 respektive svenska som andraspråk 1–3 ingår på alla nationella program och har snarlika innehåll och betygskriterier. Svenskämnen har sedan

ämnet svenska som andraspråk infördes som ett eget ämne närmast sig varandra mer. Det krävs godkända betyg i antingen svenska eller svenska som andraspråk för gymnasieexamen och grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå (16 kap. 27 och 28 §§ skollagen [2010:800] och 7 kap. 5 a § högskoleförordningen [1993:100]).

De flesta elever läser ett och samma svenskämne genom hela sin gymnasietid, men eleverna kan också byta mellan svenskämnen och således ha betyg i t.ex. svenska som andraspråk kurs 1, svenska kurs 2 och svenska kurs 3. Det finns till och med en möjlighet att läsa båda svenskämnen parallellt om eleven väljer att läsa det ena svenskämnet som individuellt val vid sidan om det svenskämne som ingår obligatoriskt i elevens nationella program. Det finns inget som hindrar att elever i sin examen har betyg i både t.ex. svenska 1 och svenska som andraspråk 1.

Riksdagen har beslutat om ändringar i skollagen i enlighet med förslagen i propositionen Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper (prop. 2021/22:36). Ändringarna innebär bl.a. att kursbetyg ska ersättas av ämnesbetyg i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Bestämmelserna om ämnesbetyg har trätt i kraft, men de ska tillämpas först på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025. Att ämnesbetyg införs innebär att ett slutligt betyg ska sättas först efter avslutade ämnesstudier i stället för efter varje avslutad kurs. För att eleverna fortlöpande under utbildningens gång ska kunna få en tydlig återkoppling på hur de ligger till ska ämnena vara indelade i en eller flera nivåer och betyg ska sättas efter varje avslutad nivå. Ett betyg på en högre nivå i ett ämne ska ersätta betyg som en elev tidigare har fått på lägre nivåer i ämnet (15 kap. 22 § skollagen). Det innebär t.ex. att ett betyg på nivå 2 i svenska även omfattar den underliggande nivån i ämnet svenska, dvs. nivå 1. Detta gäller även om eleven inte har läst svenska nivå 1 utan svenska som andraspråk nivå 1. En elev som enligt sin studieplan ska läsa tre nivåer i svenska eller svenska som andraspråk (totalt 300 gymnasiepoäng) och som byter svenskämne från svenska till svenska som andraspråk efter de inledande två nivåerna får med det nya systemet dels ett betyg i svenska som omfattar 200 gymnasiepoäng, dels ett betyg i svenska som andraspråk som omfattar 300 gymnasiepoäng, och därmed fler poäng i svenskämnen än eleven faktiskt har läst eller vad som ingår i elevens studieplan.

Elever bör fortsatt kunna byta svenskämne under studiegången i gymnasieskolan, men det behöver ses över hur betyg i svenska och svenska som andraspråk ska ingå i dessa elevers examen. Den möjlighet som i dag finns att genom individuellt val parallellt läsa nivåer i ämnena som motsvarar varandra, och som mycket sällan utnyttjas, behöver också ses över. I grundskolan finns inte motsvarande möjlighet till dubbla betyg i svenskämnen.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av ändringar i bestämmelserna i skollagen och gymnasieförordningen om gymnasieexamen så att betyg på sådana nivåer i ämnena svenska och svenska som andraspråk som motsvarar varandra inte samtidigt kan ingå i en examen och vid behov föreslå sådana ändringar,
- lämna förslag på hur elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan fortsatt ska kunna byta mellan svenskämnen under utbildningens gång utan att ämnena läses parallellt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Om utredaren bedömer att förslagen är relevanta även för komvux, kan även denna skolform omfattas av förslagen.

Uppdraget att se över modersmålsundervisningen

I Tidöavtalet, som är en överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, anges bl.a. att en utredning ska tillsättas med uppgift att se över modersmålsundervisningen i syfte att den inte negativt ska påverka integration eller elevernas kunskapsutveckling i svenska språket.

Av 14 och 15 §§ språklagen (2009:600) framgår att den som har ett annat modersmål än svenska ska ges möjlighet att utveckla och använda detta språk och att det är en skyldighet för det allmänna att den enskilde ges denna möjlighet. Det finns bestämmelser om elevers rätt till modersmålsundervisning i grundskolan och motsvarande skolformer samt i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan i skollagen, skolförordningen och gymnasieförordningen (se bl.a. 10 kap. 7 § och 15 kap. 19 § skollagen samt 5 kap. 10 och 11 §§ skolförordningen och 4 kap. 18 och 19 §§ gymnasieförordningen).

Det allmänna har också ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska (8 § språklagen) och en elev som tillhör någon av de nationella minoriteterna ska enligt skollagen erbjudas modersmålsundervisning i elevens nationella minoritetsspråk (se bl.a. 10 kap. 7 § och 15 kap. 19 § skollagen). Vid översynen av modersmålsundervisningen ska de nationella minoritetsspråkens särställning och Sveriges internationella åtaganden när det gäller de nationella minoritetsspråken beaktas (Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter [SÖ 2000:2] och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk [SÖ 2000:3]).

Det finns få studier om svensk modersmålsundervisning och därför behövs mer kunskap inom området. Det behöver bl.a. undersökas på vilket sätt modersmålsundervisningen påverkar integrationen och elevens kunskapsutveckling i svenska språket. Även modersmålsundervisningens påverkan på elevernas övriga skolgång och studieresultat behöver utredas. Utredaren bör även beakta relevant forskning och göra en internationell utblick i syfte att dra lärdom av hur andra länder valt att organisera sin modersmålsundervisning.

Utredaren ska därför

- analysera om och i så fall hur deltagande i modersmålsundervisning påverkar elevers integration, studieresultat och kunskapsutveckling i svenska språket i olika stadier och skolformer samt redovisa internationella erfarenheter av hur utbildningen i modersmål kan organiseras,
- vid behov föreslå åtgärder för att säkerställa att modersmålsundervisningen inte inverkar negativt på elevers integration eller kunskapsutveckling i svenska språket, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska organisatoriska och pedagogiska konsekvenser av förslagen redovisas. Förslagen ska analyseras utifrån det nationella jämställdhetspolitiska målet, där ett delmål är jämställd utbild-

ning. Utredaren ska vidare redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk samt principen om icke-diskriminering. Utredaren ska även i sitt arbete i övrigt beakta ett barnrätts-, ungdoms- och funktionshindersperspektiv. Utredaren ska vidare beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen, inklusive den nuvarande ordningen (det s.k. nollalternativet). Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas, liksom skälen till att de har valts bort.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Skolverket, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Skolforskningsinstitutet, Sametinget, Sveriges Kommuner och Regioner, Friskolornas riksförbund, Sveriges Skolledare, Sveriges Lärare, Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd samt andra relevanta myndigheter och organisationer, däribland företrädare för de nationella minoriteterna. Utredaren ska även föra dialog med och inhämta synpunkter från andra pågående utredningar som är relevanta för uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 6 december 2024.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:72

Tilläggsdirektiv till Utredningen om införande av grundläggande svenska och översyn av modersmålsundervisningen (U 2023:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 22 augusti 2024

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 14 december 2023 kommittédirektiv om införande av grundläggande svenska och översyn av modersmålsundervisningen (dir. 2023:175). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 6 december 2024.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 januari 2025.

(Utbildningsdepartementet)

Statistiska Centralbyrån
Avdelningen för social statistik och analys
Sektionen för utbildningsstatistik & metodsektionen

Datum
2024-12-02
A2024/1955
[Beteckning]

Version 1 av 16
[Version]n

Bilaga 3: Regressionsanalyser

Inledning

Som ett komplement till den deskriptiva analysen har en uppsättning regressionsmodeller (logistisk regression samt linjär regression) skattats. I den här bilagan beskrivs regressionsanalys ur ett metodperspektiv. Vidare presenteras de data som regressionsanalyserna byggts på samt centrala resultat.

Metodbeskrivning

Regressionsanalys

Regressionsanalys ger möjlighet till att ta reda på om det föreligger statistiskt signifikanta samband mellan en förklarande variabel och en utfallsvariabel samtidigt som hänsyn tas till övriga förklarande variabler i modellen. En styrka hos regressionsanalys är dess förmåga att samtidigt kunna ta i beaktning flera variablers samband med en utfallsvariabel (samt eventuella samband mellan förklarande variabler). Det är emellertid viktigt att tolkningar av samband görs med försiktighet om kausala slutsatser önskas samtidigt som data inte genererats via ett kontrollerat experiment. Regressionsanalys kan även användas för att djupare förstå vilka förklarande variabler som har starkast samband med utfallsvariabeln.

Det finns olika typer av regressionsanalys, där denna rapport använt logistisk regression samt linjär regression (ibland även kallad OLS-regression).

Linjär regression

Enkel linjär regression bygger på antagandet att det finns ett linjärt samband mellan förklarande variabler och en kontinuerlig utfallsvariabel, vilket kan uttryckas med ekvationen

$$y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_k x_k + \epsilon. \quad (1)$$

I Ekvation (1) utgör y utfallsvariabeln, β_0 är ett intercept, β_1, \dots, β_k är regressionskoefficienter, x_1, \dots, x_k är förklarande variabler och ϵ är en felterm.



När den linjära regressionsmodellen skattas utifrån ett dataunderlag erhålls de skattade regressionskoefficienterna $\hat{\beta}_0, \hat{\beta}_1, \dots, \hat{\beta}_k$, vilka kan användas till att inhämta kunskap om sambandet mellan en förklarande variabel och utfallsvariabeln.

Tolkning av skattade regressionskoefficienter i linjär regression

Tolkningar av skattade regressionskoefficienter ($\hat{\beta}$) görs på olika vis beroende på om den förklarande variabeln är kontinuerlig eller kategorisk (exempelvis binär).

När en förklarande variabel är kontinuerlig visar den skattade regressionskoefficienten att, utifrån de data som analyserats, en ökning med en enhet i den förklarande variabeln förknippad med en genomsnittlig förändring på $\hat{\beta}$ enheter i utfallsvariabeln, när de andra förklarande variablerna hålls konstanta. En positiv (negativ) skattad regressionskoefficient indikerar ett positivt (negativt) samband mellan den förklarande variabeln och utfallsvariabeln, allt annat lika.

När en förklarande variabel är kategorisk tolkas samband jämfört med en referenskategori. Om exempelvis en förklarande variabel består av två kategorier "Ja" och "Nej", och där "Nej" är referenskategori, visar den skattade regressionskoefficienten den genomsnittliga förändringen i utfallsvariabeln, utifrån de data som analyserats, när individer har värdet "Ja" jämfört med gruppen som har värdet "Nej", när de andra förklarande variablerna hålls konstanta.

Signifikansnivåer för de enskilda koefficienterna testas ofta med hjälp av p-värden. Ett lågt p-värde, vanligtvis och i de här analyserna under 0,05, antyder att det skattade sambandet är statistiskt signifikant.

Utvärdering av anpassningsgrad

Modellens övergripande anpassningsgrad till dataunderlaget mäts ofta med hjälp av förklaringsgraden R^2 som anger hur stor andel av variationen i den beroende variabeln som kan förklaras av den skattade modellen. En förklaringsgrad nära 1,00 indikerar en god anpassning, medan ett värde nära 0,00 tyder på att modellen inte förklarar variationen särskilt väl.

Logistisk regression

Logistisk regression används när utfallsvariabeln är kategorisk och består av två kategorier (utfall), vilka vanligtvis kodas till "0" respektive "1". I logistisk regression antas att sannolikheten för det ena utfallet är relaterad till de förklarande variablerna genom en logistisk funktion. Modellen kan beskrivas med ekvationen

$$\ln\left(\frac{p}{1-p}\right) = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_k x_k, \quad (2)$$

där p är sannolikheten att utfallsvariabeln antar värdet "1", β_0 är ett intercept, β_1, \dots, β_k är regressionskoefficienter och x_1, \dots, x_k är förklarande variabler.

När den logistiska regressionsmodellen utvärderas utifrån ett dataunderlag skattas sannolikheten för utfallet "1" baserat på värdena hos de förklarande variablerna. Vid skattning utifrån ett dataunderlag erhålls de skattade regressionskoefficienterna $\hat{\beta}_0, \hat{\beta}_1, \dots, \hat{\beta}_k$, vilka kan användas till att inhämta kunskap om sambandet mellan en förklarande variabel och utfallsvariabeln.

Tolkning av skattade regressionskoefficienter i logistisk regression

Jämfört med linjär regression transformeras ofta de skattade regressionskoefficienterna från en logistisk regression för att underlätta tolkningen av samband, eftersom samband inte är linjära. Det är vanligt att transformera skattade regressionskoefficienter så att tolkningar görs i termer av oddskvoter. Tolkningar av oddskvoter görs på olika vis beroende på om den förklarande variabeln är kontinuerlig eller kategorisk (exempelvis binär).

När en förklarande variabel är kontinuerlig visar exponenten av den skattade regressionskoefficienten ($e^{\hat{\beta}}$) att, utifrån de data som analyserats, är en ökning med en enhet i den förklarande variabeln förknippad med en genomsnittlig förändring i oddsen för att utfallsvariabeln antar värdet "1" på $e^{\hat{\beta}}$ enheter, när alla andra förklarande variabler hålls konstanta. Ett värde på $e^{\hat{\beta}}$ som är större än (mindre än) 1,00 visar på ett positivt (negativt) samband mellan den förklarande variabeln och oddsen att utfallsvariabeln antar värdet "1".

När en förklarande variabel är kategorisk tolkas samband jämfört med en referenskategori. Om exempelvis en förklarande variabel består av två kategorier "Ja" och "Nej", och där "Nej" är referenskategorin, visar $e^{\hat{\beta}}$ den genomsnittliga förändringen i oddsen att utfallsvariabeln antar värdet "1", utifrån de data som analyserats, när individer har värdet "Ja" jämfört med gruppen som har värdet "Nej", allt annat lika.

Signifikansnivåer för de enskilda koefficienterna testas ofta med hjälp av p-värden. Ett lågt p-värde, vanligtvis och i de här analyserna under 0,05, antyder att det skattade sambandet är statistiskt signifikant.

Skattning av marginella effekter

Average Marginal Effects (AME) i logistisk regression är ett mått som används för att beskriva den genomsnittliga förändringen i sannolikheten för ett visst utfall när en förklarande variabel ändras med en enhet, medan alla andra variabler hålls konstanta. AME används ofta i icke-linjära modeller, såsom logistisk regression, för att tolka sambandet mellan de förklarande variablerna och den binära utfallsvariabeln i termer av sannolikheter snarare än oddskvoter.

Eftersom logistisk regression inte har ett linjärt samband mellan variablerna och utfallsvariabeln, varierar effekten av en förklarande variabel beroende på värdet av de andra variablerna. För att få en tolkningsbar genomsnittlig effekt räknar man fram den marginella effekten för varje observation i dataunderlaget och tar sedan medelvärdet av dessa. Detta innebär att AME beskriver hur en liten förändring i en förklarande variabel påverkar den predikterade sannolikheten, i genomsnitt över hela dataunderlaget.

Om AME för en kontinuerlig variabel exempelvis är 0,03, innebär det att en enhetsökning i variabeln i genomsnitt är förknippad med en ökning av sannolikheten för det specifika utfallet med 3 procentenheter.

För kategoriska variabler beräknas AME genom att jämföra förändringen i sannolikhet när variabeln ändras från referenskategori till den andra kategorin. Till exempel, om variabeln är binär och AME är 0,05, innebär det att sannolikheten för det undersökta utfallet är 5 procentenheter högre för den ena kategorin jämfört med referenskategori, allt annat lika.

Utvärdering av anpassningsgrad

Modellens övergripande anpassningsgrad till dataunderlaget mäts ofta med hjälp av "Percent concordant" som är ett mått på hur väl modellen stämmer med data. Utifrån parvisa jämförelser mellan individer från varsitt av utfallsvariabeln två utfallskategorier beräknas hur ofta som modellen lyckas tilldela en högre sannolikhet för att individen är i kategori "1" jämfört med "0" när individen i verkligheten tillhör just kategori "1". En "Percent concordant" på 0,60 innebär att modellen för 60 procent av paren predikterar en högre sannolikhet att tillhöra kategori "1" för individer som i själva verket tillhör denna kategori. En hög percent concordant indikerar att modellen har god förmåga att skilja mellan positiva och negativa utfall. Generellt sett, ju högre percent concordant, desto bättre är modellens prediktionsförmåga. Måttet är inte jämförbart med förklaringsgraden i linjär regressionsanalys.

Beskrivning av data

I rapporten används uppgifter från följande register:

- Grundskola: terminsbetyg vårterminen årskurs 6, aktualitet 2013–2020
- Grundskola: slutbetyg årskurs 9, aktualitet 2016–2023
- Gymnasieskola: betyg, aktualitet 2019–2023
- Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS), aktualitet 2020–2021

- Befolkningens arbetsmarknadsstatus (BAS), aktualitet 2022–2023 (ersätter RAMS)
- Valdeltagande, aktualitet 2022

Utfallsvariabler – logistisk regression

Behörighet till gymnasieskolan

Avser om eleven uppnått behörighet till gymnasieskolan eller inte (behörighet till yrkesprogram). För att uppnå behörighet krävs godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik samt minst fem andra ämnen från grundskolan.

Grundläggande behörighet till högskola efter avslutad gymnasieskola

Avser om eleven genom gymnasiestudierna uppnått grundläggande behörighet till studier på högskola/universitet eller inte. För att uppnå behörighet krävs godkända betyg för 2250 gymnasiepoäng varav svenska eller svenska som andraspråk 1, engelska 5 och matematik 1 måste ingå, samt godkänt gymnasiearbete.

Etableringsstatus - Etablerade på arbetsmarknaden eller i studier 1 år efter slutförd gymnasieskola

Eftersom logistisk regression används som modell har etableringsstatusen delats in i två nivåer:

- etablerad ställning på arbetsmarknaden eller i studier inom högskola eller övriga studier
- svag- eller osäker ställning på arbetsmarknaden samt varken i arbete eller i studier.

Valdeltagande i riksdagsval

Benägenhet att rösta av de röstberättigade. Modellen baseras på de röstberättigade till riksdagsvalet 2022.

Godkänt slutbetyg i svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 9

Avser om eleven uppnått kunskapskraven (fr.o.m. 2023 betygskriterierna) för minst betyget E antingen i svenska eller svenska som andraspråk.

Utfallsvariabler – linjär regression

Meritvärde slutbetyg årskurs 9

En variant av meritvärde som beräknats genom att ta elevens betyg i alla ämnen exklusive modersmål och moderna språk. Totalt blir det 16 ämnen. Betygen konverteras till betygspoäng för respektive ämne enligt

(F=0, E=10, D=12,5, C=15, B=17,5, A=20). Betygspoängen summeras till ett meritvärde mellan 0–320.

Jämförelsetal gymnasieskolan

Genomsnittsbetyg från gymnasiet. Beräknas med hänsyn till betyg och kursernas omfattning.

Förklarande variabler

Deltagit i modersmålsundervisning

Eleven har fått betyg A–F i ämnet modersmål.

Uppgift har hämtats från Skolverkets elevregister avseende slutbetyg i årskurs 9 åren 2013–2023.

Kön

Pojkar - flickor. Uppgift om elevens juridiska kön härleds från personnumret och har hämtats från Skolverkets olika elevregister avseende grundskola och gymnasieskolan 2013–2023.

Föräldrars utbildningsnivå

Uppgift om biologiska föräldrars utbildningsnivå (vid tidpunkten då uppgifter om eleven hämtades från källtabellen). I regressionsmodellen har variabeln två utfall. Om eleven har minst en förälder som har eftergymnasial utbildning blir utfallet ”Föräldrar med eftergymn. utb.” annars inte (”Ej föräldrar med eftergymn. utb.”).

Utländsk bakgrund

Variabeln delas in i:

- Utländsk bakgrund – Född i Sverige: Elever födda i Sverige där båda föräldrarna är födda utomlands
- Utländsk bakgrund – Född utomlands: Elever som är födda utomlands. I denna kategori ingår elever med okänd bakgrund.

Nyinvandrad inom 4 år

Elever med utländsk bakgrund som invandrat inom fyra år från referensåret då de gick i årskurs 9.¹

¹Uppgiften om nyinvandrad gäller då eleverna är i årskurs 9. Eftersom eleverna i underlaget också ska ha fått terminsbetyg i årskurs 6 innebär det att elever som klassas som nyinvandrade har varit i Sverige åtminstone sedan de gick i årskurs 6. Det innebär att de flesta elever i kategorin har varit i Sverige i 4 år. I övrig statistik, t.ex. från Skolverket, är elever i kategorin mer jämnt fördelat mellan 0–4 år. Det innebär att resultaten för den gruppen inte kan jämföras med övrig statistik för gruppen nyinvandrade elever inom 4 år.

Ålder vid skolstart

För att tydligare se eventuella samband mellan tid i Sverige och responsvariablerna tas även ålder vid skolstart med.

Kategorierna är:

- Ej invandrad
- Invandrat innan ordinarie skolstart i Sverige (0–6 års ålder)
- Invandrat vid 7–9 års ålder
- Invandrat vid 10–12 års ålder
- Invandrat vid 13 års ålder eller senare (ovanligt att eleven då gått i årskurs 6 men det förekommer).

Slutbetyg i Svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 9

Eleverna kategoriseras beroende på om de fått betyg eller skulle ha fått betyg i svenska eller i svenska som andraspråk. Syftet med variabeln är att på ett bättre sätt kontrollera för eventuella selektionseffekter, dvs att det finns icke observerbara variabler som vi inte har tillgång till men som påverkar elevers val att delta i modersmålsundervisning. Om vi kontrollerar för om elever som är berättigade att läsa svenska som andraspråk, men valt att läsa svenska, kontrollerar vi i viss mån indirekt för eventuella selektionseffekter.

Medelbetyg årskurs 6

Elevens medelbetyg från vårterminen i årskurs 6. Betygen konverteras till poäng på samma sätt som när meritvärdet av slutbetygen årskurs 9 beräknas (F=0, E=10, D=12,5, C=15, B=17,5, A=20 poäng). Medelbetyget är beräknat på 10 betyg (Sv/Sva, En, Ma, Bi, Fy, Ke, Ge, Hi, Re och Sh).² Syftet med variabeln är att på ett bättre sätt kontrollera för eventuella selektionseffekter, dvs att det finns icke observerbara variabler som vi inte har tillgång till men som påverkar elevers val att delta i modersmålsundervisning. Utifrån antagandet att dessa icke observerbara faktorer följt med eleven redan före skolstart kommer de också påverka betygen i åk6 och genom att inkludera åk6-betyget är förhoppningen att indirekt kontrollera för dessa icke observerbara faktorer, dvs. kontrollera för eventuella selektionseffekter.

Jämförelsegruppen

Elever som inte deltar i modersmålsundervisning och med föräldrar som är födda i samma land utom Sverige räknas i analysen som en jämförelsegrupp. Jämförelsegruppen är definierad på detta sätt för att det ska gå att följa gruppen över hela den tidsperiod som studerats, 2013–2023. För de tänkta analyserna behöver man koppla individdata

² För de elever som studerat enligt waldorfpedagogik är inte betygsättning obligatorisk i årskurs 6. Därför finns det inte uppgifter om betyg insamlat för dessa elever. För att kunna ingå i underlaget har de eleverna tilldelats ett medelbetyg i årskurs 6 som motsvarar elevens medelbetyg från årskurs 9. Det hade blivit mer missvisande att helt utesluta dessa elever eller att använda 0 som deras medelbetyg i årskurs 6.

till andra register. I Skolverkets statistik finns en definierad grupp av elever berättigade till modersmål, men uppgifter på individnivå finns alltså inte.

Elever utan fullständiga personnummer ingår inte i materialet eftersom de inte går att koppla deras uppgifter till andra register.

Modellförfarande

Regressionsmodellerna tillämpas på elevnivå och huvudsyftet är att utforska sambandet mellan deltagande i modersmålsundervisning och utfallsvariablerna, när andra förklarande variabler hålls konstanta. Modellerna tillämpas på elever med utländsk bakgrund som gått i årskurs 9 under perioden 2016–2023 och som antingen har deltagit i modersmålsundervisning eller som tillhör jämförelsegruppen. Eleverna ska också ha gått årskurs 6 i svensk skola under perioden 2013–2020.

Den logistiska regressionsmodellen tillämpas på respektive binära utfallsvariabler:

- Behöriga till gymnasieskolan efter årskurs 9
- Uppnått grundläggande behörighet till högskola efter avslutade studier i gymnasieskolan
- Etableringsstatus 1 år efter gymnasieskolan (Har eleven en etablerad ställning på arbetsmarknaden eller är i studier mot svag- eller osäker ställning på arbetsmarknaden samt ej i arbetsmarknaden eller i studier).
- Valdeltagande i riksdagsval
- Godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk.

De förklarande variablerna utgörs av:

- Modersmålsundervisning (referenskategori=ej deltagit)
- Nyinvandrad inom 4 år (referenskategori =ej nyinvandrad)
- Utländsk bakgrund (referenskategori = född i Sverige med minst en förälder född utomlands)
- Högutbildade föräldrar (referenskategori =ej eftergymnasial)
- Kön (referenskategori =flicka/kvinna)
- Ålder vid skolstart i Sverige (referenskategori =ej invandrad)
- Version Svenska/Svenska som andraspråk (referenskategori = läst svenska som andraspråk)
- Medelbetyg årskurs 6 (kontinuerlig).

Resultat

Observera att alla resultat baseras på modellantagandena och de variabler vi angett och definierat. Det kan finnas statistiska samband mellan den beroende variabeln och deltagande i modersmål, utan att det finns ett direkt orsakssamband. Det kan exempelvis bero på att det finns icke-observerade variabler som kan ha ett samband *både* med den

beroende variabeln *och* med modersmålsundervisning. Detta är särskilt sannolikt eftersom dataunderlaget som analyseras inte tillkommit under kontrollerade omständigheter (så som i ett randomiserat experiment där datainsamling designats för att möjliggöra kausala slutsatser).

Flera modeller har skattats och det finns ett flertal möjliga samband att tolka. I denna bilaga ges enbart tolkning av ett urval centrala resultat.³

Behörighet till gymnasieskolan

Tabell 1 redovisar skattade värden på Average Marginal Effects (AME) för de ingående förklarande variablerna. I tabellen anges även skattade oddskvoter och statistisk signifikans utifrån 5 procents signifikansnivå.

Tabell 1. Resultat från logistisk regressionsanalys - behörighet till gymnasieskolan. Percent concordant: 89,1 procent.

* = Statistiskt signifikant punktskattning utifrån 5 procents signifikansnivå.

Utfall: behörighet till gymnasieskolan	Skattad förändring i oddskvot	Average Marginal Effect (AME)
Deltar i modersmål	1,65*	0,05
Nyinvandrad	1,93*	0,06
Utländsk bakgrund – född utomlands	1,08	0,01
Föräldrar med eftergymn. utb.	1,65*	0,05
Pojke	1,28*	0,02
Invandrad innan skolstart i Sverige (0–6 års ålder)	0,86*	-0,02
Invandrat vid 7–9 års ålder	0,90	-0,01
Invandrat vid 10–12 års ålder	1,08	0,01
Invandrat vid 13 års ålder eller över	1,01	0,00
Läser svenska (ej svenska som andraspråk)	1,55*	0,04
Jämförelsetal årskurs 6	1,44*	0,04

N = 143 322

Den skattade förändringen i oddskvoten för variabeln ”Deltar i modersmål” är statistiskt signifikant. AME-värdet för denna variabel visar på ett positivt samband med behörighet till gymnasieskolan när de andra förklarande variablerna hålls konstanta. Sannolikheten för att bli behörig till gymnasieskolan är cirka 5 procentenheter högre för elever som deltagit i modersmålsundervisning jämfört med referenskategori, allt annat lika.

³Resultaten för variabeln Nyinvandrad beror på att de flesta elever i kategorin har varit i Sverige i 4 år och inte 0,1,2 som variabelnamnet antyder. Det beror på att eleverna också ska ha fått terminsbetyg från årskurs 6 (se fotnot 1). Populationen består också enbart av elever med utländsk bakgrund vilket gör att resultaten inte känns igen jämfört med till exempel Skolverkets statistik.

Modellen har en ”Percent concordant” på 89,1, vilket indikerar att modellen har god förmåga att prediktera behörighet till gymnasieskolan.

Summering:

Resultatet av modellen kan tolkas som att det finns ett positivt samband mellan att delta i modersmålsundervisning i årskurs 9 och att få behörighet till gymnasieskolan jämfört med jämförelsegruppen (elever som inte deltagit i modersmålsundervisning och med båda föräldrarna från samma land utom Sverige), när vi kontrollerar för individuella egenskaper.

Grundläggande behörighet till högskola efter slutförd gymnasieskola

Tabell 2 redovisar skattade värden på Average Marginal Effects (AME) för de ingående förklarande variablerna. I tabellen anges även skattade oddskvoter och statistisk signifikans utifrån 5 procents signifikansnivå.

Tabell 2. Resultat från logistisk regressionsanalys - behörighet till högskola.
Percent concordant: 82,5 procent.

* = Statistiskt signifikant punktskattning utifrån 5 procents signifikansnivå.

Utfall: behörighet till högskola	Skattad förändring i oddskvot	Average Marginal Effect (AME)
Deltar i modersmål	1,85*	0,07
Nyinvandrad	3,01*	0,12
Utländsk bakgrund – född utomlands	0,92	-0,01
Föräldrar med eftergymn. utb.	1,99*	0,07
Pojke	0,48*	-0,08
Invandrad innan skolstart i Sverige (0–6 års ålder)	0,83*	-0,02
Invandrat vid 7–9 års ålder	0,80*	-0,02
Invandrat vid 10–12 års ålder	1,14	0,01
Invandrat vid 13 års ålder eller över	1,14	0,01
Läser svenska (ej svenska som andraspråk)	1,10*	0,01
Jämförelsetal årskurs 6	1,31*	0,03

N = 50 575

Den skattade förändringen i oddskvoten för variabeln ”Deltar i modersmål” är statistiskt signifikant. AME-värdet för denna variabel visar på ett positivt samband med behörighet till högskola när de andra förklarande variablerna hålls konstanta. Sannolikheten för att bli behörig till högskola är cirka 7 procentenheter högre för elever som deltagit i modersmålsundervisning jämfört med referenskategori, allt annat lika.

Modellen har en "Percent concordant" på 82,5 vilket indikerar att modellen har tillfredsställande förmåga att prediktera grundläggande behörighet till högskola efter slutförd gymnasieskola.

Summering:

Resultatet av modellen kan tolkas som att det finns ett positivt samband mellan att delta i modersmålsundervisning i årskurs 9 och att få grundläggande behörighet till högskolan efter slutförd gymnasieskola jämfört med jämförelsegruppen (elever som inte deltagit i modersmålsundervisning och med båda föräldrarna från samma land utom Sverige), när vi kontrollerar för individuella egenskaper.

Etableringsstatus - Etablerade på arbetsmarknaden eller i studier 1 år efter gymnasieskolan

Tabell 3 redovisar skattade värden på Average Marginal Effects (AME) för de ingående förklarande variablerna. I tabellen anges även skattade oddskvoter och statistisk signifikans utifrån 5 procents signifikansnivå.

Tabell 3. Resultat från logistisk regressionsanalys - Etableringsstatus.

Percent concordant: 66,1 procent.

* = Statistiskt signifikant punktskattning utifrån 5 procents signifikansnivå.

Utfall: Etablerad på arbetsmarknaden eller i studier	Skattad förändring i oddskvot	Average Marginal Effect (AME)
Deltar i modersmål	1,55*	0,07
Nyinvandrad	1,89*	0,09
Utländsk bakgrund – född utomlands	0,85*	-0,02
Föräldrar med eftergymn. utb.	1,38*	0,05
Pojke	0,58*	-0,08
Invandrad innan skolstart i Sverige (0–6 års ålder)	1,02	0,00
Invandrat vid 7–9 års ålder	1,03	0,01
Invandrat vid 10–12 års ålder	1,35*	0,04
Invandrat vid 13 års ålder eller över	1,60*	0,07
Läser svenska (ej svenska som andraspråk)	0,94	-0,01
Jämförelsetal årskurs 6	1,11*	0,01

N = 35 613

Den skattade förändringen i oddskvoten för variabeln "Deltar i modersmål" är statistiskt signifikant. AME-värdet för denna variabel visar på ett positivt samband med att vara etablerad på arbetsmarknaden eller i studier när de andra förklarande variablerna hålls konstanta. Sannolikheten för att vara etablerad är cirka 7 procentenheter högre för elever som deltagit i modersmålsundervisning jämfört med referenskategori, allt annat lika. Dock bör det noteras att den skattade modellens

anpassningsförmåga är relativt låg, med ett värde för ”percent concordant” på 66,1 procent.

Modellen har en ”Percent concordant” på 66,1 vilket indikerar att modellen har en relativt svag förmåga att prediktera etableringsstatus 1 år efter slutförd gymnasieskola.

Summering:

Resultatet av modellen kan, med försiktighet, tolkas som att det finns ett positivt samband mellan att delta i modersmålsundervisning i årskurs 9 och att vara etablerad på arbetsmarknaden eller i studier 1 år efter slutförd gymnasieskola jämfört med jämförelsegruppen (elever som inte deltagit i modersmålsundervisning och med båda föräldrarna från samma land utom Sverige), när vi kontrollerar för individuella egenskaper.

Valdeltagande – riksdagsval

Tabell 4 redovisar skattade värden på Average Marginal Effects (AME) för de ingående förklarande variablerna. I tabellen anges även skattade oddskvoter och statistisk signifikans utifrån 5 procents signifikansnivå.

Tabell 4. Resultat från logistisk regressionsanalys - valdeltagande.

Percent concordant: 65,7 procent.

* = Statistiskt signifikant punktskattning utifrån 5 procents signifikansnivå.

Utfall: Valdeltagande riksdagsval	Skattad förändring i oddskvot	Average Marginal Effect (AME)
Deltar i modersmål	1,25*	0,05
Nyinvandrad	1,09*	0,02
Utländsk bakgrund – född utomlands	1,11*	0,02
Föräldrar med eftergymn. utb.	1,31*	0,06
Pojke	0,77*	-0,06
Invandrad innan skolstart i Sverige (0–6 års ålder)	0,81*	-0,07
Invandrat vid 7–9 års ålder	0,63*	-0,10
Invandrat vid 10–12 års ålder	0,73*	-0,07
Invandrat vid 13 års ålder eller över	0,85*	-0,03
Läser svenska (ej svenska som andraspråk)	1,27*	0,05
Jämförelsetal årskurs 6	1,08*	0,02

N = 71 092

Den skattade förändringen i oddskvoten för variabeln ”Deltar i modersmål” är statistiskt signifikant. AME-värdet för denna variabel visar på ett positivt samband med att rösta i riksdagsval när de andra förklarande variablerna hålls konstanta. Sannolikheten för att rösta är cirka 5 procentenheter högre för elever som deltagit i

modersmålsundervisning jämfört med referenskategori, allt annat lika. Dock bör det noteras att den skattade modellens anpassningsförmåga är relativt låg, med ett värde för ”percent concordant” på 65,7 procent.

Modellen har en ”Percent concordant” på 65,7 vilket indikerar att modellen har en relativt svag förmåga att prediktera valdeltagande i riksdagsval.

Summering:

Resultatet av modellen kan, med försiktighet, tolkas som att det finns ett marginellt positivt samband mellan att delta i modersmålsundervisning i årskurs 9 och benägenhet att rösta i ett riksdagsval jämfört med jämförelsegruppen (elever som inte deltagit i modersmålsundervisning och med båda föräldrarna från samma land utom Sverige), när vi kontrollerar för individuella egenskaper.

Godkänt slutbetyg i svenska (inklusive svenska som andraspråk)

Tabell 5 redovisar skattade värden på Average Marginal Effects (AME) för de ingående förklarande variablerna. I tabellen anges även skattade oddskvoter och statistisk signifikans utifrån 5 procents signifikansnivå.

Tabell 5. Resultat från logistisk regressionsanalys – godkänt slutbetyg i svenska (inkl. svenska som andraspråk).

Percent concordant: 90,0 procent.

* = Statistiskt signifikant punktskattning utifrån 5 procents signifikansnivå.

Utfall: godkänt slutbetyg i svenska	Skattad förändring i oddskvot	Average Marginal Effect (AME)
Deltar i modersmål	1,67*	0,03
Nyinvandrad	1,23*	0,01
Utländsk bakgrund – född utomlands	1,00	-0,00
Föräldrar med eftergymn. utb.	1,37*	0,02
Pojke	0,75*	-0,02
Invandrad innan skolstart i Sverige (0–6 års ålder)	0,92	-0,01
Invandrat vid 7–9 års ålder	0,89	-0,01
Invandrat vid 10–12 års ålder	0,85*	-0,01
Invandrat vid 13 års ålder eller över	0,78*	-0,02
Läser svenska (ej svenska som andraspråk)	1,28*	0,02
Jämförelsetal årskurs 6	1,40*	0,02

N = 143 322

Den skattade förändringen i oddskvoten för variabeln ”Deltar i modersmål” är statistiskt signifikant. AME-värdet för denna variabel

visar på ett positivt samband med att få godkänt slutbetyg i svenska när de andra förklarande variablerna hålls konstanta. Sannolikheten för att få godkänt slutbetyg är cirka 3 procentenheter högre för elever som deltagit i modersmålsundervisning jämfört med referenskategori, allt annat lika.

Modellen har en ”Percent concordant” på 90,0 vilket indikerar att modellen har en god förmåga att prediktera om eleven får ett godkänt slutbetyg i svenska (inkl. svenska som andraspråk).

Summering:

Resultatet av modellen kan tolkas som att det finns ett marginellt positivt samband mellan att delta i modersmålsundervisning i årskurs 9 och att få ett godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk jämfört med jämförelsegruppen (elever som inte deltagit i modersmålsundervisning och med båda föräldrarna från samma land utom Sverige), när vi kontrollerar för individuella egenskaper.

Meritvärde slutbetyg årskurs 9

Tabell 6 redovisar skattade regressionskoefficienter för de ingående förklarande variablerna. I tabellen anges även statistisk signifikans utifrån 5 procents signifikansnivå.

Tabell 6. Resultat från linjär regressionsanalys – meritvärde (exkl. språk).

Förklaringsgrad: 56 procent.

*** = Statistiskt signifikant punktskattning utifrån 5 procents signifikansnivå.**

Utfall: meritvärde slutbetyg årskurs 9	Skattad koefficient
Intercept	70,09*
Deltar i modersmål	12,73*
Nyinvandrad	19,61*
Utländsk bakgrund – född utomlands	3,73*
Föräldrar med eftergymn. utb.	11,15*
Pojke	-7,14*
Invandrad innan skolstart i Sverige (0–6 års ålder)	-4,00*
Invandrat vid 7–9 års ålder	-3,19*
Invandrat vid 10–12 års ålder	7,53*
Invandrat vid 13 års ålder eller över	6,19*
Läser svenska (ej svenska som andraspråk)	5,19*
Jämförelsetal årskurs 6	10,76*

N = 143 322

Den skattade regressionskoefficienten för variabeln ”Deltar i modersmål” är statistiskt signifikant och visar på ett positivt samband med meritvärde när de andra förklarande variablerna hålls konstanta. Meritvärdet är i genomsnitt cirka 12,73 enheter högre för elever som

deltagit i modersmålsundervisning jämfört med referenskategori, allt annat lika. Det bör dock noteras att den relativt låga förklaringsgraden på 56 procent innebär att en noterbar andel av variationen i utfallsvariabeln inte kan förklaras av den skattade modellen.

Summering:

Resultatet av modellen kan med viss försiktighet tolkas som att det finns ett positivt samband mellan att delta i modersmålsundervisning i årskurs 9 och att få ett högre meritvärde jämfört med jämförelsegruppen (elever som inte deltagit i modersmålsundervisning och med båda föräldrarna från samma land utom Sverige), när vi kontrollerar för individuella egenskaper.

Jämförelsetal, gymnasiet

Tabell 7 redovisar skattade regressionskoefficienter för de ingående förklarande variablerna. I tabellen anges även statistisk signifikans utifrån 5 procents signifikansnivå.

Tabell 7. Resultat från linjär regressionsanalys – jämförelsetal, gymnasiet.

Förklaringsgrad: 30 procent.

* = Statistiskt signifikant punktskattning utifrån 5 procents signifikansnivå.

Utfall: jämförelsetal gymnasiet	Skattad koefficient
Intercept	9,99*
Deltar i modersmål	0,16*
Nyinvandrad	1,38*
Utländsk bakgrund – född utomlands	0,39*
Föräldrar med eftergymn. utb.	0,53*
Pojke	-0,25*
Invandrad innan skolstart i Sverige (0–6 års ålder)	-0,33*
Invandrat vid 7–9 års ålder	0,40*
Invandrat vid 10–12 års ålder	0,56*
Invandrat vid 13 års ålder eller över	-0,71*
Läser svenska (ej svenska som andraspråk)	0,20*
Jämförelsetal årskurs 6	0,32*

N = 50 575

Den skattade regressionskoefficienten för variabeln ”Deltar i modersmål” är statistiskt signifikant och visar på ett positivt samband med jämförelsetalet när de andra förklarande variablerna hålls konstanta. Jämförelsetalet är i genomsnitt cirka 0,16 enheter högre för elever som deltagit i modersmålsundervisning jämfört med referenskategori, allt annat lika. Det bör dock noteras att den relativt låga förklaringsgraden på 30 procent innebär att en noterbar andel av variationen i utfallsvariabeln inte kan förklaras av den skattade

modellen. Det bör även noteras att det skattade sambandet för ”Deltar i modersmål” är relativt svagt även om det är statistiskt signifikant.

Summering:

Det svaga sambandet i kombination med den relativt låga förklaringsgraden medför att vi bedömer att det finns en stor osäkerhet kring sambandet. Resultatet av modellen bör därför inte tolkas som att det finns ett samband mellan att delta i modersmålsundervisning i årskurs 9 och att få ett högre jämförelsetal från gymnasiet jämfört med jämförelsegruppen (elever som inte deltagit i modersmålsundervisning och med båda föräldrarna från samma land utom Sverige), när vi kontrollerar för individuella egenskaper.

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte- reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personal- försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]