

## **Yttrande över betänkandet För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål (SOU 2019:18)**

Dnr U2019/01794/S

Skolverket har ombetts att yttra sig över betänkandet För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål (SOU 2019:18). Skolverket yttrar sig över de förslag där Skolverket har en avvikande mening eller är positiva i sak till förslaget men anser att det krävs ytterligare utredning. Med denna utgångspunkt lämnar Skolverket följande yttrande över betänkandet.

I yttrandet kommer först sammanfattningen. Sedan redogörs inledningsvis för de förslag som Skolverket valt att avstyrka, därefter de förslag som Skolverket tillstyrker med kommentarer, förslag på förbättringar eller förtydliganden.

### **Sammanfattning**

Skolverket ställer sig bakom den bild, som förs fram i betänkandet, av utmaningarna i ämnet modersmål och studiehandledning på modersmål. Skolverket tillstyrker de flesta av betänkandets förslag då Skolverket anser att de kan bidra till ökad undervisningskvalitet, tillgänglighet och likvärdighet. Skolverket har i sina yttranden över tidigare betänkanden tillstyrkt och kommenterat flera av de nuvarande förslagen i det föreliggande betänkandet och hänvisar till dessa yttranden.

Många av förslagen i betänkandet behöver förstärkas med ytterligare utredning, att fler aspekter beaktas eller att en fördjupad konsekvensanalys görs. Det finns också ett antal förslag som Skolverket avstyrker och bedömningar som Skolverket inte delar. Skolverkets invändningar handlar främst om brister i underlag och analys eller att konsekvenser för elevens skolsituation eller huvudmans möjligheter att organisera undervisningen inte beaktats fullt ut.

I betänkandet anges på flera ställen att de föreslagna förändringarna i skollag och skolförordning bör göras även i gymnasieförordningen. Om förändringar görs i de obligatoriska skolformerna är det lämpligt att följdförändringar även görs i bestämmelserna för gymnasieskolan, även när så inte anges i betänkandet.

### **Skolverket avstyrker följande förslag:**

#### **10.1.5 Elever ska kunna få modersmålsundervisning i mer än ett språk**

Skolverket avstyrker förslaget med hänvisning till brister i analysen av hur förslaget kan komma att påverka elevers arbetsbörda och längden på deras skoldag. Förslaget innebär att rektorers möjlighet att schemalägga modersmålsundervisningen parallellt kan begränsas.

#### **10.4.7 Undantaget från kravet på legitimation och behörighet för lärare i ämnet modersmål bör ses över**

Med hänsyn till bristen på lärare i modersmål avstyrker Skolverket betänkandets rekommendation. Den farhåga som uttrycks i betänkandet om att undantaget kan bidra till att cementera bristen på utbildade modersmållärare, och att satsningar utblir, är en farhåga. Skolverket har inte kunskap om hur legitimationskravet påverkar yrkets attraktivitet och status. En mer flexibel grundläraresexamen och fler utbildningsvägar kan också utgöra incitament för fler att utbilda sig till lärare i modersmål.

### **Skolverket tillstyrker nedanstående förslag med kommentarer, förslag på förbättringar eller förtydliganden:**

#### **10.1.1 Ämnet modersmål ska regleras i timplanerna**

Skolverket har tidigare påtalat behovet av en reglering av undervisningstiden i ämnet modersmål. Skolverket ser detta som en fråga av principiell betydelse men det är av stor vikt att förslaget underbyggs och konkretiseras samt att konsekvenserna av en reglering utreds.

I betänkandet saknas underlag om hur utredningen kommit fram till det angivna antalet timmar och från vilka ämnen den garanterade undervisningstiden i ämnet modersmål ska tas. Ett av skälen till att möjligheten infördes att erbjuda modersmålsundervisning utanför timplanen var att eleverna inte skulle gå miste om undervisning i något annat ämne. I betänkandet görs ingen analys av tänkbara konsekvenser av att ämnet regleras i timplanerna, vilket ger upphov till frågor om i vilken mån förslaget kan leda till en förlängd skoldag, håltimmar för de elever som inte

läser modersmål eller att elever som deltar i modersmålsundervisning skulle kunna gå miste om undervisning i andra ämnen. Skolverket vill också i sammanhanget lyfta att möjligheten att läsa modersmål inom ramen för språkval har varit ett sätt att erbjuda modersmålsundervisning inom den reglerade undervisningstiden.

Det behövs ett klagörande av om regleringen av ämnet modersmål i timplanen är tänkt att rymmas inom de nuvarande bestämmelserna om skoldagens längd. I grundskolan ska timmarna, enligt det föreliggande förslaget, fördelas jämnt över stadierna i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan, men inte i specialskolan, där fler timmar förläggs till lågstadiet. I detta sammanhang behöver särskild hänsyn tas till att vissa skoldagar i specialskolan för döva och hörselskadade redan är längre än i grundskolan då de anpassats för att möjliggöra elevernas resor till och från skolan.

Den senaste tiden har flera förändringar i timplanen för de obligatoriska skolformerna gjorts som exempelvis medfört att den garanterade undervisningstiden i elevens val minskat till förmån för fler garanterade undervisningstimmar i matematik och idrott och hälsa. Förslagen och de genomförda ändringarna i timplanen för de obligatoriska skolämnena behöver utredas mer för att skapa en helhetsbild av konsekvenserna för elever, lärare och huvudmän. Skolverket välkomnar därför det kommande uppdraget att genomföra en översyn av timplanerna för grundskolan och motsvarande skolformer<sup>1</sup>.

### **Utredningens bedömning om att regeringen bör överväga att reglera rätten till modersmålsundervisning i förskoleklassen**

I samband med förslaget om att reglera ämnet modersmål i timplanerna gör utredningen bedömningen att regeringen bör överväga att reglera rätten till modersmålsundervisning även i förskoleklassen. Skolverket instämmer inte i utredningens bedömning. För förskoleklassen finns varken kursplaner eller någon timplan eftersom ingen ämnesundervisning bedrivs.

Enligt läroplanens del 3 (Förskoleklassen)<sup>2</sup> ska elever med annat modersmål än svenska ges möjlighet att i de vardagliga aktiviteterna använda både svenska och sitt modersmål. Då pedagogiken och undervisningen i förskoleklassen är närmare knuten till förskolans pedagogik och arbetssätt än med skolans ser Skolverket hellre ett närmande till läroplanen för förskolan (lpfö18)<sup>3</sup>, där det skrivs fram att varje barn ska ges förutsättningar att utveckla både det svenska språket och det egna nationella minoritetsspråket, om barnet tillhör en nationell minoritet, eller sitt modersmål, om barnet har ett annat modersmål än svenska. I förskolan ska varje barn också ges möjlighet att utveckla sin kulturella identitet samt kunskap om och intresse för olika kulturer och förståelse för värdet av att leva i ett samhälle präglad av mångfald.

<sup>1</sup> Pressmeddelande från Utbildningsdepartementet. Publicerad 20 februari 2020.

<sup>2</sup> Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr11). SKOLFS 2010:37.

<sup>3</sup> SKOLFS 2018:50



### **10.1.3 Antalet deltagande elever ska inte begränsa huvudmannens skyldighet att anordna undervisning**

Skolverket tillstyrker förslaget, eftersom det ökar elevers möjlighet att få undervisning i modersmål. Bristen på lärare i modersmål kan medföra svårigheter i att implementera bestämmelsen. Fjärrundervisning kan i vissa fall vara en lösning på denna utmaning.

Skolverket vill också framhålla att bräckligheten i små undervisningsgrupper, som dessutom riskerar att upplösas från ett läsår till ett annat, kan vara en försvårande omständighet för huvudmän och leda till försämrade anställningsvillkor för modersmållärare.

Skolverket tillstyrker utredningens bedömning att bestämmelsen om att det ska finnas en lämplig lärare för att huvudmannen ska vara skyldig att anordna undervisningen i ämnet modersmål, ska vara kvar.

### **10.1.6 Ämnet modersmål ska fortsatt vara ett frivilligt ämne**

Skolverket tillstyrker förslaget, men anser att det behöver utredas vilka konsekvenser ämnets frivillighet kan medföra i relation till elevers skolplikt. Vidare behöver utredas hur ämnets frivillighet kan inverka på betygssättning, huvudmannens möjligheter att organisera modersmålsundervisning, undervisande lärares förutsättningar samt elevers lärandeprocess.

### **10.1.7 Uppdrag till Skolverket om att ta fram underlag för bedömning av grundläggande kunskaper i språket**

Skolverket delar utredningens bild av att ett underlag för bedömning av grundläggande kunskaper i språket med målsättningen kan bidra till en mer likvärdig bedömning av elevers språkkunskaper. Skolverket anser att det bör definieras vad grundläggande kunskaper i modersmålet innebär. En sådan definition behöver bland annat ta hänsyn till vad grundläggande kunskaper kan innebära för elever i olika åldrar. I skollagen har uttrycket grundläggande kunskaper olika innebörder beroende på sammanhang<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Några exempel: En person har rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare om han eller hon saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Av kursplanen för Svenska för invandrare (sfi) framgår bland annat att sfi är en kvalificerad språkutbildning som syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. En elev med ett annat modersmål än svenska ska inom utbildningen få lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk.

I samband med modersmålsundervisningen i grundskolan är grundläggande kunskaper istället ett krav som måste uppfyllas för att elever ska erbjudas undervisning i modersmål.

Utredningen föreslår att bedömningsunderlaget så långt som möjligt bör ta hänsyn till varieteterna i olika språk och att Skolverket till exempel kan ta fram separata bedömningsunderlag som avser språk med särskilda förutsättningar. Skolverket anser att en översättning av ett bedömningsunderlag skulle innebära både praktiska utmaningar och etiska ställningstaganden. I somliga av de ca 180 modersmålen i den svenska skolan saknas exempelvis vedertagna skriftspråksnormer och olika varieteter av ett språk kan vara behäftade med högre eller lägre status. Skolverket har inte i uppdrag att standardisera skriftspråksnormer eller på annat sätt normera språkbruk. I olika språk kan även olika bedömningstraditioner råda. Detta blir synligt i elevexemplen på arabiska, finska, och somaliska i Skolverkets kommentarmaterial till kunskapskraven i ämnet modersmål<sup>5</sup>. Där framgår att skillnader i språksyn resulterar i att det som premieras antingen är grammatisk korrekthet på bekostnad av komplexitet i språkanvändningen eller komplexitet i språkanvändningen på bekostnad av grammatisk korrekthet.

Bedömningsunderlaget behöver också ta hänsyn till att det stora flertalet modersmåls lärare saknar lärarlegitimation i ämnet modersmål och inte heller har någon annan pedagogisk utbildning.

Skolverket ser därför fram emot att undersöka hur ett bedömningsunderlag skulle kunna utformas. Ett alternativ skulle kunna vara att undersöka möjligheten att använda eller anpassa delar av Skolverkets befintliga kartläggningmaterial för nyanlända, som är översatt till 37 språk.

### 10.1.8 Förstärkt rätt till modersmålsundervisning i teckenspråk

Skolverkets tillstyrkte förslaget i avsnitt 9.2 samt 9.3 i yttrandet över betänkandet *Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar* (2016:46)<sup>6</sup>. Skolverket vill även fortsatt betona att förslaget förutsätter en ökad tillgång till lärare med kompetens i teckenspråk. I samma yttrande välkomnade Skolverket att få i uppdrag att göra en översyn av benämningar av kurs- och ämnesplaner som gäller teckenspråk samt en utredning och analys av innehåll och utformning i kurs- och ämnesplaner i teckenspråk. Behovet av en sådan översyn kvarstår då Skolverket ser att varken de befintliga kursplanerna i modersmål eller teckenspråk för hörande kan användas i undervisning i teckenspråk som modersmål.

Eftersom förslaget endast omfattar svenskt teckenspråk vill myndigheten dessutom påtala behovet av ett förtydligande om hur andra språks teckenspråk ska hanteras.

<sup>5</sup> Skolverket (2013). *Kommentarmaterial till kunskapskraven i modersmål*.

<sup>6</sup> Yttrande över betänkandet *Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar* (SOU 2016:46), Skolverkets diarienummer 2016:1342.



### 10.2.1 Förstärkt rätt till studiehandledning på modersmål för nyanlända elever

Skolverket tillstyrker förslaget med samma reservationer som i yttrandet över betänkandet *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet* (SOU 2017:54) avsnitt 5.5.4<sup>7</sup>, där myndigheten betonade att tillgången på ämneskunniga studiehandledare inom vissa språkvarieteter är begränsad eller i vissa fall obefintlig. Skolverket ville därför betona att även om förslaget innebär en förstärkning av elevens rättigheter kan det riskera att leda till att huvudmännen fokuserar mer på studiehandledarens kunskaper i elevens modersmål än på ämneskunskaper eller kunskaper i svenska hos studiehandledaren. I samma yttrande framhöll Skolverket att forskning om studiehandledningens innehåll, form och genomförande fortfarande är det minst utredda området inom nyanländas lärande och att det finns behov av att utreda vilka faktorer som är avgörande för elevernas kunskapsutveckling vid studiehandledning. Detta behov kvarstår.

Skolverket vill även betona vikten av att tillgången till studiehandledning på modersmål för nyanlända elever på högstadiet inte begränsas om rätten utökas till yngre elever. Den ursprungliga intentionen var att förstärka rätten till studiehandledning för nyanlända elever som påbörjar sin skolgång sent i grundskolan och motsvarande skolformer. Detta för de ska ges förutsättningar, trots få kvarvarande år i grundskolan eller motsvarande, att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås och bli behöriga till nationellt program i gymnasiet.

### 10.2.2 Uppdrag till Skolverket om studiehandledning på modersmålet

Skolverket tolkar utredningens förslag som att det handlar om att tillhandahålla stödmaterial och kompetensutvecklingsinsatser som huvudmän och skolor kan använda utifrån sina identifierade behov. Utifrån den tolkningen tillstyrker Skolverket utredningens förslag. Skolverket har i uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända barn och elever och vid behov för barn och elever med annat modersmål än svenska<sup>8</sup>. Modersmåls lärare och studiehandledare är två av målgrupperna för uppdraget.

Precis som utredningen konstaterar ger Skolverkets befintliga stödmaterial<sup>9</sup> exempel som konkretiserar hur elevernas olika behov av studiehandledning på modersmålet kan utformas. Exempelen ges i form av case och möjliga modeller, eftersom det i dagsläget inte finns några riktlinjer för studiehandledning. Det saknas vetenskapliga studier av vad som kännetecknar effektiv studiehandledning och statistiska samband mellan elevers deltagande i studiehandledning och elevers studieresultat.

<sup>7</sup> Yttrande över betänkandet *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet* (SOU 2017:54), Skolverkets diarienummer 2017:1180.

<sup>8</sup> Uppdrag till Statens skolverk att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska (U2019/01553/S (delvis) U2019/03787/S).

<sup>9</sup> Skolverket (2019). *Studiehandledning på modersmålet – att stödja kunskapsutvecklingen hos flerspråkiga elever*. Stockholm: Skolverket.

Detta utgör en försvarande omständighet vid framtagandet av kompetensutvecklingsinsatser då utbildningen ska vila på forskning och beprövad erfarenhet.

### 10.2.3 Särskilt om studiehandledare

Skolverket tillstyrker utredningens bedömning att inga särskilda behörighetskrav ska införas för att arbeta som studiehandledare på modersmål. Däremot välkomnar myndigheten en definition av studiehandledning och av vilka kompetenser en studiehandledare bör ha.

### 10.3 Fjärrundervisningen bör utvecklas

Skolverket tillstyrker utredningens bedömning. I Skolverkets regeringsredovisning om försöksverksamheten med fjärrundervisning<sup>10</sup> lyftes de potentiella extra kostnader som fjärrundervisning kan innebära för huvudmän, framför allt kostnader för handledare och teknik och i viss mån även för fjärrundervisning genom entreprenad. Skolverket konstaterade i regeringsredovisningen att hur stora utgifterna blir för fjärrundervisning beror på vilken teknisk utrustning som skolan har inledningsvis, och i vilken utsträckning tekniska investeringar är kopplade till skolans digitalisering i övrigt, till exempel den kommande digitaliseringen av nationella prov.

#### 10.4.1 En mer flexibel grundlärarexamen samt ändrade krav för behörighet att undervisa i ämnet modersmål

Skolverket har tidigare tillstyrkt dessa förslag i yttrandet till betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling* (SOU 2018:17)<sup>11</sup> avsnitt 12.2.1 och 12.2.2 och är även fortsättningsvis positiva till att fler utbildningsvägar öppnas upp för att bli lärare i ämnet modersmål. Enligt förslaget ska det vara möjligt att läsa ämnet modersmål inom den nuvarande grundlärarutbildningen med inriktning mot arbete i förskoleklassen samt grundskolans årskurs 1–3 respektive 4–6. För att öppna upp än fler utbildningsvägar skulle t. ex. grundlärarutbildningen med inriktning mot fritidshem kunna vara en möjlighet.

#### 10.4.3 Kravet på språket som modersmål bör ändras

Skolverket välkomnar förslag som kan leda till att fler modersmållärare utbildas och tillstyrker därför förslaget. Skolverket anser att det är otydligt vad betänkandet menar med att ”även den med dokumenterat goda kunskaper i ett annat språk än dennes modersmål” ska kunna undervisa i ämnet modersmål. Skolverket ställer sig frågande till vad som avses med dokumenterat goda kunskaper och hur dessa kunskaper ska bedömas. Om kravet på språket som modersmål tas bort behöver detta behörighetskrav ersättas med andra tydliga krav. För undervisningskvalitetens skull är det viktigt att förslaget inte leder till sänkta inträdeskrav till utbildningen.

<sup>10</sup> Skolverket (2018). *Redovisning av uppdrag om fjärrundervisning* (U2015/04701/S 2015-10-01)

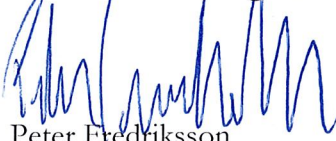
<sup>11</sup> Yttrande över betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling* (SOU 2018:17), Skolverkets diarienummer 2018:709.

2020-03-04

8 (8)

Dnr 4.2.1-2019:1901

På Skolverkets vägnar



Peter Fredriksson  
Generaldirektör



Laila Guvå  
Undervisningsråd

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Peter Fredriksson. I ärendets slutliga handläggning har rättschefen Ulrika Jonasson, avdelningschefen Kjell Hedvall, juristen Yvonne Hoffmann, enhetschefen Helena Car och undervisningsrådet Laila Guvå (föredragande) deltagit.