



Kommittédirektiv

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 andraspråkutveckling 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 språkintröduktion läser eleverna enligt grundskolans kursplan för svenska eller svenska som andraspråk. Utbildningen på språkintröduktion kan också kombineras med kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi). När grundläggande svenska införs, kan eleverna på språkintröduktion 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 kartläggningsmaterial.

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 närmat 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 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 minoritets-

språk 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 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)