

## För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering - modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål SOU 2019:18

### Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) ser utmaningar i den höjda ambitionsnivå som utredaren föreslår när det gäller rätten till modersmålsundervisning. Mot bakgrund av svårigheterna att rekrytera modersmållärare och de ökade kostnader som en del förslag kan innebära är det inte rimligt att väsentligen skärpa kommunernas skyldigheter inom detta område. Vidare behöver utredningens beräkningar av kostnaderna justeras så att de motsvarar lönekostnader och elevantal för 2021 och 2022.

SKR är bekymrade över de stora skillnader vi ser i läsförståelsen mellan utrikes födda och inriktas födda elever. Utredaren bedömer att det är angeläget att sträva efter att flickor och pojkar i samma utsträckning deltar i modersmålsundervisning, då den forskning som han hänvisar till visar att deltagandet kan gynna deras skolresultat generellt. Enligt SKR:s bedömningar kommer vissa föreslagna regeländringar såsom timplaneregleringen likväl inte leda till särskilt stora förändringar i praktiken.

Utredarens förslag när det gäller studiehandledning på modersmål innebär en ökad tydlighet och minskad administration genom att skollagens reglering blir densamma för alla grundskolans årskurser.

*SKR tillstyrker följande förslag:*

- Skolverket bör ges i uppdrag att ta fram ett ramverk för hur bedömningen av en elevs grundläggande kunskaper i modersmål kan göras.
- Skolverket bör ges i uppdrag att samordna och driva utvecklingen av studiehandledning på modersmålet.
- En nyanländ elev som har tagits emot inom skolväsendet i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövligt.
- Ämnet modersmål ska regleras i timplanerna.
- Undervisning i ämnet modersmål ska få omfatta mer än ett språk för en elev.

SKR ställer sig positiv till att utredningen även belyser frågan om hur lärarförsörjningen ska kunna stärkas inom ämnet modersmål.

*SKR avstyrker följande förslag:*

- SKR anser att det fortsatt behöver finnas en tidsbegränsning för hur länge en huvudman är skyldig att erbjuda modersmålsundervisning och avstyrker förslaget att tidsgränsen tas bort.
- SKR anser att nuvarande reglering, att en huvudman inte är skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett språk om färre än fem elever önskar sådan undervisning, ska finnas kvar. Utredningen har föreslagit att denna begränsning tas bort.

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

SKR tillstyrker förslaget att Skolverket bör ges i uppdrag att ta fram ett ramverk för hur bedömningen av en elevs grundläggande kunskaper i modersmål kan göras.

För att kunna göra en likvärdig bedömning av om en elev har rätt till modersmålsundervisning anser vi att det är viktigt att utarbeta ett underlag för bedömning av elevens kunskaper i sitt modersmål.

### **Uppdrag till Skolverket om studiehandledning på modersmålet**

SKR tillstyrker förslaget att Skolverket bör ges i uppdrag att samordna och driva utvecklingen av studiehandledning på modersmålet.

Utredaren anser att det är lämpligt att Skolverket tillhandahåller konkreta insatser för att främja utveckling och kompetensutvecklingsinsatser samt ger stöd till samlade utvärderingar av studiehandledning på modersmålet med koppling till elevernas progression och måluppfyllelse. SKR vill också understryka betydelsen av att Skolverket stödjer huvudmän att gemensamt anordna studiehandledning på modersmål via informations- och kommunikationsteknik, en betydelsefull möjlighet då det är svårt att rekrytera studiehandledare.

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

SKR tillstyrker utredningens förslag att en nyanländ elev som tagits emot inom skolväsendet i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövt.

Motsvarande ändring i 3 kap. 12 § skollagen genomfördes för elever i grundskolans årskurs 7-9, som en direkt konsekvens av betänkandet *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet* (SOU 2017:54). SKR tillstyrkte detta förslag och framhöll då att likalydande formulering även bör gälla i årskurs 1-6 samt i

gymnasieskolan. Syftet är att ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

Utredarens förslag innebär att studiehandledning på modersmålet i årskurs 1-6 inte måste föregås av utredning och åtgärdsprogram även då det ges som en längre insats. Denna regelförändring innebär en minskning av lärarnas administrativa arbete.

Utredaren bedömer att få pedagogiska stödinsatser är mer betydelsefulla för nyanlända elever än studiehandledning på modersmål. Det innebär att elever, som saknar kunskaper i svenska språket, ges möjligheter att tillgodogöra sig undervisningen och uppnå kunskapskraven. Mot bakgrund av att pojkar med utländsk bakgrund som grupp uppnår lägre skolresultat än flickor generellt är det av särskild vikt att säkerställa att flickor och pojkar i samma utsträckning erbjuds studiehandledning på modersmål.

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

SKR tillstyrker utredningens förslag att ämnet modersmål ska regleras i timplanerna. Vi delar utredarens uppfattning att det är rimligt att undervisningen omfattar minst en timme i veckan då kunskapskraven är utformade utifrån detta. En timplanereglering kommer emellertid inte att underlätta skolornas schemaläggning.

Av 3 kapitlet 4 § skolförordningen framgår att skolarbetet ska förläggas så att eleverna så långt som möjligt får sammanhållna skoldagar. Syftet är att motverka skolfrånvaro. Idag förläggs modersmålsundervisningen huvudsakligen före eller efter ordinarie skoltid. Även vid en timplanereglering måste hänsyn tas till alla elevers behov av sammanhållna skoldagar. Elever som deltar i modersmålsundervisning går dessutom ofta på olika skolor och kan behöva resa för att sammanföras i undervisningsgrupper alternativt erbjudas fjärrundervisning. Sedan den 1 augusti 2016 kan skolhuvudmän sluta avtal med varandra om såväl när- som fjärrundervisning på entreprenad i modersmål. SKR var drivande i de ändringar i skollagen som gjorde det möjligt.

Utredningens förslag syftar till att modersmålsundervisningen ska knytas närmare övrig undervisning, vilket utredningen bedömer kan bidra till ett ökat deltagande bland såväl flickor som pojkar. Enligt den forskning som utredningen hänvisar till har modersmålsundervisning gynnsamma effekter på elevers studieresultat. Eftersom pojkar som grupp, generellt sett och i synnerhet bland utrikesfödda, uppnår lägre skolresultat än flickor, bedömer utredningen att föreslagna förändringar kan påverka pojkarnas skolprestationer positivt.

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

SKR tillstyrker utredningens förslag att undervisning i ämnet modersmål ska få omfatta mer än ett språk för en elev.

I 5 kap. 9 § skolförordningen framgår att modersmålsundervisning inte får 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.

Den förändring i skolförordningen som utredaren föreslår står i samklang med det förslag som SKR tillstyrkte i yttrandet över *Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering (SOU 2017:91)*. Förslaget innebär att förbudet mot att läsa två modersmål tas bort. SKR bedömer likväl att det är få elever som kommer att vara aktuella för att läsa två modersmål, och att ytterst få i praktiken skulle välja att göra det, då det innebär både längre skoldagar och mer skolarbete.

### **Utredningens rekommendationer om att stärka och utveckla lärarförsvörningen i ämnet modersmål**

Utredningen rekommenderar att det ska vara möjligt att läsa till modersmåls lärare, inte enbart via en ämneslärarutbildning, utan även inom de andra lärarutbildningarna, så som föreslogs i *Med undervisningsskicklighet i centrum - ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling (SOU 2018:17)*. SKR har tillstyrkt detta förslag för att öka tillgången till behöriga lärare i ämnet modersmål.

### **Huvudmannens skyldighet att anordna undervisning i ämnet modersmål ska inte vara begränsad till sju läsår**

SKR avstyrker förslaget att begränsningen som innebär av huvudmannen inte är skyldig att erbjuda modersmålsundervisning i mer än sju läsår under elevens skoltid upphävs. SKR anser att det fortsatt behöver finnas en tidsbegränsning.

Det finns idag inget som hindrar huvudmän från att erbjuda modersmålsundervisning i mer än sju år. Utredningen påtalar att det är få huvudmän som tillämpar den begränsande regeln i skolförordningen om att erbjuda modersmålsundervisning i endast sju läsår, vilket i praktiken innebär att elever ges olika förutsättningar beroende på i vilken kommun de bor. SKR anser emellertid att det mot bakgrund av den utmaning det innebär att rekrytera modersmåls lärare inte är rimligt att ställa ytterligare krav på kommunerna.

### **Antalet deltagande elever ska inte begränsa huvudmannens skyldighet att anordna undervisning i ämnet modersmål**

SKR avstyrker förslaget att bestämmelsen om att en huvudman inte är skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett språk om färre än fem elever önskar sådan undervisning upphävs. SKR anser att nuvarande reglering bör finnas kvar.

Vi vet att det finns kommuner som erbjuder undervisning, även då färre än fem elever önskar läsa språket. De väljer att göra detta för att de bedömer att modersmålsundervisningen är till gagn för elevens språk- och kunskapsutveckling samtidigt som eleven får betyg i ett ämne till, vilket är till nytta vid ansökan till en gymnasieutbildning. SKR anser emellertid att det med hänsyn till rådande rekryteringsutmaningar inte är rimligt att kräva att kommunerna ska vara skyldiga att erbjuda modersmålsundervisning i ett språk då färre än fem elever är intresserade av att delta.

### Konsekvenser av förslagen

En del av utredningens förslag innebär inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. SKR noterar att det främst är förslagen som rör modersmålsundervisning som innebär ytterligare skyldigheter för kommunerna och som måste kompenseras ekonomiskt i enlighet med finansieringsprincipen.

Utredarens betänkande lämnades i maj 2019 och författningsförslagen är tänkta att träda i kraft den 1 juli 2021. Likväl har utredningen utgått från elevuppgifter läsåret 2017/18 och inte tagit hänsyn till ökade lönekostnader. SKR konstaterar att utredningens beräkningar behöver göras om och avse halvåret 2021 och helåret 2022. Det innebär att lönekostnaderna måste räknas upp till dessa år och antalet elever justeras utifrån befolkningsprognoser för 2021 och 2022.

Sveriges Kommuner och Regioner



Anders Henriksson  
2:e vice ordförande

*Reservation lämnades av Sverigedemokraterna, bilaga.*

*Särskilt yttrande lämnades av Vänsterpartiet och Miljöpartiet, bilaga.*

## RESERVATION

Styrelsen för Sveriges Kommuner och Regioner  
2020-01-31

### *Reservation från Sverigedemokraterna, Styrelsen 2020-01-31*

#### **För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål (SOU2019:18)**

Sverigedemokraterna ställer sig bakom yttrandet från SKR förutom följande två punkter.

Att en nyanländ elev som tagits emot inom skolväsendets grundskola, grundsärskola, specialskola eller sameskola ska få studiehandledning på modersmålet.

Motivering till detta är att alla nyanlända elever ska erbjudas förberedelseskolor/-klasser och där lära sig det svenska språket innan de blir placerade i den ordinarie klassen. Detta är till fördel för både eleven själv samt de övriga eleverna i den ordinarie klassen då det annars blir en stor belastning för lärarna och stor risk för försämrad kunskapsinläring för de övriga eleverna. I tillägg så är det orimligt att sätta ett ska-krav på detta då många nyanlända klarar sig bra i en ordinarie klass långt innan fyra år i Sverige, vilket är definitionen på ordet nyanländ enligt skollagen. Ytterligare en anledning till att detta är ett orimligt ska-krav är att om en nyanländ är från tex Norge så behöver denne elev inte en studiehandledare men med ett ska-krav så måste kommunerna tillhandahålla detta. Vilket då skulle innebära stora onödiga ekonomiska och organisatoriska belastningar för våra kommuner.

Att undervisning i modersmål ska få omfatta mer än ett språk för en elev.

Motivering till detta är att, för det första så kommer detta att vara något otroligt ovanligt att en elev skulle uppfylla skollagens krav att både ha grundläggande kunskaper i båda modersmålen och att båda språken talas i hemmet. För det andra så skulle det bli en alltför stor belastning för en elev att samtidigt som denna skall lära sig svenska också ha två ämnen utanför sitt ordinarie schema. Det finns ingen forskning som påvisar att detta skulle vara gynnsamt för elevens språkinläring av det svenska språket.

## SÄRSKILT YTTRANDE

Styrelsen för Sveriges Kommuner och Regioner  
2020-01-31

*Särskilt yttrande från Vänsterpartiet och Miljöpartiet, Styrelsen 2020-01-31*

### **För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål (SOU 2019:18)**

Språk och lärande hör samman. Det är väl belagt att den som har goda kunskaper i sitt modersmål har bättre möjligheter att lära sig nya språk, till exempel svenska, och även att utveckla kunskaper inom andra ämnen och områden. Modersmålsundervisning för barn med annat modersmål än svenska är därför mycket viktig. Den underlättar inte enbart kunskapsinhämtningen bland barnen utan har också betydelse för den personliga identiteten och för den intellektuella och emotionella utvecklingen. Därför anser Vänsterpartiet och Miljöpartiet att det är problematiskt att SKR avstyrker den föreslagna ändringen om att ta bort begränsningen om att inte vara skyldig att erbjuda modersmålsundervisning om det är färre än fem som önskar det. Vi har förståelse för utmaningar med kompetensförsörjning, men tycker inte att den givna gränsen är bästa sätt att ge uttryck för det och att det är bättre betona möjliggörande faktorer. Från Vänsterpartiet och Miljöpartiet är det en fråga om likvärdighet, och att SKR i sitt yttrande borde trycka mer på möjliggörande faktorer, såsom exempelvis fjärrundervisning och samarbete med andra kommuner.