

För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering

Modersmålsundervisning
och studiehandledning på modersmål

*Betänkande av Utredningen om modersmål
och studiehandledning på modersmål
i grundskolan och motsvarande skolformer*

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:18

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24918-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet Anna Ekström

Regeringen beslutade den 9 maj 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att kartlägga behovet av åtgärder när det gäller undervisningen i modersmål och studiehandledningen på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer. Utredningen benämns Utredningen om modersmål och studiehandledning på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer (U 2018:04).

Samma dag förordnades professorn Nihad Bunar som särskild utredare. Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 27 augusti 2018 juristen Anna Bergqvist.

Regeringen beslutade om tilläggsdirektiv den 30 augusti 2018 (dir. 2018:103).

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 28 september 2018 undervisningsrådet Andrej Andreewitch från Statens skolverk, projektledaren Hülya Basaran från Nationellt centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms universitet, departementssekreteraren Josefin Claesson från Arbetsmarknadsdepartementet, departementssekreteraren Anna Dammert från Utbildningsdepartementet, rättssakkunnig Réka Gödri-Mártis från Utbildningsdepartementet, departementssekreteraren Arvid Hedlund från Finansdepartementet, projektledaren Laila Höglund från Språkrådet vid Institutet för språk och folkminnen och departementssekreteraren Teresia Ståhle Löfgren från Kulturdepartementet.

Härmed överlämnar Utredningen om modersmål och studiehandledning på modersmål i grundskolan och motsvarande skolor former sitt betänkande För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål (SOU 2019:18).

Stockholm i maj 2019

Nihad Bunar

/Anna Bergqvist

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Författningsförslag.....	31
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	31
1.2 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039).....	32
1.3 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)	32
2 Utredningens uppdrag och genomförande	43
2.1 Uppdraget.....	43
2.1.1 Uppdraget att utreda modersmålsundervisning	45
2.1.2 Uppdraget att utreda studiehandledning på modersmål.....	50
2.2 Metod och genomförande	53
2.3 Avgränsningar	56
2.3.1 Om grundskolan och motsvarande skolformer.....	56
2.3.2 Om modersmålsämnet och stödåtgärden studiehandledning på modersmål	57
2.3.3 Om minoritetsspråk.....	57
2.4 Betänkandets huvudsakliga begrepp.....	58
2.5 Betänkandets disposition.....	59

3	Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål – gällande regelverk	61
3.1	Modersmålsundervisning	62
3.1.1	Ämnets framväxt i grundskolan och motsvarande skolformer.....	62
3.1.2	Ämnet modersmål – dagens reglering	65
3.1.3	Vem ska erbjudas modersmålsundervisning?	68
3.1.4	Hur får modersmålsundervisningen anordnas i grundskolan och motsvarande skolformer?	72
3.1.5	Hur påverkar minskat antal undervisningstimmar i elevens val möjligheten att anordna modersmålsundervisning?	77
3.2	Studiehandledning på modersmål.....	80
3.2.1	Historisk tillbakablick	80
3.2.2	Studiehandledning på modersmål – dagens situation	82
3.2.3	Hur genomförs studiehandledningen?	83
3.2.4	Studiehandledaren, ingen reglerad yrkeskår	84
3.2.5	Vem ska erbjudas studiehandledning på modersmål?.....	84
3.3	Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål får läggas ut på entreprenad och bedrivs genom fjärrundervisning.....	85
3.3.1	Särskilt om entreprenad.....	85
3.3.2	Särskilt om fjärrundervisning	87
3.4	Utredningens iakttagelser om hur modersmålsundervisningen och studiehandledningen organiseras.....	90
4	Forskning om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål	93
4.1	Elevernas varierande kunskaper i och erfarenheter av de språk som undervisas i ämnet modersmål	94
4.2	Ämnet modersmål mellan goda intentioner och implementeringssvårigheter.....	96

4.3	Flerspråkiga utbildningsmodeller	100
4.4	Språkundervisning i komplementära skolor.....	102
4.5	Forskning om fjärrundervisning i ämnet modersmål	104
4.6	Forskning som belyser modersmålslärares arbetsvillkor....	104
4.7	Didaktiska perspektiv på ämnet modersmål	107
4.7.1	Hanteringen av elevernas skiftande förkunskaper i modersmålet	108
4.7.2	Modersmålsundervisningens fokus på litteracitet	112
4.7.3	Lärarstyrd undervisning	114
4.7.4	Dominerande enspråkighetsnorm eller flerspråkighet som resurs?	115
4.7.5	Brist på lämpliga läromedel.....	117
4.8	Forskning om modersmålsundervisningens inverkan på elevernas språkutveckling	118
4.9	Forskning om ämnet modersmåls roll för elevers skolresultat	126
4.10	Forskning om elevers och föräldrars syn på modersmålsundervisningen	129
4.11	Studiehandledning på modersmålet	132
4.11.1	Didaktiska perspektiv på studiehandledning på modersmålet.....	136
4.12	Sammanfattning	137
5	Modersmålslärare och studiehandledare på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer	145
5.1	Modersmålslärare i grundskolan och motsvarande skolformer	146
5.1.1	Sameskolan.....	149
5.1.2	Grundsärskolan.....	149
5.1.3	Specialskolan.....	150
5.1.4	Pedagogisk högskoleexamen, legitimation och behörighet.....	150

5.2	Studiehandledare på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer	153
5.3	Nuvarande utbildningsvägar för behörighet i ämnet modersmål	155
5.3.1	Lärarytelsen.....	155
5.3.2	Snabbspåret för nyanlända lärare och förskollärare	160
5.3.3	Utländska lärares vidareutbildning (ULV)	162
5.3.4	Vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen (VAL)	165
5.3.5	Kompletterande pedagogisk utbildning (KPU)	166
5.3.6	Läraryftet II – fortbildning för utökad lärarbehörighet	168
5.4	Andra utbildningar för modersmålslärare och studiehandledare.....	169
5.4.1	De nationella skolutvecklingsprogrammen.....	169
5.4.2	Kurser för modersmålslärare och studiehandledare vid universitet och högskolor.....	171
5.5	Utredningens slutsatser och bedömningar	172
6	Deltagande i modersmålsundervisning	177
6.1	Elevernas tillgång till och deltagande i modersmålsundervisning i grundskolan och motsvarande skolformer	178
6.1.1	Särskilt om elevernas tillgång till och deltagande i modersmålsundervisning i minoritetsspråk	180
6.1.2	Sameskolan	182
6.1.3	Specialskolan	182
6.1.4	Grundsärskolan	184
6.2	Flickors och pojkars deltagande i modersmålsundervisning	184
6.3	Faktorer som påverkar deltagandet i modersmålsundervisning	188

6.3.1	Tillgång till undervisningen	189
6.3.2	Kraven för tillträde till undervisningen.....	191
6.3.3	Huvudmannens och skolans inställning	192
6.3.4	Var anordnas undervisningen?.....	195
6.3.5	Vårdnadshavarnas och elevernas motivation och intresse	197
6.3.6	Undervisningens kvalitet	201
6.3.7	Elevers ålder och kön.....	204
6.3.8	Regeln om sju läsår	207
6.3.9	Frivillighet.....	207
6.3.10	Faktorer som påverkar deltagandet i grundsärskolan, specialskolan och sameskolan	208
6.4	Utredningens slutsatser och bedömning.....	210
7	Deltagande i studiehandledning på modersmål.....	215
7.1	Studiehandledning på modersmål i grundskolan	215
7.1.1	Deltagande över tid för elever som hade studiehandledning på modersmålet under läsåret 2014/15	216
7.1.2	Deltagande över tid för elever som hade studiehandledning på modersmålet läsåret 2014/15, utifrån migrationsbakgrund och födelseland	219
7.1.3	Deltagande över tid för elever som hade studiehandledning på modersmålet läsåret 2014/15, utifrån föräldrarnas utbildningsnivå	223
7.1.4	Deltagande över tid för elever som började med studiehandledning på modersmålet under läsåret 2015/16, 2016/17 samt 2017/18, utifrån årskurs och kön.....	224
7.1.5	Deltagande över tid för elever som började med studiehandledning på modersmålet under läsåret 2015/16, 2016/17 samt 2017/18, utifrån migrationsbakgrund och födelseland	229

7.1.6	Deltagande över tid för elever som började med studiehandledning på modersmålet under läsåret 2015/16, 2016/17 samt 2017/18, utifrån föräldrarnas utbildningsnivå.....	233
7.2	Studiehandledning på modersmål i grundskolan, specialskolan och sameskolan	236
7.3	Utredningens bedömning och slutsatser om deltagande i studiehandledning på modersmålet	238
7.4	De påverkande faktorerna.....	240
7.5	Utredningens bedömning och slutsatser	247
8	Elever som påbörjar och fullföljer studier i ämnet modersmål	251
8.1	Deltagande i de största språken över tid	252
8.1.1	Arabiska	253
8.1.2	Somaliska	256
8.1.3	Dari, parsi, persian	258
8.1.4	Persiska	259
8.1.5	Engelska.....	260
8.1.6	Albanska	262
8.1.7	Spanska	264
8.1.8	Bosniska.....	265
8.1.9	Polska.....	267
8.1.10	Tigrinja.....	268
8.1.11	Finska.....	268
8.2	Utredningens bedömning och slutsatser	270
9	Modersmålsundervisning, studiehandledning och studieresultat	273
9.1	Modersmålsundervisning och studieresultat	274
9.1.1	Populationen och variabler	274
9.1.2	Deskriptiv analys.....	276
9.1.3	Slutsatser av den deskriptiva analysen	283
9.1.4	Regressionsanalys.....	284
9.1.5	Resultat av regressionsanalysen.....	286

9.1.6	Utredningens slutsats om modersmålsundervisning och studieresultat.....	289
9.2	Studiehandledning på modersmål och studieresultat	290
9.2.1	Stockholm	290
9.2.2	Helsingborg	292
9.2.3	Ronneby	295
9.2.4	Skolinspektionen	297
9.2.5	Utredningens slutsats om studiehandledning och studieresultat	299
10	Utredningens förslag, bedömningar och rekommendationer.....	303
10.1	Förslag och bedömningar om modersmålsundervisning....	305
10.1.1	Ämnet modersmål ska regleras i timplanerna.....	305
10.1.2	Huvudmannens skyldighet att anordna undervisning i ämnet modersmål ska inte vara begränsad till sju läsår.....	310
10.1.3	Antalet deltagande elever ska inte begränsa huvudmannens skyldighet att anordna undervisning i ämnet modersmål.....	311
10.1.4	Rätt till undervisning i ämnet modersmål för de elever som kommer till Sverige utan vårdnadshavare.....	313
10.1.5	Elever ska kunna få modersmålsundervisning i mer än ett språk	314
10.1.6	Ämnet modersmål ska fortsatt vara ett frivilligt ämne	315
10.1.7	Uppdrag till Skolverket om att ta fram underlag för bedömning av grundläggande kunskaper i språket.....	317
10.1.8	Förstärkt rätt till modersmålsundervisning i teckenspråk	318
10.2	Förslag och bedömningar om studiehandledning på modersmålet	320
10.2.1	Förstärkt rätt till studiehandledning på modersmål för nyanlända elever	320

10.2.2	Uppdrag till Skolverket om studiehandledning på modersmålet	322
10.2.3	Särskilt om studiehandledare.....	324
10.3	Fjärrundervisningen bör utvecklas	326
10.4	Utredningens rekommendationer om att stärka och utveckla lärarförsörjningen i ämnet modersmål	329
10.4.1	En mer flexibel grundlärarexamen samt ändrade krav för behörighet att undervisa i ämnet modersmål	330
10.4.2	Utbildningar i fler språk måste tillförsäkras.....	331
10.4.3	Kravet på språket som modersmål bör ändras	332
10.4.4	Lärare i ämnet modersmål bör anställas som adjungerade adjunkter.....	333
10.4.5	Forskarskola för lärare i ämnet modersmål bör inrättas	333
10.4.6	Behovet av en långsiktig, sammanhållen och hållbar kompetensförsörjningsstrategi för verksamma modersmållärare.....	334
10.4.7	Undantaget från kravet på legitimation och behörighet för lärare i ämnet modersmål bör ses över.....	336
11	Konsekvenser av förslagen	339
11.1	Kommittéförordningens och utredningsdirektivets krav ..	339
11.2	Vilka berörs av regleringen?.....	340
11.3	Konsekvenser för elever	340
11.4	Konsekvenser för skolor	341
11.5	Konsekvenser för lärare och studiehandledare	341
11.6	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	341
11.7	Konsekvenser för enskilda huvudmän	343

11.8	Ekonomiska konsekvenser	343
11.8.1	Principer för beräkning av kostnader	343
11.8.2	Ekonomiska konsekvenser för kommuner	345
11.8.3	Ekonomiska konsekvenser för statliga myndigheter	357
11.9	Alternativa regleringar	360
11.9.1	Nollalternativ	361
11.9.2	Alternativa förslag	363
11.10	Förslag till finansiering	367
11.11	Särskilda konsekvenser enligt utredningens direktiv	368
11.11.1	Konsekvenser för elever, såväl flickors som pojkars, rätt till likvärdig tillgång till utbildning liksom jämställdheten mellan kvinnor och män	369
11.12	Konsekvenser i förhållande till diskrimineringslagen m.m.	370
11.13	Övriga konsekvenser	370
12	Författningskommentar	373
12.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	373
	Referenslista	375
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:38	397
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2018:103	409

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och genomförande

Utredningen har i direktivet givits två konkreta uppdrag att utreda: modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.

Angående uppdraget om modersmålsundervisning ska utredningen bl.a. kartlägga tillgången till och organisationen av modersmålsundervisning i grundskolan och motsvarande skolformer, analysera i vilken utsträckning elever påbörjar och fullföljer studier i ämnet modersmål, och analysera vilka faktorer som eventuellt påverkar deltagandet. Utredningen ska överväga och vid behov föreslå åtgärder inom ramen för undervisningen i modersmål som syftar till att, mer än alternativa insatser, förbättra elevernas studieresultat.

Angående uppdraget om studiehandledning på modersmål ska utredningen kartlägga tillgången till, organisationen av samt deltagandet i studiehandledning på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer och analysera vilka faktorer som eventuellt påverkar detta. Utredningen ska även analysera och bedöma om och hur studiehandledning på modersmål förbättrar elevernas studieresultat. Utredningen ska även vid behov föreslå åtgärder inom ramen för studiehandledning på modersmål som syftar till att förbättra elevernas studieresultat.

Utredningen uppdrag, och därmed även de förslag som utredningen lämnar, avgränsas till grundskolan och motsvarande skolformer (grundsärskolan, sameskolan och specialskolan).

Betänkandet bygger på en rad olika källor och metodologiska tillvägagångssätt, från sammanställning av den mest relevanta nationella och internationella forskningen inom området, statistiska sammanställningar och analyser till intervjuer med fler än ett hundra skolaktörer (modersmålschefer, skolutvecklingschefer, rektorer, modersmålslärare, studiehandledare, föräldrar mm.). Utredningen har också

intervjuat och hållit samråd med representanter för flertalet myndigheter och intresseorganisationer.

Om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål

Elever i grundskolan och motsvarande skolformer som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska ska erbjudas modersmålsundervisning i detta språk om språket är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet och eleven har grundläggande kunskaper i språket. Huvudmannens skyldighet att anordna modersmålsundervisning är begränsad till att gälla de språk där minst fem elever som ska erbjudas modersmålsundervisning i språket önskar sådan undervisning och villkoras av att det finns tillgång till lämplig lärare. Om en elev erbjuds modersmålsundervisning utanför den garanterade undervisningstiden, är huvudmannen skyldig att erbjuda eleven sådan undervisning sammanlagt högst sju läsår under elevens skoltid.

Elever som tillhör en nationell minoritet får delta i modersmålsundervisning i det nationella minoritetsspråket även utan att ha vare sig en förälder som har språket som modersmål eller förkunskaper i språket. Dessa elever har rätt till modersmålsundervisning i språket även om färre än fem elever önskar sådan undervisning och sådan undervisning kan inte begränsas till sju läsår.

Till skillnad från vad som gäller för skolans övriga ämnen är ämnet modersmål inte reglerat i de nationellt fastställda timplanerna för grundskolan, grundsärskolan, sameskolan¹ respektive specialskolan. Detta innebär bland annat att ämnet inte har någon minsta garanterad undervisningstid vilket får som konsekvens att undervisningstiden i ämnet varierar från en huvudman till en annan. I stället får undervisningen anordnas som språkval i grundskolan och specialskolan, som elevens val, inom ramen för skolans val, eller utanför den garanterade undervisningstiden.

Studiehandledning på modersmål är ett sätt att både ämnes- och kunskapsmässigt stötta elever, oftast nyanlända, som inte behärskar

¹ Avser annan modersmålsundervisning än i samiska, som i sameskolan anordnas inom ramen för det obligatoriska ämnet samiska.

det svenska språket i tillräckligt stor utsträckning. Genom studiehandledningen ges eleverna förutsättningar att utveckla kunskaper i skolans alla ämnen samtidigt som de lär sig det svenska språket.

För att stärka nyanlända elevers möjligheter att uppnå behörighet till nationella program i gymnasieskolan finns sedan den 1 augusti 2018 en förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet för nyanlända elever som har tagits emot inom skolväsendet i högstadiet i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan. Rätten innebär att eleven ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövligt.

Modersmåslärare och studiehandledare på modersmål

5 465 personer, motsvarande 2 983 heltidstjänster, var verksamma som modersmåslärare i grundskolan under läsåret 2017/18. Sett till de tio största språken som rekryterar två tredjedelar av alla lärare (både i relation till antalet lärare och antalet heltidstjänster) utgör arabiska det allra största språket.

Det råder en stor brist på legitimerade och behöriga modersmåslärare: Läsåret 2017/18 hade 31,1 procent (eller 1 699) av de 5 465 tjänstgörande modersmåslärarna pedagogisk högskoleexamen.² 24 procent hade legitimation och ämnesbehörighet. Den stora bristen på utbildade modersmåslärare är anledningen till att lärare som ska undervisa i ämnet modersmål är undantagna det generella kravet på legitimation och behörighet som gäller för lärare, vilket innebär att de får anställas utan tidsbegränsning, ansvara för undervisningen och självständigt sätta betyg, även om kravet på legitimation och behörighet i ämnet inte är uppfyllt.

Studiehandledning på modersmål är ingen undervisning och studiehandledare omfattas inte av några krav på legitimation eller andra formella utbildningskrav enligt skolförfattningarna.

Majoriteten av alla studiehandledare, 3 961 eller 2 003 heltidstjänster, tjänstgör i grundskolan. Var femte har pedagogisk högskoleexamen.

Utredningen bedömer att den låga andelen modersmåslärare och studiehandledare med pedagogisk högskoleexamen är ett allvarligt

² I hela grundskolan var motsvarande andel 81 procent. Se Skolverket 2018c, s. 12.

problem för ämnets och stödåtgärdens kvalitet och status. Utredningen bedömer att nödvändiga, genomtänkta, långsiktiga och sammanhållna utbildnings- och kompetensutvecklingsåtgärder är uppenbart behövliga och en absolut förutsättning för att ämnet och stödåtgärdens kapacitet fullt ut ska kunna verka för elevernas bästa.

Modersmålsundervisning – deltagande och påverkande faktorer

283 000 elever var läsåret 2017/18 berättigade till modersmålsundervisning i grundskolan och motsvarande skolformer. Cirka 168 000 elever deltog i modersmålsundervisningen.

De tio största undervisningsspråken i grundskolan läsåret 2017/18, sett till antalet berättigade och deltagande elever, var arabiska, somaliska, engelska, bosniska/kroatiska/serbiska, persiska, kurdiska, spanska, finska, albanska och polska. Två tredjedelar av samtliga berättigade och deltagande elever har modersmålsundervisning i något av dessa språk. Det i särklass största språket är arabiska. Nästan 7 procent av samtliga elever i den svenska grundskolan är berättigade till modersmålsundervisning i arabiska.

Bland de tio största språken är deltagandefrekvensen störst i somaliska, nästan fyra av fem berättigade elever deltar i undervisningen. Därefter kommer arabiska med ett knappt 70 procentigt deltagande, följt av albanska, polska och persiska (60 procent deltagande). Lägst andel deltagande elever av de största språken har finska (46 procent).

Bland de fem minoritetsspråken finns den lägsta deltagandefrekvensen i meänkieli med 20 procent, läsåret 2017/18. Näst lägst deltagarfrekvens finns i romani chib med 32 procent. Den högsta deltagarfrekvensen, om vi undantar jiddisch som har en liten elevpopulation, finns i samiska med 71,5 procent. Finska ligger på 46 procent. Men det rör sig om i sammanhanget stort antal elever som inte deltar, 5 076.

Modersmålsundervisning i samiska i sameskolan sker enligt den kursplan som gäller för ämnet samiska i sameskolan. Samiska är obligatoriskt för eleverna att delta i, varför andelen deltagande elever är och har varit 100 procent.

Antalet elever som läsåret 2017/18 deltog i modersmålsundervisning i specialskolan var 41 och i grundsärskolan 947.

Antalet pojkar som deltar i modersmålsundervisning var visserligen högre än antalet flickor under läsåret 2017/18, men andelen flickor som deltar i modersmålsundervisning har under alla år varit högre än andelen pojkar, med en genomsnittlig skillnad på cirka 3 procent per år.

Deltagandefrekvensen, dvs. andelen berättigade elever som deltar i undervisningen, sjunker under årskurs 6–9 i så gott som samtliga stora språk, som utredningen har statistiska uppgifter om.

De viktigaste faktorer som utifrån tidigare forskning, rapporter och utredningens iakttagelser, påverkar elevernas tillgång till och deltagandet i modersmålsundervisning skulle kunna presenteras genom följande kategorier:

Regleringar i skolförfattningarna – fem elever; grundläggande kunskaper i språket, begränsningen om sju läsår; undervisningen i enbart ett språk; ensamkommande barn måste ha det som dagligt umgängesspråk.

Strukturella faktorer – brist på modersmåls lärare och i synnerhet brist på behöriga modersmåls lärare; specialskolor och grundsärskolor har därutöver svårigheter att rekrytera lärare med kompetens att möta deras elevers särskilda behov; tillgången till modersmåls lärare är ojämnt fördelad över landet där i synnerhet mindre och glesbygdskommuner har svårigheter med rekryteringen; hur, när och med vilken kvalitet undervisningen anordnas.

Uppfattningar om ämnets betydelse – givet ämnets frivilliga status handlar frågan om tillgången och deltagandet också om hur ämnets betydelse upplevs av skolchefer, rektorer, övriga lärare, vårdnadshavare och elever; elevens ålder och kön påverkar också deltagandet.

Studiehandledning på modersmål – deltagande och påverkande faktorer

Antalet elever med studiehandledning på modersmål har stadigt ökat under de senaste fyra läsåren. Läsåret 2017/18 uppgick det totala antalet elever med studiehandledning till 32 513. De utgör cirka 3,1 procent av alla elever i grundskolan. Elever födda i Syrien utgör

den allra största gruppen med stödet, därefter kommer, något förvånande, elever födda i Sverige och därefter elever födda i Somalia. Två tredjedelar av alla elever som haft studiehandledning under de senaste fyra åren är födda i något av dessa tre länder.

Antalet elever i grundsärskolan, specialskolan och sameskolan som får studiehandledning är väldigt litet.

De faktorer som påverkar elevernas tillgång till och deltagande i studiehandledning på modersmål skulle kunna presenteras genom följande kategorier:

Behov och dess bedömning – Två förutsättningar är grundläggande för att en elev ska få studiehandledning, elevens egentliga behov och skolans erkännande av att behovet finns. Formellt sett styr samma förutsättningar även hur länge stödet utgår. Behovet och dess erkännande går dock inte alltid hand i hand. Eleven kan ha behov, men skolan kan av olika anledningar välja att inte sätta in stödåtgärden. I praktiken kan det handla om tilldelade resurser och lärarnas och rektorernas uppfattning om vad studiehandledning är till för och hur den fungerar.

Brist på studiehandledare – En av de vanligaste orsakerna till att elever inte får studiehandledning i ett språk är svårigheter med att rekrytera studiehandledare överhuvudtaget samt svårigheter med att rekrytera lämpliga studiehandledare.

Stödets omfattning – Huvudmannens sätt att fördela ekonomiska resurser påverkar i allra högsta grad deltagandegraden i såväl omfattningen (hur många timmar per vecka) som i längden (hur länge eleverna får stöd).

Stödets kvalitet – Vid sidan om det självklara att kvaliteten påverkar insatsens resultat, påverkar kvaliteten dock också uppfattningen om stödåtgärdens ändamålsenlighet och därmed meningsfullheten med att fortsätta anordna den samt i vilken omfattning bland övrig skolpersonal och rektorer.

Är deltagandet i studiehandledning frivilligt? – Utredningen känner inte till fall där helt nyanlända elever har tackat nej till studiehandledningen. Utredningen har dock under studiebesök stött på enstaka fall då elever som under en period haft stödet framfört önskemål om att avsluta sitt deltagande.

Utredningens sammanlagda bedömning och slutsats är att tillgång till och deltagande i studiehandledning på modersmålet till största delen villkoras av omständigheter som inte har med elevernas behov

att göra: resurstilldelningen, brist på studiehandledare, studiehandledarnas formella kompetens, verksamhetens kvalitet, sättet att organisera, genomföra och följa upp och individanpassa stödåtgärden.

Utredningens ställningstagande är att elevens behov även fortsättningsvis ska vara den enda styrande principen för om, när, hur länge och på vilka villkor en elev ska få studiehandledningen. Det finns dock utrymme för reformer som, om ordentligt implementerade, kan förbättra stödets strukturella och organisatoriska förutsättningar.

Modersmålsundervisning, studiehandledning på modersmålet och studieresultat

Utredningen har låtit SCB att utifrån statistiska data analysera vad deltagande i modersmålsundervisning betyder för behörighet till nationella gymnasieprogram. Den utförda analysen visar på ett samband mellan deltagande i modersmålsundervisning och behörighet till gymnasieskolans nationella program i bemärkelsen att de elever som deltar i modersmålsundervisning uppnår bättre studieresultat, även med hänsyn tagen till andra variabler som vi vet påverkar studieresultaten. Det går inte att fastställa att det är själva modersmålsundervisningen som leder till bättre utfall i och med denna analys. Även andra faktorer kan bidra, som t.ex. lärarnas pedagogiska skicklighet, familjernas och elevernas motivation, segregation och sammansättnings effekter, övrigt stöd mm. vilka samtliga kan relateras till studieresultat. Samtidigt går det inte att utesluta den positiva påverkan på elevernas studieresultat som deltagande i modersmålsundervisning, i synnerhet för nyinvandrade elever (som också får studiehandledning på modersmålet) förefaller innebära.

Gällande studiehandledningen har det, utredningen veterligen, aldrig gjorts försök i Sverige att systematiskt undersöka sambandet mellan studiehandledningen och elevernas studieresultat. En komplikation i sammanhanget, som vi måste ta hänsyn till när effekterna ska analyseras och bedömas, är att studiehandledning har kommit att beteckna vitt skilda verksamheter i skolor. Från översättning av textstycken till det som skulle kunna kallas för studiecoacher som också arbetar med elevernas studieteknik. I en rad lokala utvärderingar, en del tidigare forskning och under utredningens intervjuer

framkommer dock kvalitativa uppgifter om att studiehandledningen är en av de viktigaste stödåtgärderna för nyanlända elever.

Utredningens samlade bedömning är att studiehandledning på modersmålet är ett viktigt bidrag till elevernas lärande och i förlängningen till deras studieresultat. Men på grund av organisatoriska svårigheter utnyttjas inte stödets kapacitet fullt ut.

Sammanfattning av utredningens huvudsakliga förslag

Mot bakgrund av det som framkommer i betänkandet lämnar utredningen en rad förslag, bedömningar och rekommendationer. Sammantaget syftar dessa till att utveckla modersmålsundervisningen och öka deltagandegraden i densamma, samt förstärka nyanlända elevers rätt till studiehandledning på modersmålet. Utredningen bedömer att dessa åtgärder i förlängningen kommer att leda till förbättrade studieresultat.

Förslag och bedömningar

Ämnet modersmål ska regleras i timplanerna

En av de faktorer som starkast påverkar elevernas vilja att delta i modersmålsundervisning, ämnets status och även likvärdigheten är att undervisningen anordnas utanför den garanterade undervisningstiden. En undervisning som läggs efter skoldagens slut innebär trötta elever och konkurrerande fritidsaktiviteter. De indirekta konsekvenserna är att ämnet upplevs ligga utanför skolans egentliga verksamhet och därmed uppfattas som mindre viktigt än övriga skolämnen. Att ämnet inte regleras i timplanerna innebär också att det blir upp till huvudmannens eller rektorns bedömning i vilken omfattning undervisningen ska erbjudas.

Utredningen föreslår att den minsta garanterade undervisningstiden för ämnet modersmål ska regleras i timplanerna för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Det ska inte vara möjligt att anordna undervisning i ämnet modersmål som språkval i grundskolan och specialskolan, som elevens val, inom ramen för skolans val, eller utanför den garanterade undervisningstiden.

Förslaget fyller två syften: det ena är att ämnet organisatoriskt knyts närmare den övriga undervisningen genom att det behöver organiseras under skoldagen och det andra är att elevernas rätt till en viss undervisningstid garanteras nationellt.

Som en konsekvens av förslaget upphävs huvudmannens begränsning i skyldigheten att erbjuda undervisningen i ämnet sammanlagt högst sju läsår under elevens skoltid om eleven ges undervisningen utanför den garanterade undervisningstiden.

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

Utredningen föreslår att begränsningen i huvudmannens skyldighet att erbjuda modersmålsundervisning sammanlagt högst sju läsår under elevens skoltid om eleven ges modersmålsundervisningen utanför den garanterade undervisningstiden i grundskolan och motsvarande skolformer respektive som utökat program i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan under alla förhållanden ska upphävas. Genom förslaget blir huvudmannen skyldig att, om övriga förutsättningar är uppfyllda, erbjuda undervisningen i ämnet modersmål under hela elevens skoltid.

Utredningen anser att denna regel där den tillämpas begränsar elevens möjligheter att få sammanhållen utbildning i ämnet modersmål. Därmed riskerar regeln att få negativa konsekvenser för elevernas lärande, flerspråkighet och studieresultat. Dessutom ställer regeln familjer, hos de huvudmän som tillämpar den, inför svårbegripliga överväganden om när eleverna ska börja och när de ska avsluta sitt deltagande i undervisningen.

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

En förutsättning för att huvudmän ska vara skyldiga att anordna modersmålsundervisning är att minst fem elever som ska erbjudas modersmålsundervisning i språket önskar sådan undervisning och att det finns en lämplig lärare. Inget hindrar huvudmän att anordna undervisningen även om färre elever än så önskar undervisningen. Huvudmän tenderar dock att inte erbjuda elever modersmålsunder-

visning om inte minst fem elever önskar sådan undervisning, förutom i modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk, där regeln inte finns. Begränsningen om fem elevers deltagande innebär att elevers möjlighet att delta i modersmålsundervisning blir starkt beroende av faktorer som var eleven är bosatt, hur många elever och med vilka språk som modersmål som finns i huvudmannens organisation samt vilken motivation dessa andra elever har att delta i undervisningen.

Eftersom regeln har en betydande inskränkande effekt på elevers möjlighet att delta i modersmålsundervisning föreslår utredningen att den ska tas bort.

Bestämmelsen om att det ska finnas en lämplig lärare för att huvudmannen ska vara skyldig att anordna undervisningen i ämnet modersmål, ska vara kvar.

Reglerad rätt till undervisning i ämnet modersmål för de elever som kommer utan vårdnadshavare

För att en elev ska vara berättigad till modersmålsundervisning krävs bl.a. att språket är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet. De asylsökande barn och ungdomar som kommer till Sverige utan vårdnadshavare, s.k. ensamkommande barn, placeras vanligtvis i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende (HVB) där det dagliga umgängesspråket sällan är modersmålet. Det innebär i praktiken att dessa barn eller ungdomar inte uppfyller de formella kraven för att vara berättigade till modersmålsundervisning.

Utredningen ställer sig bakom förslaget i betänkandet Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasieskolan³ om att rätten till modersmålsundervisning för de elever som kommer utan vårdnadshavare bör regleras i skollagen.

³ SOU 2017:54.

*Elever ska kunna få undervisning i ämnet modersmål
i mer än ett språk*

Modersmålsundervisning får enligt skolförordningen inte omfatta mer än ett språk för en elev.⁴

Denna begränsning i rätten till modersmålsundervisning tar inte hänsyn till den ökade mångfald som präglar dagens samhälle, där allt fler barn växer upp i familjer som har fler än ett modersmål. Begränsningen kan ha konsekvenser bl.a. för hur föräldrar förhåller sig till sina olika språk i samband med ansökan om att delta i modersmålsundervisning. Utredningen vänder sig mot att föräldrar ska behöva rangordna vilket modersmål som har störst "värde" för sina barn och menar att skolförfattningarna inte ska begränsa elevers rätt att få undervisning i det eller de språk som eleven har som modersmål.

Utredningen föreslår därför att undervisning i ämnet modersmål ska få omfatta mer än ett språk för en elev och att denna begränsning ska tas bort.

Ämnet modersmål är ett frivilligt ämne

Ämnet modersmål ska även fortsättningsvis vara ett frivilligt ämne i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Har eleven ansökt och påbörjat studier i ämnet modersmål råder skolplikt under det pågående läsåret på samma sätt som för övriga skolämnen. Eleverna kommer därför inte att ha möjlighet att avsluta undervisningen under pågående läsår.

Förslag om att utveckla underlag för bedömning av grundläggande kunskaper i språket

En förutsättning för att en elev ska vara berättigad till modersmålsundervisning är bl.a. att eleven har grundläggande kunskaper i det aktuella språket.⁵

För att möjliggöra en rättvis och transparent bedömning av elevers språkkunskaper för tillträde till modersmålsundervisningen

⁴ En romsk elev som kommer från utlandet får dock ges modersmålsundervisning i två språk, om det finns särskilda skäl.

⁵ Elever berättigade till undervisningen i något av de fem nationella minoritetsspråken är undantagna detta krav.

föreslår utredningen att Statens skolverk bör ges i uppdrag att ta fram ett ramverk för hur bedömningen av en elevs grundläggande kunskaper i ett modersmål kan göras.

Bedömning om modersmålsundervisning i teckenspråk

Utredningen ställer sig bakom förslaget i betänkandet Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar⁶, som innebär att en elev som har behov av teckenspråk ska erbjudas undervisning i teckenspråk som modersmål eller språkval likvärdigt de nationella minoritetsspråken. Rätten till modersmålsundervisning ska då för dessa elever i princip gälla på samma villkor som för modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk. Härigenom tillgängliggörs modersmålsundervisning i teckenspråk framför allt för de elever som är döva eller har en hörselnedsättning och som går integrerat i grundskolan, grundsärskolan eller sameskolan och som med dagens reglering inte har rätt till modersmålsundervisning i teckenspråk.

Förstärkt rätt till studiehandledning på modersmål för nyanlända elever

Studiehandledning på modersmål har gynnsamma effekter för framför allt nyanlända elevers kunskapsutveckling. Utredningen anser dock att den förstärkta rätt till studiehandledning som i dagsläget gäller för nyanlända elever inte enbart ska gälla för elever som tas emot i högstadiet. Studiehandledningen möjliggör lärande och kunskapsutveckling på elevernas egna villkor, oavsett i vilket skolestadium de befinner sig. Att tidigt grundlägga förmågan att ta till sig ordinarie undervisning bäddar för goda studieresultat och dessutom stärker elevens självförtroende och det som i forskningen har kallats för positiv elevidentitet.

Utredningen föreslår därför att den förstärkta rätten till studiehandledning på modersmålet även ska gälla för en nyanländ elev som har tagits emot i årskurs 1–6. Förslaget innebär således att en nyanländ elev som har tagits emot inom skolväsendet i grundskolan,

⁶ SOU 2016:46.

grundskolan, specialskolan eller sameskolan ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövt.

Uppdrag om samordning och vidareutveckling av studiehandledning på modersmålet

Utredningens slutsatser är att studiehandledning på modersmål som stödform håller på att vinna en bred acceptans i skolans vardag. Dock brottas den fortfarande med en rad praktiska utmaningar som riskerar att urholka dess intentioner och potential. Det är också uppenbart att stödets omfattning och kvalitet varierar över landet. Turen eller slumpen att råka hamna i en skola som anordnar stödet med hög kvalitet ska inte få avgöra om en elev når upp till kunskapskraven.

För att garantera en hållbar och långsiktig strategi för fortsatt utveckling av studiehandledning på modersmålet föreslår utredningen att Statens skolverk bör ges i uppdrag att samordna och driva utvecklingen av studiehandledning på modersmålet. En sådan strategi kan omfatta initieringen och samordningen av kompetensutvecklingsinsatser, stöd till samlade utvärderingar, framtagande och fördjupade analyser av goda exempel samt stöd till huvudmän vid gemensamt anordnande av fjärrundervisning.

Särskilt om studiehandledare

Några särskilda behörighetskrav för att arbeta som studiehandledare på modersmål ska inte införas. Huvudmannen bör se till att den som arbetar som studiehandledare deltar i kontinuerliga kompetensutvecklande insatser. Utredningen motiverar detta ställningstagande med att studiehandledning på modersmål är en tillfällig stödsats som riktar sig främst till nyanlända elever. Vilka språk som det finns behov av studiehandledningen i samt i vilken omfattning behovet finns varierar från år till år och beror på faktorer som t.ex. migrationsströmmar och storleken på invandring, vilka kan vara svåra att förutse. Samtidigt råder svårigheter för huvudmän att erbjuda studiehandledning i den utsträckning som det finns behov av eftersom det i vissa kommuner råder en brist på såväl studiehandledare på modersmålet som modersmålslärare. Att vid angivna förhållanden belägga

yrkeskåren med ett krav på särskild utbildning menar utredningen är svårmotiverat.

Bedömning om fjärrundervisning

Skolförfattningarnas reglering om under vilka förutsättningar fjärrundervisning är tillåten ska inte ändras. Huvudmän bör verka för att i större utsträckning nyttja möjligheterna till fjärrundervisning för att tillgängliggöra såväl undervisning i ämnet modersmål som studiehandledning på modersmål.

Utredningens rekommendationer om att stärka och utveckla lärarförsörjningen i ämnet modersmål

Utredningen har inte uttryckligen givits i uppdrag att se över och lämna förslag om lärarutbildningen och behörighetskraven för modersmållärare. På grund härav, och på grund av att utredningen har haft såväl begränsad tid som begränsade resurser väljer utredningen att inte lägga några förslag i denna del. Utredningen lämnar däremot en rad rekommendationer, även sådana som härrör från tidigare utredningar, om hur lärarförsörjningen inom ämnet modersmål skulle kunna tryggas och utvecklas.

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

Utredningen ställer sig bakom förslaget i betänkandet Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling⁷, om att:

- a) Det ska vara möjligt att läsa ämnet modersmål inom den nuvarande grundlärarutbildningen med inriktning mot arbete i förskoleklassen samt grundskolans årskurs 1–3 respektive 4–6
- b) En lärare ska, antingen inom ramen för den reguljära lärarutbildningen, eller genom att komplettera sin behörighetsgivande utbildning, kunna bli behörig att undervisa i ämnet modersmål

⁷ SOU 2018:17.

genom att fullgöra 30 högskolepoäng ämnesstudier i språkdidaktik med inriktning mot undervisning i ämnet modersmål

Utbildningar i fler språk måste tillförsäkras

Utredningens rekommendation är att Universitetskanslersämbetet (UKÄ) ges i uppdrag att utreda hur universitet och högskolor skulle kunna erbjuda utbildningar i ämnet modersmål inom ramen för lärarutbildningen i fler språk.

Kravet på språket som modersmål bör ändras

Utredningens rekommendation är att kravet på att en person måste ha det aktuella språket som sitt modersmål för tillträde till lärarutbildningen i ämnet modersmål samt för behörighet i ämnet bör tas bort. Även den med dokumenterat goda kunskaper i ett annat språk än dennes modersmål bör kunna antas till utbildningen respektive kunna meddelas behörighet att undervisa i ämnet modersmål i det aktuella språket.

Lärare i ämnet modersmål bör anställas som adjungerade adjunkter

En av utmaningarna med att anordna lärarutbildningar i ämnet modersmål hänger samman med svårigheter för universitet och högskolor att rekrytera lärare med doktorsexamen och forskningserfarenheter som kan undervisa. Utredningen bedömer att universitet och högskolor bör vidta ansträngningar för att anställa erfarna legitimerade och behöriga lärare i ämnet modersmål som adjungerande adjunkter.

Forskarskola för lärare i ämnet modersmål bör inrättas

Utredningens rekommendation är att Vetenskapsrådet genom Utbildningsvetenskapliga kommittén bör ges i uppdrag att inrätta en forskarskola för lärare i ämnet modersmål vid ett antal lärosäten.

Syftet med en sådan satsning skulle vara att stärka forskningsanknytningen i lärarutbildningen i ämnet modersmål och att utöka utbildningskapaciteten med bibehållen kvalitet.

Behovet av en långsiktig, sammanhållen och hållbar kompetensförsörjningsstrategi för verksamma modersmållärare

Utredningen rekommenderar regeringen att överväga ge Statens skolverk i uppdrag att i samråd med relevanta myndigheter, universitet och högskolor utreda hur en långsiktig, sammanhållen och hållbar kompetensförsörjningsstrategi som syftar till att öka andelen behöriga bland de verksamma modersmållärarna skulle kunna inrättas.

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

Utredningens rekommendation är att regeringen bör överväga att tidsbegränsa undantaget från kravet på legitimation och behörighet för lärare som undervisar i ämnet modersmål. Ett beslut om att på sikt avskaffa undantaget måste dock ske i samband med att satsningar görs för att höja modersmållärarnas behörighetsgrad.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800) att 3 kap. 12 i § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 12 i §¹

En nyanländ elev, som har tagits emot inom skolväsendet i *högstadiet* i grundskolan, grundskärskolan eller specialskolan och vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §, ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövligt. Studiehandledningen ska syfta till att ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

En nyanländ elev, som har tagits emot inom skolväsendet i grundskolan, grundskärskolan, *sameskolan* eller specialskolan och vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §, ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövligt. Studiehandledningen ska syfta till att ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

Studiehandledningen får ges på elevens starkaste skolspråk, om det är ett annat än modersmålet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

¹ Senaste lydelse 2018:1303.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om gymnasieförordningen (2010:2039) att 4 kap. 18 § ska upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skolförordningen (2011:185)

dels att 5 kap. 8, 9 och 11 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 5 kap. 10 och 12 §§, 9 kap. 6–7 §§, 11 kap. 5–6 §§ samt bilaga 1–4 till förordningen ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

10 §²

En huvudman är skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett språk endast om

1. minst fem elever som ska erbjudas modersmålsundervisning i språket önskar sådan undervisning, och

2. det finns en lämplig lärare.

Första stycket 1 gäller inte nationella minoritetsspråk.

Enligt 7 § språklagen (2009:600) är de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska.

En huvudman är skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett språk endast om det finns en lämplig lärare.

² Senaste lydelse: 2011:185.

12 §³

En elev som får modersmålsundervisning får *med den begränsning som anges i 11 §* fortsätta att delta i undervisningen, även om språket skulle upphöra att vara dagligt umgängesspråk för eleven.

En elev som får modersmålsundervisning får fortsätta att delta i undervisningen, även om språket skulle upphöra att vara dagligt umgängesspråk för eleven.

9 kap.

6 §⁴

En elev får i stället för ett språk som erbjudits enligt 5 § välja något av följande språk som språkval:

1. *det språk som eleven ska erbjudas modersmålsundervisning i,*

2. svenska eller svenska som andraspråk under förutsättning att eleven i övrigt får undervisning i svenska eller svenska som andraspråk,

3. engelska, eller

4. teckenspråk.

1. svenska eller svenska som andraspråk under förutsättning att eleven i övrigt får undervisning i svenska eller svenska som andraspråk,

2. engelska, eller

3. teckenspråk.

7 §⁵

Huvudmannen är inte skyldig att anordna undervisning i ett språk som erbjudits som språkval enligt 5 § andra stycket eller 6 § om färre än fem elever väljer språket. *Detta gäller dock inte om det språk som avses i 6 § 1 är ett nationellt minoritetsspråk.*

Huvudmannen är inte skyldig att anordna undervisning i ett språk som erbjudits som språkval enligt 5 § andra stycket eller 6 § om färre än fem elever väljer språket.

³ Senaste lydelse: 2011:185.

⁴ Senaste lydelse: 2011:185.

⁵ Senaste lydelse: 2011:185.

11 kap.

5 §⁶

Eleven får i stället för ett språk som avses i 4 § som språkval välja något av följande språk:

1. *det språk som eleven ska erbjudas modersmålsundervisning i,*

2. svenska eller svenska som andraspråk under förutsättning att eleven i övrigt får undervisning i svenska eller svenska som andraspråk,

3. engelska, eller

4. teckenspråk.

1. svenska eller svenska som andraspråk under förutsättning att eleven i övrigt får undervisning i svenska eller svenska som andraspråk,

2. engelska, eller

3. teckenspråk.

6 §⁷

Huvudmannen är inte skyldig att anordna undervisning i ett språk som erbjudits som språkval enligt 4 § andra stycket eller 5 § om färre än tre elever vid skolenheten väljer språket. *Detta gäller dock inte om det språk som avses i 5 § 1 är ett nationellt minoritetsspråk.*

Huvudmannen är inte skyldig att anordna undervisning i ett språk som erbjudits som språkval enligt 4 § andra stycket eller 5 § om färre än tre elever vid skolenheten väljer språket.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.

⁶ Senaste lydelse: 2011:185.

⁷ Senaste lydelse: 2011:185.

Lydelse enligt SFS 2018:1512

Bilaga 1

Timplan för grundskolan

När det gäller de naturorienterande ämnena är eleverna i mellanstadiet garanterade en minsta undervisningstid om 55 timmar i respektive ämne. Resterande 28 timmar får fördelas fritt mellan de tre ämnena i mellanstadiet. I högstadiet är eleverna i de naturorienterande ämnena garanterade en minsta undervisningstid om 75 timmar i respektive ämne. Resterande 39 timmar får fördelas fritt mellan de tre ämnena i högstadiet.

När det gäller de samhällsorienterande ämnena är eleverna i mellanstadiet garanterade en minsta undervisningstid om 70 timmar i respektive ämne. Resterande 53 timmar får fördelas fritt mellan de fyra ämnena i mellanstadiet. I högstadiet är eleverna i de samhällsorienterande ämnena garanterade en minsta undervisningstid om 75 timmar i respektive ämne. Resterande 52 timmar får fördelas fritt mellan de fyra ämnena i högstadiet.

Vid skolans val får antalet timmar i timplanen per stadium för ett ämne eller en ämnesgrupp minskas med högst 20 procent. Antalet timmar för svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik får dock inte minskas.

*Föreslagen lydelse**Bilaga 1***Timplan för grundskolan**

När det gäller de naturorienterande ämnena är eleverna i mellanstadiet garanterade en minsta undervisningstid om 55 timmar i respektive ämne. Resterande 28 timmar får fördelas fritt mellan de tre ämnena i mellanstadiet. I högstadiet är eleverna i de naturorienterande ämnena garanterade en minsta undervisningstid om 75 timmar i respektive ämne. Resterande 39 timmar får fördelas fritt mellan de tre ämnena i högstadiet.

När det gäller de samhällsorienterande ämnena är eleverna i mellanstadiet garanterade en minsta undervisningstid om 70 timmar i respektive ämne. Resterande 53 timmar får fördelas fritt mellan de fyra ämnena i mellanstadiet. I högstadiet är eleverna i de samhällsorienterande ämnena garanterade en minsta undervisningstid om 75 timmar i respektive ämne. Resterande 52 timmar får fördelas fritt mellan de fyra ämnena i högstadiet.

Vid skolans val får antalet timmar i timplanen per stadium för ett ämne eller en ämnesgrupp minskas med högst 20 procent. Antalet timmar för svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik får dock inte minskas.

För ämnet modersmål gäller en minsta garanterad undervisningstid om 324 timmar för de elever som ska erbjudas undervisning i ämnet. Dessa ska fördelas jämnt över låg-, mellan-, och högstadiet.

Lydelse enligt SFS 2018:1512

Bilaga 2

Timplan för grundsärskolan

Bestämmelser om anpassad studiegång finns i 3 kap. 12 § skollagen (2010:800).

Anpassad studiegång kan innebära avvikelser från timplanerna.

Föreslagen lydelse

Bilaga 2

Timplan för grundsärskolan

Bestämmelser om anpassad studiegång finns i 3 kap. 12 § skollagen (2010:800).

Anpassad studiegång kan innebära avvikelser från timplanerna.

För ämnet modersmål gäller en minsta garanterad undervisningstid om 324 timmar för de elever som ska erbjudas undervisning i ämnet. Dessa ska fördelas jämnt över låg-, mellan-, och högstadiet.

Lydelse enligt SFS 2018:1512

Bilaga 3

Timplan för specialskolan

När det gäller de samhällsorienterande ämnena är eleverna i mellanstadiet garanterade en minsta undervisningstid om 60 timmar i respektive ämne. Resterande 60 timmar får fördelas fritt mellan de fyra ämnena i mellanstadiet. I högstadiet är eleverna i de samhällsorienterande ämnena garanterade en minsta undervisningstid om 70 timmar i respektive ämne. Resterande 41 timmar får fördelas fritt mellan de fyra ämnena i högstadiet.

När det gäller de naturorienterande ämnena är eleverna i mellanstadiet garanterade en minsta undervisningstid om 55 timmar i respektive ämne. Resterande 24 timmar får fördelas fritt mellan de tre ämnena i mellanstadiet. I högstadiet är eleverna i de naturorienterande ämnena garanterade en minsta undervisningstid om 65 timmar i respektive ämne. Resterande 39 timmar får fördelas fritt mellan de tre ämnena i högstadiet.

Vid skolans val får antalet timmar i timplanen per stadium för ett ämne eller en ämnesgrupp minskas med högst 20 procent. Antalet timmar för svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik, språkval och elevens val får dock inte minskas.

Bestämmelser om anpassad studiegång finns i 3 kap. 12 § skollagen (2010:800). Anpassad studiegång kan innebära avvikelser från timplanen.

*Föreslagen lydelse**Bilaga 3***Timplan för specialskolan**

När det gäller de samhällsorienterande ämnena är eleverna i mellanstadiet garanterade en minsta undervisningstid om 60 timmar i respektive ämne. Resterande 60 timmar får fördelas fritt mellan de fyra ämnena i mellanstadiet. I högstadiet är eleverna i de samhällsorienterande ämnena garanterade en minsta undervisningstid om 70 timmar i respektive ämne. Resterande 41 timmar får fördelas fritt mellan de fyra ämnena i högstadiet.

När det gäller de naturorienterande ämnena är eleverna i mellanstadiet garanterade en minsta undervisningstid om 55 timmar i respektive ämne. Resterande 24 timmar får fördelas fritt mellan de tre ämnena i mellanstadiet. I högstadiet är eleverna i de naturorienterande ämnena garanterade en minsta undervisningstid om 65 timmar i respektive ämne. Resterande 39 timmar får fördelas fritt mellan de tre ämnena i högstadiet.

Vid skolans val får antalet timmar i timplanen per stadium för ett ämne eller en ämnesgrupp minskas med högst 20 procent. Antalet timmar för svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik, språkval och elevens val får dock inte minskas.

Bestämmelser om anpassad studiegång finns i 3 kap. 12 § skollagen (2010:800). Anpassad studiegång kan innebära avvikelser från timplanen.

För ämnet modersmål gäller en minsta garanterad undervisningstid om 360 timmar för de elever som ska erbjudas undervisning i ämnet. Dessa ska fördelas så att 144 timmar förläggs till lågstadiet och 108 timmar på mellanstadiet och högstadiet vardera.

*Nuvarande lydelse**Bilaga 4⁸***Timplan för sameskolan**

När det gäller de naturorienterande ämnena är eleverna i mellanstadiet garanterade en minsta undervisningstid om 55 timmar i respektive ämne. Resterande 25 timmar får fördelas fritt mellan de tre ämnena i mellanstadiet.

När det gäller samhällsorienterande ämnena är eleverna i mellanstadiet garanterade en minsta undervisningstid om 60 timmar i respektive ämne. Resterande 20 timmar får fördelas fritt mellan de fyra ämnena i mellanstadiet.

Vid skolans val får antalet timmar i timplanen per stadium för ett ämne eller en ämnesgrupp minskas med högst 15 procent. Antalet timmar för svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik, samiska och elevens val får dock inte minskas.

Bestämmelser om anpassad studiegång finns i 3 kap. 12 § skollagen (2010:800). Anpassad studiegång kan innebära avvikelser från timplanen.

*Föreslagen lydelse**Bilaga 4***Timplan för sameskolan**

När det gäller de naturorienterande ämnena är eleverna i mellanstadiet garanterade en minsta undervisningstid om 55 timmar i respektive ämne. Resterande 25 timmar får fördelas fritt mellan de tre ämnena i mellanstadiet.

När det gäller samhällsorienterande ämnena är eleverna i mellanstadiet garanterade en minsta undervisningstid om 60 timmar i respektive ämne. Resterande 20 timmar får fördelas fritt mellan de fyra ämnena i mellanstadiet.

Vid skolans val får antalet timmar i timplanen per stadium för ett ämne eller en ämnesgrupp minskas med högst 15 procent. Antalet

⁸ Senaste lydelse 2018:750.

timmar för svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik, samiska och elevens val får dock inte minskas.

Bestämmelser om anpassad studiegång finns i 3 kap. 12 § skollagen (2010:800). Anpassad studiegång kan innebära avvikelser från timplanen.

För ämnet modersmål gäller en minsta garanterad undervisningstid om 216 timmar för de elever som ska erbjudas undervisning i ämnet. Dessa ska fördelas jämnt över låg- och mellanstadiet.

2 Utredningens uppdrag och genomförande

Utredningens uppdrag är formulerat i direktivet Modersmål och studiehandledning på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer (dir. 2018:38), beslutat vid regeringssammanträde den 9 maj 2018. Direktivet i sin helhet finns som bilaga 1 i betänkandet.

I detta kapitel presenteras och diskuteras närmare utredningens uppdrag och genomförande.

2.1 Uppdraget

Undervisningen i ämnet modersmål erbjuds på vissa villkor¹ elever som har ett annat modersmål än svenska. Det kan handla om elever som är födda och uppvuxna i Sverige i vars hem och vardag det sporadiskt eller regelbundet talas ett annat språk än svenska. Eller om elever som är nyanlända, har fått sin utbildning i hemlandet på modersmålet men helt saknar kunskaper i svenska språket. Variationer i elevernas relation till modersmålet – gällande förkunskaper, intresse, motivation och framtidsorientering – är med andra ord väldigt stor.

Modersmålsundervisningen har flitigt diskuterats i den offentliga debatten², och ömsom ifrågasatts för att det tar tid från den nödvändiga utvecklingen av svenska språket och ömsom hyllats för sitt bidrag till flerspråkigheten, studieresultat och ett mer mångkulturellt Sverige. Det finns inget annat ämne i svensk skola som i dag är

¹ I betänkandets kapitel 3 återkommer utredningen med detaljerade beskrivningar om vem som är berättigad och under vilka villkor till modersmålsundervisning respektive studiehandledning, deras historik och nuvarande rättsliga reglering.

² Se till exempel Språkrådet 2014.

så politiserat som modersmålsämnet. Flera forskare³ har skrivit om hur modersmålsundervisning i mediedebatter tenderar att tilldelas en symbolfunktion för att kunna uttrycka attityder i förhållande till sådant som är svårare att debattera öppet, som till exempel inställningen till invandring och invandrare. Vad som är offentligt och vad som är privat ansvar aktualiseras med all önskvärd tydlighet i hur diskussionen om modersmålsämnet, och ännu bredare om modersmålets ställning, har förts i Sverige och internationellt.

Ämnet har också i ökad utsträckning uppmärksamrats i forskningen och myndighetsrapporter. Den bild som framträder vittnar om en rad svårigheter som ämnet, dess lärare, elever och vårdnadshavare brottas med. Låg status, organisatoriska villkor (undervisningen anordnas ofta på obekväma tider och utanför elevens ordinarie skola), brist på pedagogiska läromedel och modersmålslärares arbetsvillkor är de dominerande negativa aspekterna. Å andra sidan valde cirka 168 000 elever i grundskolan och motsvarande skolormer att läsåret 2017/18 delta i denna frivilliga undervisning. I forskningen framträder också en annan, positiv bild som vittnar om elevernas och vårdnadshavarnas engagemang, om att eleverna trivs, finner undervisningen meningsfull och önskar fortsätta. Ingen forskning har kunnat belägga att deltagandet i modersmålsundervisningen eller för den delen fortsatt utveckling av modersmålet negativt inverkar på elevernas studieresultat eller bromsar utvecklingen av majoritetsspråket. Merparten av forskningen som har behandlat denna fråga specifikt har tvärtom kunnat visa att modersmålsundervisningen har positiv inverkan på elevernas läs- och skrivkunnighet och studieresultat.

Studiehandledning på modersmålet är en stödåtgärd som har funnits i skolan sedan 1960-talet. Förutom språkliga justeringar har stödåtgärden faktiskt behållit både sitt huvudsakliga syfte och förväntade målsättningar fram till i dag.⁴ Nämligen att stödja elever som saknar tillräckliga kunskaper i svenska på deras modersmål och därmed möjliggöra fortsatt kunskapsutveckling och måluppfyllelse. Studiehandledningen har presenterats som den viktigaste pedagogiska stödåtgärden för framför allt nyanlända elever.⁵ Dess existensberättigande

³ Hyltenstam och Tuomela 1996, Hyltenstam och Milani 2012, Stroud 2004, 2013, Wingstedt 1998, Bajqinca 2019.

⁴ Se till exempel hur studiehandledningen presenteras i Invandrarutredningens betänkande SOU 1974:69.

⁵ Se t.ex. SOU 2017:54, s. 193 där det sägs att: "Utredningen uppfattar därför att studiehandledning på modersmålet är den absolut viktigaste insatsen för att förbättra nyanlända elevers kunskapsutveckling och öka måluppfyllelsen."

ifrågasätts inte i den offentliga debatten på samma sätt som modersmålsundervisningen. Däremot har stödåtgärden hittills inte beforskats i någon större utsträckning i Sverige. En rad granskningsrapporter från Skolinspektionen har visat på omfattande behov av förbättringar i hur den anordnas och genomförs.

Regeringen har bedömt att det finns behov att ge en särskild utredare i uppdrag att närmare belysa både ämnet och stödåtgärden och vid behov lämna förslag på åtgärder. Utredningens uppdrag sammanfattas i direktivet på följande sätt:

En särskild utredare ska kartlägga behovet av åtgärder när det gäller undervisningen i modersmål och studiehandledningen på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer. Om åtgärder behövs ska utredaren föreslå sådana. Utredaren ska bl.a.

- kartlägga tillgången till, organisationen av samt deltagandet i modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer och analysera vilka faktorer som eventuellt påverkar detta
- analysera och bedöma om och hur studier i ämnet modersmål respektive studiehandledning på modersmål förbättrar elevernas studieresultat, bl.a. elevernas behörighet till gymnasieskolans nationella program, och
- vid behov lämna förslag på åtgärder och förslag

Direktivet preciserar vidare innehållet i de två huvudsakliga uppdragen, att utreda modersmålsundervisningen och studiehandledning på modersmål. Nedan presenteras och diskuteras dessa deluppdrag samt deras huvudsakliga avgränsningar. Ytterligare några avgränsningar samlas i ett särskilt avsnitt.

2.1.1 Uppdraget att utreda modersmålsundervisning

Vetenskaplig förankring

Enligt direktivet ska utredaren:

- ta del av relevant nationell och internationell forskning, samt beakta denna vid såväl analys som vid eventuellt framtagande av förslag på åtgärder

I betänkandet adresserar utredningen deluppdraget på olika sätt. Dels genom att samla forskningsresultaten i kapitel 4. Syftet är inte att erbjuda en fullfjädrad forskningsöversikt, utan att visa på var huvudfråan i forskningen om modersmålsundervisningen har rört sig, vad forskningen visar, vilka problem och utmaningar som identifieras, vilka åtgärder som föreslås och liknande. Det finns väsentliga skillnader mellan hur modersmålsundervisningen anordnas och därmed vad det betyder för till exempel elevernas prestationer i Sverige jämfört med andra länder. Ämnet har formellt sett en ganska stark ställning i den svenska skollagstiftningen, medan det i många andra länder är upp till föräldrar och civilsamhället att sörja för verksamheten, genom till exempel komplementära skolor, med eller utan den ordinarie skolans stöd. Det är något som bör hållas i åtanke när internationella forskningsresultat diskuteras.

Dels beaktar utredningen forskningsresultaten genomgående i betänkandets analyser och dels vid framtagandet av förslag, bedömningar och rekommendationer i kapitel 10.

Tillgången, organisationen, elevprofiler, genomströmningen och de påverkande faktorerna

Enligt direktivet ska utredaren:

- kartlägga tillgången till och organisationen av modersmålsundervisning i grundskolan och motsvarande skolformer samt såväl flickors som pojkars deltagande, inklusive i vilken utsträckning de påbörjar och fullföljer studierna, samt analysera vilka faktorer som eventuellt påverkar detta

Deluppdraget består egentligen av fyra aspekter: tillgången, organisationen, elevprofiler utifrån kön och genomströmningen (påbörjar och avslutar). Den femte aspekten, de påverkande faktorerna, uppfattar utredningen som ett generiskt villkor för hur de fyra andra utformas i praktiken.

De två första aspekterna handlar om tillgången till och sättet att organisera modersmålsundervisningen och de faktorer som påverkar båda. En viss vägledning om vad som menas med tillgången ges i direktivet där möjliga anledningar anges till att inte fler än 59 procent av de berättigade eleverna deltar i undervisningen. Dels handlar

det, enligt direktivet, om att föräldrar och elever gör andra prioriteringar. Dels att undervisningen är av låg kvalitet, vilket får föräldrarna att välja bort den. Dels att undervisningen organiseras på tider och platser som i praktiken omöjliggör deltagandet. Dels att undervisningen inte alls anordnas. Anledningen till att undervisningen inte anordnas är oftast att huvudmannen endast är skyldig att erbjuda undervisningen om minst fem elever som ska erbjudas modersmålsundervisning i språket önskar sådan undervisning samt att det finns lämplig lärare. Om inte dessa två förutsättningar är uppfyllda är huvudmannen inte skyldig att erbjuda undervisningen. Däremot finns inget som hindrar en huvudman att erbjuda modersmålsundervisning även om det finns färre än fem elever i kommunen, givetvis förutsatt att det finns lämplig lärare.

Därmed skulle tillgången till modersmålsundervisningen kunna definieras som:

- att de formella reglerna för när huvudmannen är skyldig att anordna undervisningen är uppfyllda och att undervisningen följaktligen erbjuds
- att den organiseras på platser och tider som de berättigade eleverna rimligtvis kan vara med på med hänsyn till deras övriga skolsituation
- att undervisningen håller hög kvalitet

För att kartlägga frågan om tillgången och organiseringen samt analysera de påverkande faktorerna utgår utredningen från Skolverkets statistiska uppgifter om de största modersmålen som undervisningen anordnas i, hur många elever deltar i relation till det totala antalet berättigade elever i dessa språk samt antalet anställda modersmåls-lärare. Utredningen analyserar hur regelverket, organiseringsformer och kvaliteten påverkar tillgången till modersmålsundervisningen.

Den tredje aspekten handlar om undervisningen utifrån ett genusperspektiv. Direktivet har explicit efterfrågat kartläggning av pojkars respektive flickors deltagande i modersmålsundervisningen. Skolverkets statistik används för kartläggningsändamålet, något som görs i kapitel 6. Det finns ingen forskning på området, men utifrån underlaget insamlat genom studiebesök och intervjuer belyser utredningen till viss del huvudsakliga faktorer som eventuellt påverkar pojkars respektive flickors deltagande.

Den fjärde aspekten av deluppdraget handlar om i vilken utsträckning de deltagande eleverna påbörjar respektive avslutar studierna i ämnet modersmål. Utredningen ägnar ett helt kapitel (8) åt denna fråga utifrån statistik som Skolverket specifikt har tagit fram och som utredningen vidare har bearbetat och analyserat. Kapitlet innehåller också analyser av hur förändringar i elevpopulationen och deltagandefrekvensen ser ut för de största språken sedan läsåret 2012/13.

Deltagande och studieresultat

Enligt direktivet ska utredaren:

- analysera och bedöma om och i så fall hur studier i ämnet modersmål, mer än alternativa insatser, förbättrar elevernas studieresultat, bl.a. elevernas behörighet till gymnasieskolans nationella program

Direktivet efterfrågar explicit analyser och bedömning, vilka måste vila på stabila belägg, om det föreligger ett kausalt och positivt förhållande mellan elevernas deltagande i modersmålsundervisningen och deras studieresultat. Utmaningen i deluppdraget ligger i att försöka frilägga en faktor (deltagande i modersmålsundervisningen) som den avgörande skillnaden mellan oförändrade och bättre prestationer, samtidigt som vi vet att elevernas prestationer påverkas av en mängd samverkande faktorer, från socioekonomisk bakgrund till lärarnas kompetens och elevernas motivation. Dessutom vet vi av tidigare forskning och myndighetsrapporter att modersmålsundervisningen brottas med såväl kvalitetsproblem som organisatoriska utmaningar. Följaktligen, om det saknas entydiga och starka belägg för att deltagande i modersmålsundervisningen leder till bättre prestationer, är det då deltagandet i sig som inte spelar någon roll eller är det verksamhetens kvalitet som är problemet? Och vice versa, om det visar sig att det finns visst samband mellan deltagande i modersmålsundervisningen och förbättrade studieresultat, är det då ämnets innehåll och pedagogik i sig som är avgörande eller ämnet i kombination med andra faktorer?

Utredningen adresserar frågan om deltagande i modersmålsundervisning och studieresultat i framför allt kapitel 4 om tidigare forskning samt i kapitel 9 som bygger på statistik som SCB särskilt

har tagit fram och analyserat åt utredningen. Utredningen kompletterar vidare underlaget med deskriptiva analyser, dels utifrån SCB:s och dels utifrån Skolverkets statistik.

Minskning av undervisningstiden i elevens val

Enligt direktivet ska utredaren:

- analysera och bedöma vilka konsekvenser en minskning av undervisningstiden i elevens val kan få för måluppfyllelsen i ämnet modersmål

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2018⁶ en minskning av undervisningstiden i elevens val till förmån för en utökning av undervisningstimmar i ämnet idrott och hälsa. Efter att denna utrednings direktiv beslutats, har även undervisningstiden för matematik utökats med en motsvarande minskning av undervisningstiden i elevens val. Eftersom modersmålsundervisningen får anordnas inom ramen för elevens val har utredningen i direktivet givits i uppdrag att analysera vilka konsekvenser minskningen kan få för måluppfyllelsen i ämnet modersmål. Det finns två omständigheter här som utredningen närmare beskriver och analyserar i framför allt kapitel 3. Den första är att regeringen utgår från att skolorna använder sig av timmarna från elevens val för att anordna modersmålsundervisningen. Frågan är om detta antagande verkligen stämmer? Den andra är att konsekvenserna ska utredas i relation till måluppfyllelsen i ämnet modersmål. Utredningen tolkar skrivningen om måluppfyllelsen huvudsakligen som frågan om att bedöma och analysera påverkan på tillgång, organisation och kvalitet. Det vill säga, bedömningen och analyser görs av huruvida det minskade antalet timmar i elevens val urholkar skolornas möjligheter att ens erbjuda en timmes modersmålsundervisning i veckan. I betänkandets kapitel 10 lämnar utredningen några förslag i denna fråga.

⁶ Prop. 2017/18:1.

Åtgärder och förslag

Enligt direktivet ska utredaren:

- överväga och vid behov föreslå åtgärder för att utveckla modersmålsundervisningen och öka deltagandegraden i densamma
- överväga och vid behov föreslå åtgärder inom ramen för undervisningen i modersmål som syftar till att förbättra elevernas studieresultat
- vid behov lämna författningsförslag

Utredningen lägger stor vikt vid detta deluppdrag och ämnar i kapitel 10, med utgångspunkt i den presenterade forskningen, betänkandets övriga material och analyser lämna förslag, bedömningar och rekommendationer som syftar till att utveckla undervisningen, öka deltagandegraden i densamma och förbättra elevernas studieresultat. I kapitel 11 redogör utredningen för konsekvenser av dessa förslag och bedömningar.

2.1.2 Uppdraget att utreda studiehandledning på modersmål

Vetenskaplig förankring

Enligt direktiven ska utredaren:

- ta del av relevant nationell och internationell forskning, samt beakta denna vid såväl analys som vid eventuellt framttagande av förslag på åtgärder

Forskningssammanställningen görs framför allt i kapitel 4 och beaktas genomgående i betänkandets analyser och vid framttagandet av förslag, bedömningar och rekommendationer i kapitel 10. Forskningsläget avseende studiehandledning på modersmål är dock mycket sämre än forskningsläget avseende modersmålsundervisning med enbart enstaka svenska studier.

Tillgången, organisationen, deltagandet och de påverkande faktorerna

Enligt direktiven ska utredaren:

- kartlägga tillgången till, organisationen av samt deltagandet i studiehandledning på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer och analysera vilka faktorer som eventuellt påverkar detta

Deluppdraget består av tre ömsesidigt beroende, men ändå tre distinkta aspekter. Den första om att kartlägga tillgången till studiehandledning adresserar utredningen genom att stödja sig dels på de befintliga underlag som framför allt Skolinspektionen har tagit fram, dels på egna iakttagelser från studiebesök och intervjuer. Den andra om organisationen bygger på dessa underlag samt på tillgänglig forskning, lokala utvärderingar och material från Skolverket och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Den tredje aspekten, som bygger på material från Skolverket, ägnar utredningen ett helt kapitel åt. Samtliga tre aspekter analyseras utifrån bland annat de påverkande faktorerna.

Deltagande och studieresultat

Enligt direktiven ska utredaren:

- analysera och bedöma om och hur studiehandledning på modersmålet förbättrar elevernas studieresultat, bl.a. elevernas behörighet till gymnasieskolans nationella program

I likhet med frågan om relationen mellan deltagande i modersmålsundervisning och elevernas studieresultat, närmar sig utredningen försiktigt även frågan om relationen mellan deltagande i studiehandledning och studieresultat. Eftersom forskningsläget är klart sämre här, utgår utredningen i analyserna från Skolinspektionens rapporter, lokala utvärderingar och iakttagelser från studiebesök och intervjuer. Samtliga analyser bygger följaktligen på kvalitativa underlag. Utredningen bedömer att det inte är möjligt att utifrån befintligt underlag statistiskt belägga kausaliteten mellan studiehandledning

och elevernas prestationer. Dessa frågor diskuteras ingående i kapitel 9.

Åtgärder och förslag

Enligt direktiven ska utredaren:

- överväga och vid behov föreslå åtgärder inom ramen för studiehandledning på modersmål som syftar till att förbättra elevernas studieresultat, och
- vid behov lämna författningsförslag

Villkoren för studiehandledningen för nyanlända som tas emot inom skolväsendet i högstadiet förstärktes den 1 juli 2018 i och med att riksdagen biföll propositionen Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasieskolan och kvaliteten i förskola och fritidshem ska stärkas⁷. Propositionen bygger bland annat på betänkande Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasieskolan⁸. Enligt den nya regleringen ska nyanlända elever som tas emot i högstadiet i grundskolan, specialskolan eller grundsärskolan få studiehandledning på modersmålet eller i sitt starkaste skolspråk om det inte är uppenbart obehövligt. Studiehandledningen ska ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som krävs för att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program.⁹

Den nuvarande regleringen, som utredningen redovisar i kapitel 3, är således starkare för nyanlända elever i årskurs 7–9 än den var när denna utredning tillsattes.

Utredningen ämnar lämna förslag, bedömningar och rekommendationer i framför allt kapitel 10. I kapitel 11 redogör utredningen för konsekvenser av dessa förslag och bedömningar. Utredningens analyser och bedömningar som görs i kapitel 3, 7 och 9 kan också ligga till grund för utvecklingsarbete på huvudmannanivå.

⁷ Prop. 2017/18:194.

⁸ SOU 2017:54.

⁹ 3 kap. 12 § skollagen.

2.2 Metod och genomförande

I detta avsnitt presenteras överskådligt hur uppdraget har genomförts och hur underlaget har samlats in.

Forskningen

Utredningen har vid framtagandet av forskningsöversikten, som redovisas i kapitel 4, biståtts av fil.dr. Natalia Ganuza från Stockholms universitet. Utredningen har bearbetat och vidareanalyserat underlaget. Forskningsöversikten bygger på sökningar i svenska och internationella databaser samt på genomgång av litteraturlistor i några nyare relevanta publikationer. Avgränsningarna har gjorts med utgångspunkt i utredningens direktiv.

Rapporter från myndigheter, kommuner och organisationer

Vid sidan om forskningen finns ytterligare några kunskapskällor som utredningen har gått igenom och sammanställt huvudsakliga resultat och rekommendationer från. Det handlar dels om ett antal av Statens offentliga utredningar (SOU) som under de senaste åren på ett eller annat sätt har berört frågan om modersmålsundervisning och studiehandledning. Andra utredningars förslag beaktas också vid framtagandet av förslag, bedömningar och rekommendationer. Dessutom sägs det explicit i direktivet att utredaren på lämpligt sätt även ska beakta förslagen i betänkandet Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasieskolan¹⁰ samt andra för frågan relevanta utredningar. Dels handlar det om ett antal relevanta rapporter som under åren har publicerats av statliga myndigheter som Skolverket, Skolinspektionen, Höskoleverket, Universitetskanslersämbetet (UKÄ), Universitets- och Höskolerådet (UHR), Arbetsförmedlingen och Språkrådet vid Institutet för språk och folkminnen och som innehåller viktiga uppgifter och analyser av olika aspekter av modersmålsundervisningen och studiehandledningen. Utredningen har också identifierat och sammanställt en del lokala utvärderingar om framför allt studiehandledningen samt relevanta rapporter från

¹⁰ SOU 2017:54.

andra organisationer som till exempel SKL och Stockholms universitet. Utredningen har också gått igenom hemsidor för ett antal lärosäten i syfte att identifiera kurser och utbildningar som riktar sig till modersmåls lärare och studiehandledare.

Statistik

För att kunna svara mot uppdragen om tillgång, deltagande, genomströmning och studieresultat i både ämnet och stödåtgärden har utredningen i stor utsträckning förlitat sig på befintlig statistik från Skolverket. Statistiken har vidare av utredningen bearbetats och analyserats. Under arbetets gång har det visat sig att fler särskilda uppgifter behöver tas fram. Därför har Skolverket på förfrågan från utredningen sammanställt ny statistik om deltagandet och genomströmningen. Det finns dock begränsningar i vilka analyser som kan göras med utgångspunkt i det nya materialet, något som utredningen redogör för i kapitel 7 och 8.

Deluppdraget om deltagandet i modersmålsundervisning och elevernas studieresultat kunde till viss del besvaras med utgångspunkt i befintlig forskning. Utredningen gjorde dock bedömningen att det befintliga underlaget behövde uppdateras och fördjupas. Utredningen vände sig till SCB med förfrågan om myndigheten kunde ta fram och analysera underlaget. Resultatet presenteras i kapitel 9. Analyserna har av utredningen breddats och fördjupats.

Utredningen fann under arbetets gång, i synnerhet efter studiebesök och intervjuer med företrädare för kommunala och enskilda huvudmän, att det befintliga underlaget om elevernas deltagande i modersmålsundervisningen inom ramen för elevens val behövde kompletteras. Utredningen gjorde en egen mindre enkätundersökning med ett representativt urval av kommuner utifrån SKL:s klassificering om kommunernas storlek. 30 kommuner tillfrågades om de eller någon av deras skolor använder sig av elevens val för att anordna modersmålsundervisning. Resultaten och analyserna redovisas i kapitel 3 och ligger till grund för vissa av utredningens förslag och bedömningar i kapitel 10.

Utredningens studiebesök och intervjuer

Utredningen har genomfört en rad studiebesök och intervjuer runt om i landet där för uppdraget relevanta frågor har ställts till och synpunkter inhämtats från en rad aktörer.

Sammanfattningsvis har utredningen besökt följande kommuner: Upplands-Väsby, Stockholm, Göteborg, Malmö, Helsingborg, Ronneby, Umeå, Botkyrka, Södertälje och Sundbyberg. Urvalet har väglets av önskan att ha geografisk spridning, besöka storstadskommuner och mindre kommuner, kommuner som har relativt många elever berättigade till både modersmålsundervisning och studiehandledning och därtill en lång historia av att anordna båda. Utredningens önskan har också varit att besöka kommuner som på något sätt hade utmärkt sig med sitt innovativa tillvägagångssätt, antingen genom att organisera undervisningen och studiehandledningen, genom att använda sig av fjärrundervisning eller genom att införa digitala plattformar för samverkan mellan ämneslärare och studiehandledare. På grund av begränsat tidsutrymme har utredningen inte haft möjlighet att besöka fler kommuner.

I merparten av kommunerna har utredningen fått träffa: skolchefer och/eller chefer för modersmålsenheter, rektorer, modersmålslärare, studiehandledare, föräldrar och ibland elever. Lokala skolutvecklare har också intervjuats i några fall. Utredningen har också fått besöka lektioner i modersmålsundervisning. Sammantaget har utredningen träffat, samtalat med, intervjuat och inhämtat synpunkter från fler än ett hundra av dessa skolaktörer. Materialet är ett viktigt bidrag till förståelsen av i vilken utsträckning både modersmålsundervisningen och studiehandledningen är tillgängliga för elever som önskar undervisning och behöver stödet i olika språk samt hur de organiseras, hur deltagandet och kopplingen till studieresultaten ser ut, om lärarrekryteringen, kompetensutvecklingsbehov och mycket mera.

Utredningen har vidare träffat representanter för tre enskilda huvudmän: Academedia, Kunskapsskolan och Internationella Engelska Skolan.

Utredningen har träffat och inhämtat synpunkter från representanter för följande myndigheter och organisationer: Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska Skolmyndigheten (SPSM), Frisko-

lornas Riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sameskolestyrelsen, Sveriges Dövas Riksförbund, Hörselskadades Riksförbund, Sveriges Skolledarförbund och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Utredningen har vidare biståtts av en expertgrupp som kontinuerligt har diskuterat och kommenterat utredningens arbete och betänkandets innehåll bestående av representanter från: Skolverket, Nationellt centrum för svenska som andraspråk, Institutet för språk och folkminnen, Kulturdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet, Utbildningsdepartementet och Finansdepartementet.

Därtill har utredningen deltagit i flertalet träffar med bland annat samordnare för nyanländas lärande, modersmålschefer och modersmåls lärare runt om i landet.

2.3 Avgränsningar

2.3.1 Om grundskolan och motsvarande skolformer

Utredningens uppdrag avgränsas till grundskolan och motsvarande skolformer. I praktiken innebär det årskurs 1–9 i grundskolan och grundsärskolan, årskurs 1–10 i specialskolan och årskurs 1–6 i sameskolan.

Direktivet säger ingenting om modersmålsundervisning i den kommunala vuxenutbildningen, om modersmålsstöd i förskolan eller förskoleklassen. Utredningen berör således inte dessa skolformer.

Gällande modersmålsämnets ställning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, har direktivet öppnat för utredaren att behandla den frågan, men det är inget krav. Det sägs att om utredaren finner att förslagen även kan vara relevanta för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är utredaren oförhindrad att analysera och lämna förslag även för dessa skolformer. Utredningen bedömer dock att en ordentlig och djupgående beskrivning och analys av modersmålsundervisningen och studiehandledningen i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan inte är möjlig inom ramen för detta uppdrag.

Däremot lämnar utredningen i konsekvens av vissa förslag och bedömningar i kapitel 10 även förslag och bedömningar som berör gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Utredningen bedömer vidare att förslag om utbildning och kompetensutveckling av modersmåls lärare och studiehandledare, om

implementerade, kommer att ha positiv inverkan på kvaliteten i och tillgången till modersmålsstöd och modersmålsundervisning även i de andra skolformerna.

2.3.2 Om modersmålsämnet och stödåtgärden studiehandledning på modersmål

Utredningens uppdrag handlar dels om modersmålsundervisning som en särskild skolpraktik och ett särskilt skolämne, hur det anordnas, genomförs, vilka som deltar och med vilka resultat. Dels handlar det om en särskild stödåtgärd riktad till elever som saknar tillräckliga kunskaper i svenska för att fullt ut kunna tillgodogöra sig den ordinarie undervisningen.

Utredningen tar inte ställning till frågor om till exempel det som förr kallades för "hemspråksklasser" som samlar elever med samma modersmål (förstås ej svenska) i en och samma klass, tvåspråkiga klasser eller tvåspråkig undervisning. Gränsdragningen kan tyckas hårfin, men den är ändå viktig att upprätthålla, då dessa former inte explicit handlar om undervisning i modersmål, utan om ämnesundervisning på modersmål. Självklart utvecklas modersmålet mer om det bereds nästan lika stort utrymme i skolans dagliga praktiker som det huvudsakliga undervisningsspråket, men utredningens uppdrag handlar inte om det.

Utredningens uppdrag avgränsas också i relation till hur modersmålet i övrigt kan användas i elevens utbildning. Till exempel genom att eleven får göra prov och i övrigt visa sina ämneskunskaper på modersmålet. Utredningen bedömer, med utgångspunkt i hur direktivet är utformat, att denna viktiga fråga ligger utanför uppdraget.

2.3.3 Om minoritetsspråk

Modersmålsundervisningen i nationella minoritetsspråk anordnas inom ramen för ämnet modersmål och omfattas därmed av utredningens uppdrag.

Utredningen är medveten om de fem minoritetsspråkens särskilda ställning i skolan, från historiken och betydelsen till lagliga regleringar. Utredningen berör i viss utsträckning detta, men har valt

att inte särskilt fördjupa sig i villkoren för modersmålsundervisningen i nationella minoritetsspråk. Dels för att det inte explicit har begärts i direktivet, dels för att frågan grundligt har analyserats i en nyligen framlagd utredning¹¹, som för närvarande bereds i Regeringskansliet. Utredningens bedömning är dock att de förslag som lämnas i detta betänkande även kommer att gynna modersmålsundervisningen i minoritetsspråk.

2.4 Betänkandets huvudsakliga begrepp

I detta avsnitt redogörs för några centrala begrepp och hur de används i utredningens arbete.

Modersmål utgör utredningens generiska begrepp. Hela betänkandet handlar om hur elevernas modersmål genom ett ämne och en stödåtgärd ska kunna tillvaratas och organiseras för att på ett effektivt sätt stötta elevens utveckling, lärande och identitet. Det finns viss diskussion i forskningen om vad som utgör en människas modersmål, inte minst för att ett ökande antal barn förvärvar två språk samtidigt. Ett barn kan ha två modersmål, något som dock för närvarande inte kan överföras till den formella utbildningssfären då regelverket begränsar modersmålsundervisningen (med undantag av romska barn från utlandet i vissa fall) till att enbart omfatta ett språk. Här kan det alltså finnas en skillnad mellan den privata domänens¹² uppfattning om vad som utgör barnets modersmål och den offentliga domänens erkännande av vad som krävs för tillträde till undervisningen i ämnet modersmål.

I forskningen diskuteras också huruvida det vi benämner som modersmål egentligen är den rätta benämningen. Förstaspråk, arvspråk och även den gamla beteckningen hemspråk är några alternativa benämningar som har diskuterats. På engelska används begrepp som mother-tongue, first language, native language och heritage language.

För elever som bedöms vara i behov av studiehandledning på modersmål finns det möjlighet att använda sig av elevens starkaste

¹¹ SOU 2017:91. Ett av förslagen i denna utredning är att "Undervisningen i de fem nationella minoritetsspråken ska därför enligt utredningens förslag lyftas ut från de nuvarande generella bestämmelserna om modersmålsundervisning. Dessa språk ska regleras separat i lagstiftning som rör det svenska skolsystemet och ämnet ska benämnas nationellt minoritetsspråk." (s. 27–28)

¹² Jfr Språkrådet 2014.

språk, om det är annat än modersmålet. Till exempel om barnet i hemlandet, eller i ett annat land där eleven levt innan ankomsten till Sverige, hade undervisats på ett annat språk än det familjen uppger är barnets modersmål. Det är skolan som tillsammans med eleven och vårdnadshavare bedömer vad som utgör elevens starkaste språk.

Utredningen fördjupar sig inte i begreppsdiskussionen eller i diskussionen om vad som utgör en människas modersmål därför att utredningens uppdrag är tydligt avgränsat till ett skolämne och en stödåtgärd och båda innehåller regleringar av vad som krävs för tillträdet. Utredningens ställningstagande är dock att en elevs modersmål är det som eleven och vårdnadshavarna uppger att det är.

För att beteckna ämnet använder utredningen, mest av språkstilistiska skäl, omväxlande benämningarna modersmålsämnet och ämnet modersmål. Dessutom använder utredningen begrepp som modersmålsundervisning, undervisning i modersmål och undervisning i modersmålsämnet. Även om undervisning antyder att det rör sig om en särskild ämnesdidaktisk praktik används även dessa begrepp ibland för att beteckna ämnet modersmål.

Begreppet studiehandledning på modersmål används ibland, också av språkstilistiska skäl, kort som enbart studiehandledning.

2.5 Betänkandets disposition

Kapitel 1 innehåller författningsförslag.

Kapitel 2 redogör för utredningens uppdrag, genomförande, materialet som analyser och bedömningar utgår från, några centrala begrepp och hur de används i utredningens arbete samt anger huvudsakliga avgränsningar.

Kapitel 3 beskriver den nuvarande regleringen om modersmålsämnet och studiehandledning på modersmålet i grundskolan och motsvarande skolformer. Frågor om huvudsakliga organisationsformer avhandlas också i detta kapitel.

Kapitel 4 sammanfattar huvudfåran i svensk och internationell forskning.

Kapitel 5 presenterar statistiken om modersmålslärare och studiehandledare på modersmål. I kapitlet presenteras vidare nuvarande utbildningsvägar och kompetensutvecklingsinsatser för dessa yrkesgrupper.

Kapitel 6 beskriver tillgången till modersmålsundervisning, statistiken om deltagande, inklusive flickors och pojkars deltagande samt redogör för huvudsakliga faktorer som påverkar deltagandegraden.

Kapitel 7 presenterar statistiken och analyser om elevernas deltagande i studiehandledning samt presenterar och analyserar huvudsakliga faktorer som påverkar deltagandet i och tillgången till studiehandledning.

Kapitel 8 presenterar och analyserar statistiken om elever som påbörjar och fullföljer studier i modersmålsundervisning utifrån bedömningen av förändringar i elevpopulationen och deltagandefrekvensen sedan läsåret 2012/13.

Kapitel 9 innehåller uppgifter och analyser om sambandet mellan elevernas deltagande i modersmålsundervisning och studiehandledning och deras studieresultat.

Kapitel 10 presenterar utredningens förslag, bedömningar och rekommendationer.

Kapitel 11 redogör för konsekvenserna av utredningens förslag.

Kapitel 12 innehåller författningskommentarer.

I bilaga 1 och 2 bifogas utredningens direktiv.

3 Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål – gällande regelverk

Utredningen avser i detta kapitel beskriva hur ämnet modersmål och studiehandledning på modersmål regleras i skolförfattningarna, huvudmannens skyldighet att tillhandahålla båda, vilka elever som får delta och under vilka villkor samt hur båda får organiseras. Utredningen förmedlar också en del egna iakttagelser om hur ämnet och stödåtgärden organiseras och anordnas i de kommuner och vid de enskilda huvudmän utredningen har besökt och/eller intervjuat. I kapitlet analyserar utredningen även hur möjligheterna att organisera undervisningen inom elevens val har påverkats av att undervisningstiden för elevens val har minskats, vilket utredningen i direktivet särskilt givits i uppdrag att göra.

Utredningens uppdrag är enligt direktivet begränsat till grundskolan och motsvarande skolformer. Utredningen är inte förhindrad att även analysera och lämna förslag som kan vara relevanta för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Utredningen har på grund av begränsad tid och begränsade resurser valt att inte närmare analysera gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Som en konsekvens av detta redogör utredningen därför i förevarande kapitel, om inget annat anges, för situationen i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

3.1 Modersmålsundervisning

3.1.1 Ämnets framväxt i grundskolan och motsvarande skolformer

I och med att hemspråksundervisning infördes i svenska skolan 1968 kunde kommunerna frivilligt erbjuda undervisning i modersmål för elever med annat modersmål än svenska. Dessförinnan kunde elever i kommuner med finskspråkig befolkning välja finska som tillvalsämne i årskurserna 7 och 8.¹

Den starkt ökade arbetskraftsinvandringen till Sverige under 1960-talet innebar bl.a. att de nya invånarnas flerspråkighet började uppmärksammas i ökad utsträckning. I tidigare utbildningspolitik sågs tvåspråkighet närmast som en belastning för individen och ett hinder för inlärnin g av samhällets huvudspråk. Ett av utbildningsmålen i svenska skolan var i stället att ”genom en enspråkig svenskundervisning inlemma eleverna i den svenska språk- och befolkningsgemenskapen”.² Från denna tydliga assimilationspolitik, där elevers användning av ett annat modersmål motarbetats, kom synen att förändras. Under 1970-talet började en annan politik ta form,³ där språkfrågor blev en angelägenhet inom mångfaldsområdet för olika politiska sfärer som arbetsmarknad, utbildning och kultur.⁴

Det var först i och med den så kallade hemspråkreformen, som trädde i kraft 1977, som kommunerna blev skyldiga att erbjuda modersmålsundervisning till berättigade elever. Syftet med hemspråksundervisningen var att samhället genom skolan skulle stödja vad man kallade aktiv tvåspråkighet. I propositionen påtalades bland annat följande:

Insatser i förskolan och på grundskolans låg- och mellanstadium bör prioriteras, då personlighetsutvecklingen hos barnen är beroende av goda kommunikationsfärdigheter. Barnen i dessa åldrar måste få möjligheter att fastlägga och utveckla sitt första språk, hemspråket, för att kunna uppnå en aktiv tvåspråkighet.⁵

För att vara berättigad till hemspråksundervisning krävdes att språket var ”ett levande inslag i hemmet”. Kommunernas skyldighet att

¹ Vetenskapsrådet 2012.

² Prop. 1975/76:118.

³ SOU 2017:91.

⁴ Vetenskapsrådet 2012.

⁵ Prop. 1975/76:118.

erbjuda undervisningen begränsades dock till att minst fyra berättigade elever deltog.

Genom hemspråksreformen infördes även en möjlighet för kommunerna att i grundskolans årskurs 1–6 anordna vad som till en början kallades hemspråksklasser, senare modersmålsklasser eller tvåspråkiga klasser, samt sammansatta klasser. I dessa organisationsformer används både elevernas modersmål och svenska som undervisningsspråk. I modersmålsklasserna hade alla elever ett och samma modersmål. I sammansatta klasser hade ungefär hälften av eleverna svenska och hälften ett annat modersmål. Modersmålsklasser och i viss utsträckning sammansatta klasser blev relativt frekventa under 1970- och 1980-talen, särskilt i vissa modersmål, men minskade drastiskt efter 1991 för att under de senaste åren igen återkomma i viss utsträckning.⁶

År 1985 inskränktes kriterierna för vem som skulle vara berättigad till modersmålsundervisning – och kom därmed att likna den reglering som finns i dag. I stället var endast de elever som hade modersmålet som ”ett dagligt umgängesspråk” med minst en av vårdnadshavarna berättigade till undervisningen. Syftet med förändringen var att få mer enhetliga undervisningsgrupper. Samtidigt ändrades reglerna så att kommunens skyldighet att erbjuda undervisning upphörde om den möjliga undervisningsgruppen var mindre än fem elever. För samiska, tornedalska, romska och internationellt adopterade elever gällde inga av dessa nya begränsningar.⁷

Hemspråksundervisningen kom att försvagas i slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet. Skolkommittén hävdade i delbetänkandet Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan⁸ att:

Hemspråksreformen har successivt urholkats. Syftet med hemspråksreformen var att varje elev skulle få undervisning efter behov. I praktiken har de flesta elever, som har deltagit i undervisningen, fått ett par veckotimmars undervisning i hemspråk. De ekonomiska nedskärningarna i kommunerna har drabbat den del av undervisningen som inte är obligatorisk och lagskyddad eller där bestämmelserna kan bli föremål för tolkningar. (s. 158)

⁶ Vetenskapsrådet 2012.

⁷ Ibid.

⁸ SOU 1996:143.

Fram till 1991 var modersmålsundervisningen integrerad i skolschemat, och för de elever som valde att delta fick modersmålsundervisningen ersätta undervisning av motsvarande omfattning i andra ämnen. Efter 1991 erbjöds olika alternativ för att möjliggöra deltagande i modersmålsundervisning, likt den reglering som finns i dag, vilket möjliggör att förlägga undervisningen till tid utanför schemat.⁹

I de då nya läroplanerna som började tillämpas läsåret 1994/95 fick hemspråken en egen kursplan och betygskriterier.¹⁰ Detta blev en viktig markering om att undervisningen övergick från att ha varit en stödåtgärd riktad till vissa elever till att vara en uttalad språkundervisning.¹¹

1997 ändrades begreppet hemspråksundervisning till modersmålsundervisning. Syftet med ändringen var att det i termen hemspråk underförstått legat att språket varit det talade språket i elevens hem, vilket kunde leda tankarna till att det är ett språk som bara kan användas i informella sammanhang. Ett namnbyte ansågs ligga i linje med den förstärkta ställning som ämnet fått i de nya läroplanerna. Ett namnbyte ansågs också kunna förstärka ämnets betydelse för elever, föräldrar och skolans personal.¹²

I samband med att den nuvarande skollagen trädde i kraft flyttades de övergripande bestämmelserna om modersmålsundervisning från förordning till lag för att markera ämnets vikt.¹³

Elever som tillhör en nationell minoritet kan sedan 1 juli 2015 delta i modersmålsundervisning i det nationella minoritetsspråket även utan att ha vare sig en förälder som har språket som modersmål eller förkunskaper i språket. Ändringen genomfördes som ett led i strävandena att möjliggöra en revitalisering av de nationella minoritetsspråken¹⁴ i Sverige.¹⁵

⁹ Vetenskapsrådet 2012.

¹⁰ SOU 2017:91, SOU 1996:143.

¹¹ Prop. 1996/97:110.

¹² Prop. 1996/97:110.

¹³ Prop. 2009/10:165.

¹⁴ Enligt 7 § språklagen (2009:600) är de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska.

¹⁵ Prop. 2013/14:148.

3.1.2 Ämnet modersmål – dagens reglering

Enligt kursplanen för ämnet modersmål i grundskolan är syftet med undervisningen att eleverna ska ges möjlighet att utveckla kunskaper i och om sitt modersmål. Undervisningen ska bidra till att eleverna erövrar kunskaper om modersmålets uppbyggnad och blir medvetna om modersmålets betydelse för det egna lärandet i olika skolämnen samt att stimulera elevernas intresse för att läsa och skriva på modersmålet. Genom undervisningen i modersmål ska eleverna bl.a. ges möjlighet att utveckla sitt tal- och skriftspråk så att de får tilltro till sin språkförmåga och kan uttrycka sig i olika sammanhang och för skilda syften.¹⁶ För de som tillhör de nationella minoriteterna syftar modersmålsundervisningen också till att ge möjlighet att revitalisera ett språk som gått förlorat i föräldragenerationen eller ännu tidigare till följd av den svaga ställning som de nationella minoritetsspråken haft under lång tid.¹⁷

Undervisningen i modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer styrs av kursplaner. För minoritetsspråken jiddisch, romani chib, finska och meänkieli finns sedan 2015 separata kursplaner. Vid modersmålsundervisning i samiska ska den kursplan som gäller för ämnet samiska i sameskolan användas.¹⁸ Eftersom elever tillhörande en nationell minoritet har rätt till modersmålsundervisning i minoritetsspråket även om de inte har grundläggande kunskaper i språket finns för dessa språk två kursplaner, en för de elever som har språket som modersmål och en för de elever som har språket som andraspråk.

Undervisningen i modersmål har starkt fokus på att eleverna ska utveckla sina kunskaper i det aktuella språket men undervisningen ska även ge eleverna förutsättningar att utveckla sin kulturella identitet. Genom undervisningen ska eleverna därför ges möjligheter att utveckla sina kunskaper om kulturer och samhällen där modersmålet talas. Eleverna ska genom undervisningen utveckla sin förmåga att reflektera över traditioner, kulturella företeelser och samhällsfrågor i områden där modersmålet talas utifrån jämförelser med svenska förhållanden.

Som framgår av tabellen nedan omfattar det centrala innehållet i ämnets kursplan för grundskolan, utöver språkstudier, även litteratur, poesi, traditioner och samhällsinformation.

¹⁶ Kursplan – Modersmål utom nationella minoritetsspråk.

¹⁷ Prop. 2013/14:148.

¹⁸ 5 kap. 13 § skolförordningen (2011:185).

Tabell 3.1 Delar av det centrala innehållet i kursplanen för ämnet modersmål¹⁹

Exempel på annat än språkstudier

	Berättande texter och sakprosatexter	Kultur och samhälle
Årskurs 1–3	– Berättande texter och poetiska texter för barn i form av bilderböcker, kapitelböcker, lyrik, sagor och myter från olika tider och områden där modersmålet talas. Berättande och poetiska texter som belyser människors upplevelser och erfarenheter. – Rim, ramsor och gåtor ur modersmålets tradition. – Beskrivande och förklarande texter för barn med anknytning till traditioner, företeelser och språkliga uttryckssätt i områden där modersmålet talas.	– Traditioner och högtider som eleven möter i olika sammanhang. – Lekar och musik från områden där modersmålet talas.
Årskurs 4–6	– Berättande texter och poetiska texter för barn och unga i form av skönlitteratur, lyrik, sagor och myter från olika tider och områden där modersmålet talas. Berättande och poetiska texter som belyser människors villkor, identitets- och livsfrågor. – Berättande och poetiska texters typiska språkliga drag samt deras ord och begrepp. – Beskrivande, förklarande och instruerande texter för barn och unga med anknytning till traditioner, företeelser och språkliga uttryckssätt i områden där modersmålet talas.	– Seder, bruk och traditioner i områden där modersmålet talas i jämförelse med svenska seder, bruk och traditioner. – Skolgång i områden där modersmålet talas i jämförelse med skolgång i Sverige.

¹⁹ Kursplan – Modersmål utom nationella minoritetsspråk.

7–9	– Skönlitteratur för ungdomar och vuxna, lyrik, dramatik, sagor och myter från olika tider och områden där modersmålet talas. Skönlitteratur som belyser människors villkor, identitets- och livsfrågor. – Språkliga drag, ord och begrepp i skönlitteratur för ungdomar och vuxna. – Beskrivande, förklarande, instruerande och argumenterande texter. Texternas innehåll, typiska språkliga drag samt deras ord och begrepp. – Texter som kombinerar ord, bild och ljud och deras språkliga och dramaturgiska komponenter. Hur uttrycken kan samspela med varandra.	– Aktuella samhällsfrågor i områden där modersmålet talas, i jämförelse med liknande frågor i Sverige. – Kulturella uttrycksformer från områden där modersmålet talas, till exempel bildkonst, musik och arkitektur.
-----	--	---

På samma sätt ska modersmålsundervisningen i de nationella minoritetsspråken enligt respektive kursplan innehålla följande områden, utöver vad som kan betraktas som rena språkstudier.

Tabell 3.2 Delar av de centrala innehållen för kursplanerna i modersmål i de nationella minoritetsspråken utom samiska²⁰

Exempel på annat än språkstudier

Finska som nationellt minoritetsspråk	Jiddisch som nationellt minoritetsspråk	Romani chib som nationellt minoritetsspråk	Meänkieli som nationellt minoritetsspråk
Texter och litteratur med anknytning till sverigefinska och finska traditioner och kulturella uttrycksformer.	Texter och litteratur med anknytning till judiska traditioner och kulturella uttrycksformer	Texter och litteratur med anknytning till romska traditioner och kulturella uttrycksformer	Texter och litteratur med anknytning till tornedalingars och andra meänkielitalandes kultur.
Sverigefinsk kultur	Jiddischkultur	Romsk kultur	Tornedalingars och andra meänkielitalandes kultur

²⁰ Kursplan – Modersmål – Finska som nationellt minoritetsspråk, Kursplan – Modersmål – Jiddisch som nationellt minoritetsspråk, Kursplan – Modersmål – Romani chib som nationellt minoritetsspråk, Kursplan – Modersmål – Meänkieli som nationellt minoritetsspråk.

I kursplanen för ämnet samiska anges bl.a. att undervisningen i ämnet syftar till att eleverna utvecklar kunskaper inte bara om de samiska språken utan också om den samiska kulturen. Undervisningen ska bidra till att eleverna utvecklar kunskaper om samisk historia, samiska näringar och traditioner samt om samiska samhällsstrukturer. Utöver språkliga förmågor som förmågan att kommunicera i tal och skrift liksom läsförståelse ska undervisningen även ge förutsättningar att utveckla elevens förmåga att reflektera över sociala, historiska och kulturella företeelser i det samiska samhället.

Detta gäller även för de övriga minoritetsspråken, där det i kursplanerna bl.a. anges att eleverna ska ges förutsättningar att utveckla kunskaper om det nationella minoritetsspråkets ursprung, utveckling och nutida status.

3.1.3 Vem ska erbjudas modersmålsundervisning?

I skollagen anges under vilka förutsättningar elever ska erbjudas modersmålsundervisning. Huvudmannens skyldighet att erbjuda undervisningen är dock i vissa fall begränsad, vilket regleras i skolförordningen (respektive gymnasieförordningen för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan). En elev kan alltså vara berättigad till undervisningen, men ändå inte få sådan undervisning, antingen för att eleven själv väljer bort den, eller för att huvudmannens skyldighet att erbjuda undervisningen är begränsad. På så sätt brukar man i sammanhanget tala om elever som är berättigade till undervisningen respektive elever som deltar i undervisningen.

Rätten för elever att delta i modersmålsundervisning i samtliga skolformer i skolväsendet

I förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet bedrivs inte undervisning i ämnen och i dessa skolformer finns ingen generell rätt till modersmålsundervisning. Förskolan och förskoleklassen ska emellertid medverka till att barn med ett annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål. Undervisningen i fritidshemmet ska sträva efter att på olika sätt

skapa möjligheter för elever med annat modersmål än svenska att använda både svenska och sitt modersmål.²¹

Elever i grundskolan och motsvarande skolformer som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska ska erbjudas modersmålsundervisning i detta språk om språket är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet och eleven har grundläggande kunskaper i språket.²² Vad som utgör grundläggande kunskaper är inte närmare reglerat. Det är upp till varje rektor, som formellt fattar beslut om deltagandet, att bedöma om en elev har grundläggande kunskaper i ett språk för att vara berättigad till undervisningen.

Dessa krav finns eftersom modersmålsundervisningen ska syfta till att bibehålla och utveckla de kunskaper eleven redan har i ett språk, inte att eleven ska ges möjligheter att lära sig ett språk från grunden. En elev som får modersmålsundervisning får fortsätta att delta i undervisningen, även om språket skulle upphöra att vara dagligt umgängesspråk för eleven.²³

Kraven på att eleven ska ha grundläggande kunskaper i språket och att modersmålet ska vara det dagliga umgängesspråket gäller inte om språket är ett av de nationella minoritetsspråken. I stället finns en generell rätt till modersmålsundervisning i ett minoritetsspråk för elever som tillhör någon av de nationella minoriteterna.²⁴

Kravet på att språket ska vara elevens dagliga umgängesspråk i hemmet innebär att det inte finns någon rätt till modersmålsundervisning för de asylsökande barn och ungdomar som kommer till Sverige utan vårdnadshavare, så kallade ensamkommande barn (såvida de inte har språket som dagligt umgängesspråk i hemmet).²⁵

Huvudmannen är också skyldig att erbjuda elever som är adoptivbarn och har ett annat modersmål än svenska modersmålsundervis-

²¹ 8 kap. 10 § och 9 kap. 10 § skollagen (2010:800) respektive läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet.

²² 10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 § och 13 kap. 7 § skollagen.

²³ Dock med begränsningen att huvudmannen endast är skyldig att erbjuda modersmålsundervisning i sju år om en elev ges modersmålsundervisning utanför den garanterade undervisningstiden. 5 kap. 11–12 §§ skolförordningen.

²⁴ 10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 § och 13 kap. 7 § skollagen.

²⁵ Ett förslag om att huvudmannen ska vara skyldig att erbjuda modersmålsundervisning till ensamkommande elever i grundskolan och motsvarande skolformer samt i gymnasie- och gymnasiesärskolan, även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet, presenterades dock i betänkandet SOU 2017:54.

ning, även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet.²⁶ Detta förutsätter dock att eleven har grundläggande kunskaper i språket.

För rätt till modersmålsundervisning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan krävs att eleven har goda kunskaper i modersmålet. Kravet om att eleven ska ha goda kunskaper i språket för att ha rätt till modersmålsundervisning i dessa skolformer gäller även för modersmålsundervisning i något av de nationella minoritetsspråken. I övrigt gäller samma krav för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som gäller för grundskolan och motsvarande skolformer.²⁷

Inom den kommunala vuxenutbildningen är det möjligt att läsa ämnet modersmål på gymnasial nivå, däremot finns inte denna möjlighet för elever som läser kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå.²⁸

Huvudmannens skyldighet att anordna modersmålsundervisning

Huvudmannens skyldighet att anordna modersmålsundervisning är begränsad till att gälla de språk där minst fem elever som ska erbjudas modersmålsundervisning i språket önskar sådan undervisning och villkoras av att det finns tillgång till en lämplig lärare i aktuellt språk. Kravet om minst fem elever gäller dock inte om modersmålet avser något av de nationella minoritetsspråken.²⁹

Huvudmännen måste vidta ganska långtgående aktiva åtgärder för att hitta en lämplig lärare innan man kan avstå från att erbjuda undervisning på den grunden. Huvudmannen ska t.ex. kunna visa att tjänster regelbundet har utannonserats.³⁰ I ett av Skolinspektionens avgöranden anges att kommunen även bör ta kontakt med närliggande kommuner för att kunna få till stånd en samordning av modersmålsundervisningen.³¹

²⁶ 5 kap. 7 § skolförordningen.

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

²⁸ 2 kap. 18–19 §§ förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.

²⁹ 5 kap. 7 § skolförordningen samt 4 kap. 5 § gymnasieförordningen (2010:2039).

³⁰ Se bl.a. Skolinspektionen 2009a, samt Skolinspektionen 2013a.

³¹ Skolinspektionen 2015. Ärendet gällde modersmålsundervisning i det nationella minoritetsspråket romani chib.

Om en elev erbjuds modersmålsundervisning utanför den garanterade undervisningstiden, är huvudmannen skyldig att erbjuda eleven sådan undervisning sammanlagt högst sju läsår under elevens skoltid. Eleven ska dock erbjudas modersmålsundervisning under längre tid, om eleven har ett särskilt behov av sådan undervisning. Begränsningen i tid gäller dock inte nationella minoritetsspråk eller ett nordiskt språk.³²

Som regel kan en elev bara få modersmålsundervisning i ett språk, men en romsk elev som kommer från utlandet får ges modersmålsundervisning i två språk om det finns särskilda skäl.³³

Att delta i modersmålsundervisningen är alltså frivilligt för den som är berättigad och huvudmannens skyldighet att erbjuda undervisningen är i vissa avseenden begränsad. Båda dessa faktorer bidrar till att inte alla berättigade elever deltar i undervisningen, men det finns fler orsaker. Vilka faktorer som påverkar deltagandet i modersmålsundervisning i grundskolan och motsvarande skolformer är en av denna utrednings uppgifter att besvara, något som görs i betänkandets kapitel 6.

Särskilt om modersmålsundervisning i teckenspråk i grundskolan och motsvarande skolformer

Elever med en vårdnadshavare som har teckenspråk som modersmål och som har grundläggande kunskaper i teckenspråk är berättigade till modersmålsundervisning under samma villkor som elever med andra modersmål. I specialskolan ges elever som är döva eller har en hörselnedsättning undervisning i ämnet teckenspråk. I grundskolan kan teckenspråk erbjudas som alternativ till språkval, vilket bl.a. förutsätter att minst fem elever väljer språket.³⁴

Det är således viktigt att hålla isär teckenspråk som ett ämne i specialskolan, teckenspråk som ett ämne som kan erbjudas som alternativ till språkval i grundskolan och teckenspråksundervisning inom ramen för ämnet modersmål. Modersmålsundervisningen i teckenspråk har inte egna kursplaner, utan följer kursplaner för modersmålsämnet.

³² 5 kap. 11 § skolförordningen, 4 kap. 18 § gymnasieförordningen.

³³ 5 kap. 7 och 9 § skolförordningen.

³⁴ 9 kap. 6–7 §§ skolförordningen.

En särskild problematik uppstår för de elever som är döva eller har en hörselnedsättning och som går integrerat i grundskolan, grundsärskolan eller sameskolan, vilket är 95 procent av alla elever som är döva eller har en hörselnedsättning.³⁵ Dessa elever har ett eget behov av teckenspråksundervisning, inte som modersmål i dess egentliga bemärkelse (som bl.a. syftar till att utveckla ett språk som talas i hemmet, eller för att revitalisera ett språk) utan på grund av sin egen funktionsnedsättning. Av dessa elever har cirka 95 procent hörande föräldrar, vilket innebär att de inte har rätt till modersmålsundervisning i teckenspråk, även om dessa elever har teckenspråk som första – och i vissa fall enda – språk.³⁶

Det är således endast i specialskolan som en rätt till undervisning i teckenspråk finns för elever som är döva eller har en hörselnedsättning, och då inom ramen för ämnet teckenspråk.³⁷

Det svenska teckenspråket likställs i språklagen i vissa hänseenden med, men är inte ett nationellt minoritetsspråk. I skolförordningarna likställs det svenska teckenspråket emellertid inte med nationella minoritetsspråk. Om svenskt teckenspråk skulle likställas med de nationella minoritetsspråken, eller om dessa elever särskilt skulle tillerkännas rätten till teckenspråksundervisning skulle rätten till modersmålsundervisning för såväl elever med vårdnadshavare med teckenspråk som modersmål som elever som är döva eller har en hörselnedsättning kunna förändras i grunden.³⁸

3.1.4 Hur får modersmålsundervisningen anordnas i grundskolan och motsvarande skolformer?

I skollagen anges vilka ämnen och – i förekommande fall ämnesområden – som undervisningen ska omfatta i grundskolan och motsvarande skolformer.³⁹ I skollagen regleras även att eleverna har rätt till en viss mängd undervisningstid under sin skoltid, s.k. garanterad

³⁵ Uppgifter om döva elever som går integrerat i grundskolan har Hörselskadades riksförbund förmedlat till utredningen.

³⁶ Ursprungliga uppgifter om andelen döva elever med hörande föräldrar kommer från SOU 2006:54. Att fördelningen fortfarande håller i sig har bekräftats i utredningens korrespondens med SPSM (2019-03-26).

³⁷ 9 kap. 6–7 §§ skolförordningen.

³⁸ I SOU 2016:46 lämnades förslag som i viss mån syftade till att ändra denna reglering.

³⁹ 10 kap. 4 §, 11 kap. 6 §, 12 kap. 4 § samt 13 kap. 4 § skollagen.

undervisningstid.⁴⁰ Därutöver får huvudmannen besluta om ytterligare undervisningstid.⁴¹ I timplanerna för respektive skolform, vilka regleras i bilagor till skolförordningen, anges minsta antal garanterade undervisningstimmar som eleven ska få i ett visst ämne under respektive stadie (låg- mellan- och högstadiet för grundskolan, grundskolan och sameskolan; låg- och mellanstadiet för sameskolan).

Till skillnad från vad som gäller för skolans övriga ämnen är ämnet modersmål inte reglerat i timplanerna för grundskolan, grundskolan, sameskolan⁴² respektive sameskolan.⁴³ Detta innebär bland annat att ämnet inte har någon minsta garanterad undervisningstid vilket får som konsekvens att undervisningstiden i ämnet varierar från en huvudman till en annan. I grundskolan och motsvarande skolformer får modersmålsundervisningen anordnas som språkval (gäller dock bara grundskolan och sameskolan), som elevens val, inom ramen för skolans val (vilka alla tre har en garanterad undervisningstid), eller utanför den garanterade undervisningstiden.⁴⁴

Vid modersmålsundervisning i samiska ska den kursplan som gäller för ämnet samiska i sameskolan användas.⁴⁵ Ämnet samiska i sameskolan är reglerat i timplanen för sameskolan och har en garanterad undervisningstid om minst 800 timmar (400 för lågstadiet respektive 400 timmar för mellanstadiet).⁴⁶

I grundskolan är det vanligast att modersmålsundervisningen omfattar cirka 40–60 minuter per vecka,⁴⁷ men stora variationer finns, vilket utredningen beskriver i betänkandets kapitel 6.

Nedan redogör utredningen närmare för vad de olika möjligheterna att anordna undervisningen i grundskolan och motsvarande skolformer innebär samt i vilken utsträckning de enligt utredningens kännedom används.

⁴⁰ 10 kap. 5 §, 11 kap. 7 §, 12 kap. 5 § samt 13 kap. 5 § skollagen.

⁴¹ 9 kap. 3 §, 10 kap. 2 § samt 11 kap. 3 § skolförordningen.

⁴² Avser annan modersmålsundervisning än i samiska, som i sameskolan anordnas inom ramen för det obligatoriska ämnet samiska.

⁴³ Bilaga 1–4 till skolförordningen.

⁴⁴ 5 kap. 8 § skolförordningen.

⁴⁵ 5 kap. 13 § skolförordningen.

⁴⁶ Timplan för sameskolan, bilaga 4 till skolförordningen.

⁴⁷ Skolverket 2014.

Modersmålsundervisning som språkval

Det är endast i grundskolan och specialskolan som modersmålsundervisning får anordnas som språkval.⁴⁸ Språkvalet är obligatoriskt och innebär att eleven kan välja att antingen läsa ett modernt språk eller – som alternativ – modersmål, svenska som andraspråk, svenska, engelska eller teckenspråk. Eleverna ska erbjudas sitt språkval senast inför årskurs 6.⁴⁹

I timplanen för grundskolan respektive specialskolan är 48 timmar avsatta för språkval i mellanstadiet och 272 timmar i högstadiet. Om eleverna läser modersmål som språkval så följs kursplanen för modersmål, men timplanen för språkvalet, vilket alltså innebär att eleverna ges en garanterad undervisningstid i ämnet.

Av Skolverkets statistik för läsåret 2017/18 framgår att 71 110 elever i grundskolan läser ett alternativ till moderna språk. Av dessa elever var det endast 214 elever som läste modersmål som alternativ till moderna språk.⁵⁰ Enligt uppgift från SPSM läser inga elever i specialskolan modersmål som alternativ till moderna språk.

Elevens val

Elevens val är inget ämne i sig, utan syftar till att fördjupa och bredda elevens kunskaper i ett eller flera ämnen, eller, för den inriktning i grundsärskolan som benämns träningsskola, ämnesområden.⁵¹ Genom elevens val ska skolan kunna ta till vara elevernas speciella intressen och ge dem möjligheter att under en del av skoltiden ägna sig åt studier som de själva har önskat och valt. Härigenom kan elevernas intressen, initiativ och engagemang stimuleras, vilket bör öka elevernas studiemotivation.⁵²

Huvudmannen ska erbjuda eleverna ett allsidigt urval av ämnen som elevens val. I grundskolan, specialskolan och sameskolan får som elevens val även ett språk som eleven inte tidigare har fått undervisning i (nybörjarspråk) erbjudas. Elever i grundsärskolan som inte kan tillgodogöra sig hela eller delar av utbildningen i ämnen

⁴⁸ 5 kap. 8 § skolförordningen.

⁴⁹ 9 kap. 5–7 §§ samt 11 kap. 4–6 §§ skolförordningen.

⁵⁰ Källa: Skolverkets statistik.

⁵¹ 10 kap. 4 §, 11 kap. 6 §, 12 kap. 4 § samt 13 kap. 3 § skollagen.

⁵² Prop. 1992/93:220.

får som elevens val erbjudas samtliga ämnesområden och praktisk arbetslivsorientering.⁵³

Huvudmän och rektorer har en relativt stor frihet att, inom det utrymme som författningarna medger, utforma elevens val. Undervisningen i ett ämne inom elevens val ska dock till sitt innehåll och sin inriktning vara förenlig med kursplanen och med kunskapskraven för aktuellt ämne.⁵⁴ Skolan kan inte inom ramen för elevens val skapa egna ämnen eller ersätta extra anpassningar eller särskilt stöd till en elev.

Det saknas statistik över hur vanligt det är att förlägga modersmålsundervisningen till elevens val. Utredningen erfar dock att detta är ovanligt, vilket utredningen återkommer till i avsnitt 3.5.

Skolans val

Skolans val är en möjlighet för skolor att skapa en särskild profilering mot ett visst ämne. Genom en sådan profilering får då antalet timmar i timplanen för ett ämne eller en ämnesgrupp minskas till förmån för undervisning i ett annat ämne.⁵⁵

I grundskolan kan skolans val alternativt omfatta undervisning i ett lokalt tillval, under förutsättning att Skolverket har godkänt en plan för undervisningen. En sådan plan får till sitt innehåll och sin inriktning avvika från kursplanerna, men ska vara förenlig med skolans värdegrund och uppdrag samt ha godtagbar pedagogisk kvalitet.⁵⁶ Bland lokala tillval som har godkänts av Skolverket är eurytmi absolut vanligast. Ett annat tillval som godkänts är undervisning i teckenspråk för döva och hörselskadade enligt specialskolans kursplan vid en grundskola.

Vid skolans val för grundskolan och specialskolan gäller att antalet timmar per stadium i timplanen för ett ämne eller en ämnesgrupp får minskas med högst 20 procent. I grundskolan får antalet timmar för svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik inte minskas till förmån för skolans val. För specialskolan gäller att antalet timmar för svenska, engelska, matematik, språkval och elevens val inte får minskas. För sameskolan gäller att antalet timmar

⁵³ 9 kap. 8 §, 10 kap 5–6 §§, 11 kap. 7 § och 12 kap. 7 § skolförordningen.

⁵⁴ 9 kap. 11 §, 10 kap. 9 §, 11 kap. 9 § och 12 kap. 9 § skolförordningen.

⁵⁵ 10 kap. 4 §, 11 kap. 6 §, 12 kap. 4 § samt 13 kap. 4 § skollagen.

⁵⁶ 10 kap. 4 § skollagen samt 9 kap. 9–11 §§ skolförordningen.

i timplanen för ett ämne eller en ämnesgrupp får minskas med högst 15 procent. Antalet timmar för svenska, engelska, matematik, samiska och elevens val får dock inte minskas. För grundsärskolan gäller att antalet timmar för varje ämne i timplanen inte får minskas i oproportionerligt stor omfattning till förmån för skolans val.⁵⁷

Skolverket för ingen statistik över i hur stor omfattning skolor väljer att anordna modersmålsundervisning inom ramen för skolans val. Det förekommer dock i skolor med särskilda profileringar som exempelvis Sverigefinska skolan och Estniska skolan vilka har vikt en viss del av skolans val åt undervisning i finska respektive estniska. Utredningen har inte funnit någon skola som har en generell profilering för modersmålsundervisning.

Undervisning utanför den garanterade undervisningstiden

Undervisningen i modersmål kan också organiseras utanför den garanterade undervisningstiden. I praktiken innebär det att undervisningen anordnas utanför den ordinarie skoldagen, vanligtvis på eftermiddagen, efter skoldagens slut, men också under håltimmar, på längre raster eller på morgonen innan skoldagen startar.

Enligt Skolverket är det vanligaste alternativet att modersmålsundervisningen anordnas utanför den garanterade undervisningstiden.⁵⁸ Läsåret 2017/18 fick enligt Skolverkets statistik 96 634 av 167 771 deltagande elever modersmålsundervisning utanför den garanterade undervisningstiden, vilket motsvarar 57,5 procent.⁵⁹ Det finns dock anledning att anta att den andelen egentligen är mycket högre. Utredningen behandlar denna fråga närmare i nästa avsnitt.

⁵⁷ Bilaga 1–4 till skolförordningen.

⁵⁸ Skolverket 2014.

⁵⁹ Källa: Skolverkets statistik.

3.1.5 Hur påverkar minskat antal undervisningstimmar i elevens val möjligheten att anordna modersmålsundervisning?

I budgetpropositionen för 2018 aviserade regeringen en ändring i skolförordningen med innebörden att undervisningstiden i idrott och hälsa i grundskolan ska utökas, samtidigt som undervisningstiden i elevens val minskas i motsvarande mån. I juli 2018 aviserade regeringen emellertid att undervisningstiden för ämnet matematik också ska utökas med 105 timmar per år i grundskolan och motsvarande skolformer samtidigt som den garanterade undervisningstiden i elevens val minskas med lika många timmar för grundskolan och specialskolan. I grundsärskolan minskas undervisningstiden i elevens val med 45 timmar och i slöjd med 60 timmar.⁶⁰

Från och med den 1 juli 2019 kommer den garanterade undervisningstiden i elevens val således att minska i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan. Undervisningstiden i elevens val är oförändrad för sameskolan. Eftersom modersmålsundervisningen får anordnas som elevens val har utredningen i direktivet getts i uppdrag att bl.a. analysera och bedöma vilka konsekvenser minskningen av undervisningstiden i elevens val kan få för måluppfyllelsen i ämnet modersmål.

Tabell 3.3 Förändrad undervisningstid i elevens val

Totalt antal timmar per skolform

Skolform	Nuvarande undervisningstid	Undervisningstid efter 1 juli 2019
Grundskola	382	177
Grundsärskolan, elever som läser ämnen	195	150
Grundsärskolan, elever som läser ämnesområden (träningsskolan)	190	190
Specialskolan	380	275

⁶⁰ Regeringen 2018a.

Skolverket har i enlighet med regeringsuppdrag därom analyserat om undervisningstiden i idrott och hälsa bör utökas i sameskolan, specialskolan och grundsärskolan på samma sätt som i grundskolan och om det är lämpligt att minska undervisningstiden i elevens val i dessa skolformer med motsvarande tid. Skolverket föreslår en utökning av undervisningstiden i ämnet idrott och hälsa för specialskolan med 100 timmar och att undervisningstiden för elevens val samtidigt minskas i motsvarande omfattning. Däremot föreslås varken motsvarande utökning av antalet timmar i idrott och hälsa eller minskning av antalet timmar i elevens val för grundsärskolan eller sameskolan.⁶¹

Till grund för kunskapskraven i ämnet modersmål ligger ett antagande om en minsta undervisningstid i ämnet om 160–200 timmar i årskurs 1–6 och 80–120 timmar i årskurs 7–9, vilket i sin tur bygger på antagandet att eleverna får 60 minuters undervisningstid per vecka.⁶² Detta betyder att elever, för att kunna klara kunskapskraven, bör garanteras undervisning i ämnet om mellan 240 och 320 timmar i grundskolan.

I samband med att förslaget om att stadieindela timplanen för grundskolan togs fram gjordes bedömningen att avgörande för i hur stor omfattning tiden för elevens val kunde minskas var bl.a. det förhållandet att huvudmannen inom ramen för elevens val kan erbjuda modersmålsundervisning. För att det ska vara möjligt för eleverna att nå upp till de kunskapskrav som minst ska uppnås i ämnet modersmål gjordes bedömningen att den minsta garanterade undervisningstiden i elevens val inte skulle understiga 260 timmar.⁶³

Med de ändringar som införs i de nationella timplanerna – och med de ytterligare ändringar som Skolverket föreslår ska gälla för specialskolan – är det uppenbart att modersmålsundervisningen i sin helhet inte kan anordnas som elevens val sett till det antal timmar som kunskapskraven i kursplanen är beräknad utifrån. På så sätt har huvudmannens och rektorernas valmöjlighet att förlägga i vart fall hela modersmålsundervisningen inom ramen för elevens val begränsats, om eleverna ska ges undervisning av den omfattning som kunskapskraven i ämnet är utformade efter.

⁶¹ Skolverket 2019.

⁶² Skolverket 2014.

⁶³ Skolverket 2016.

För att ta reda på vilka konsekvenser detta får för huvudmän och rektorer krävs dock även kunskap om i vilken omfattning modersmålsundervisningen i dagsläget anordnas som elevens val. Dessvärre saknas sådan statistik. Däremot vet vi att endast 214 elever i grundskolan läste modersmål som språkval läsåret 2017/18. Vi kan även med viss säkerhet hävda att det är ovanligt att skolor anordnar undervisning i modersmål inom ramen för skolans val. Enligt Skolverkets statistik anordnas 57,5 procent av samtliga deltagande elevers modersmålsundervisning utanför den garanterade undervisningstiden. Med denna information skulle man kunna dra slutsatsen att drygt 40 procent av elevernas modersmålsundervisning anordnas som elevens val. Detta stämmer dock inte med den bild utredningen har fått genom samtal med representanter för flertalet kommunala och enskilda huvudmän samt genom samtal med de fackliga lärarförbunden. Snarare förefaller det som att modersmålsundervisningen i princip uteslutande anordnas utanför den garanterade undervisningstiden.

För att få en övergripande bild över situationen i landet har utredningen företagit en undersökning och ställt frågan till sammanlagt 30 kommuner. Urvalet är gjort med hänsyn till att det ska finnas kommuner från samtliga kommungrupper i SKL:s kommungruppsindelning representerade.⁶⁴ Frågan som ställts till kommunerna är om modersmålsundervisningen vid någon av skolorna i kommunen anordnas som elevens val. Av 30 tillfrågade kommuner har fem svarat att man anordnar modersmålsundervisning som elevens val vid någon eller några av kommunens skolor. Sett till antalet skolor som finns i dessa kommuner är det en försvinnande liten andel.

Utredningen gör bedömningen att det finns anledning att ifrågasätta de uppgifter som ligger till grund för Skolverkets statistik. När skolor lämnar underlag för Skolverkets statistik besvarar de frågan om hur många elever som läser modersmål utanför den garanterade undervisningstiden. Hur frågan ställs är en trolig orsak till de svar som erhålls. Troligtvis är det så att rektorer valt att inte kryssa i alternativet om man t.ex. förlägger undervisningen på morgonen, när övriga lärare har planeringstid, eller under håltimmar. Att det föreligger en missuppfattning om att modersmålsundervisning som anordnas i nära anslutning till skoldagen sker inom den reglerade

⁶⁴ Indelningen består av totalt nio grupper fördelade på tre huvudgrupper, där kommunerna grupperats utifrån vissa kriterier som tätortsstorlek, närhet till större tätort och pendlingsmönster.

undervisningstiden bekräftas av vissa av de rektorer som utredningen samtalat med. På frågan uppger de att de anordnar undervisningen inom den garanterade undervisningstiden när den sker i nära anslutning till ordinarie skoldag, t.ex. på morgonen när andra elever har sovmorgon eller i direkt anslutning till skoldagens slut. Skulle frågan i underlaget som ligger till grund för Skolverkets statistik ha ställts motsatsvis, dvs. ”anordnas undervisningen i modersmål som elevens val, inom ramen för skolans val eller som språkval” hade svaret troligtvis blivit annorlunda.

Utredningens bedömning i denna fråga är att den minskade undervisningstiden i elevens val förvisso begränsar huvudmännens möjlighet att anordna hela undervisningen i modersmål som elevens val, men att detta är en så pass lågt utnyttjad möjlighet att det minskade antalet undervisningstimmar i elevens val endast kommer att ha marginell effekt för möjligheten att organisera modersmålsundervisningen.

3.2 Studiehandledning på modersmål

3.2.1 Historisk tillbakablick

Studiehandledning på modersmål har funnits sedan 1960-talet.⁶⁵ Enligt Invandrarutredningen⁶⁶ från 1974 reglerades frågan om statsbidrag till stödundervisning för invandrade elever i juni 1966. Stödundervisningen bestod av två delar, dels undervisning i svenska som främmande språk, dels av studiehandledning på elevens modersmål. Även frågan om förberedelseklasser för invandrade elever reglerades samtidigt. Studiehandledningen på modersmål har i praktiken under de senaste 50 åren inte bara behållit sin benämning och position i skolan som en stödåtgärd, utan även sin huvudsakliga målsättning. Nämligen, som det formuleras i den nämnda utredningen:

- att ge eleven elementär information om skolan och närsamhället under intensivundervisningsperioden (i förberedelseklassen)
- att möjliggöra elevens fortsatta studier i viktiga ämnen och kursmoment under den tid då bristande kunskaper i svenska är ett hinder för aktivt deltagande i klassens arbete

⁶⁵ Avery 2017, s. 19.

⁶⁶ SOU 1974:69.

- att med hjälp av hemspråket förklara svårare begrepp och terminologi som förekommer i olika skolämnen⁶⁷

Även behörigheten till stödåtgärden och nödvändiga förutsättningar för dess implementering är i stort sett oförändrade. Det sägs att:

Stödundervisningen skall handhas av lärare som behärskar elevens modersmål och läggas upp i samverkan mellan denne, klassläraren/ämnesläraren, stödläraren i svenska samt eleven och föräldrarna. Rätt att delta i undervisningen har enligt läroplanen alla invandrarbarn som på grund av sin härkomst har otillräckliga kunskaper i svenska språket eller på grund av olikheter beträffande omfattning och innehåll i sin tidigare skolgång saknar förutsättningar att på ett tillfredsställande sätt följa undervisningen i svensk skola. (s. 260)

I Invandrarutredningens betänkande ställs inga gränser upp för hur länge stödåtgärden kan anordnas, utan bedömningen görs att den bör ges så länge som eleven inte med behållning kan följa undervisning på svenska.⁶⁸

Att döma av Invandrarutredningens bedömning från 1974 har stödåtgärden också behållit sina huvudsakliga utmaningar, vilka denna utredning beskriver i bland annat betänkandets kapitel 4, 7 och 9. Invandrarutredningen skriver att:

Flertalet kommuner med ett större antal invandrarbarn bedriver f.n. stödundervisning för dessa barn i någon form. Det finns emellertid många kommuner som inte alls eller endast i begränsad omfattning utnyttjar de möjligheter att anordna stödundervisning som de nuvarande bestämmelserna medger. Behovet av stödundervisning bedöms olika i olika skolor och invandrarbarn i de kommuner som endast i ringa grad eller inte alls har anordnat stödundervisning får en sämre utgångspunkt i sin skolgång än elever i andra kommuner. Med tanke på stödundervisningens stora betydelse för invandrarelevens möjligheter att utnyttja det svenska samhällets utbildningsutbud är det IU:s uppfattning att stora ansträngningar bör göras för att alla barn i behov av stödundervisning skall få sådan. (s. 263)

Bristande likvärdighet, variationer i om stödet överhuvudtaget anordnas från huvudman till huvudman och hur behovet bedöms från skola till skola är något som i allra högsta grad är aktuellt än i dag, 45 år efter att Invandrarutredningen påpekade detsamma.

⁶⁷ Ibid., s. 260.

⁶⁸ Ibid., s. 263.

3.2.2 Studiehandledning på modersmål – dagens situation

Alla barn och elever 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 långt som möjligt enligt utbildningens mål.⁶⁹ För elever som inte behärskar det svenska språket i tillräckligt stor utsträckning bör undervisningen organiseras så att de ges förutsättningar att utveckla kunskaper i skolans alla ämnen samtidigt som de lär sig det svenska språket.⁷⁰ Ett sätt att stötta dessa elever, oftast nyanlända, både ämnes- och kunskapsmässigt är att erbjuda studiehandledning på modersmålet. Studiehandledning på modersmål är inte enbart ett verktyg för språkförståelse, utan även för förståelse av olika skolsystem, där studiehandledaren blir den som kan ge eleverna en förståelse för det svenska skolsystemet och den värdegrund det vilar på.

Läsåret 2017/18 var studiehandledning på modersmål den vanligaste stödinsatsen i grundskolan; 3,1 procent av eleverna fick den.⁷¹

Studiehandledning på modersmål kan ges antingen genom extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen eller i form av särskilt stöd.⁷² Enkelt uttryckt, om stödet är av mindre omfattande karaktär och kan ske inom ramen för den ordinarie undervisningen då är det fråga om extra anpassningar. Så kan t.ex. hjälp med att förstå texter, att förklara ett ämnesområde på ett annat sätt eller att ge extra färdighetsträning såsom lästräning, anses som stöd i form av extra anpassningar.⁷³ Särskilt stöd är, enkelt uttryckt, insatser av mer ingripande karaktär som normalt inte är möjliga att genomföra för lärare inom ramen för den ordinarie undervisningen. Ett beslut om särskilt stöd ska föranledas av en utredning och ett utarbetat åtgärdsprogram.⁷⁴

Särskilt stöd som insats, inklusive bestämmelserna om sådan utredning, ska dock inte tillämpas om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända och andra

⁶⁹ 3 kap. 3 § skollagen.

⁷⁰ Se Skolverket 2015.

⁷¹ Skolverket 2018a.

⁷² 3 kap. 5a och 6–12 §§ skollagen.

⁷³ Prop. 2013/14:160 s. 36.

⁷⁴ 3 kap. 8–9 §§ skollagen.

elever som har varit bosatta utomlands. Åtgärder till stöd för nyanlända är t.ex. prioriterad timplan och undervisning i förberedelseklass.⁷⁵

3.2.3 Hur genomförs studiehandledningen?

Hur studiehandledning på modersmål ska genomföras är inte reglerat i skolförfattningarna, utan det kan erbjudas i många olika former. Den kan t.ex. förekomma som en tillfällig insats när en elev behöver en introduktion på sitt modersmål till ämnesundervisning i de ämnen hon eller han läser i sin ordinarie undervisningsgrupp, såsom förklaringar av olika ämnesspecifika begrepp. Studiehandledning kan ske för en grupp av elever eller individuellt. Studiehandledning kan ges som förberedelse inför lektioner, utgöra ett stöd under lektioner och/eller användas för repetition efter lektioner.⁷⁶ Undervisningens innehåll och elevernas behov ska påverka studiehandledningens upplägg. Utredningen skriver mer om detta i betänkandets kapitel 7.

Studiehandledning behöver inte ske på elevens modersmål. En elev som före sin ankomst till Sverige har undervisats på ett annat språk än modersmålet får ges studiehandledning på det språket i stället för på modersmålet.⁷⁷ Man brukar då tala om att studiehandledningen kan ske på elevens starkaste språk, eller elevens skolspråk. Detta kan vara fallet för elever som har varit bosatta och fått en del av sin utbildning i ett annat land än sitt hemland innan ankomsten till Sverige. Så kan även vara fallet för de elever som tillhör minoritetsgrupper i olika länder, men har fått utbildning på majoritetsspråket. Detta öppnar följaktligen för möjligheten att modersmålsundervisningen och studiehandledningen kan ske på olika språk.

Skolinspektionens granskningar visar att många skolor uppvisar brister i hanteringen av stödåtgärden.⁷⁸ Utredningen behandlar frågan om elevernas deltagande i studiehandledningen och dess genomförande mer ingående i betänkandets kapitel 7 och 9.

⁷⁵ Prop. 2014/15:45.

⁷⁶ Skolverket 2017b.

⁷⁷ 5 kap. 4 § skolförordningen.

⁷⁸ Skolinspektionen 2017.

3.2.4 Studiehandledaren, ingen reglerad yrkeskår

Huvudregeln är att den som ska bedriva undervisning i skolväsendet ska vara legitimerad och behörig för den undervisning han eller hon ska bedriva.⁷⁹ Studiehandledning på modersmål syftar inte till att ersätta den ordinarie undervisningen utan är, som beskrivits ovan, ett stöd till den enskilda eleven. Det finns inga krav i skolförfattningarna på vem som kan anställas som studiehandledare på modersmålet utan det är rektorn som bedömer om en person är lämplig som studiehandledare. Sett till stödets syfte är det däremot lämpligt att studiehandledaren, förutom att behärska såväl svenska som det aktuella språket, även har en god kunskap i skolämnena och kunskaper om det svenska skolsystemet.

3.2.5 Vem ska erbjudas studiehandledning på modersmål?

Rätten till studiehandledning avgörs av elevens behov. För att stärka nyanlända elevers möjligheter att uppnå behörighet till nationella program i gymnasieskolan finns sedan den 1 augusti 2018 en förstärkt rätt till studiehandledning på modersmål. Denna förstärkta rätt gäller nyanlända elever som har tagits emot inom skolväsendet i högstadiet i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan och innebär att eleven ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövligt.⁸⁰ Bestämmelsen innebär en stark presumtion för de nyanlända elevernas behov av studiehandledning. Enbart i de fall det är uppenbart obehövligt kan man avstå från att ge sådan studiehandledning. Så kan exempelvis vara fallet för elever som redan har goda kunskaper i svenska.

Rätten till studiehandledning regleras även i skolförordningen där det anges att en elev ska få studiehandledning på sitt modersmål om eleven behöver det. Den här bestämmelsen gäller, till skillnad från ovan angivna skollagsbestämmelse, inte enbart för nyanlända elever och inte enbart den grupp av nyanlända som tas emot i högstadiet.⁸¹

Studiehandledningen ska syfta till att ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås vilket innebär att den

⁷⁹ 2 kap. 13 § skollagen.

⁸⁰ 3 kap. 12 § skollagen.

⁸¹ 5 kap. 4 § skolförordningen.

studiehandledning som eleven ska få bör utgå från elevens stödbehov och lärarens planerade undervisning utifrån kursplanen och kunskapskraven i det aktuella ämnet. Detta förutsätter dels ett samarbete mellan undervisande lärare och studiehandledaren, dels att studiehandledaren har kunskaper i kursplaner och kunskapskrav i de ämnen som denne handleder i.⁸² Utredningen skriver mer om detta i betänkandets kapitel 7.

3.3 Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål får läggas ut på entreprenad och bedrivs genom fjärrundervisning

Till skillnad från vad som gäller för andra ämnen i grundskolan och grundsärskolan får modersmålsundervisning och studiehandledning läggas ut på entreprenad och erbjudas en elev genom fjärrundervisning. Under vissa villkor får de två användas samtidigt, det vill säga uppgifter som avser fjärrundervisning i modersmål respektive studiehandledning på modersmål får i vissa fall överlämnas på entreprenad.

3.3.1 Särskilt om entreprenad

Med entreprenad enligt skollagen avses att en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman med bibehållet huvudmannaskap sluter avtal med någon annan om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen.⁸³ Inom kommunal vuxenutbildning är det relativt vanligt att undervisning läggs ut på entreprenad. I övriga skolformer är möjligheterna att lägga ut uppgifter som avser undervisning på entreprenad strikt begränsade. Det finns däremot en uttrycklig rätt att inom grundskolan och grundsärskolan lägga ut uppgifter som avser modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet på entreprenad till en annan huvudman. En enskild huvudman får även överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk

⁸² Prop. 2017/18:194, s. 93.

⁸³ 23 kap. 1 § skollagen.

person.⁸⁴ Möjligheten för fristående skolor att överlämna modersmålsundervisningen till kommunen har funnits sedan länge.⁸⁵

Huvudmannen har enligt skollagen ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med skolförfattningarna. I det inbegrips exempelvis att skolans värdegrund, läroplan och kursplaner följs. Om utbildning läggs ut på entreprenad har huvudmannen fortsatt ansvar för verksamheten, men låter någon annan sköta själva utförandet. Om en kommun erbjuder de fristående skolorna att anordna modersmålsundervisningen och studiehandledning på modersmål, ska samarbetet lösas på ett sådant sätt att det fortsatt är den enskilda huvudmannen som ansvarar för verksamheten så att det inte råder någon oklarhet för eleven att denne tillhör en huvudmans organisation.

Varken specialskolan eller sameskolan, som har statliga huvudmän, får lägga ut uppgifter på entreprenad, men kan däremot vara utförare av entreprenad, dvs. själva erbjuda undervisning till andra huvudmän genom entreprenad.⁸⁶ Så tillhandahåller Sameskolstyrelsen fjärrundervisning genom entreprenad i samiska språk till elever vid skolor som inte har tillgång till en legitimerad och behörig lärare i samiska. Höstterminen 2018 fick 136 elever fjärrundervisning i samiska genom Sameskolstyrelsens försorg. 64 huvudmän köpte genom entreprenad fjärrundervisning från Sameskolstyrelsen.⁸⁷ SPSM erbjuder fjärrundervisning genom entreprenad i svenskt teckenspråk till elever i grundskolan som är döva eller har en hörselnedsättning som gör att de tillhör specialskolans målgrupp alternativt elever som har syskon eller föräldrar som är döva eller har en hörselnedsättning. Myndigheten erbjuder dock inte undervisning i ämnet teckenspråk eller modersmålsundervisning i teckenspråk genom fjärrundervisning.

Uppgifter får endast överlämnas på entreprenad om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen. Vilka åtgärder som rimligen kan krävas av en huvudman får bedömas med ledning av omständigheterna i det enskilda fallet då förutsättningarna för att anordna utbildningen kan variera. I områden där det finns många som talar

⁸⁴ 23 kap. 3a § skollagen.

⁸⁵ I Prop. 1995/96:200 påpekas möjligheten till samverkan mellan kommunen och fristående skolor bl.a. i fråga om vad som då hette hemspråksundervisning.

⁸⁶ I SOU 2016:12 föreslogs dock att staten, som huvudman för sameskolan och specialskolan, bör få överlämna uppgifter på entreprenad.

⁸⁷ Sameskolstyrelsen 2018.

ett visst språk borde en huvudmans förutsättningar att anordna undervisningen inom den egna organisationen vara bättre än i områden där få talar det aktuella språket.⁸⁸

Entreprenad öppnar upp för möjligheter att faktiskt kunna erbjuda modersmålsundervisningen till de elever som vill delta, framför allt hos huvudmän som har svårt att finna en lämplig lärare. Huvudmannen är dock aldrig skyldig att nyttja denna möjlighet för att uppfylla kravet på en lämplig lärare. Det är alltså upp till huvudmannen om denne vill nyttja möjligheten till entreprenad eller inte.⁸⁹

Uppgifter som avser fjärrundervisning får överlämnas på entreprenad. Sådana uppgifter får dock endast överlämnas på entreprenad till en annan huvudman.⁹⁰

3.3.2 Särskilt om fjärrundervisning

Med fjärrundervisning avses interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid.⁹¹ Detta innebär att eleverna är i skolans lokaler samtidigt som läraren eller studiehandledaren befinner sig någon annanstans. En handledare ska vara närvarande i den lokal där eleverna befinner sig.⁹² Handledaren ska bidra till undervisningens kvalitet och t.ex. se till att fjärrlektionen kommer igång, hjälpa till med tekniken, upprätthålla studiero och uppmärksamma elevers stödbehov.

Fjärrundervisning får endast genomföras om det inte finns någon legitimerad och behörig lärare eller, när det gäller studiehandledning på modersmål, annan lämplig person att tillgå inom en huvudmans skolenhet. Fjärrundervisning får även genomföras om elevunderlaget är otillräckligt.⁹³ Att lärare som undervisar i modersmål är undantagna kravet på legitimation, spelar alltså inte någon roll här, finns ingen legitimerad och behörig modersmålslärare får undervisningen anordnas genom fjärrundervisning.

⁸⁸ Prop. 2015/16:173.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ 23 kap. 4 § skollagen.

⁹¹ 1 kap. 3 § skollagen.

⁹² 5 a kap. 4 § skolförordningen.

⁹³ 5 a kap. 2–3 §§ skolförordningen.

En fjärrundervisningslektion kan vara utformad på många olika sätt. En fjärrlärare kan undervisa en grupp elever via en kommunikationsplattform som är kopplad till en storskärm med klassen i helbild, medan eleverna har läraren på en gemensam storbild. En fjärrlärare kan även undervisa elever på flera skolor samtidigt på motsvarande sätt, med flera klassbilder som både lärare och elever ser på sina skärmar. Fjärrsänd studiehandledning på modersmålet kan ske både individuellt och för grupper av elever. Sådan studiehandledning kan, liksom annan studiehandledning, ske både före och efter lektioner, och även under en lektion t.ex. via chatt.⁹⁴

Skolverkets uppdrag om fjärrundervisning

Skolverket har haft ett regeringsuppdrag att följa upp och utvärdera hur fjärrundervisning används i grundskolan och gymnasieskolan. Uppdraget gäller både den fjärrundervisning som är reglerad i skolförfattningarna – den reguljära fjärrundervisningen – (vilket gäller t.ex. undervisning i modersmål och studiehandledning på modersmål) och en försöksverksamhet i ytterligare ämnen.⁹⁵ Uppdraget är alltså inte begränsat till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål utan avser fjärrundervisning generellt. Eftersom fjärrundervisningen är ett medel som kan tillgodose elever med såväl modersmålsundervisning som studiehandledning i större omfattning anser utredningen att de resultat och iakttagelser som framkommer av uppdraget är intressanta.

En av Skolverkets slutsatser är att behovet av fjärrundervisning i modersmålsundervisning respektive studiehandledning på modersmålet förefaller vara stort. Ändå konstaterar Skolverket att den reguljära fjärrundervisningen bedrivs i begränsad omfattning på nationell nivå. Knappt var tionde gymnasieskola hade våren 2018 elever som fick reguljär fjärrundervisning. Sju procent av rektorerna för grundskolor anger att de hade elever som fick fjärrundervisning under vårterminen 2018. I grundsär- och gymnasiesärskolan är andelen elever som deltar i fjärrundervisning låg och för osäker för att kunna redovisas.

⁹⁴ Skolverket 2018f.

⁹⁵ Förordning (2015:481) om försöksverksamhet med fjärrundervisning.

Det vanligaste skälet till att huvudmän inte anordnar fjärrundervisning i större utsträckning är att de inte ser något sådant behov. En hämmande faktor är att det, trots en hög efterfrågan på fjärrundervisning på modersmål, förefaller saknas ett utbud av fjärrundervisning på entreprenad.⁹⁶

Av den undervisning som tillåts bedrivas via fjärrundervisning är det vanligast med fjärrundervisning i modersmål (främst samiska), därefter studiehandledning på modersmål.

Skolverket bedömer att det finns en risk i att fjärrundervisningens kvalitet och därmed elevers tillgång till en likvärdig utbildning kan påverkas negativt om inte både lärare och elever får tillgång till rätt förutsättningar i samband med fjärrundervisningen.

En kombination av faktorer har visat sig ha betydelse för fjärrundervisningens kvalitet. Framför allt handlar det om fjärrlärarens ämnesmässiga och digitala kompetens, men också vilka förutsättningar läraren har för att bedriva fjärrundervisning med god kvalitet, t.ex. den tekniska utrustningen, skolans organisation och elevgruppens storlek. Men även handledaren, som ska finnas i samma lokal som eleverna, kan bidra till undervisningens kvalitet genom att t.ex. se till att fjärrlektionen kommer igång, lösa tekniska problem som uppstår, upprätthålla studiero och uppmärksamma elevers stödbehov.⁹⁷

Det går enligt Skolverket inte att göra en generell bedömning av om fjärrundervisningen ökar eller minskar huvudmännens kostnader. Huvudmän och rektorer använder fjärrundervisning främst för att lösa problem med rekrytering av behöriga lärare och vid ett litet elevunderlag, och inte som ett sätt att spara pengar. Att köpa fjärrundervisning genom entreprenad innebär inte alltid en minskad kostnad, då rektorer utöver kostnaden för själva undervisningen, även har kostnader för teknisk utrustning, lokaler och handledare. Skolverket gör dock bedömningen att fjärrundervisning och interaktiv studiehandledning på modersmålet kan vara ett mer effektivt utnyttjande av pedagogiska resurser än att personal ambulerar mellan skolor. I den bemärkelsen kan fjärrundervisningen minska i stället för att öka huvudmannens kostnader, givet att det handlar om anställd personal och inte entreprenad.

Skolverket konstaterar att fjärrundervisning ökar elevers tillgång till såväl utbildning som undervisning av behöriga lärare. Utan den

⁹⁶ Skolverket 2018f.

⁹⁷ Ibid.

reguljära fjärrundervisningen hade elever i mindre omfattning kunnat studera modersmål, med behöriga lärare och inte heller kunnat få studiehandledning på modersmålet i interaktiv form.

Skolverket bedömer att obligatoriska inslag om fjärrundervisning bör ingå i uppdragsutbildningar av modersmålslärare i nationella minoritetsspråk.

3.4 Utredningens iakttagelser om hur modersmålsundervisningen och studiehandledningen organiseras

Det är kommunerna som ansvarar för att fördela medel till såväl kommunala som fristående förskolor och skolor. För elever som ska erbjudas modersmålsundervisning ska hemkommunen lämna bidrag i form av tilläggsbelopp till enskilda huvudmän.⁹⁸

Att organisera modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål kan innebära särskilda utmaningar eftersom de språk som det efterfrågas undervisning i och i vilken omfattning det görs varierar över tid och ser olika ut över landet. Vid vissa skolor finns det många modersmålsberättigade elever i samma språk, vid andra skolor finns det bara ett fåtal berättigade och deltagande elever. Så varierar även behovet av studiehandledning på modersmål, beroende på invandring och var nyanlända bosätter sig.

Utredningen erfar att det vanligaste är att såväl modersmålsundervisningen som studiehandledning på modersmål organiseras centralt i kommunala enheter, ofta benämnt språkcentral eller språkcentrum, där lärarna och studiehandledarna är anställda. Det är dessa centrala enheter som administrerar undervisningen dels i bemärkelsen vilka elever inom huvudmannens ansvarsområde som ska få delta, dels att anställa och kompetensutveckla lärare. Så organiseras skolornas behov av undervisningen och stödformen genom att huvudmannen centralt, från modersmålsenheten, säljer undervisningstimmar och/eller studiestödstimmar till såväl kommunala som fristående skolor.

I de allra flesta kommuner som utredningen har besökt är det modersmålslärarna som också arbetar som studiehandledare på

⁹⁸ 10 kap. 37–39 §§ samt 11 kap. 36–38 §§ skollagen samt 14 kap. skolförordningen.

modersmål. På så sätt arbetar de under skoldagen med studiehandledning och efter skoldagen med modersmålsundervisning. Lärarna fördelar oftast sin tjänst på flera skolor eftersom det är få skolor som har tillräckligt många elever i olika språk för att själva anställa modersmålslärare. För de skolor som har många elever berättigade till undervisning i ett språk händer det dock att skolan själv anställer lärare och studiehandledare i det språket.

Företrädare för kommuner uppger i kontakter med utredningen att fördelarna med en centralt organiserad modersmålsenhet är att lärarna kan erbjudas heltidstjänster då få skolor har ett tillräckligt elevunderlag att bedriva verksamheten själva. Att organisera undervisningen centralt möjliggör en stabil organisation även om efterfrågan vid en enskild skola varierar från ett läsår till ett annat. På detta sätt kan hela kommunens behov av lärare tillgodoses samtidigt som lärarna finns i ett sammanhang med kollegor som undervisar i samma ämne, om än i olika språk. Genom att undervisningen respektive stödformen genom entreprenad säljs till såväl kommunala skolor som skolor med enskild huvudman finns ett mått av likvärdighet oavsett elevens val av skola.

En centralt organiserad modersmålsorganisation innebär också utmaningar, enligt vad utredningen erfarit vid kontakter med representanter för huvudmän, rektorer och lärare. Risken finns för ett icke-flexibelt system där alla skolors behov ska tas tillvara, oavsett hur dessa behov ser ut. För lärare innebär en anställning vid en central modersmålsenhet ofta arbetsdagar som till en stor del består av resande mellan skolor. Modersmålslärare som är legitimerade och behöriga i ämnet är inte sällan även behöriga i andra undervisningsämnen. Genom anställning vid en central enhet hos huvudmannen undervisar de uteslutande i ämnet modersmål.

Genom att anställas vid en centralt organiserad modersmålsenhet riskerar modersmålslärarna att hamna i ett annat sammanhang än de lärare som undervisar i skolans övriga ämnen. I så mån förstärks intrycket av modersmålsämnet som ett ämne ”vid sidan av”. Bl.a. Skolinspektionen⁹⁹ har påpekat att skolor i högre utsträckning behöver utveckla samverkan mellan modersmålslärare och övriga lärare så att modersmålsundervisningen får ett samband med undervisningen i övriga ämnen och blir en likvärdig del i elevens totala undervisning.

⁹⁹ Skolinspektionen 2010.

Att anordna modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål innebär en utmaning för såväl huvudman och rektor som för lärare. För huvudmannen är det en utmaning att organisera undervisningen över många skolenheter. För rektor är det en utmaning att inte ha kontroll över vilka lärare som undervisar på skolan och inte heller kunna styra fullt ut över vare sig undervisningens eller studiehandledningens schemaläggning. För undervisande lärare innebär det utmaningar att behöva dela sin tid mellan många skolor och att därför inte finnas i skolans sammanhang fullt ut. Detta är faktorer som kan påverka elevernas vilja att delta i undervisningen, vilket utredningen skriver mer om i betänkandets kapitel 6.

4 Forskning om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål

Ett av utredningens uppdrag är att ta del av relevant nationell och internationell forskning, samt beakta denna vid såväl analys som vid eventuellt framttagande av förslag på åtgärder. I detta kapitel presenteras företrädesvis forskning¹ om modersmålsundervisning som utförts i Sverige, med utgångspunkt i ämnets organisation och implementering i svensk kontext, även om vissa jämförelser görs med forskning om liknande utbildningsformer utförd i andra nationella kontexter. Även en del forskning om flerspråkig utveckling och flerspråkighet redovisas. Översikten inriktas framför allt mot forskning om ämnet modersmål genomförda under 2000-talet. Den främsta anledningen till avgränsningen är att det redan finns flera översikter² som noggrant redogör för tidigare forskning i ämnet.

I ett särskilt avsnitt redogörs för den svenska och internationella forskningen samt en del andra relevanta studier om studiehandledning på modersmålet. Kapitlet avslutas med en sammanfattning där de viktigaste slutsatserna i relation till utredningens uppdrag lyfts fram.

Utredningen har avsiktligt valt att samla presentationen av forskningen i ett eget kapitel för att därigenom åskådliggöra det samlade kunskapsläget och de huvudsakliga slutsatserna om modersmåls-

¹ En del av de redovisade forskningsstudierna hänvisar till och bygger delar av sina analyser på Skolinspektionens och Skolverkets rapporter samt en del statliga utredningar. I förekommande fall hänvisar utredningen i detta kapitel även till dessa rapporter.

² Se t.ex. Hyltenstam och Tuomela 1996, Hyltenstam och Milani 2012, Tuomela 2002.

undervisning och studiehandledning på modersmålet. För att komplettera och fördjupa bilden i relation till utredningens konkreta uppdrag har utredningen i vissa fall gjort egen datainsamling och egna statistiksammanställningar³, något som redovisas i de påföljande kapitlen. Det är dock viktigt att understryka att utredningen beaktar forskningen vid såväl analyser i de olika kapitlen som vid framtagandet av förslag, bedömningar och rekommendationer, vilka redovisas i betänkandets kapitel 10.

4.1 Elevernas varierande kunskaper i och erfarenheter av de språk som undervisas i ämnet modersmål

I Sverige kommer elever till ämnet modersmål med mycket varierande erfarenheter av och kunskaper i sitt modersmål. I en given elevgrupp i ämnet modersmål kommer eleverna att skilja sig avseende när, hur och med vem de började lära sig modersmålet. Vissa kommer att ha lärt sig modersmålet före svenska, andra kommer att ha lärt sig modersmålet och svenska samtidigt och några kommer att ha påbörjat inläringen av svenska före modersmålet.⁴ För många elever kommer fler än två språk att användas inom familjen. Eleverna kommer dessutom att skilja sig åt avseende i vilken samhällelig kontext de påbörjade inläringen av modersmålet. Forskningen⁵ har visat att det innebär stor skillnad att lära sig ett språk i en kontext där språket utgör ett minoritetsspråk jämfört med att lära sig samma språk i en samhällelig kontext där språket utgör ett majoritetsspråk. Om kontakten med ett språk är begränsad i tidig ålder kan det påverka språkets utveckling på olika språkliga nivåer.⁶ Eleverna kommer även att skilja sig åt avseende i vilken utsträckning de har haft fortsatta möjligheter att möta och använda modersmålet i varierande sammanhang. Detta påverkas i sin tur av inställningen till flerspråkighet och till olika modersmål i det omgivande samhället.⁷ Slutligen

³ Se kapitel 2 i betänkandet.

⁴ Här används alltså "modersmålet" som synonymt med det språk som undervisas i ämnet modersmål.

⁵ Abrahamsson och Bylund 2012, Montrul 2016.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

spelar tillgången till formell undervisning stor roll för vilka möjligheter barnet får att utvidga sin språkliga repertoar på modersmålet och utveckla läs- och skrivfärdigheter.⁸

I modersmålsundervisningen möts således elever med mycket olika bakgrund, språkinlärningshistorik och med olika goda förkunskaper i modersmålet. För vissa kommer svenska snarare än modersmålet att vara det språk som de använder mest och behärskar bäst. Över tid stärks dessutom ofta svenskans ställning gentemot modersmålet, i och med att de flesta elever i Sverige får sin skolgång huvudsakligen på svenska.⁹ Till modersmålsundervisningen kommer även elever som nyligen invandrat till Sverige och som redan har utvecklat avancerade kunskaper i språket. I vissa fall kan de ha gått i skolan i flera år på detta språk. Den stora spridningen ställer höga krav på modersmålslärares förmåga att individanpassa modersmålsundervisningen och kunna tillgodose elevernas många olika behov av stöd för användningen och utvecklingen av modersmålet.

Vad gäller elevens grundläggande kunskaper i språket¹⁰, som är ett krav för tillträde till undervisningen, görs ingen närmare specificering i skollagen av vad som avses med detta. Mot bakgrund av genomgången ovan är det tydligt att elever som ansöker om undervisning i ämnet modersmål kan ha mycket varierande erfarenheter av och kunskaper i ett språk som utgör ett modersmål, i synnerhet om detta språk främst har lärts in i Sverige eller i annan minoritets-språkskontext.

Forskningsmässigt finns mycket lite skrivet om kravet på och bedömningen av elevers grundläggande kunskaper i samband med ansökan om modersmålsundervisning. I en avhandling av Amanda Walldoff¹¹ diskuteras de specifika svårigheter som hon menar finns med att kräva grundläggande kunskaper för behörighet till undervisning i ett språk som arabiska. Enligt Walldoff är det framför allt modern standardarabiska som är den varietet som behandlas i modersmålsundervisningen.¹² Denna grundar sig på formell skriven standardarabiska och skiljer sig på många sätt från olika talade varieteter av arabiska. Enligt Walldoff är det få elever som börjar läsa arabiska

⁸ Se t.ex. Axelsson 2004, García 2009, Montrul 2016.

⁹ Axelsson 2004.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Walldoff 2017.

¹² Se även Avery 2011, 2017a, Dávila 2017a, Reath Warren 2019 under utgivning.

som modersmål som har grundläggande kunskaper i modern standardarabiska vid skolstarten och ännu färre som använder denna form av arabiska i vardaglig kommunikation med sina vårdnadshavare. Det menar hon innebär att man inte nödvändigtvis kan hävda att de har grundläggande kunskaper i den varietet av arabiska som dominerar modersmålsundervisningen. Liknande omständigheter lär gälla för flera av de språk som undervisas inom ramen för ämnet modersmål. Walldoff¹³ hävdar vidare att de mycket allmänna formuleringarna som finns i styrdokumentet för ämnet modersmål, som är tänkta att kunna omfatta alla de språk som kan ingå i ämnet, är dåligt anpassade till de olika verkligheter och förutsättningar som gäller för olika språk, vilket hon anser påverkar ämnet negativt.¹⁴

4.2 Ämnet modersmål mellan goda intentioner och implementeringssvårigheter

Hemspråksreformens tillblivelse i slutet av 1970-talet har redogjorts för och diskuterats i flera tidigare forskningsöversikter.¹⁵ Generellt beskrivs genomförandet av reformen som en del i ett övergripande projekt att försöka lansera Sverige som ett föregångsland för pluralism, med en progressiv invandrings- och minoritetspolitik.¹⁶ Flera forskare¹⁷ har dock påpekat att hemspråksreformen genomfördes utan att förankras på bred front och utan att det gjordes någon ordentlig konsekvensanalys av vad som krävdes för att kunna implementera den tillfredsställande. Enligt Hyltenstam och Milani¹⁸ bidrog det till att skapa ett glapp mellan reformens goda intentioner och en bristfällig implementering, vilket de menar präglar ämnet än i dag. De hävdar också att den politiska oviljan att reformera ämnet trots kända brister i ämnets organisation och implementering under många år signalerar till omgivningen att modersmålsundervisningen inte är en högprioriterad politisk fråga.¹⁹

¹³ Walldoff 2017.

¹⁴ Se även Avery 2017a.

¹⁵ Borevi 2002, Hyltenstam och Tuomela 1996, Hyltenstam och Milani 2012, Municio 1987, Salö et al. 2018.

¹⁶ Ibid., se även Municio 1993.

¹⁷ Hyltenstam och Milani 2012, se även Salö et al. 2018.

¹⁸ Hyltenstam och Milani 2012, se även Hyltenstam och Tuomela 1996.

¹⁹ Hyltenstam och Milani 2012, s. 68.

I och med hemspråksreformen blev hemspråksundervisning ett lagstadgat skolämne, för vilket det inrättades en egen kursplan i samband med den nya läroplanen 1980.²⁰ Under 1990-talet beslutades senare att termen "hemspråk" skulle ändras till "modersmål" i utbildningspolitiska sammanhang, för att tydligare signalera språkens ställning och relevans även utanför hemmet.²¹ Jarmo Lainio har beskrivit hur det samtidigt kom att ske en förskjutning i modersmålsbegreppets användning och betydelse.²² När termen modersmål ersatte hemspråk slutade den samtidigt att användas för att referera till svenska. I och med denna betydelseförskjutning kom modersmål plötsligt att användas för alla språk *utom* svenska.²³ Lainio menar att det bidrog till att en tydlig hierarkisk gräns och åtskillnad mellan svenska och övriga språk kunde upprätthållas i språk- och utbildningspolitiska styrdokument.²⁴

Flera forskare²⁵ beskriver hur språkens olika värde och position manifesteras bland annat genom hur de beskrivs och positioneras i förhållande till varandra i de lagar och styrdokument som reglerar språk och utbildning. I Sveriges språklag görs till exempel en tydlig åtskillnad mellan svenska och andra språk. Där anges till exempel att alla i Sverige ska ges möjlighet att *lära sig, utveckla och använda* svenska. För övriga språk, med undantag för de nationella minoritetsspråken, gäller att man ska ges möjlighet att utveckla och använda språken, men inte lära sig dem från grunden.²⁶ De invandrade språkens lägre position i förhållande till svenska signaleras även genom hur ämnet modersmål positioneras i läroplanen i förhållande till andra språk och ämnen, bland annat med avseende på avsaknaden av en garanterad undervisningstid, att ämnet är frivilligt och avseende att föräldrar aktivt måste ansöka om undervisningen. Förhållandet mellan svenska och modersmålen förstärks också av hur lärare och elever diskursivt förhåller sig till och positionerar dem i förhållande till varandra genom samtal.²⁷

²⁰ Hyltenstam och Milani 2012, Språkrådet 2014.

²¹ Se t.ex. Hyltenstam och Milani 2012, Lainio 2013, Salö et al. 2018, SOU 2017:91.

²² Lainio 2013.

²³ Se även användningen av begreppet modersmål i denna översikt.

²⁴ Lainio 2013.

²⁵ Hult 2012, Josephson 2004, Salö 2016.

²⁶ 14 § språklagen.

²⁷ T.ex. Salö et al. 2018.

På EU-nivå finns uttalade mål om flerspråkighet sedan mitten av 1990-talet som syftar till att samtliga EU-medborgare ska ges förutsättningar att lära sig minst två språk utöver sitt modersmål.²⁸ I första hand avses dock kunskaper i andra europeiska språk, snarare än kunskaper i de språk som talas av invandrade minoriteter.²⁹ När det gäller flerspråkighet hos barn till invandrade minoriteter framställs deras kunskaper i modersmålet fortfarande ofta som ett hinder för att lära sig majoritetsspråket eller som ett hinder för att nå skolframgång.³⁰

Språkens olika värde och position reflekteras och synliggörs även i familjers språkval och i de beslut de tar avseende modersmålsundervisning. I skolförordningen klargörs att rätten till modersmålsundervisning begränsas till *ett* språk³¹, oavsett om en familj i praktiken delar flera olika språk. Undantaget är romska elever från utlandet som får ges ”modersmålsundervisning i två språk, om det finns särskilda skäl”.³² Skolförordningens begränsning tar inte hänsyn till den ökade mångfald som präglar dagens samhälle, där allt fler barn växer upp i familjer som talar flera språk utöver svenska. Begränsningen kan ha konsekvenser för hur föräldrar förhåller sig till sina olika språk i samband med ansökan till ämnet modersmål. I en nyligen framlagd masteruppsats vid Lunds universitet³³ framkom att flerspråkiga familjer med rötterna i länder i södra Afrika ofta valde att barnen skulle läsa engelska som modersmål framför modersmålsundervisning i familjens övriga språk. En anledning till det var att engelskan uppfattades ha ett högre värde³⁴ än deras andra språk samt att engelskan i högre grad än deras andra språk skulle öka deras chanser att få jobb i framtiden.³⁵ I en avhandling av Anne Reath Warren³⁶ exemplifierades även hur en del familjer med ursprung i Pakistan valde modersmålsundervisning i urdu i stället för familjens huvudsakliga språk pashto, vilket hon menar reflekterar den höga position som urdu (och engelska) har i Pakistan. I avhandlingen gavs också exempel på familjer som valde modersmålsundervisning i

²⁸ Cabau-Lampa 2007.

²⁹ Ibid., se även Slembrouck et al. 2018.

³⁰ T.ex. Slembrouck et al. 2018.

³¹ 5 kap. 9 § skolförordningen.

³² Ibid.

³³ Mazur-Andersson 2018.

³⁴ Bourdieu 1977, se även Salö et al. 2018.

³⁵ Mazur-Andersson 2018.

³⁶ Reath Warren 2017, se även Reath Warren 2019 under utgivning.

turkiska framför kurdiska för att turkiskan sågs som mer användbar för barnen i framtiden.³⁷ I en undersökning³⁸ om språk och litteracitet i koranskolor i Sverige berättade några av intervjupersonerna med somaliska som modersmål att de under delar av sin skolgång valde att läsa arabiska som modersmål i stället för somaliska, bland annat med hänvisning till arabiskans högre anseende i religiösa sammanhang och med tanke på språkets användbarhet på den globala språkmarknaden.

I samtliga kursplaner för ämnet modersmål framgår att dess viktigaste syfte är att ämnet ska bidra till att vidga elevernas förmågor i och kunskaper om modersmålet. Enligt den aktuella läroplanen, Lgr11³⁹, ska eleverna genom undervisningen i ämnet ges förutsättningar att ”formulera sig och kommunicera i tal och skrift” på modersmålet, kunna ”anpassa språket efter olika syften, mottagare och sammanhang” och kunna ”urskilja språkliga strukturer och följa språkliga normer”. I ämnet ingår dessutom att eleverna ska ”reflektera över traditioner, kulturella företeelser och samhällsfrågor i områden där modersmålet talas utifrån jämförelser med svenska förhållanden”. I den senaste kursplanen för ämnet anges vidare att ämnet ska bidra till att eleverna kan ”använda sitt modersmål som ett medel för sin språkutveckling och sitt lärande”. Det senare målet introducerades i Lpo 94 men förtydligades och skärptes till i den senare läroplanen Lgr11.⁴⁰ Man skulle kunna hävda att detta mål delvis reflekterar en typ av diskurs om modersmålsundervisning som vuxit sig starkare på senare år – att ämnet allt oftare diskuteras på basis av om det kan visas ha positiva effekter även för elevernas utveckling och framgång i andra ämnen.⁴¹ En underliggande mening i sådana uttalanden är att det inte är tillräckligt om ämnet kan visas bidra till elevernas utveckling av modersmålet i sin egen rätt.⁴² Redan 1996 efterfrågade Hyltenstam och Tuomela⁴³ en fördjupad diskussion av hur undervisningen i ämnet modersmål ska kunna omfatta

³⁷ Ibid.

³⁸ Hedman och Ganuza 2019 under granskning.

³⁹ Skolverket 2011.

⁴⁰ Språkrådet 2014.

⁴¹ Duek 2017, Ganuza och Hedman 2018a, 2018b, Salö et al. 2018, se även Dagaard 2015 avseende en ännu tydligare utveckling av detta i Danmark.

⁴² Jfr Dagaard 2015.

⁴³ Hyltenstam och Tuomela 1996, s. 101.

och balansera ämnets många olika syften och målsättningar, med beaktande av den mycket begränsade undervisningstiden.⁴⁴

4.3 Flerspråkiga utbildningsmodeller

Internationell forskning om flerspråkighet och utbildning har visat övertygande resultat avseende positiva effekter av att erbjuda elever tillgång till tvåspråkig utbildning.⁴⁵

I synnerhet gäller det elever som är i färd med att lära sig ett andraspråk. Den samlade internationella forskningen⁴⁶ visar att andraspråkselevens möjlighet att fortsätta använda och utveckla förstaspråket parallellt med att de lär sig andraspråket i utbildningssammanhang stärker deras kunskapsutveckling och inverkar positivt på deras utveckling av både första- och andraspråket. Genom forskningen vet man nämligen att det tar lång tid att lära sig ett andraspråk, särskilt innan det kan fungera som ett lika effektivt verktyg för kunskapsinhämtning som ett förstaspråk.⁴⁷ Nya kunskaper lärs in snabbare och bättre på ett språk som eleverna behärskar väl.

Thomas och Colliers studie⁴⁸ är den mest välkända och omfattande forskningsstudien som har undersökt hur deltagande i olika typer av utbildningsprogram påverkar tvåspråkiga elevers långsiktiga skolframgång. Studien genomfördes i USA under 1980 och 1990-talet och omfattade mer än 42 000 elever med annat modersmål än engelska. Eleverna följdes från förskolan till slutet av skolår 12 genom olika typer av utbildningsprogram. Slutsatsen som drogs på basis av undersökningen var att de tvåspråkiga barnen som fick möjlighet att fortsätta utveckla och använda sitt modersmål parallellt med andraspråket under hela sin skolgång nådde högre skolframgång och utvecklade engelskan till en högre nivå än tvåspråkiga elever som fick hela sin skolgång på engelska. Endast i de utbildningsprogram där eleverna erbjöds omfattande möjligheter att använda och lära sig på både första- och andraspråket genom hela sin skolgång nådde de mycket höga språkliga färdigheter i båda sina språk.

⁴⁴ Se även Lainio 2013.

⁴⁵ Cummins 2000, 2018, García 2009, Lindholm-Leary och Borsato 2006, Thomas och Collier 1997.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ T.ex. Abrahamsson 2009, Axelsson 2004, Cummins 2000, García 2009, Hyltenstam och Tuomela 1996, Thomas och Collier 1997.

⁴⁸ Thomas och Collier 1997, se även översikt i t.ex. Axelsson 2004.

Framgången för de tvåspråkiga utbildningsprogrammen i USA rönt stor uppmärksamhet världen över och spelade en viktig roll även för synen på flerspråkighet och utbildning i Sverige.⁴⁹ Under senare år har dock de tvåspråkiga utbildningsprogrammen börjat diskuteras mer kritiskt i internationell forskning, framför allt på grund av deras starka fokus på endast *två* språk och för att de förespråkar en tydlig uppdelning mellan elevernas två språk.⁵⁰ Nyare forskning om flerspråkighet och utbildning hävdar att dessa utbildningsmodeller representerar en alltför snäv syn på två-/flerspråkighet som riskerar att förstärka föreställningen om att en lyckad två-/flerspråkighet *bör* resultera i balanserad tvåspråkighet, det vill säga där individen uppnår språkliga färdigheter motsvarande en enspråkig talare i vart och ett av sina språk.⁵¹ Detta anser man rimmar illa med verkligheten, i och med att det är betydligt vanligare att flerspråkiga talare inte uppnår balanserade kunskaper i sina olika språk och inte kan exakt samma saker på de olika språken.⁵² Kritikerna⁵³ hävdar att antagandet om fördelarna med balanserad tvåspråkighet bygger på en enspråkighetsnorm, där den enspråkiga talarer utgör en norm och ideal. Ytterligare en kritik är att de tvåspråkiga utbildningsprogrammen ofta orienterar sig mest mot och premierar de mest prestigefyllda varieteterna av de språk som ingår i utbildningen.⁵⁴ Kritiker menar att utbildningen i stället borde spegla och inkludera elevernas varierande erfarenheter av att lära sig och använda språken.

Nyare forskning om flerspråkighet och utbildning⁵⁵ visar att flerspråkiga elevers språk- och kunskapsutveckling kan gynnas även av mer flexibla undervisningsmodeller, som inte kräver en tydlig uppdelning av elevernas olika språk utan snarare inkluderar, bekräftar och nyttjar elevernas många olika språkliga resurser som utgångspunkt för lärande i den ordinarie undervisningen i olika ämnen. I Sverige har denna forskning inspirerat till diskussioner om hur

⁴⁹ Axelsson 2004.

⁵⁰ García 2009.

⁵¹ García 2009, García och Sylván 2011, García och Li Wei 2014.

⁵² Se t.ex. De Houwer 2009, Grosjean 1984, Håkansson 2003/2019, Montrul 2016.

⁵³ García 2009, García och Sylván 2011, García och Li Wei 2014, se även Blommaert och Verschueren 1998.

⁵⁴ Se t.ex. García 2009, Leeman et al. 2011, Leeman och King 2015.

⁵⁵ Se t.ex. García 2009, García och Li Wei 2014, Li Wei 2018, Paulsruud et al. 2017, 2018, Skolverket 2018b, Van Avermaet et al. 2018.

flerspråkiga praktiker kan integreras i den ordinarie ämnesundervisningen och hur flexibla flerspråkiga undervisningsstrategier bör gynnas av utökade samarbeten mellan olika ämnen och lärarkategorier, inklusive modersmålslärare och studiehandledare på modersmålet.⁵⁶

4.4 Språkundervisning i komplementära skolor

I många länder saknas det alternativ för modersmålsundervisning inom ramen för den ordinarie utbildningen. Därför har det på många håll utvecklats en tradition där lokala intresseföreningar eller föräldragrupper går samman för att anordna undervisning på eget initiativ. I Storbritannien och Australien anordnas språk-, kultur- och religionsundervisning på många olika modersmål inom ramen för så kallade *komplementära skolor*.⁵⁷ I USA och Kanada är liknande utbildningsarrangemang också vanliga.⁵⁸ Till syfte, innehåll och utformning påminner undervisningen i de komplementära skolorna många gånger om den modersmålsundervisning som bedrivs i Sverige. Undervisningen i de komplementära skolorna äger ofta rum på sena eftermiddagar och helger och syftar bland annat till att eleverna ska utveckla kunskaper i och om modersmålet och ges möjligheter att utveckla en flerkulturell identitet.⁵⁹ Forskningen⁶⁰ visar att de komplementära skolorna utgör ett viktigt alternativ till den ordinarie utbildningen i dessa kontexter, som i de flesta fall inte alls erbjuder eleverna möjlighet att använda och utveckla sin flerspråkighet.

Även i Sverige anordnas olika former av språk-, kultur- och religionsundervisning och läsläsning inom ramen för komplementära skolor.⁶¹ På uppdrag av Malmö stad genomförde Laid Bouakaz⁶² i början av 2010-talet en kartläggning av förekomsten av komplementära skolor i Malmö och utforskade även några av dessa verk-

⁵⁶ Se t.ex. Paulsrud et al 2017, 2018, Skolverket 2018b, Svensson 2017.

⁵⁷ Eng. complementary schools, community language schools eller supplementary schools. Se t.ex. Creese et al. 2006, Creese och Blackledge 2010, Li Wei 2006, Reath Warren 2017.

⁵⁸ De går då ofta under beteckningen heritage language schools, se t.ex. Montrul 2016, García 2009.

⁵⁹ Creese et al. 2006, Creese och Blackledge 2010, Francis et al. 2009, 2010, Li Wei 2006.

⁶⁰ Ibid., se även Reath Warren 2017.

⁶¹ Bouakaz 2007, 2012, 2018, György-Ullholm 2004, Risenfors et al. 2011.

⁶² Bouakaz 2012, se även Bouakaz 2018.

samheters innehåll. Kartläggningen visade att det fanns ett 40-tal föreningar i Malmö som bedrev olika former av komplementär skolverksamhet.

I början av 2000-talet jämförde György-Ullholm⁶³ modersmålsundervisning i ungerska inom den ordinarie utbildningen med undervisning i ungerska som erbjöds inom ramen för komplementära skolor. Jämförelsen visade att de komplementära skolorna oftare utgick från autentiskt undervisningsmaterial och inkluderade ett större fokus på ungersk litteratur, teater och geografi jämfört med den ordinarie modersmålsundervisningen, där undervisningen mest ägnades åt att öva elevernas språkliga färdigheter i ungerska. Dessutom fäste de komplementära skolorna större vikt vid regelbundna läxor. På basis av jämförelsen drog György-Ullholm⁶⁴ slutsatsen att den bästa modellen för att stimulera barnens flerspråkighet och ge dem möjligheter att utveckla modersmålet till en avancerad nivå vore att satsa både på den modersmålsundervisning som arrangeras inom ramen för den ordinarie skolan och den undervisning i modersmålet som finns i de komplementära skolorna, särskilt som det skulle utöka den totala undervisningstiden. Hon såg främst fördelar med att låta dessa två utbildningsformer komplettera och stödja varandra.

Språkrådet⁶⁵ menar dock att det skulle kunna innebära vissa risker om det huvudsakliga ansvaret för modersmålsundervisningen förflyttades från den ordinarie skolan till de komplementära skolorna. Språkrådet betonar att olika språkliga minoriteter i Sverige är mycket olika resursstarka och olika väl organiserade, vilket troligen skulle leda till att inte alla grupper skulle kunna mobilisera tillräckliga resurser för att anordna modersmålsundervisning på egen hand. Enligt Språkrådet⁶⁶ vore det även svårt att få till gemensamma riktlinjer och mål för modersmålsundervisningen i olika språk om ansvaret förflyttades till de komplementära skolorna. I Sverige har det hittills inte funnits någon fördjupad utbildningspolitisk diskussion om att ansvaret för modersmålsundervisningen borde förflyttas utanför det ordinarie utbildningssystemet, även om sådana motioner vid några tillfällen har föreslagits i riksdagen.⁶⁷

⁶³ György-Ullholm 2004.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Språkrådet 2014, s. 55.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Språkrådet 2014, Municio 1993.

4.5 **Forskning om fjärrundervisning i ämnet modersmål**

Hittills finns mycket lite forskning som rör fjärrundervisning i ämnet modersmål. Nyligen sammanställde Emilia Aldrin⁶⁸ befintlig nationell och internationell forskning som belyser fjärrundervisning i modersmålet. Totalt sett fann hon endast cirka 20 publikationer, varav de flesta behandlade ”heritage language education” i nordamerikansk kontext riktad till unga vuxna på högskolenivå. Endast ett fåtal publikationer inkluderade skolelever. Från Sverige fann hon ett fåtal examensarbeten.

Några av de fördelar med fjärrundervisning som nämndes i det insamlade forskningsmaterialet var att det ökar möjligheten att alls kunna anordna undervisning i modersmålet. Dessutom menade vissa lärare att fjärrundervisningen kan göra det lättare att individualisera undervisningen och ge mer riktad respons till enskilda elever. Ytterligare en fördel som nämndes av lärare var att fjärrundervisningen kan leda till fler tillfällen för elever att delta i autentisk skriftlig kommunikation på modersmålet jämfört med klassrumsbaserad undervisning.⁶⁹ Några av nackdelarna som påpekades var att fjärrundervisningen är starkt beroende av fungerande teknik och av elever och lärares digitala kompetens. Dessutom innebär den ökade krav på elevens förmåga att arbeta självständigt. Några elevröster i materialet vittnade också om en bristande känsla av att ingå i en tydlig lärandegemenskap när de deltog i fjärrundervisning.⁷⁰

4.6 **Forskning som belyser modersmålslärares arbetsvillkor**

I en studie av Svensson och Torpsten⁷¹ undersöktes modersmålslärares uppfattningar om sitt arbete och sin yrkesroll. I studien ingick dels en webbenkät med öppna och stängda frågor som besvarades av 144 verksamma modersmålslärare och dels texter skrivna av tio

⁶⁸ Aldrin 2017.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Aldrin 2017.

⁷¹ Svensson och Torpsten 2013.

modersmåls lärare som deltog i en fortbildningsinsats vid Linnéuniversitetet. I svaren och texterna skildras en lärargrupp i en utsatt yrkesposition, utan makt och inflytande över sin arbetssituation.⁷² Modersmåls lärarna berättade att andra lärare sällan visade något intresse för deras undervisning och sällan eller aldrig inbjöd dem till samarbeten. När samarbeten skedde var det uteslutande på andra lärares initiativ och villkor. Lärarna upplevde att möjligheterna till samarbete försvårades av att modersmålsundervisningen ofta är förlagd till tider då övriga lärare och elever inte är på skolan.

En liknande bild av modersmåls lärares situation framträdde i en undersökning av Ganuza och Hedman⁷³, i vilken 15 modersmåls lärare i bosniska/kroatiska/serbiska och somaliska intervjuades och observerades. Generellt upplevde modersmåls lärarna att ämnets organisation och förutsättningar begränsade deras möjligheter att bedriva god undervisning. Liksom lärarna i Svensson och Torpstens studie⁷⁴ vittnade de om en utsatt yrkesroll. Samtidigt skapades en motbild till denna upplevda marginalisering. I lärarnas utsagor framställdes ämnet modersmål ofta som avgörande för de flerspråkiga elevernas lärande och skolframgång. De tillskrev modersmålsundervisningen en viktig roll för elevernas möjligheter att utveckla språkliga kompetenser i modersmålet, men hävdade även att det bidrar till att stärka elevernas färdigheter i svenska och kan gynna deras lärande i andra skolämnen. Vissa hävdade till och med att modersmålsundervisningen gör eleverna till mer kompletta och lyckade individer. Inom denna motdiskurs tillskrevs således modersmålsundervisningen och modersmåls lärarna en positiv och transformerande kraft, som kontrasterades mot ämnets upplevda marginalisering i övrigt.⁷⁵

Känslan av utsatthet verkar särskilt stark hos de modersmåls lärare som i sin yrkesroll ambulerar mellan många olika skolor.⁷⁶ För de ambulerande modersmåls lärarna kan det röra sig om en arbets-situation där de har undervisning på 10–15 olika skolor under en och samma vecka, ofta förlagd till sena eftermiddagar.⁷⁷ I de fall då

⁷² Jfr Jonsson Lilja 1999.

⁷³ Ganuza och Hedman 2015.

⁷⁴ Svensson och Torpsten 2013.

⁷⁵ Ganuza och Hedman 2015, Jfr Avery 2015, Wigerfelt 2004.

⁷⁶ T.ex. Avery 2015, Ganuza och Hedman 2015, Tuomela 2002, Wigerfelt 2004, se även Valenta 2009 i Norge.

⁷⁷ T.ex. Ganuza och Hedman 2015, Hyltenstam och Tuomela 1996, Hyltenstam och Milani 2012, SOU 2017:91.

modersmåls lärare är anställda på en specifik skola verkar det finnas bättre förutsättningar för ämnet och större möjligheter till samarbete.⁷⁸ Några av de somaliska modersmåls lärarna i Ganuza och Hedmans studie⁷⁹ var anställda på en friskola, där de ingick i skolans lärarlag och fanns på skolan varje dag. Där förekom vissa samarbeten med andra lärare. Ett exempel som observerades var när en klasslärare frågade om modersmåls läraren kunde gå igenom olika prepositioner på somaliska eftersom han upplevde att de somalisktalande barnen på skolan haft svårt för detta under en lektion i svenska. Den somaliska läraren berättade också om tidigare samarbeten då han tillsammans med andra lärare planerat och arbetat med ett tema om vattnets kretslopp. Läraren, liksom flera av de andra intervjuade lärarna, uttryckte en stark önskan om fler tillfällen att arbeta tematiskt tillsammans med andra lärare och ämnen.

Något som bidrog till känslan av utsatthet hos några av modersmåls lärarna i Ganuza och Hedmans studie⁸⁰ var att de kände att deras lärarkompetens ibland ifrågasattes av föräldrar, elever eller andra lärare.⁸¹ Detta ansåg de förstärktes av en negativ medial rapportering om modersmålsundervisning som ofta fokuserat på att modersmåls lärare saknar pedagogisk utbildning. De kände dock inte igen sig i rapporteringen om modersmåls lärarens bristande utbildning. De flesta av dem berättade att de hade genomgått högre utbildning eller någon form av lärarutbildning, antingen i sina forna hemländer eller i Sverige. Flera av dem hade dock ursprungligen utbildat sig för att undervisa i andra ämnen och/eller för att undervisa i andra åldersgrupper. Några av de yngre modersmåls lärarna menade att den negativa diskursen kring modersmåls lärarens bristande kompetens fick dem att känna sig tvungna att komplettera sin tidigare utbildning med pedagogisk utbildning i Sverige.

I relation till diskursen om modersmåls lärarens bristande kompetens är det viktigt att påminna om att det finns få möjligheter att utbilda sig till modersmåls lärare. Utredningen behandlar denna fråga ingående i betänkandets kapitel 5.

Några av lärarna i Ganuza och Hedmans⁸² studie nämnde att en effekt av ämnets marginaliserade position var att vissa föräldrar

⁷⁸ Straszer et al. 2019 under granskning, se även Ganuza och Hedman 2015.

⁷⁹ Ganuza och Hedman 2015.

⁸⁰ Ganuza och Hedman 2015.

⁸¹ Se också Svensson och Torpsten 2013.

⁸² Ganuza och Hedman 2015.

ansåg att de borde ha mer att säga till om ämnets innehåll, utformning och betygsättning. Vid ett tillfälle när forskarna observerade lektioner i modersmål ringde några föräldrar som var missnöjda med de låga betyg som läraren hade meddelat att deras barn skulle få i modersmålet.⁸³ Föräldrarna hotade att ta sina barn ur undervisningen om inte läraren höjde betygen. De hävdade att ett ämne som är frivilligt inte kan ha samma höga krav vid betygsättning som obligatoriska ämnen. Föräldrarna uttryckte att ämnet endast var värt att investera i om det inte riskerade att reflektera tillbaka negativt på barnets sammantagna skolprestationer. Även andra uttalanden vittnade om modersmålslärares medvetenhet om vikten att hålla sig väl med elevernas föräldrar, bland annat för att behålla eleverna. Föräldrarnas inflytande avspeglades till exempel i att lärarna ansåg att det var viktigt att eleverna kunde visa upp konkreta exempel för dem på vad de hade arbetat med under lektionerna från gång till gång. Samtidigt uttryckte de flesta modersmålslärares i studien att de hade god kontakt med elevernas föräldrar och många av dem ansåg att det ingick i yrkesrollen att fungera som en länk mellan hem och skola.⁸⁴

Lärarna betonade också att föräldrarna spelar stor roll för barnens möjligheter att bevara och utveckla modersmålet och att den begränsade undervisningstiden gör att det åligger föräldrarna ett stort ansvar att använda språket aktivt i hemmet.⁸⁵

4.7 Didaktiska perspektiv på ämnet modersmål

Hittills har det funnits förhållandevis lite forskning som rör didaktiska perspektiv på modersmålsundervisningen, i synnerhet där ämnets undervisningspraktiker beskrivs och analyseras mer i detalj.⁸⁶ Följande fem delavsnitt är ett försök att översiktligt sammanställa den forskning som har relevans för ämnets didaktiska avvägningar.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Se även Svensson och Torpsten 2013, Wigerfelt 2004.

⁸⁵ Ganuza och Hedman 2015.

⁸⁶ Lainio 2013, se även Skolverket 2018b.

4.7.1 Hanteringen av elevernas skiftande förkunskaper i modersmålet

Samtliga av de språk som undervisas i ämnet modersmål utvecklas i relation till de förutsättningar som finns för språkens användning och utveckling i Sverige. Exempelvis kommer ett barn som växer upp i en somalisktalande familj i Sverige att lära sig och använda somaliska tillsammans med unga och vuxna med varierande erfarenheter av och kunskaper i somaliska. Det gör att den somaliska som barnet utvecklar kommer att skilja sig från den somaliska som talas av äldre personer eller av individer som lär sig somaliska i Somalia.⁸⁷ Dessutom är det väl känt att ungdomar ofta utvecklar nya sätt att använda språk sinsemellan, för att särskilja sitt språkande från yngre och äldre talare.⁸⁸ Det i sin tur kan också bidra till förändringar av modersmålet. Vad gäller ämnet modersmål innebär detta, som tidigare nämnts, att eleverna kommer till undervisningen med varierande erfarenheter av att lära sig och använda modersmålet. Många gånger skiljer sig elevernas sätt att använda modersmålet från modersmålslärares språkbruk och/eller från den varietet av modersmålet som utgör normen för undervisningen. Dessa omständigheter ställer höga krav på modersmålslärares förmåga att individualisera undervisningen och kunna möta varje elevs utgångspunkt och behov. Flera av de studier som finns kring modersmålsundervisning⁸⁹ har visat att standardpråksnära och skriftspråksbaserade varieteter av modersmålen tenderar att dominera och utgöra normen för undervisningen i ämnet – det vill säga språkbruk som skiljer sig på flera sätt från de sätt att använda modersmålet som eleverna är mest bekanta med utanför skolan.

Som tidigare nämnts har forskningen om modersmålsundervisning i arabiska⁹⁰ till exempel visat att modern standardarabiska (arabiskt högspråk⁹¹) tenderar att utgöra den självklara normen och målet för undervisningen. Det innebär att undervisningsspråket på många sätt skiljer sig från de sätt att använda arabiska som barnen är bekanta med innan de börjar skolan. Med utgångspunkt i den intervju-

⁸⁷ T.ex. Abrahamsson och Bylund 2012, Montrul 2016.

⁸⁸ T.ex. Nortier och Svendsen 2015.

⁸⁹ T.ex. Avery 2011, Ganuza och Hedman 2015, 2017b, Reath Warren 2017, Walldoff 2017.

⁹⁰ Avery 2011, 2017a, Dávila 2017a, Reath Warren 2019 under utgivning, Walldoff 2017.

⁹¹ Avery 2011.

och observationsstudie av modersmålsundervisning som Ganuza och Hedman⁹² genomförde hävdade de att de flesta av de femton modersmåls lärarna som ingick i studien tydligt orienterade sig mot idealiserade standardnormer av modersmålen i sin undervisning. Ambitionen var att ge eleverna tillgång till en viss typ av språkbruk och vissa språkliga normer. Lärarnas eget sätt att använda modersmålen framställdes som en viktig språklig förebild, medan elevernas språkbruk ofta beskrevs i relativt negativa termer; som avvikande och med tydliga spår av inflytande från svenska. I studien framkom också att lärarna nästan uteslutande såg elevernas skiftande förkunskaper i modersmålet som ett hinder för undervisningen.⁹³ Mycket sällan gav de uttryck för att denna variation kunde användas som en resurs i undervisningen.⁹⁴

I Reath Warrens avhandling⁹⁵ om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet framträder en delvis annan bild. I avhandlingen exemplifieras hur en modersmåls lärare i kurdiska arbetade medvetet med att synliggöra, bekräfta och inkludera elevernas olika kurdiska varieteter i undervisningen.⁹⁶ I samtal med forskaren betonade läraren dessutom att han inte ansåg att syftet med modersmålsundervisningen kunde vara att eleverna skulle närma sig hans dialekt. Snarare ansåg han att de i undervisningen borde ges tillfälle att utveckla sina olika dialekter och vidga sin repertoar av olika sätt att tala och skriva kurdiska.

I en dansk studie om modersmålsundervisning i turkiska och farsi berättade de intervjuade föräldrarna att de förväntade sig och önskade att undervisningen skulle orienteras mot standardspråkliga varieteter av språken och helst mot de sätt att använda språken som dominerar i storstäderna och i det offentliga språkbruket i Turkiet respektive i Iran.⁹⁷ Föräldrarna framställde på så sätt standardspråket som det mest eftersträfvansvärda, medan icke-standardspråkliga varieteter tenderade att tillskrivas epitiet som slarviga, daterade eller svåra att förstå. I studien framkom även att lärare och elever mer eller

⁹² Ganuza och Hedman 2015, studien fokuserade undervisning i bosniska/kroatiska/serbiska och somaliska.

⁹³ Se även Jonsson Lilja 1999, jfr även Sundström Rask 2018 avseende introduktionsverksamhet för nyanlända elever.

⁹⁴ Jfr Svensson och Torpsten 2013.

⁹⁵ Reath Warren 2017.

⁹⁶ Se även Reath Warren 2019 under utgivning.

⁹⁷ Ghandchi 2018, se även Karrebaek och Ghandchi 2015.

mindre tog för givet att undervisningen skulle ägnas åt standardspråket. Det enda undantaget var en lärare i turkiska, som själv talade en icke-standardspråklig varietet av turkiska, och till viss del ifrågasatte varför undervisningen borde domineras av ett fokus på standardspråket. Läraren uttryckte, liksom den kurdiska modersmålsläraren i Reath Warrens avhandling⁹⁸, en mer öppen inställning till att inkludera olika sätt att använda turkiska i sin undervisning.

I en studie av Dávila⁹⁹ berättade några av de intervjuade modersmålslärarna i somaliska att det några gånger uppstått konflikter med elevernas föräldrar på grund av att läraren talat en annan varietet av modersmålet än de gjorde.¹⁰⁰ Enligt lärarna blev följden att några av dem tog sina barn ur modersmålsundervisningen, eftersom de inte ville att barnen skulle lära sig tala modersmålet på andra sätt än familjen.

I en undersökning av Palm, Ganuza och Hedman¹⁰¹ intervjuades några somalisktalande högstadieelever om sin språkanvändning och sin syn på modersmålsundervisning. I intervjuerna framkom att eleverna ofta oroade sig för att inte vara tillräckligt bra på somaliska. För dem var kompetens i somaliska viktig för att kunna hävda en somalisk identitet. Ungdomarna ansåg att modersmålsundervisningen hade bidragit till deras utveckling av somaliska. Samtidigt upplevde de att det var svårt att navigera mellan å ena sidan de sätt att använda somaliska som de beskrev som typiska för barn och ungdomar som vuxit upp i Sverige och å andra sidan de förväntningar som de upplevde fanns från modersmålslärare och föräldrar att använda en somaliska liknande den som talas i Somalia, fri från inflytandet av svenska. Några av eleverna uttryckte en särskild uppskattning för en tidigare modersmålslärare som visade förståelse för och hade en inkluderande inställning till elevernas sätt att tala somaliska.¹⁰² Enligt eleverna berodde det på att han själv hade barn som vuxit upp i Sverige och var väl bekant med och förstod hur somaliskan används och utvecklas i svensk kontext. Ungdomarna upplevde att läraren genom sin inkluderande undervisning synliggjorde och tillerkände deras sätt att

⁹⁸ Reath Warren 2017.

⁹⁹ Dávila 2017a.

¹⁰⁰ Se liknande exempel i Bouakaz och Persson 2007, Boyd 1988, Latomaa 1993, Nygren-Junkin 2008, Reath Warren 2017.

¹⁰¹ Palm et al. 2019.

¹⁰² Ibid.

använda somaliska ett värde och fick dem att känna större motivation att fortsätta investera i och utveckla modersmålet.

Även i nordamerikansk forskning¹⁰³ har det framkommit att man i olika former av modersmålsundervisning¹⁰⁴ tenderar att fokusera på att eleverna ska utveckla litteracitetsförmågor på modersmålet och få tillgång till språkets standardspråkliga och mest prestigefyllda register.¹⁰⁵ En risk med detta är dock att undervisningen därmed bidrar till att skapa och upprätthålla hierarkier och skillnader mellan olika sätt att använda modersmålet.¹⁰⁶ Leeman¹⁰⁷ hävdar att modersmålsundervisningen i stället borde utformas som en ”kritiskt medveten språkundervisning”, som medvetandegör eleverna på språks olika politiska, sociala och ideologiska dimensioner. Det inkluderar uppmärksammandet av modersmålets geografiska och sociala variationer samt hur och varför olika sätt att använda modersmålet ges olika betydelse och värde i olika kontexter. Vidare inkluderar det att skapa en förståelse hos eleverna för de processer som bidrar till att skapa språkliga normer och gör att vi uppfattar vissa men inte andra språkbruk som lämpliga/korrekta i olika sammanhang. Enligt Leeman¹⁰⁸ borde undervisningen hjälpa eleverna att bli medvetna om hur de genom egna språkliga val i tal och i skrift kan iscensätta, inta och förhandla om olika identitetspositioner. Undervisningens huvudsakliga uppgift borde därmed vara att expandera elevernas språkliga repertoarer, utan att vissa sätt att använda modersmålet nedvärderas genom undervisningen.

En viktig fråga för framtida forskning om modersmålsundervisning i Sverige är att mer i detalj undersöka hur elevernas skiftande erfarenheter av och förkunskaper i modersmålen kommer till uttryck i undervisningen, hur undervisningen anknyter till, nyttjar och värdesätter elevernas olika talspråkliga register och hur de introduceras till modersmålets standard- och skriftspråkliga register. Det vore också av vikt att närmare studera hur och vilka språkliga hierarkier som skapas genom utbildningens utformning och innehåll, och om och hur undervisningen bidrar till att medvetandegöra eleverna på modersmålets variation och de sociala betydelser som förknippas med olika sätt att använda modersmålet. Dessutom vore det av

¹⁰³ Leeman och King 2015.

¹⁰⁴ Eng. heritage language education.

¹⁰⁵ Samma mönster har observerats i komplementära skolor i Storbritannien. Se t.ex. Lytra et al. 2010.

¹⁰⁶ Leeman et al. 2011.

¹⁰⁷ Leeman 2018, se även Leeman et al. 2011, Leeman och Serafini 2016.

¹⁰⁸ Ibid.

intresse att studera hur eleverna görs uppmärksamma på att de genom sina språkliga val kan inta olika identitetspositioner.

Sammantaget stärker forskningen insikten om behovet av en fördjupad diskussion om vilka språkliga varieteter av modersmålen som bör vara föremål för undervisningen i ämnet¹⁰⁹ och hur undervisningen kan utformas för att utveckla elevernas kritiska språkmedvetenhet. Rimligtvis bör lärare, elever och föräldrar som berörs av undervisningen göras delaktiga i sådana diskussioner.¹¹⁰ Genom utbildning bör också modersmålslärare ges goda förutsättningar att få en vetenskaplig förståelse för språklig utveckling, användning och variation vid första- respektive andraspråksinläring i olika samhällskontexter, en förståelse för hur språk formas och förändras i samspel med omgivningen och ökad medvetenhet om språkets ideologiska dimensioner.

4.7.2 Modersmålsundervisningens fokus på litteracitet¹¹¹

I Ganuza och Hedmans¹¹² studie hävdade modersmålslärarna i intervjuer med forskarna att de ansåg att modersmålsundervisningen borde inkludera lika delar arbete med muntlig färdighet, läsande och skrivande på modersmålet. Dessa kommentarer reflekterar ämnets målsättningar i kursplanen.¹¹³ De stöds också av forskning som visat på vikten av att undervisningen erbjuder eleverna tillfällen att både möta och själva producera muntligt och skriftligt språk och röra sig mellan olika språkliga register och genrer.¹¹⁴ Under de lektioner i modersmål som observerades¹¹⁵ framkom dock att undervisningen oftare koncentrerades till läsning och övningar som på olika sätt underlättade elevernas läsning på modersmålet.¹¹⁶ De läspraktiker som observerades inkluderade ett fokus på uttal, stavning, ord- och läsförståelse. Generellt ägnades lite tid åt muntlig framställning och

¹⁰⁹ En diskussion som efterfrågades av Kenneth Hyltenstam och Veli Tuomela redan under 1990-talet. Se Hyltenstam och Tuomela 1996.

¹¹⁰ Jfr Stroud 2001, 2018.

¹¹¹ Med litteracitet avses i den enklaste meningen läs- och skrivkunighet.

¹¹² Ganuza och Hedman 2015.

¹¹³ Skolverket 2011.

¹¹⁴ T.ex. Hornberger och Skilton Sylvester 2000.

¹¹⁵ Ganuza och Hedman 2015.

¹¹⁶ Forskningen av komplementära skolor i Storbritannien likväl som forskningen om heritage language schools i USA har visat att undervisningen där också tenderar att inriktas främst mot att eleverna ska utveckla litteracitetsfärdigheter på modersmålet. Se t.ex. Creese och Blackledge 2010, García 2009, Li Wei och Wu 2009, Leeman och King 2015, Martin et al. 2006.

interaktioner mellan eleverna. Skrivande sparades många gånger till de läxor som vissa lärare gav regelbundet i slutet av lektionerna. Undantaget var vissa inslag där eleverna fick i uppgift att skriva av text från tavlan eller då de skulle besvara kortare frågor på en text som de hade läst gemensamt.

Ett återkommande mönster vid introduktionen av nya texter var att dessa först behandlades i helklass, antingen genom att läraren läste texten högt inför eleverna eller genom att eleverna fick turas om att en i taget högläsa en bit av texten.¹¹⁷ Under läsningen gjordes många korta avbrott då läraren uppmärksammade eleverna på uttalet, stavningen eller betydelsen av enskilda ord. I intervjuerna betonade lärarna att dessa avbrott var nödvändiga för att alla elever skulle kunna följa med i läsningen och förstå de nya ord som introducerades. Ganuza och Hedman¹¹⁸ hävdar dock att de många avbrotten samtidigt försvårade för eleverna att få en mer holistisk förståelse för texten. Läsningen följdes ofta av att eleverna uppmanades att skriftligt besvara några frågor på texten. I allmänhet var det frågor vars svar eleverna kunde hitta direkt i texten, utan att förstå textens övergripande betydelse. Den återkoppling som eleverna fick på övningarna koncentrerades ofta till graden av språklig korrekthet.

Sammanfattningsvis konstaterades att de övningar som genomfördes under de observerade lektionstillfällena inte var särskilt kognitivt utmanande för eleverna, samtidigt som innehållet och utformningen säkerställde att alla elever, oavsett språklig nivå i modersmålet, skulle kunna genomföra dem.¹¹⁹ De observerade lektionstillfällena höll ett relativt högt tempo och det var ofta flera olika övningar som slutfördes under en och samma lektion. Ganuza och Hedman tolkade modersmållärares starka fokus på dessa färdiga produkter, i form av till exempel ifyllda övningsblad, som en reaktion på den negativa diskurs om ämnet modersmål som ibland antyder att den inte skulle vara seriös eller viktig. Enligt forskarna fungerade övningarna som ett slags bevis på undervisningens effektivitet inför elevernas föräldrar.¹²⁰

¹¹⁷ Ganuza och Hedman 2015.

¹¹⁸ Ibid., s. 132.

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Ganuza och Hedman 2015, s. 132.

4.7.3 Lärarstyrd undervisning

I några av de studier som har inkluderat deltagande observationer av lektioner i ämnet modersmål framkommer att undervisningen varit relativt starkt lärarstyrd avseende lektionernas innehåll och uppläggning och i dispositionen av talutrymmet.¹²¹ I Ganuza och Hedmans studie¹²² initierades muntlig interaktion företrädesvis av modersmålslärarna och interaktioner mellan lärare och elever följde ofta ett välbekant IRU-mönster (initiativ-respons-utvärdering).¹²³ Relativt få tillfällen gavs då eleverna kunde prata med varandra. När det förekom styrdes samtalen innehållsligt av läraren. Ganuza och Hedman förklarade den starka lärarstyrningen delvis som ett resultat av att lärarna upplevde stark tidspress.¹²⁴ Det fanns därför inte tid att inbjuda eleverna till samtal sinsemellan. Men de tolkade det även som ett resultat av lärarnas bristande förtroende för elevernas kompetens i modersmålet.¹²⁵ I intervjuer med modersmålslärarna uttryckte flera av dem oro över elevernas bristande kunskaper i modersmålet. De betonas att många elever saknade tillfällen att använda och utveckla språket och att de var i stort behov av språkliga förebilder som kan använda språket korrekt.¹²⁶ I det sammanhanget framhöll lärarna att de själva fyllde en viktig funktion att föregå med gott exempel. I studien observerades framför allt lektioner i årskurs 1–6, men även vissa lektioner på högstadiet. De senare var ofta mindre rutinstyrda och innehöll fler tillfällen för eleverna att ta initiativ och interagera sinsemellan.¹²⁷ Det är därmed möjligt att den starka lärarstyrningen delvis hängde samman med lärarnas förhållningssätt till yngre elever.¹²⁸

I en nyligen publicerad studie av Stoewer och Musk¹²⁹ förekommer fler exempel på hur modersmålsundervisningen involverar eleverna. Studien fokuserade modersmålsundervisning i engelska och särskilt inslag då de arbetade med ordinlärning. Diskussionerna om ord initierades av både eleverna och läraren. Läraren intog inte alltid

¹²¹ Ganuza och Hedman 2015, Stoewer 2018, Wedin et al. 2019 under granskning.

¹²² Ganuza och Hedman 2015.

¹²³ Mehan 1979, se liknande observation i Karrebaek och Ghandchi 2015 avseende modersmålsundervisning i farsi i Danmark.

¹²⁴ Jfr Stoewer 2018.

¹²⁵ Ibid., s. 136, jfr Ajagán-Lester 1996.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Ganuza och Hedman 2015, s. 133.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Stoewer och Musk 2018.

rollen som expert utan lät även eleverna föreslå definitioner, förtydliganden, översättningar och alternativa ord och uttryckssätt. Läraren uppmuntrade dem att själva söka efter, diskutera och använda nya ord. Lärarens förhållningssätt till eleverna speglar troligtvis att hon i högre grad uppfattade eleverna som kompetenta talare av modersmålet än lärarna i Ganuza och Hedmans studie.¹³⁰ Det kan också påverkas av engelskans starka ställning i Sverige och att läraren vet att eleverna har goda möjligheter att använda engelska även utanför modersmålsundervisningen.

4.7.4 Dominerande enspråkighetsnorm eller flerspråkighet som resurs?

Många studier har visat att trots att den svenska skolans styrdokument avspeglar en positiv inställning till flerspråkighet så domineras utbildningen i praktiken ofta av en tydlig enspråkighetsnorm.¹³¹ Svenska ses som det självklara språket för undervisning medan andra språk tenderar att osynliggöras som resurser för lärande. I Ganuza och Hedmans studie av modersmålsundervisning¹³² belystes hur en liknande enspråkighetsnorm dominerade de lektioner som observerades i ämnet modersmål, med skillnaden att fokus där låg på elevernas användning av modersmålet.¹³³ Både under lektionerna och i intervjuerna uttryckte modersmålslärarna att de önskade att eleverna endast skulle använda modersmålet på lektionerna och helst inte nyttja svenska eller några andra språk. Samtidigt visade observationerna av undervisningen att svenska ändå användes flitigt av både lärare och elever. Ganuza och Hedman hävdar dock att det rörde sig om en villkorad användning.¹³⁴ Användningen av svenska framställdes av lärarna som ett nödvändigt ont, snarare än som en resurs för lärande. Svenska var något som de kände att de var tvungna att använda för att försäkra sig om att alla elever oavsett nivå i modersmålet skulle kunna följa undervisningen.

¹³⁰ Jfr liknande resonemang i Wedin 2015.

¹³¹ Se t.ex. Duek 2017, Gruber 2007, Haglund 2005, Lindberg 2009, Norén 2015.

¹³² Ganuza och Hedman 2015, se även Ganuza och Hedman 2017b, 2018a.

¹³³ Jfr Creese och Blackledge 2010 avseende språkanvändningen i komplementära skolor i Storbritannien och Karrebaek och Ghandchi 2015 avseende modersmålsundervisning i farsi i Danmark.

¹³⁴ Ganuza och Hedman 2017b.

Under lektionerna observerades många gånger då eleverna fick tillsägelser för att de använde svenska i stället för modersmålet. De uppmanades ofta att hålla sig till modersmålet. Det förekom även att eleverna reglerade varandras språkanvändning.¹³⁵ I intervjuerna uttryckte modersmålslärarna att de såg lektionerna i modersmål som ett av få tillfällen då eleverna har möjlighet att använda modersmålet. De hävdade att svenskan tenderar att dominera i alla andra sammanhang i elevernas vardag. Därför ansåg de att modersmålets användning måste skyddas. De uttryckte rädsla inför vad som skulle ske med modersmålet om de lät eleverna obehindrat använda svenska även i detta skyddade rum. Enligt Ganuza och Hedman¹³⁶ var dock en önskad konsekvens av språkregleringen att eleverna drog sig för att prata på lektionerna. Man kan också fundera på vad det gör med elevernas språkliga självkänsla om deras språkanvändning ständigt utsätts för reglering, både i och utanför modersmålsundervisningen.¹³⁷

I vissa andra studier av ämnet modersmål¹³⁸ har man observerat en mer tillåtande inställning till användningen av flerspråkiga resurser. I den ovan nämnda studien av Stoewer och Musks undersökning¹³⁹ av modersmålsundervisning i engelska bad läraren visserligen oftast eleverna att översätta till engelska när de använde ord och uttryck på svenska, men de observerade inte några explicita tillsägelser. Svenska användes av läraren för att försäkra sig om att alla elever förstod innebörden av nya ord som introducerades och vid tvärspråkliga jämförelser mellan engelska och svenska.¹⁴⁰ En anledning till den mer avslappnade inställningen till elevernas användning av svenska, jämfört med lärarna i Ganuza och Hedmans studie, kan vara insikten om engelskans starka ställning i samhället och att eleverna uppfattades ha goda möjligheter att möta och använda engelska även utanför klassrummet.

Wedin, Straszer och Rosén¹⁴¹ observerade modersmålsundervisningen på en skola där det fanns flera lokalanställda modersmålslärare och där skolan aktivt arbetade med att legitimera användningen av flera språk än svenska. Den positiva inställningen till flerspråkighet avspeglades i skolans språkliga landskap och även i det faktum att det fanns

¹³⁵ Jfr Amir och Musk 2013.

¹³⁶ Ganuza och Hedman 2017b.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Reath Warren 2017, Stoewer 2018, Wedin et al. 2019 under granskning.

¹³⁹ Stoewer och Musk 2018.

¹⁴⁰ Detta sätt att använda svenska förekom även i Ganuza och Hedmans studie 2017b.

¹⁴¹ Wedin et al. 2019 under granskning.

särskilda klassrum avsedda för modersmålsundervisning. Under sina besök på lektionerna i modersmål observerade forskarna inte några tillsägelser när elever använde svenska eller engelska och de hörde inte heller lärarna explicit uppmana eleverna att hålla sig till modersmålet. Forskarna menar att skolans aktiva arbete med att legitimera flerspråkighet kan ha bidragit till att användningen av svenska inte uppfattades som ett starkt hot mot modersmålet. Med stöd i tidigare forskning om språk- och kulturundervisning i komplementära skolor i Storbritannien¹⁴² hävdar de också att det är först när elevernas olika språkliga resurser framställs som berikande snarare än som hot som de på allvar ges vidgade möjligheter att inta och utveckla sina språk- och identitetspositioner.

4.7.5 Brist på lämpliga läromedel

Bristen på lämpliga läromedel är ett återkommande tema i de undersökningar som behandlar modersmålsundervisning.¹⁴³ Modersmåls-lärare uttrycker att det är svårt att finna läromedel som passar de varierade målgrupper som läser ämnet modersmål. Att anskaffa läromedel från de länder där språket talas ses inte som en optimal lösning i och med att innehållet i dem sällan reflekterar de svenska elevernas erfarenheter och vardag. De är utformade för en annan pedagogisk kontext och i allmänhet anpassade för en mer omfattande undervisningstid.¹⁴⁴ Läromedel avsedda för en viss åldersgrupp i ursprungslandet passar inte heller samma åldersgrupp i Sverige, där eleverna inte har haft samma möjligheter att använda och utveckla språket. I modersmålsundervisningen kan det vara svårt för läraren att förklara och motivera för elever i årskurs 6 varför de ska arbeta med ett läromedel som i ursprungslandet är avsett för elever i årskurs 3. Den bristande tillgången på lämpliga läromedel leder till att många modersmålslärare upplever att de måste ägna mycket tid åt att leta

¹⁴² T.ex. Creese och Blackledge 2015.

¹⁴³ Cabau 2014, Ganuza och Hedman 2015, Hyltenstam och Tuomela 1996, Jonsson Lilja 1999, Kostoulas-Makrakis 1995, Sahaf 1994, Språkrådet 2014, Svensson och Torpsten 2013, Tuomela 2002, Walldoff 2017, Wigerfelt 2004.

¹⁴⁴ Jfr Tuomela 2002.

efter, skapa och anpassa texter och övningar till sina olika elevgrupper.¹⁴⁵ Det är något som kan upplevas särskilt utmanande för modersmållärare som är nya i yrket eller som saknar pedagogisk utbildning. Risken är att de lärarna i högre utsträckning använder tillgängliga läromedel utan att göra de anpassningar som behövs.¹⁴⁶

4.8 Forskning om modersmålsundervisningens inverkan på elevernas språkutveckling

I den tidigare genomgången av den internationella forskningen om flerspråkighet och utbildning framkom att den visat att tillgången till flerspråkig undervisning generellt är positiv för elevernas språk- och kunskapsutveckling.¹⁴⁷ Dessutom finns mycket forskning som visar att den initiala läs- och skrivinläringen underlättas när den sker på ett språk som eleven behärskar väl.¹⁴⁸ Det finns också starka belägg för att utvecklingen av läs- och skrivefärdigheter, liksom litteracitet i vidare bemärkelse, är starkt beroende av effektiv undervisning.¹⁴⁹ Särskilt viktig roll menar man att formell undervisning spelar för barns möjligheter att utveckla läs- och skrivefärdigheter i ett minoritetsspråk, där möjligheterna att möta och använda språket kan vara begränsade.¹⁵⁰ Det internationella forskningsunderlaget ligger också till grund för att man i Sverige förespråkar betydelsen av modersmålsundervisning. Samtidigt har hittills få studier genomförts där man har undersökt vilken roll eller effekt modersmålsundervisning, i den form och omfattning som är vanligast i Sverige, har för elevernas språk- och kunskapsutveckling. Ämnet modersmål såsom det organiseras och implementeras i Sverige är inte jämförbart i vare sig omfattning eller utförande med de omfattande tvåspråkiga utbildningsmodeller som var föremål för forskning i USA på 1980 och 1990-talet.¹⁵¹ Dessa skillnader gör att det inte nödvändigtvis går att på basis av denna forskning hävda att ämnet modersmål i Sverige

¹⁴⁵ Cabau-Lampa 2014, Ganuza och Hedman 2015, Hyltenstam och Tuomela 1996, Jonsson Lilja 1999, Kostoulas-Makrakis 1995, Sahaf 1994, Språkrådet 2014, Svensson och Torpsten 2013, Tuomela 2002, Walldoff 2017, Wigerfelt 2004.

¹⁴⁶ Jfr Tuomela 2002.

¹⁴⁷ García 2009, Cummins 2000, 2018, Lindholm-Leary och Borsato 2006, Thomas och Collier 1997.

¹⁴⁸ Cummins 1996, Thomas och Collier 1997, Carlisle och Beeman 2000.

¹⁴⁹ August och Shanahan 2008.

¹⁵⁰ García 2009.

¹⁵¹ Thomas och Collier 1997.

måste vara gynnsam och framgångsrik för elevernas språk- och kunskapsutveckling. Av samma anledning är det inte heller säkert att avsaknaden av olika typer av mätbara effekter för former av modersmålsundervisning eller tvåspråkig utbildning i andra nationella kontexter nödvändigtvis betyder att ämnet modersmål måste vara ineffektlös.

Ganuza och Hedman¹⁵² har undersökt sambandet mellan elevers deltagande i modersmålsundervisning och deras färdigheter avseende ordförråd och läsning på modersmålet. I studien ingick 120 somalisk-svensktalande elever i årskurs 1–6. De flesta av eleverna (94 av 120) hade deltagit i modersmålsundervisning i somaliska i flera år, men en mindre grupp elever (24 av 120) hade vid studiens genomförande antingen aldrig deltagit i modersmålsundervisning eller deltagit i mindre än ett år. I undersökningen var ett syfte att jämföra gruppernas behärskning av somaliska på ett antal bestämda mått, för att därigenom indirekt utforska om deltagande i modersmålsundervisning bidrar till modersmålets utveckling mer än om språket lärs in utan tillgång till formell undervisning. Deltagarna genomförde en rad tester av ordförråd och läsning på somaliska och på svenska, vid två skilda tillfällen. Testerna av ordförråd inkluderade mått av ordförrådets bredd (det vill säga hur många ord en individ kan i ett språk) och ordförrådets djup (hur mycket en individ kan om varje ord och om relationerna mellan ord). Lästesterna undersökte dels deltagarnas förmåga att avkoda enskilda ord och dels deras läsförståelse på meningsnivå. De flesta av studiens deltagare var födda i Sverige eller hade kommit till Sverige före fem års ålder. Endast tre barn hade påbörjat sin skolgång på något annat språk än svenska. Svenska var det dominerande skolspråket för alla deltagare. Många av deltagarna rapporterade att de använde övervägande somaliska hemma med sina föräldrar, men de flesta rapporterade att de använde både svenska och somaliska med syskon och övervägande svenska tillsammans med kompisar.¹⁵³ Alla deltagare kom från liknande socioekonomisk bakgrund. Det främsta skälet till att några valt att inte läsa ämnet modersmål var av organisatoriska skäl. I en av kommunerna där studien genomfördes erbjöds modersmålsundervisning endast på en

¹⁵² Ganuza och Hedman 2017a.

¹⁵³ Liknande generations- och situationsbunden språkanvändning rapporteras i många andra studier av minoritetsspråkens användning. Se t.ex. Boyd 1985, Obied 2009, Otterup 2006, Yamamoto 2001.

skola i kommunen. Några av barnen bodde relativt långt ifrån den skolan och valde av detta skäl bort modersmålsundervisningen.

I studien¹⁵⁴ 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). Jämförelsen visade att de som deltagit i modersmålsundervisning presterade genomgående bättre på de somaliska testerna. Skillnaderna var statistiskt signifikanta ($p < .01$). Störst skillnad mellan grupperna observerades avseende läsförståelse. Vid en mer sofistikerad statistisk analys av resultaten urskildes effekten av antalet år som eleverna deltagit i modersmålsundervisning (0–6 år) från effekten av flera andra faktorer som kan ha påverkat elevernas prestationer på de utförda testerna (kronologisk ålder, ålder då de ankom till Sverige, rapporterad språkanvändning inom familjen och rapporterad litteracitetsanvändning på somaliska). Analysen visade då att antalet år som eleverna deltagit i modersmålsundervisning bidrog med statistiskt säkerställt unikt förklaringsvärde för måttet av läsförståelse på somaliska. Det vill säga, ju flera år elever hade deltagit i modersmålsundervisning desto bättre presterade de på läsförståelsetestet på somaliska, oberoende av övriga faktorer. För ordförrådstesterna pekade resultaten i samma positiva riktning, men skillnaden var för liten för att nå statistisk signifikans.¹⁵⁵

I studien jämfördes deltagarnas resultat på modersmålet med deras resultat på samma mått på svenska. Analysen visade att det rådde ett positivt statistiskt samband mellan deltagarnas prestationer på de två språken. Sambandet var särskilt starkt avseende läsförståelse. Det vill säga, en deltagare som presterade bra på det somaliska läsförståelsetestet presterade i allmänhet även bra på läsförståelsetestet på svenska, likväl som på övriga mått.¹⁵⁶ I enlighet med tidigare forskning antyder resultaten därmed att deltagarnas färdigheter i det ena språket har ett samband med deras färdigheter i det andra språket.¹⁵⁷ Studien gav inga belägg för att stärkta färdigheter i modersmålet på något sätt skulle inverka negativt på deltagarnas

¹⁵⁴ Ganuza och Hedman 2017a.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Cummins 1978, Geva och Genesee 2006, Ordóñez et al. 2002, Sheng et al. 2006.

kunskaper i svenska – snarare tvärtom – vilket är i linje med annan forskning.¹⁵⁸

Ganuza och Hedman¹⁵⁹ testade även en mindre grupp elever (46 av de ursprungligen 120 eleverna) vid två olika tillfällen, med ett års mellanrum, för att undersöka utvecklingen av deras ordförråd och läsning på modersmålet över tid. En jämförelse gjordes med hur samma elever utvecklades på samma mått på svenska. Samtliga elever som ingick i delstudien hade deltagit i modersmålsundervisning i flera år. En jämförelse av elevernas prestationer på svenska vid det första och det andra testtillfället visade en tydlig progression i elevernas språkutveckling, avseende både ordförråd och läsning. Skillnaden var statistiskt signifikant för alla måtten. En jämförelse av samma elevers prestation på somaliska vid det första och det andra testtillfället pekade i samma riktning. Det vill säga, eleverna presterade något bättre vid det andra testtillfället jämfört med det första, men i de flesta fall nådde inte skillnaderna statistisk signifikans. Forskarna hävdade därmed att ett år var otillräckligt lång tid för att skönja en tydlig progression i elevernas språkutveckling på modersmålet, men samtidigt fullt tillräckligt för att urskilja en progression i deras svenska. Skillnaden mellan språken, till fördel för svenska, är föga förvånande med tanke på att deltagarna exponerades för svenska i mycket högre omfattning än modersmålet, särskilt i skolan. En jämförelse av resultaten för elever i årskurs 4–6 med resultaten för elever i årskurs 1–3 visade att de äldre eleverna presterade genomgående bättre än de yngre eleverna, både på modersmålet och på svenska. Detta menar forskarna antyder att en progression ändå sker i elevernas färdigheter på modersmålet över tid. Jämförelsen av resultaten för de yngre och de äldre eleverna visade dessutom att obalansen mellan språken, till fördel för svenskan, ökade över tid. De äldre eleverna uppvisade ett större glapp mellan sina språk jämfört med de yngre eleverna, särskilt avseende ordförråd.

Sammanfattningsvis menar Ganuza och Hedman att undersökningens resultat är uppmuntrande eftersom de visar att även en begränsad utbildningsinsats i form av veckovis modersmålsundervisning verkar ha gynnsam inverkan på elevernas utveckling av modersmålet. Samtidigt menar de att undersökningen behöver följas upp av ytterligare forskning och inkludera flera olika språk som

¹⁵⁸ Ibid., se även Bylund, Abrahamsson och Hyltenstam 2012, Norrman och Bylund 2016.

¹⁵⁹ Ganuza och Hedman 2017a.

undervisas genom ämnet modersmål. De somalisk–svensktalande eleverna i studien hade alla goda möjligheter att använda modersmålet i sin vardag, både i och utanför skolan. Deras kontakt med språket begränsades inte enbart till modersmålsundervisningen eller till kommunikation med ett fåtal individer, vilket kan vara fallet för elever som talar andra modersmål.

I Walldoffs¹⁶⁰ avhandling undersöktes relationen mellan antalet år som eleverna hade deltagit i modersmålsundervisning i arabiska och deras behärskning av skriven modern standardarabiska. Som nämnts tidigare är det kännetecknande för arabiska att det råder stor skillnad mellan talad och skriven arabiska och även stora skillnader mellan olika talade dialekter. En elev med ursprung i Irak förstår därför inte nödvändigtvis den arabiska som talas av en elev med ursprung i Marocko och vice versa. Den moderna standardarabiskan ligger till grund för skriven arabiska och de allra flesta arabisktalande personer lär sig denna form av arabiska främst genom undervisning. Enligt Walldoff är det den moderna standardarabiskan som lärs ut och är i fokus för modersmålsundervisningen i arabiska i Sverige.¹⁶¹ Enligt Walldoff har tidigare forskning visat att läs- och skrivutvecklingen på arabiska tenderar att gå långsammare och ta längre tid att automatiseras än läs- och skrivutveckling på språk med grund i det latinska alfabetet. Detta menar hon är en försvårande omständighet för modersmålsundervisningen i arabiska. I Walldoffs undersökning ingick 26 elever i årskurs 8 som vid studiens genomförande deltog i modersmålsundervisning i arabiska. Ungefär hälften av dem var födda i Sverige medan övriga hade varit i Sverige olika länge. Med tanke på att det rör sig om så pass få elever, som dessutom varierade mycket sinsemellan avseende flera viktiga bakgrundsfaktorer, är det svårt att dra några generella slutsatser utifrån undersökningen, men resultaten är ändå relevanta att belysa och diskutera. Forskaren lät eleverna översätta en kort text från svenska till arabiska för att undersöka deras behärskning av skriven arabiska. Walldoff studerade texternas läsbarhet, huruvida eleverna kunde forma korrekta bokstäver och bindningar mellan bokstäverna, hur många stavfel de producerade, hur nära de förhöll sig till den ursprungliga texten och hur de använde vissa specifika grammatiska konstruktioner som skiljer sig mycket åt mellan tal- och skriftspråklig arabiska.

¹⁶⁰ Walldoff 2017.

¹⁶¹ Se även Avery 2011, Dávila 2017a, Reath Warren 2017.

Generellt uppvisade eleverna stor variation och spridning. Medan några elever visade prov på hög behärskning av modern skriven standardarabiska skrev andra knappt läsbara texter, trots att de deltagit i modersmålsundervisning i flera år. Walldoff fann inte något statistiskt signifikant samband mellan antalet år som eleverna deltagit i modersmålsundervisning och deras olika behärskning av modern standardarabiska. I bakgrundsinformationerna som samlades in om eleverna framkom att drygt hälften av dem även deltog i olika former av undervisning i arabiska i komplementära skolor. Med undantag för en elev uppvisade just dessa elever jämförelsevis jämn och hög behärskning av modern skriven standardarabiska, medan övriga varierade mer sinsemellan. Walldoff drar därför slutsatsen att det verkar gynnsamt för eleverna att delta i undervisning i arabiska både i och utanför den ordinarie skolan.¹⁶² Walldoff är kritisk till att kursplanen i ämnet modersmål inte tar hänsyn till de olika förutsättningar som råder för olika språk som undervisas i ämnet. Hon menar att kursplanen borde inkludera en förståelse för att det i ett språk som arabiska råder stora dialektala skillnader och särskilt stora skillnader mellan tal- och skriftspråk. Skriftspråket skiljer sig också mycket från det som eleverna är bekanta med från undervisningen på svenska. Walldoff menar att ett språk som arabiska därför drabbas särskilt hårt av den mycket begränsade undervisningstiden för ämnet modersmål.

I en studie av Bylund och Díaz¹⁶³ undersöktes också möjliga effekter av deltagande i modersmålsundervisning. Studien fokuserade spansk-svensktalande gymnasieelevers grammatiska kompetens i spanska, vilket undersöktes med hjälp av två olika tester. I studien ingick 54 deltagare, som alla hade deltagit i modersmålsundervisning i spanska i flera år. Till följd av en organisatorisk miss blev cirka hälften av deltagarna tvungna att sluta läsa ämnet modersmål inför det sista året i gymnasieskolan. Övriga kunde fortsätta läsa ämnet som förut. Vid undersökningens genomförande var det därmed endast cirka 10 månaders undervisningstid som skilde grupperna åt. Undersökningens resultat visade att de elever som fortsatte delta i modersmålsundervisningen i spanska presterade signifikant bättre på de grammatiska testerna än de elever som inte längre deltog i undervisningen. Bylund och Díaz drog slutsatsen att resultaten kan tolkas

¹⁶² Walldoff 2017, se även György-Ullholm 2004 avseende ungerska.

¹⁶³ Bylund och Díaz 2012.

som att modersmålsundervisningen bidrog till att stärka elevernas grammatiska kunskaper i spanska¹⁶⁴, men att undervisningens effekter måste vara tämligen kortvariga i och med att den grupp elever som slutat med modersmålsundervisningen i spanska mindre än ett år tidigare redan presterade sämre grammatiskt än de som fortsatt med undervisningen. Det skulle man kunna ta som belägg för att elever behöver få kontinuerligt stöd genom hela sin skolgång att upprätthålla och utveckla kunskaperna i modersmålet.¹⁶⁵

Forskningen om modersmålsundervisningens effekter i andra europeiska kontexter visar motstridiga resultat. I Århus i Danmark genomfördes en interventionsstudie¹⁶⁶ genom vilken man under en kortare period införde en särskild satsning på modersmålsundervisning i arabiska, turkiska och somaliska för elever i årskurs 1. Syftet var att undersöka om det skulle ha positiva inverkan på elevernas behärskning av modersmålet, på deras behärskning av danska och på deras övergripande trivsel och motivation i skolan. Interventionen omfattade tre timmar modersmålsundervisning i veckan under 32 veckor. Sammanlagt deltog elever från 34 olika skolor, men endast i 17 av skolorna fick eleverna ta del av den särskilda satsningen på modersmålsundervisning. Samtliga skolor hade en liknande elevsammansättning. Till projektet rekryterades modersmåls lärare som skulle ha lämplig utbildningsbakgrund. De fick också viss handledning från forskarna och material att utgå ifrån. Ursprungligen var tanken att all modersmålsundervisning skulle ske utanför den ordinarie undervisningstiden, för att inte minska elevernas undervisning i andra ämnen. I slutänden visade det sig dock att man på vissa skolor inte följde rekommendationen utan lät elever delta i modersmålsundervisningen i stället för annan undervisning. Olika skolor och lärare varierade också i vilken utsträckning de följde den studiehandledning och det material som forskargruppen hade tagit fram för studiens syften. Dessa olika omständigheter kan därmed ha påverkat studiens utfall.

De övergripande resultaten visade att interventionen fick viss positiv inverkan på de arabisktalande elevernas språkliga kompetenser i arabiska och även för deras upplevda trivsel i skolan. De barn

¹⁶⁴ Montrul och Bowles 2017 och Potowski et al. 2009 drar liknande slutsatser avseende modersmålsundervisningens betydelse för den grammatiska utvecklingen i spanska utifrån studier genomförda i USA.

¹⁶⁵ Jfr Ganuza och Hedman 2018b.

¹⁶⁶ Andersen et al. 2017.

som hade fått den särskilda satsningen med extra modersmålsundervisning i arabiska presterade något bättre på de tester som utfördes på arabiska jämfört med de arabisktalande barn som gick i skolor som inte fick ta del av det särskilda stödet. Man fann dock inte någon motsvarande effekt för de turkisk- och somalisktalande eleverna som ingick i studien. Undersökningen visade inte några belägg för att interventionen bidrog till positiv inverkan på elevernas danska, men å andra sidan inte heller någon negativ inverkan.

Även i Belgien genomfördes en interventionsstudie som syftade till att undersöka möjliga effekter av att introducera elever till flerspråkiga undervisningsstrategier i de tidiga skolåren.¹⁶⁷ Interventionen genomfördes i en kontext där de flesta starkt förespråkar enspråkig undervisning på nederländska, trots att en växande andel elever är flerspråkiga. I interventionen deltog sammanlagt fyra skolor, i vilka man under två år implementerade flerspråkiga undervisningsstrategier. Forskargruppen introducerade skolans lärare till hur man kan arbeta för att synliggöra och värdesätta elevernas flerspråkiga kompetenser i undervisningen och nyttja dem som didaktisk resurs i skolarbetet. I två av de fyra skolorna infördes dessutom en undervisningskomponent som inkluderade initial läs- och skrivundervisning på turkiska för elever i årskurs 1–2 med turkiskt ursprung. Bland eleverna fanns både nyanlända elever och elever som vuxit upp i Belgien till turkisktalande föräldrar. Några månader in i interventionen introducerades samma elever även till läs- och skrivundervisning på 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, men den hade inte heller någon negativ effekt.¹⁶⁸ På grund av ett för litet elevunderlag kunde inte statistiska jämförelser göras avseende vad som skedde

¹⁶⁷ Inom ramen för forskningsprojektet Home Language in Education (HiLE-projektet, 2009–2012). Se bland annat Slembrouck et al. 2018.

¹⁶⁸ Ibid., jfr Andersen et al. 2017.

med elevernas färdigheter i turkiska. Generellt ställde sig forskargruppen kritisk till om det korta tidsspannet på endast två år var tillräckligt för att kunna urskilja några positiva effekter av interventionen, i synnerhet som man vet att språkinläring är en långsam process och att individer varierar mycket sinsemellan i hur snabbt de utvecklar sina språk.¹⁶⁹ De ifrågasatte också om de standardiserade enspråkiga testerna som användes för att mäta språkutvecklingen på nederländska var lämpliga för att mäta elevernas flerspråkiga kompetens, i och med att de endast tillät dem att använda ett av sina språk. Med grund i de intervjuer som genomfördes med lärare och elever som ingick i interventionen och utifrån de observationer och inspelningar som gjordes av undervisningen hävdade forskarna att en effekt av interventionen var att elever och lärare blev märkbart mer positivt inställda till flerspråkighet. Dessutom menade de att lärarna utvecklade sina undervisningsstrategier på ett sätt som bidrog till att göra eleverna mer språkligt medvetna. De lärare som genomförde satsningen läs- och skrivundervisningen på turkiska upplevde att barnens turkiska stärktes märkbart under projektets gång, bland annat genom att de använde ett mer utvecklat ordförråd på turkiska än tidigare och uppvisade större kännedom om standard-turkiska.

4.9 Forskning om ämnet modersmåls roll för elevers skolresultat

Som nämnts tidigare har modersmålsundervisningen successivt kommit att diskuteras allt oftare på basis av om den kan visas ha positiva konsekvenser för elevernas utveckling av majoritetsspråket och/eller om den kan bidra till att stärka elevernas lärande i andra ämnen.¹⁷⁰

I en rapport från Skolverket¹⁷¹ undersöktes eventuella samband mellan elevers deltagande i modersmålsundervisning och deras skolresultat. I rapporten framkom att de elever som var berättigade till modersmålsundervisning och deltog i undervisningen i grundskolan fick högre betygsgenomsnitt i slutet av årskurs 9 jämfört med elever som var berättigade till modersmålsundervisning men valde att inte

¹⁶⁹ Slembrouck et al. 2018.

¹⁷⁰ T.ex. Duek 2017, Ganuza och Hedman 2018a, Salö et al. 2018, se även Daugaard 2015 om Danmark.

¹⁷¹ Skolverket 2008.

delta i undervisningen. Rapporten visade också att elevernas betyg stärktes med antalet år som de deltog i undervisningen; det vill säga elever som hade deltagit i modersmålsundervisning genom hela grundskolan fick genomsnittligt högre betyg än de elever som deltagit i färre antal år. Resultaten påminner om de resultat som Margaret Hill¹⁷² fann på 1990-talet, som visade på ”en samvariation mellan tidig och varaktig hemspråksträning/hemspråksundervisning och goda betyg i årskurs 9”. Hill fann även att de ungdomar som rapporterade att de hade deltagit i modersmålsundervisning under hela sin skolgång utan avbrott upplevde ett större självförtroende avseende sin behärskning av svenska. I en senare undersökning av Mehlbye med flera¹⁷³ fann de ett säkerställt positivt statistiskt samband mellan elevers deltagande i modersmålsundervisning och deras betyg på de nationella proven i svenska/svenska som andraspråk och matematik i årskurs 9. Samtidigt finns några studier¹⁷⁴ vars resultat visat att deltagande i modersmålsundervisning inte påverkade elevernas skolframgång, i vare sig positiv eller negativ riktning.

Gemensamt för de rapporter och undersökningar som har visat positiva samband mellan skolframgång och deltagande i modersmålsundervisning är att de inte alls har undersökt eller diskuterat vilka färdigheter i modersmålet eller vilka delar av modersmålsundervisningen som möjligtvis kan bidra till att stärka elevernas resultat. I studierna har man inte heller kunnat kontrollera att det inte var andra bakgrundsfaktorer snarare än deltagande i modersmålsundervisning som främst bidrog till de högre skolprestationerna. En möjlig invändning är dessutom att det kanske inte är innehållet i modersmålsundervisningen som kan bidra till att stärka elevernas skolresultat, utan snarare att den utökade undervisningstiden i sig, oavsett innehåll, utgör en positiv faktor.

I en nyligen publicerad artikel föreslår Ganuza och Hedman¹⁷⁵ att en god läsförståelseförmåga på modersmålet skulle kunna vara en variabel som bidrar till att stärka vissa flerspråkiga elevers skolframgång. Läsnings- och läsförståelse övas dessutom flitigt i modersmålsundervisningen.¹⁷⁶ I och med att deras tidigare studie visat att deltagande i

¹⁷² Hill 1996.

¹⁷³ Mehlbye et al. 2011.

¹⁷⁴ Elmeroth 1997, Löfgren 1991, Fredriksson 2002, se översikt i Hyltenstam och Milani 2012.

¹⁷⁵ Ganuza och Hedman 2018a.

¹⁷⁶ Se t.ex. Ganuza och Hedman 2015, 2017a.

modersmålsundervisning positivt bidrog till somalisk-svensktalande elevers läsförståelseförmåga på modersmålet¹⁷⁷ ville Ganuza och Hedman¹⁷⁸ även utforska relationen mellan elevernas läsförståelse på modersmålet och deras skolresultat. De genomförde en delstudie med 36 av de somalisk-svensktalande eleverna från den föregående studien. De gick alla på samma skola och hade alla deltagit i skolans modersmålsundervisning i somaliska i flera år, de flesta ända sedan förskoleklassen. I studien undersöktes sambandet mellan elevernas resultat på testerna av läsförståelse på somaliska respektive på svenska, vilka genomfördes när eleverna gick i årskurs 4 eller 5, och deras betyg i ämnena modersmål, svenska som andraspråk och matematik i slutet av årskurs 6 eller 7. I studien undersöktes också sambandet mellan elevernas läsförståelse och deras totala betygspoäng från 14 olika ämnen. Resultaten visade att det fanns ett statistiskt signifikant positivt samband mellan elevernas resultat på läsförståelsetestet på somaliska och samtliga av de utvalda betygsmåtten. Det fanns även ett statistiskt signifikant samband mellan deras resultat på det svenska läsförståelsetestet och deras betyg i svenska som andraspråk och matematik, men inte med deras betyg i modersmål eller med deras totala betygspoäng.

Sammanfattningsvis hävdar Ganuza och Hedman därför att elevernas läsförståelse på modersmålet i årskurs 4 eller 5 gav en bättre prognos på deras övergripande skolresultat i årskurs 6 eller 7 än deras läsförståelse på svenska i samma ålder.¹⁷⁹ Det senare är anmärkningsvärt i och med att samtliga elever var uppvuxna i Sverige och hade gått hela sin skolgång på svenska. Viktigt att påpeka är att studien inte inkluderade någon direkt jämförelse mellan deltagande i modersmålsundervisning och elevernas skolresultat. Det som undersöktes var alltså sambandet mellan elevernas läsförståelse och deras skolresultat. Men mot bakgrund av tidigare och aktuell forskning argumenterar Ganuza och Hedman¹⁸⁰ ändå för att ökad läsförståelseförmåga på modersmålet, vilket utgör en viktig komponent i modersmålsundervisningen¹⁸¹, kan vara en faktor som har bidragit till de tidigare positiva

¹⁷⁷ Ganuza och Hedman 2017a.

¹⁷⁸ Ganuza och Hedman 2018a.

¹⁷⁹ Ibid. 33 av 36 eleverna var födda i Sverige. Övriga fyra hade anlänt till Sverige före fyra års ålder.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Ganuza och Hedman 2015.

samband som man har funnit mellan deltagande i modersmålsundervisning och elevers skolresultat i tidigare studier. Som Hyldenstam och Tuomela¹⁸² påpekat tidigare är det troligt att modersmålet och modersmålsundervisningen spelar olika stark roll för olika elever, med tanke på att de har så pass varierande kunskaper i modersmålet och i svenska. Som diskuterats tidigare är modersmålet för många elever som läser ämnet modersmål inte det starkare språket eller det språk som de använder mest. För många är svenska det språk som främst används för att inhämta nya ämneskunskaper. Om önskan är att även modersmålet ska kunna fungera som ett viktigt verktyg för kunskapsinhämtning krävs det att eleverna ges goda förutsättningar att utveckla modersmålet till en hög nivå, att de får tillgång till en bred repertoar av olika sätt att använda språket och ges möjligheter att utveckla goda läs- och skrivfärdigheter i språket.¹⁸³

För att komplettera den bild som har framträtt i forskningen och för att svara på uppdraget som getts i direktivet, har utredningen med hjälp av statistik från SCB och Skolverket genomfört egna analyser om samband mellan deltagande i modersmålsundervisning och elevernas studieresultat. Resultaten redovisas i betänkandets kapitel 9.

4.10 **Forskning om elevers och föräldrars syn på modersmålsundervisningen**

Det är väl känt att det krävs stor ansträngning och engagemang för att ett språk i en minoritetsspråkssammanhang ska fortsätta användas och utvecklas och överföras över flera generationer. Unga talares behärskning av språket påverkas av en rad faktorer. I en studie av somalisk-svensktalande högstadieungdomars användning av och inställning till sina olika språk betonade ungdomarna att det var av stor vikt för dem att behärska och fortsätta använda somaliska i Sverige.¹⁸⁴ De uttryckte det som sin ”moraliska plikt” att kunna föra vidare somaliskan till kommande generationer.¹⁸⁵ Bristande kunskaper i somaliska hos jämnåriga kamrater och släktingar skildrades därför som något skamligt och generande. I det sammanhanget framhöll

¹⁸² Hyldenstam och Tuomela 1996.

¹⁸³ Jfr Lainio 2013.

¹⁸⁴ Palm et al. 2019.

¹⁸⁵ Jfr Leeman et al. 2011.

ungdomarna modersmålsundervisningen som en värdefull resurs, i synnerhet för att utveckla läs- och skrivkunskaper på modersmålet.¹⁸⁶ Ändå uttryckte ungdomarna inte några önskemål om ökad användning av somaliska i utbildningen. De var nöjda med skolans veckovisa modersmålsundervisning. I ungdomarnas utsagor var det tydligt att svenska, och även engelska, tillskrevs ett högre värde för framtida utbildnings- och arbetsmöjligheter än somaliska. Medan svenska och engelska beskrevs som resurser för att lära sig nya ämneskunskaper och nå skolframgång, tillskrevs somaliska främst ett värde för möjligheten att kunna positionera sig som "äkt somalier" och för att kunna upprätthålla personliga relationer.¹⁸⁷ Trots att ungdomarna värdesatte somaliska och undervisning i somaliska tenderade de alltså samtidigt att reproducera en språklig hierarki där somaliskan värderades lägre än svenska och engelska. Somaliska tillskrevs ett värde för den enskilda individen, men sågs inte som en tillgång för samhället i stort.¹⁸⁸

I en studie av Dávila¹⁸⁹, i vilken hon intervjuade åtta arabisk- och somalisktalande elever i åldrarna 11–13, framkom också att eleverna var övergripande positiva till modersmålsundervisning och den möjlighet den gav dem att utveckla sina "hemspråk". Även dessa elever framhöll dock modersmålets värde främst för sin personliga utveckling – de ansåg att språket var viktigt för att bibehålla goda relationer till familjen och för att bevara banden till sitt ursprung.

Liknande mönster finns även i en avhandling av Boglárka Straszer¹⁹⁰ som bland annat undersökte vilken roll 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 för deras fortsatta användning av språket och för möjligheten att utveckla en flerspråkig identitet. Men även om de flesta var positiva till modersmålsundervisningen i sig, var alla inte nöjda med den undervisning som de själva fått, bland annat på grund av bristande innehåll eller låg effektivitet.¹⁹¹

¹⁸⁶ Se även Duek 2017, Bomström Aho 2018.

¹⁸⁷ Palm et al. 2019.

¹⁸⁸ Jfr Slembrouck et al. 2018.

¹⁸⁹ Dávila 2017a.

¹⁹⁰ Straszer 2011.

¹⁹¹ Jfr Hill 1996, Sahaf 1994.

Flera studier¹⁹² har visat att en stödjande skolmiljö med en uttalat positiv inställning till modersmålsundervisning kan bidra till att eleverna väljer att ansöka om ämnet och fortsätter att läsa det genom hela sin skolgång. Dessutom visar forskningen att familjens inställning till modersmålet och till modersmålsundervisningen spelar roll för barnets motivation att investera i språket och delta i modersmålsundervisning.¹⁹³ I en intervjustudie av Hill¹⁹⁴ som genomfördes i mitten av 1990-talet framkom att de gymnasieelever som valde att delta i modersmålsundervisning under hela sin skoltid utan avbrott generellt var mer positivt inställda till modersmålet jämfört med de elever som inte ansökte om modersmålsundervisning eller som valde att göra avbrott i sina studier. I deras familjer tillskrevs också modersmålet ett högt värde.

I Dávila¹⁹⁵ studie intervjuades en grupp arabisk- och somalisktalande elever i två olika förberedelseklasser. I intervjuerna framkom att ingen av dem hade valt att ansöka om modersmålsundervisning. När elevernas lärare vid ett tillfälle frågade varför gav eleverna varierande skäl. Några nämnde dock att de inte ansåg sig i behov av undervisning i modersmålet eftersom de redan kände sig tillräckligt kompetenta i det. Vissa ansåg därför att tiden hellre kunde ägnas åt att lära sig bättre svenska. Barnens uttalanden påminner om de uttalanden som gjordes av vissa lärare i en avhandling av Duek¹⁹⁶ avseende samspel och villkor för litteracitet bland nyanlända elever i skolans tidiga år. Vissa av de lärare som undervisade de nyanlända eleverna uttryckte att de såg modersmålsundervisningen som en värdefull resurs främst för att stödja språkutvecklingen hos barn som upplevdes ha svårigheter med antingen modersmålet eller med svenska. För övriga barn såg inte lärarna samma behov av en särskild utbildningsinsats för att stödja deras användning och utveckling av modersmålet.

Som nämnts tidigare genomförde Språkrådet¹⁹⁷ en undersökning om modersmålsundervisning. Undersökningen inkluderade en enkät som skickades till föräldrar till barn i grundskolan med finska, persiska och somaliska som modersmål. Enkäten besvarades av cirka 200 föräldrar, vilket var en svarsfrekvens på cirka 30 procent. Språkrådet

¹⁹² Otterup 2006, Palm et al. 2019.

¹⁹³ Se t.ex. Hill 1996, Mattheoudakis et al. 2017.

¹⁹⁴ Hill 1996.

¹⁹⁵ Dávila 2017b.

¹⁹⁶ Duek 2017, jfr Nilsson 2015.

¹⁹⁷ Språkrådet 2014.

konstaterade att föräldrar till barn som deltog i modersmålsundervisning var mer benägna att besvara enkäten än föräldrar till barn som av olika skäl valt att inte delta. Övergripande visade svaren att föräldrarna tillskrev modersmålsundervisningen relativt stor betydelse för barnens utveckling av modersmålet och även en viktig roll för deras möjlighet att utveckla en flerkulturell identitet. Majoriteten trodde inte att ämnet påverkade elevernas utveckling av svenska eller deras prestationer i övriga skolämnen, i vare sig positiv eller negativ riktning. De somalisktalande föräldrarna trodde dock det i något högre grad än övriga föräldrar. Svaren visade att när föräldrarna besvarade frågor om modersmålets nytta framhöll de främst värden som faller inom den privata sfären, medan det tillskrevs lägre betydelse för barnens framtida utbildnings- och yrkesliv.¹⁹⁸ Deras svar påminde alltså om elevernas svar i andra studier. Genom enkät-svaren från kommunerna framkom att ett skäl till att vissa föräldrar väljer bort ämnet modersmål är att de tror att den kan inverka negativt på elevernas utveckling av svenska.¹⁹⁹ Denna uppfattning återspeglades inte i föräldraenkäten, men vittnar ändå om vikten av att föräldrar och elever nås av tillräcklig information om fördelarna med deltagande i modersmålsundervisning.

Utredningen återkommer i betänkandets kapitel 6 till dessa frågor som en del av diskussioner om faktorer som påverkar elevernas deltagande i ämnet modersmål.

4.11 Studiehandledning på modersmålet

Forskningen om studiehandledning på modersmålet i Sverige är fortfarande begränsad till ett fåtal studier²⁰⁰, även om forskningsintresset ökat de senaste åren.²⁰¹ Samtliga studier som genomförts hittills är småskaliga intervju- och observationsstudier som fokuserat lärares och elevers uppfattningar om studiehandledningen, studiehandledarens yrkesroll eller studiehandledningens begränsningar. Endast Reath

¹⁹⁸ Jfr Duek 2017, Lainio 2013.

¹⁹⁹ Språkrådet 2014.

²⁰⁰ Avery 2017b, Dávila 2017b, Nilsson Folke 2015, Reath Warren 2016, 2017, Rosén 2018, Rosén et al. 2017, Dávila och Bunar 2019 under granskning, se även Engblom och Fallberg 2018.

²⁰¹ I Vetenskapsrådets forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan kommenterade Bunar 2010 avsaknaden av svenska studier med fokus på studiehandledning på modersmålet.

Warren²⁰² diskuterar mer i detalj studiehandledningens innehåll och utförande.²⁰³

Tanken bakom att erbjuda nyanlända elever studiehandledning på modersmålet grundar sig i den forskning som visat att elevers kunskapsutveckling gynnas av att de begrepp som används i skolans ämnesundervisning befästs både på elevens modersmål och på svenska.²⁰⁴ Studiehandledning kan enligt gällande styrdokument ges på ett annat språk än elevens modersmål, om elevens starkaste skol-språk är ett annat språk.²⁰⁵ Vissa forskare²⁰⁶ menar att de formuleringar som finns kring studiehandledning på modersmålet i styrdokumentet genomsyras av ett underliggande "bristperspektiv", i och med att de anger att studiehandledningens syfte är att kompensera för de nyanlända elevernas bristande kunskaper i svenska. Trots att stödåtgärden möjliggör och är tänkt att inkludera användningen av flera språk utmanar den därmed aldrig den enspråkiga norm som dominerar utbildningen.²⁰⁷ Stödet ges endast tills dess att eleven uppfattas ha tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna följa den ordinarie enspråkiga ämnesundervisningen.²⁰⁸

Såväl forskningen som de olika granskningar som genomförts av Skolinspektionen²⁰⁹ visar att tillgången till, omfattningen på och utformningen av studiehandledning på modersmålet varierar stort i olika delar av landet och på olika skolor. Den stora variationen i stödåtgärdens implementering försvårar jämförelser mellan olika skolor och mellan olika undersökningar. Det befintliga forskningsunderlaget indikerar dock att såväl elever som lärare uppfattar studiehandledningen som positiv och anser att den underlättar elevernas kunskapsinhämtning, trots att många är missnöjda med dess organisation och omfattning.²¹⁰ Några av de brister som nämns både i forskningen och i Skolinspektionens granskningsrapporter är att många elever inte erbjuds studiehandledning trots behov, att studiehandledningen inte erbjuds

²⁰² Reath Warren 2016, se även vissa inslag i Rosén et al. 2017 och i Rosén 2018.

²⁰³ Se också Dewilde 2013 som beskriver studiehandledning i en norsk skolkontext.

²⁰⁴ T.ex. Cummins 2000, 2018, García 2009, Lindholm-Leary och Borsato 2006, Thomas och Collier 1997.

²⁰⁵ 5 kap. 4 § skolförordningen.

²⁰⁶ Rosén et al. 2019 under granskning, se även Rosén 2018.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Se även Nilsson Folke 2015, Reath Warren 2017.

²⁰⁹ Skolinspektionen 2009b, 2010, 2014, 2017.

²¹⁰ Avery 2017b, Dávila 2017b, 2018, Engblom och Fallberg 2018, Nilsson Folke 2015, Reath Warren 2016, 2017, Rosén 2018, Rosén et al. 2017.

i tillräcklig omfattning, att implementeringen av stödåtgärden varierar för mycket mellan olika skolor och lärare, att uppdragets syfte och omfattning är otydligt formulerat och att det är svårt att rekrytera tillräckligt många studiehandledare med lämplig kompetens. Det senare försvåras dessutom av studiehandledarnas ofta osäkra arbetsförhållanden samt av avsaknaden av en adekvat utbildning för att förbereda dem för uppdraget.

Flera studier²¹¹ vittnar om att kommunikationen och samarbetet mellan studiehandledare och övriga lärare inte alltid fungerar optimalt och att många studiehandledare upplever att de har begränsad makt och inflytande över studiehandledningens schemaläggning, omfattning, innehåll och utförande. Studiehandledarna uppfattar att det är svårt att bedriva en tillfredsställande handledning utan tillräcklig information från ämneslärarna om elevernas bakgrund och behov och utan tillräckligt underlag för att kunna förbereda sig ämnesmässigt. Skolinspektionens granskning²¹² pekar på att samarbetet mellan studiehandledare och övriga lärare underlättas när studiehandledarna är anställda lokalt på en skola jämfört med när de är centralt anställda av kommunen och har uppdrag på många olika skolor.²¹³

I en studie genomförd av Helen Avery²¹⁴ fanns vissa oenigheter mellan klasslärare och studiehandledare angående studiehandledningens syfte och vad den borde innehålla. Klasslärarna betonade att det till stor del rör sig om översättning till och från modersmålet och att studiehandledarens roll är att förtydliga centrala begrepp. Studiehandledarna uppfattade sitt uppdrag som mycket mer omfattande. Utifrån intervjuer med klasslärare och studiehandledare drog Avery slutsatsen att de studiehandledare som saknade utbildning i de ämnen som de skulle studiehandleda i upplevde att de var mycket beroende av klasslärarnas genomgångar och av de läroböcker som användes. De hade större behov av tid för förberedelser och svårare att improvisera i handledningssituationen än de studiehandledare som var bättre insatta i ämnesinnehållet och kunde förhålla sig mer självständigt till det och anpassa sina förklaringar bättre till elevernas frågor.²¹⁵

²¹¹ Avery 2017b, Rosén et al. 2019 under granskning.

²¹² Skolinspektionen 2017.

²¹³ Se även Rosén 2018, jfr med liknande resonemang avseende lärare som undervisar i ämnet modersmål.

²¹⁴ 2017b, jfr Avery 2016.

²¹⁵ Se även Dewilde 2013.

Rosén²¹⁶ beskriver studiehandledarens uppdrag snarare som ”en balansgång mellan översättning, stöttning och undervisning”. Gemen- samt i flera av de studier som gjorts är att studiehandledarna upplever att andra lärare sällan ser dem som fullvärdiga lärarkollegor.²¹⁷ Konsekvensen av det blir att studiehandledarna sällan tillåts ta egna initia- tiv. Oftast upplever de att de blir tillsagda av andra lärare *hur* de ska arbeta och *vad* de ska arbeta med.²¹⁸ Dessutom måste de själva vara drivande i kontakten med lärarna för att få den information om elever och ämnesinnehåll som de behöver för att kunna utföra sitt arbete.²¹⁹

Nilsson Folke²²⁰ hävdade utifrån studier av nyanlända elevers övergång från förberedande till ordinarie undervisning att studie- handledningen ofta fungerade bättre och var mer omfattande i för- beredelseklasserna eller språkinstruktionen jämfört med i den ordinarie utbildningen. I förberedelseklasserna kunde studiehand- ledarna ofta närvara vid och delta i ämnesundervisningen oftare och under längre perioder, vilket även ledde till att de inbjöds att sam- planera viss undervisning med klasslärarna. När eleverna övergick till ordinarie klasser tenderade studiehandledningen i stället att begrän- sas till 1–2 timmar i veckan, trots att eleverna då var i ännu större behov av studiehandledning för att kunna följa undervisningen.

I en studie av Davíla och Bunar²²¹, som bygger på intervjuer med 20 studiehandledare, bekräftas de ovannämnda svårigheter studie- handledare upplever när det gäller samarbete med ämneslärarna. Studien pekar i synnerhet på den oklara rollbeskrivning yrket brottas med. De intervjuade lärarna uppger att de av sina kollegor upplevs som alltifrån modersmålslärare till kulturella broar mellan hemmet och skolan. För att stödåtgärden ska utvecklas krävs det enligt Davíla och Bunar att: all personal får utbildning om vad studiehand- ledning är och vad studiehandledarnas uppdrag är; skolor måste tillhandahålla en klar struktur för samverkan mellan ämneslärare och studiehandledare; studiehandledare behöver tid, resurser och upp- skattning för sitt arbete; studiehandledare måste omfattas av kom- petensutvecklingsinsatser.

²¹⁶ Rosén 2018, s. 186.

²¹⁷ T.ex. Avery 2017b, Rosén 2018, Rosén et al. 2019 under granskning.

²¹⁸ Jfr Rosén et al. 2017, se även Dewilde 2013.

²¹⁹ Se t.ex. Skolinspektionen 2017.

²²⁰ Nilsson Folke 2015.

²²¹ Davíla och Bunar 2019 under granskning.

4.11.1 Didaktiska perspektiv på studiehandledning på modersmålet

Som nämnts tidigare finns hittills mycket få verksamhetsnära studier som på nära håll har undersökt studiehandledningens innehåll och utförande. Nedan redovisas två studier som utredningen har lyckats identifiera.

I en studie av Rosén²²² uttryckte de intervjuade studiehandledarna, som företrädesvis var anställda direkt av skolan, att de upplevde att det var svårt att ge studiehandledning under pågående lektioner, eftersom de då kände att de störde undervisningen. De uppfattade att det var svårt för eleven att både följa det som klassläraren sade och gjorde, samtidigt som de lyssnade till studiehandledaren. De intervjuade studiehandledarna framhöll att en viktig uppgift för dem även var att inge eleverna trygghet och självförtroende och utgöra en länk mellan hem och skola.

I en studie av Reath Warren²²³ observerades och audioinspelades sammanlagt 13 lektioner i studiehandledning i arabiska, kurdiska, turkiska och urdu på fyra olika skolor. Samtliga studiehandledare i undersökningen arbetade även som lärare i ämnet modersmål och hade lång yrkeserfarenhet i Sverige. Eleverna i studien fick studiehandledning minst en timme i veckan. I undersökningen fokuserade Reath Warren²²⁴ studiehandledningens innehåll och utformning. Observationerna visade att handledningen innehöll mycket översättningar och omformuleringar av ord och uttryck från svenska till modersmålet. Studiehandledarna bad ofta eleverna om förtydliganden och ställde frågor till dem för att försäkra sig om att de förstod innehållet vid muntliga genomgångar, sådant de läste i läroböckerna eller saker som de själva skrivit på svenska.²²⁵ Den studiehandledning som Reath Warren observerade inkluderade enbart textmaterial på svenska, även om diskussionerna om materialet ofta involverade flera språk, ibland även språk utöver modersmålet och svenska.²²⁶

Studiehandledarna översatte ofta kortare textavsnitt ur elevernas läroböcker till modersmålet och hjälpte eleverna att sammanställa

²²² Rosén 2018.

²²³ Reath Warren 2016, se även Reath Warren 2017.

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Se även Rosén 2018.

²²⁶ Se liknande observation i Rosén et al. 2017. I Skolinspektionens 2017 granskning av studiehandledning i årskurs 7–9 förekom dock exempel på användningen av digitala textverktyg på modersmålet, till exempel via Inläsningstjänst och olika översättningsprogram.

ord- och definitionslistor. Innehållsliga diskussioner kompletterades med diskussioner med fokus på grammatik, uttal och stavning. Dessutom diskuterades ofta syftet och innehållet i de uppgifter som eleverna fick i olika ämnen. Studiehandledarna ansåg att det även ingick i deras uppdrag att underlätta elevernas förståelse av händelser eller ämnen som kunde vara svåra på grund av kulturella skillnader.

Sammanfattningsvis visar de befintliga forskningsstudierna att en välfungerande studiehandledning ställer höga krav på studiehandledaren. Den kräver att studiehandledaren behärskar både modersmålet och svenska på en hög nivå och kan tillgängliggöra ett varierande ämnesinnehåll för elever med mycket olika förkunskaper och erfarenheter. Dessutom visar studierna att studiehandledningen underlättas när studiehandledare har goda språk- och ämneskunskaper i de specifika ämnen som ska stödjas. Forskningen visar också tydligt att en fungerande studiehandledning underlättas av ett bra samarbete mellan studiehandledaren och elevens övriga lärare samt att verksamheten följs upp och utvärderas.

4.12 Sammanfattning

Utredningen har i detta kapitel samlat redovisningen av relevant nationell och internationell forskning om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. Utredningen ska enligt direktivet bl.a. beakta forskningsresultaten vid såväl analys som vid framtagandet av eventuella förslag på åtgärder. Det är något som utredningen huvudsakligen gör i betänkandets kapitel 10, men utredningens analyser genomsyras av forskningsresultaten i samtliga kapitel. Därmed hävdar utredningen att betänkandet genomgående har stark vetenskaplig förankring.

Utredningens direktiv innehåller en rad andra uppdrag och intentionen i detta avslutande avsnitt är att kort sammanfatta vad forskningen har kommit fram till i relation till dessa uppdrag. Slutsatserna används som utgångspunkt och vidareutvecklas med bland annat utredningens egna underlag, beskrivningar och analyser i de påföljande kapitlen.

Först ska det dock konstateras att i ett internationellt perspektiv är det ovanligt att som i Sverige erbjuda kostnadsfri modersmålsundervisning inom ramen för det offentliga utbildningssystemet.

Internationellt sett framhålls därför Sverige ofta som ett föredöme för hur olika modersmål kan stödjas genom en varaktig och långsiktig utbildningsinsats inom den ordinarie utbildningen.²²⁷

Forskningsläget gällande modersmålsundervisningen är relativt gott, men några delområden, som ämnets didaktiska övervägningar, relationer mellan kursplanen och svårighetsgrader i olika språk samt djupare studier om deltagande i modersmålsundervisning och elevernas kunskapsutveckling, behöver vidareutvecklas. Det finns, såvitt utredningen har kunnat identifiera, inga studier om innehållet i modersmålslärares utbildning.

Studiehandledning på modersmålet är ett klart underforskat område, med enbart enstaka svenska studier. Däremot har Skolinspektionen flitigt granskat verksamheten. I kapitlet har utredningen i förekommande fall hänvisat till dessa granskningsrapporter, som bygger på relativt stora empiriska underlag. Utredningens avsikt är att närmare återkomma till såväl Skolinspektionens rapporter som till några lokala utvärderingar av studiehandledning i kapitel 7 (faktorer som påverkar deltagandet i stödåtgärden) samt i kapitel 9 (studieresultat).

Om organisation

Forskningen pekar på stora svårigheter som ämnet modersmål brottas med i skolans organisatoriska strukturer. Ämnet är generellt sett svårt att organisera i linje med andra skolämnen på grund av frivilligheten, möjligheten till avhopp närsomhelst under ett pågående läsår, ojämn distribution av de deltagande eleverna, språken, sett till antalet elever, storlek, huvudmannens och rektorns inställning. Undervisningen anordnas utanför den garanterade undervisningstiden, ibland utanför elevens ordinarie skola och hur mycket undervisningstid eleverna får varierar från skola till skola. Kritiken är också att en ordentlig konsekvensanalys av vad som krävdes för att de goda intentionerna med ämnet skulle implementeras i praktiken egentligen aldrig hade gjorts vid de tidigare reformerna. Med andra ord, budskapet är att det inte bara räcker att ta fram kursplaner och berömma ämnets bidrag till flerspråkigheten. Organisatoriska förutsättningar för ämnets fullständiga integration i skolans vardag måste

²²⁷ T.ex. Cabau-Lampa 1999, Hyltenstam och Tuomela 1996, Hyltenstam och Milani 2012.

också tillhandahållas. Förändringar i det gällande regelverket i syfte att stärka ämnets position i skolan är således nödvändiga.

Ytterligare ett intressant exempel som forskningen har uppmärksammat är förekomsten av så kallade komplementära skolor. Men den forskning som har behandlat denna fråga är noga med att påpeka att denna form gör bäst nytta i att agera just som ett komplement till den strukturerade undervisningen i skolan och inte som en ersättare. I det avseendet rekommenderar forskarna närmare samarbete mellan ordinarie och komplementära skolor, något som har visat sig också leda till elevernas högre målpuppfyllelse.

Forskningen om fjärrundervisning som en organisatorisk form för både modersmålsämnet och studiehandledningen är fortfarande i sin linda och det är svårt att utläsa några tydliga resultat. Det som dock påpekas är både fördelarna (individualiseringen, fler elever kan få tillgång) och nackdelarna (tekniska utmaningar, lärarnas och elevernas digitala kompetens och elevernas självständighet).

Diskussionen om hur studiehandledning på modersmålet ska organiseras har kretsat kring tre möjliga metoder: före, under och efter lektionen. Forskningen har aldrig gett tydliga svar vilken metod som fungerar bäst i praktiken, utan har konsekvent fallit tillbaka i stödåtgärdens utgångspunkt: det beror på elevens individuella bakgrund, förutsättningar, behov och lärandeprogression. Gällande övriga organisatoriska förutsättningar framgår det att svag samverkan mellan ämneslärarna och studiehandledarna samt ämneslärarnas bristande kunskap i vad studiehandledningen är och hur det skiljer sig från modersmålsundervisningen, skapar svårigheter för studiehandledarna att utföra sina uppdrag.

Om tillgång

Forskningen som har redovisats i detta kapitel visar att elevernas tillgång till modersmålsundervisning påverkas av såväl den berättigade elevpopulationens storlek i huvudmannens ansvarsområde som av hur andra berättigade elever agerar. Regeln om fem elever, grundläggande kunskaper i språket och en lämplig lärare reglerar huvudsakligen frågan om tillgång. Och medan regeln om fem elever utgör ett precist kvantitativt mått är de två andra reglerna formu-

lerade mer på en bedömningsnivå. Vad är och vem bedömer grundläggande kunskaper? Vad är en lämplig lärare? Forskningen ger inga tydliga svar på dessa frågor. Diskussionen rör sig antingen på en generell nivå med hänvisningar till att det åligger rektor att fatta beslut på modersmålslärares rekommendation eller påpekar att elever som kommer till modersmålsundervisningen i ett språk har mycket olika förkunskaper i språket, som kan ha förvärvats i olika språkliga kontexter. Frågan om grundläggande kunskaper har kritiserats särskilt i relation till vissa språk, som till exempel standardarabiska som de flesta elever berättigade till modersmålsundervisning i arabiska får undervisning i, men som få behärskar när de börjar. Vad eleverna behärskar är olika varieteter av språket arabiska som talas i olika länder och som kan vara så stora att eleverna inte nödvändigtvis förstår varandra. Forskningen har också påtalat avsaknaden av nationella riktlinjer för hur bedömningen av grundläggande kunskaper i ett språk ska göras.

Forskningen behandlar inte explicit frågan om vem som kan anses vara lämplig modersmålslärare. Det är intressant att undantaget från kravet på lärarlegitimation för yrkeskåren inte uppmärksammas heller. Det som framkommer är dock modersmålslärares kritik mot den för stora fokuseringen på deras formella kompetens och diskursen om avsaknad av lärarutbildning. De flesta modersmålslärare som uttalar sig i olika studier menar att de har någon form av högre utbildning.

Av vad utredningen erfar finns inga studier som särskilt uppmärksammar könsfördelningen bland elever som deltar i undervisningen. Inte heller några studier som undersöker genomströmningen i ämnet.

Forskningen om studiehandledning på modersmålet är som ovan framförts ganska begränsad och det som finns i den svenska kontexten stödjer sig i stor utsträckning på Skolinspektionens rapporter. Det som framkommer i det fåtal befintliga forskningsbidrag är dock en ganska tydlig bild av att alla elever som är i behov av studiehandledning inte får det. Anledningen varierar alltifrån att skolan saknar tillgång till studiehandledare till att studiehandledningen följer organisatoriska former för nyanlända elever. Följaktligen får eleverna i förberedelseklasser studiehandledning, men efter övergången till ordinarie klasser kan det hända att stödet dras ned eller in.

Om undervisning

Frågan om modersmålsundervisningens mindre gynnsamma, organisatoriska villkor har rönt mycket uppmärksamhet i forskningen. Frågan om ämnets didaktiska perspektiv är klart mindre framträdande. Bland de studier som har genomförts med undervisningen i fokus påpekas det att undervisningens upplägg varierar från språk till språk. Dels beroende på språkets ställning i samhället, vilket kan leda till att lärarna i till exempel engelska i större utsträckning utnyttjar elevernas språkliga repertoarer i undervisningen, till skillnad från språk med uppfattad lägre status i samhället (till exempel somaliska) där lärarna är måna om att enbart somaliska används. Dels handlar det om svårighetsgraden i olika språk, som rimmar illa med kursplanernas generella utformning. I en del forskningsbidrag påpekas det att det är orealistiskt att alla språk, utifrån de nuvarande förutsättningarna, kan leva upp till kursplanernas kunskapskrav. Å andra sidan, framstår det inte tydligt huruvida forskningen förespråkar att kurs- och i förekommande fall ämnesplaner ska utformas på olika sätt för olika språk. Ytterligare en fråga om undervisningens utformning har att göra med de ovannämnda skilda förkunskaper i ett språk eleverna tar med sig in i klassrummet. Läromedlens innehåll och vem som står bakom produktionen är en annan utmaning för ämnet, lärarna och eleverna, som tas upp i forskningen.

Det finns ett fåtal studier där det didaktiska innehållet i studiehandledning på modersmålet har undersökts. Forskningen ger inga tydliga svar om hur lärarnas tillvägagångssätt i handledningssituationen bör utformas. Det är dock klart att stödåtgärdens didaktiska överväganden är hårt knutna till dess organisatoriska förutsättningar, samverkan med ämneslärare och även uppföljning av elevens lärandeprogression. I forskningen påpekas det att studiehandledningens organisatoriska och didaktiska förutsättningar ställer mycket höga krav på studiehandledarens skicklighet att effektivt utnyttja den begränsade tid som ställs till dennes förfogande.

Om status

Modersmålsämnets status i skolan och samhället är ett återkommande tema i forskningen, oavsett om det är organisationen, tillgången, undervisningen eller elevernas studieresultat som i övrigt diskuteras.

Ämnets låga status och låg prioritering i skolan och bland huvudmän slår igenom på flera olika sätt. Det kan dels handla om gapet mellan reformernas goda intentioner och ämnets implementering, som togs upp i en del forskningsbidrag, där den låga statusen negativt påverkar prioriteringen och implementeringen. Dels kan det handla om att ämnets låga status i skolan negativt påverkar modersmålslärares arbetssituation genom avsaknad av kontakter med andra lärare och svårigheter att få tag på lämpliga lokaler. Dels kan det påverka hur ämnet organiseras. Som utredningen visar i betänkandets kapitel 3 nyttjas möjligheten att anordna modersmålsundervisning som elevens val i liten utsträckning. Allt annat framstår då som viktigare. Ämnets låga status speglas också, vilket har tagits upp i en del studier, i hur vissa vårdnadshavare förhåller sig till det, genom att villkora elevens fortsatta deltagande med högre betyg. Ytterligare en fråga om status handlar om hierarkiska skillnader mellan svenska och modersmål, där svenska framstår som överordnat alla andra språk.

Studiehandledning på modersmålet verkar inte, att döma av de i kapitlet presenterade studierna, i sig lida av låg status. Stödet uppfattas som viktigt för framför allt nyanlända elever. Men okunskap om vad studiehandledningen är och inte är, bristande samverkan mellan ämneslärare och studiehandledare, avsaknad av ordentliga uppföljningar om elevernas lärandeprogression i relation till stödåtgärden samt uppfattningar om studiehandledarnas formella kompetens är faktorer som riskerar att urholka stödets effektivitet.

Om studieresultat

En fråga som ofta tas upp i forskningen är vilka effekter elevernas deltagande i modersmålsundervisning och/eller bejakandet av elevernas flerspråkighet (genom till exempel flerspråkig undervisning i den nordamerikanska kontexten) har för elevernas utveckling i andraspråket och sammanlagda studieresultat. Forskningen har närmat sig denna fråga med olika metodologiska utgångspunkter. Ibland har man mätt litteracitetsutvecklingen, ibland utvecklingen i andraspråket och ibland samlade studieresultat. Oavsett valet av metod kan det konstateras att merparten av studierna kommer fram till att fortsatt utveckling av elevernas flerspråkighet genom strukturerad skolunder-

visning i modersmålet har gynnsamma effekter för elevernas språkutveckling (i både modersmålet och andraspråket) och studieresultat. Men det som krävs är att eleverna kontinuerligt deltar i undervisningen samt att de dagligen exponeras till framför allt modersmålet utanför skolan. Det finns en del internationella studier som har kommit fram till att ingen effekt kunnat påvisas, studier som i sin tur har kritiserats av andra forskare för inkonsekventa metoder. Det kan däremot konstateras att inga studier har påvisat att fortsatt utveckling av flerspråkigheten negativt inverkar på elevernas förmåga att till exempel utveckla svenska. Med andra ord, dilemmat svenska eller modersmål är falskt och motsatsställningen saknar vetenskapliga belägg.

Det finns inga vetenskapliga studier som har undersökt statistiska samband mellan deltagandet i studiehandledning och elevernas studieresultat. Utredningen sammanställer dock i kapitel 9 en del lokala utvärderingar och en granskning utförd av Skolinspektionen om hur studiehandledningens effekter uppfattas av skolans aktörer.

5 Modersmåslärare och studiehandledare på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer

Utredningen har i direktivet getts i uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder som ska syfta till att utveckla modersmålsundervisningen och öka deltagandegraden i densamma. Utredningen ska även, inom ramen för undervisningen i modersmål, föreslå åtgärder som syftar till att förbättra elevernas studieresultat.

Om undervisningens kvalitet i ämnet modersmål och kvaliteten på studiehandledningen på modersmål ska utvecklas, är åtgärder som syftar till att utveckla modersmåslärarnas och studiehandledarnas kompetens helt nödvändiga. Det är utredningens uppfattning att frågan om yrkesgruppernas professionella kompetens utgör en integrerad del av strävanden att höja kvaliteten i undervisningen och i förlängningen förbättra elevernas studieresultat.

Uppdraget att se över och eventuellt föreslå ändringar i utbildningsvägar samt kompetensutvecklingsinsatser för såväl modersmåslärare som studiehandledare ingår emellertid inte i utredningens direktiv. Det ingår inte heller i utredningens direktiv att se över och eventuellt föreslå ändringar i behörighetskraven för de båda yrkesgrupperna.

För att förena dessa två förutsättningar, och med hänsyn tagen till den tid och de resurser utredningen har haft till sitt förfogande, har utredningen valt att i detta kapitel övergripande ta upp två huvudsakliga frågor. Den första går ut på att kartlägga den nuvarande situationen för modersmåslärarna och studiehandledarna gällande antalet, fördelningen över olika språk och skolformer samt den formella kompetensen. Utredningen finner det nämligen relevant att belysa

yrkesgruppernas övergripande struktur samt omfattningen av deras respektive kompetensutvecklingsbehov. Den andra viktiga frågan utredningen tar upp i kapitlet utgör en konsekvens av slutsatserna från den första frågan. Om omfattningen av behovet av kompetensutveckling är betydande så är det relevant att belysa nuvarande och möjliga utbildnings- och kompetensutvecklingsvägar för modersmåslärare och studiehandledare. I det avseendet avser utredningen i kapitel 10 lämna rekommendationer till regeringen som förhoppningsvis kan utgöra en stabil utgångspunkt för fortsatt policyutveckling inom området.

5.1 Modersmåslärare i grundskolan och motsvarande skolformer¹

I detta avsnitt presenteras en översiktlig bild av antalet modersmåslärare i grundskolan, sameskolan och grundsärskolan läsåret 2017/18.² Det finns inga modersmåslärare anställda i specialskolan.

¹ Alla statistiska uppgifter är, om inget annat anges, hämtade och i vissa fall av utredningen bearbetade, från Skolverkets statistik.

² Det är inte möjligt att läsa ämnet modersmål inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, jfr. 2 kap. 18 § vuxenutbildningsförordningen.

Tabell 5.1 Modersmålslärare i grundskolan

Läsåret 2017/18

	Antal	Med ped. hög- skoleexamen (%)	Tillsvidare- anställd (%)	Genomsnittlig tjänstgöringsgrad (%)	Antal omräknat till heltids- tjänster
Samtliga	5 465	31,1	53,3	55	2 983
Arabiska	1 231	25,6	55,2	57	697
Persiska	470	18,5	47,0	48	226
Somaliska	435	5,3	48,3	53	233
Kurdiska	249	39,0	64,3	56	140
Engelska	240	27,5	54,2	56	135
B/K/S*	231	50,2	65,4	60	140
Spanska	228	47,4	62,7	54	123
Polska	209	50,2	57,4	52	108
Finska	202	61,4	68,8	60	122
Ryska	175	57,7	64,0	50	88
Övriga språk (79 st.)	1 944	30,4	47,4	50	972
Därav modersmålslärare i nationella minoritetsspråk					
Samiska	46	43,5	54,3	59	27
Finska	202	61,4	68,8	60	122
Meänkieli	9	55,6	33,3	28	3
Romani chib	39	7,7	64,1	43	17
Jiddisch	2	0	50	6	0

* Bosniska/Kroatiska/Serbiska.

Källa: Skolverket.

Som framgår av tabellen ovan var sammanlagt 5 465 personer, motsvarande 2 983 heltidstjänster, verksamma som modersmålslärare i grundskolan under läsåret 2017/18.³ Mot bakgrund av att cirka 168 000 elever deltar i undervisning i ämnet modersmål (av cirka 283 000 berättigade) innebär det att det i genomsnitt går 56 elever på varje heltidstjänst. Uppgifterna om antalet elever som sammanlagt deltar i undervisning i de olika språken i förhållande till heltidstjänster ska inte uppfattas som lärartätheten i gängse mening, som det till exempel kan beräknas i en skola som antal lärare per hundra

³ Som jämförelse var antalet tjänstgörande modersmålslärare i samtliga skolformer läsåret 2017/18, 3 409 heltidstjänster.

elever. Modersmålsgrupperna är generellt sett små. Genom att i detta avsnitt redogöra för hur många deltagande elever som går per heltidstjänst vill utredningen visa på hur lärartjänster är fördelade i relation till antalet elever mellan språken. Dessa uppgifter säger förstås ingenting om hur fördelningen av lärartimmarna sker lokalt eller hur stora elevgrupperna är.

Den genomsnittliga tjänstgöringsgraden för lärare i ämnet modersmål är 55 procent. Sett till de tio största språken som rekryterar två tredjedelar av alla lärare (både i relation till antalet lärare och antalet heltidstjänster) utgör arabiska det allra största språket (1 231 lärare respektive 697 heltidstjänster). Med tanke på att 48 984 elever deltog i modersmålsundervisning (av 70 754 berättigade) i arabiska innebär det 72 elever per heltidstjänst. Det är således signifikant högre än genomsnittet för de tio största språken. Persiska som det näst största språket, sett till antalet anställda modersmålslärare och heltidstjänster, har 226 heltidslärartjänster fördelat på 9 682 deltagande elever, vilket är 43 elever per lärartjänst. Däremot har lärare i persiska lägst antal tillsvidareanställda bland de tio största språken (47 procent att jämföra med nästan 69 procent i finska, som är ett nationellt minoritetsspråk eller 65 procent i bosniska/kroatiska/serbiska). Somaliska har 69 deltagande elever per heltidslärartjänst, kurdiska 58, engelska 68, bosniska/kroatiska/serbiska 60, spanska 58, polska 51 och finska 36 elever per heltidstjänst. Andelen deltagande barn i ryska redovisas inte i Skolverkets tabeller bland de tio största språken och andelen i albanska som är bland de tio största språken sett till deltagande elever redovisas inte i tabellen över de tio största språken sett till antalet lärare. Fördelningen bland övriga språk i vilka det anordnas modersmålsundervisning (44 845 elever) är 46 elever per heltidstjänst (sammanlagt 972 tjänster).⁴

Sett i ett utvecklingsperspektiv från läsåret 2010/11 har antalet modersmålslärare i grundskolan ökat från 3 062 tjänstgörande lärare (1 684 heltidstjänster beräknande på en tjänstgöringsgrad om 55 procent) till dagens 5 465. Omräknat till heltidstjänster innebär det en ökning med 1 299 heltidstjänster. Samtidigt har antalet berättigade elever ökat med drygt 100 000, från 181 412 till dagens

⁴ Se betänkandets kapitel 8 för en detaljerad redovisning över elevernas deltagande i modersmålsundervisning fördelat på olika språk.

283 304 elever, eller med 56 procent. Antalet deltagande elever har dock under samma period ökat från 126 505 till dagens cirka 168 000.

Det totala antalet tjänstgörande modersmålslärare i minoritets-språk i grundskolan läsåret 2017/18 är 298 eller 169 heltidstjänster.⁵ Antalet heltidstjänster varierar stort mellan språken, från 0 i jiddisch till 122 i finska, vilket speglar antalet berättigade och deltagande elever i de olika språken.

5.1.1 Sameskolan

Det finns 19 tjänstgörande lärare i samiska och 155 elever i sameskolan, läsåret 2017/18. Dessutom erbjuder Sameskolstyrelsen från och med hösten 2015 fjärrundervisning i samiska. Som det påpekas på Sameskolstyrelsens hemsida har varje samisk elev, oavsett var eleven bor, rätt till att få modersmålsundervisning i samiska, alternativt inom ramen för samiskt språkval.⁶

5.1.2 Grundsärskolan

Skolverket började föra statistik över modersmålslärare i grundsärskolan först fr.o.m. läsåret 2016/17.⁷ Antalet modersmålslärare i grundsärskolan är relativt litet, åtta heltidstjänster läsåret 2016/17 och sex läsåret 2017/18. Mot bakgrund av att 947 elever i grundsärskolan deltog i modersmålsundervisning läsåret 2017/18, innebär det 158 elever per heltidstjänst. Det finns dock en ganska stor diskrepans mellan antalet heltidstjänster (6) och tjänstgörande lärare (69). En förklaring kan vara att lärarna enbart undervisar enstaka timmar per skola. Det finns inga uppgifter om i vilka språk lärarna undervisar, men av elevstatistiken kan vi utläsa att de tio största modersmålen som eleverna i grundsärskolan deltar i är: arabiska, somaliska, kurdiska, persiska, turkiska, spanska, engelska, bosniska/kroatiska/serbiska, tigrinja och albanska. Cirka 20 procent av alla elever deltar i undervisningen i något av de 43 övriga språken.

⁵ Majoriteten av lärarna är anställda inom grundskolan. Om vi tittar på samtliga skolformer ökar antalet heltidstjänster med en i samiska, fem i finska och en i romani chib.

⁶ <https://sameskolstyrelsen.se>.

⁷ Utredningens korrespondens med Skolverket (2018-09-06).

5.1.3 Specialskolan

Enligt Skolverket⁸ finns inga modersmålslärare i specialskolan. Som utredningen dock redovisar i kapitel 6 om elevstatistik har det alltid funnits ett antal elever som deltar i modersmålsundervisning i specialskolan. Läsåret 2017/18 rörde det sig om 41 elever. En rimlig förklaring är att ingen av lärarna är anställd vid någon av de specialskolor som finns i landet utan att lärarna efter behov hyrs in från de kommunala enheterna.

5.1.4 Pedagogisk högskoleexamen, legitimation och behörighet

Ett legitimationssystem för lärare och förskollärare infördes år 2011. Legitimationsregleringen syftade främst till att alla elever och barn i skola och förskola ska undervisas av väl kvalificerade och lämpliga lärare och för att säkra och höja kvaliteten på lärare och förskollärare men också att tydliggöra det yrkesansvar som legitimerade lärare och förskollärare har. Genom regleringen ska det säkerställas att elever och barn undervisas av lärare och förskollärare som har utbildning avsedd för den undervisning de ska bedriva.⁹

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. Detta gäller oavsett i vilken årskurs eller skolform undervisningen bedrivs. För behörighet krävs, utöver examen och ämnesstudier, också att läraren själv har det aktuella språket som modersmål.¹⁰

Huvudregeln är att endast den som har legitimation som lärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen, anställas utan tidsbegränsning samt sätta betyg självständigt. Den som ska undervisa i ämnet modersmål får dock, under förutsättning att det inte finns någon att tillgå inom huvudmannens organisation som uppfyller kraven på legitimation och behörighet, anställas utan

⁸ Ibid.

⁹ Prop. 2010/11:20.

¹⁰ 2 kap. 34 § Förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare (*behörighetsförordningen*).

tidsbegränsning, ansvara för undervisningen och självständigt sätta betyg, även om kravet på legitimation och behörighet i ämnet inte är uppfyllt.¹¹

När legitimations- och behörighetsregleringen infördes gjordes bedömningen att det inte var befogat att ställa upp krav på legitimation och behörighet för lärare som undervisar i modersmål, då det inte ansågs rimligt att ha en regel från vilken alltför många undantag måste göras.¹² Det bedömdes som osannolikt och ekonomiskt ogenomförbart att de verksamma modersmåslärarna och de som skulle behöva anställas inom den kommande tiden snabbt skulle kunna fortbildas för att uppnå behörighet. Dessutom, vilket utredningen närmare beskriver i de kommande avsnitten, saknas tydliga vidareutbildnings- och kompetensutvecklingsvägar för de modersmåslärare som vill skaffa sig legitimation och ämnesbehörighet.

Även om undantaget från kravet på legitimation och behörighet handlar om en pragmatisk nödvändighet innebär det i praktiken en sänkning av utbildningskrav på modersmåslärarna. Kritik från föräldrarnas sida som har rapporterats i ett antal undersökningar¹³ ger en viss fingervisning om konsekvenserna. Samtidigt, som det påpekas i betänkandet Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola är det så att ”allmänna satsningar för att öka andelen modersmåslärare med legitimation och behörighet har inte genomförts sedan legitimationssystemet infördes.”¹⁴

Enligt uppgift från Skolverket hade 24 procent av verksamma modersmåslärare i grundskolan lärarlegitimation och behörighet i ämnet läsåret 2017/18.¹⁵ Ett annat oftast använt mått för att sammanställa uppgifter om modersmåslärarnas utbildningsbakgrund är andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen.¹⁶ Att en person har en pedagogisk högskoleexamen betyder dock inte med säkerhet att personen också är legitimerad och det säger inget huruvida personen är behörig att undervisa i ämnet eller inte.

¹¹ 2 kap. 13 §, 15 §, 18 § och 20 § skollagen samt 6 kap. 5 § skolförordningen.

¹² Prop. 2010/11:20.

¹³ Se till exempel Språkrådet 2014.

¹⁴ SOU 2017:51, s. 226.

¹⁵ Källa: Skolverkets statistik.

¹⁶ Med lärare med pedagogisk högskoleexamen avser Skolverket andel av alla personer som har lärarexamen, förskollärarexamen eller fritidspedagogexamen och fått examensbevis utfärdat (med dessa har likställt personer som tidigare förklarats behöriga till statligt reglerade lärartjänster och personer som haft förordnande som behörig lärare).

Läsåret 2010/11 hade 45 procent (eller 1 379) av de 3 062 tjänstgörande modersmålslärares pedagogisk högskoleexamen. Läsåret 2017/18 hade 31,1 procent (eller 1 699) av de 5 465 tjänstgörande modersmålslärares pedagogisk högskoleexamen.¹⁷ Det innebär att antalet tjänstgörande modersmålslärare med pedagogisk högskoleexamen under denna period har ökat med 320 lärare. Mot bakgrund av att 2 403 lärare har anställts under de senaste sju åren innebär det vidare att en stor del av de nyanställda modersmålslärares saknar pedagogisk högskoleexamen. En rimlig slutsats som kan dras av dessa uppgifter är att behoven och efterfrågan ökar, medan utbudet av utbildade modersmålslärare minskar. En något mer positiv tolkning är att utbudet ökar betydligt långsammare än behoven.

Variationen gällande lärarnas utbildningsgrad bland de tio största språken är stor; från somaliska med endast 5,4 procent med pedagogisk högskoleexamen till nästan 62 procent i finska. I arabiska, som är det största modersmålet med 70 754 berättigade och 48 984 deltagande elever i grundskolan, utgör andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen 26,4 procent. Lärare i persiska ligger på låga 16,8 procent. Något förvånande är att endast 28 procent av modersmålslärares i engelska har pedagogisk högskoleexamen.

Fördelningen av modersmålslärare med pedagogisk högskoleexamen bland lärarna i de fem minoritetsspråken är mycket ojämn, från finska 61,4 procent till 7,7 procent i romani chib och 0 procent i jiddisch. Medan jiddisch enbart har två lärare och inte ens får ihop en heltidstjänst, har romani chib 39 lärare eller 17 heltidstjänster.

Ovan konstaterade vi att antalet heltidstjänster bland modersmålslärares i grundsärskolan är litet (sex lärare), men att antalet deltagande elever (947), tjänstgörande lärare (69) och språk som undervisningen anordnas i (53) är signifikanta.¹⁸ Andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen är 36,2 procent, något högre än andelen modersmålslärares i de tio största språken i grundskolan.

Nedan presenteras den statistiska bilden gällande studiehandledare på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer.

¹⁷ I hela grundskolan var motsvarande andel 81 procent. Se Skolverket 2018c, s. 12.

¹⁸ Som jämförelse kan det anges att det totala antalet elever i grundsärskolan var 10 612 läsåret 2017/18 samt att det totala antalet heltidstjänster var 1 373.

5.2 Studiehandledare på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer

Studiehandledning på modersmål är en stödinsats för elever som ännu inte behärskar det svenska (undervisnings)språket. Studiehandledningen utgör en brygga mellan elevens modersmål och ämnesinnehåll. Studiehandledaren förväntas i nära samarbete med ämneslärarna utgå från elevens individuella styrkor och utmaningar och stötta eleverna i språk- och kunskapsutvecklingen.

Studiehandledning på modersmål är ingen undervisning och omfattas inte av några krav på legitimation eller andra formella utbildningskrav enligt skolförfattningarna. Rektor anställer och bedömer såväl kvalifikationerna som lämpligheten. Däremot är goda språkkunskaper i såväl modersmålet som svenska en förutsättning för att studiehandledningen ska fungera. Därutöver är en framgångsfaktor att studiehandledaren besitter ämneskunskaper och en förståelse för och kunskap om det svenska skolsystemet och är insatt i läroplan, kurs- eller ämnesplaner.¹⁹

Behovet av studiehandledare på modersmål är beroende av antalet nyanlända elever. Under 2015–2016 tog Sverige emot ett relativt stort antal barn och ungdomar i grundskole- och gymnasieåldern. Migrationen har lett till ett stort behov av studiehandledning på modersmål, något som de nyanlända eleverna har rätt till om de behöver det och i högstadiet om det inte uppenbart är obehövligt.²⁰

Statistiken som presenteras i detta avsnitt är inhämtat från Skolverket. Här finns det dock betänkliga begränsningar eftersom Skolverket började föra separat statistik för denna grupp först från läsåret 2016/17. Dessförinnan rapporterades de som övrig pedagogisk personal. Enligt Skolverket²¹ tjänstgjorde läsåret 2016/17 knappt 4 000 personer som studiehandledare på modersmål inom skola och vuxenutbildning, motsvarande cirka 2 160 heltidstjänster. Det framhålls vidare i Skolverkets rapport att: ”Knappt 40 procent av dessa har en tillsvidareanställning, vilket är en låg andel jämfört med andra personalkategorier. Tre av fem studiehandledare är kvinnor. När det gäller utbildningsbakgrund så har knappt en femtedel av studiehandledarna en pedagogisk högskoleexamen”.²²

¹⁹ Skolverket 2015.

²⁰ 3 kap. 12 § skollagen resp. 5 kap. 4 § skolförordningen.

²¹ Se Skolverket 2017a.

²² Skolverket 2018c, s. 10.

Läsåret 2017/18 ökade antalet studiehandledare med 16 procent, till 4 599 i skola och vuxenutbildning, motsvarande 2 502 heltidstjänster. Nedan redovisas den senast tillgängliga statistiken för grundskolan, läsåret 2017/18.

Tabell 5.2 Studiehandledare på modersmål i grundskolan

Lsåret 2017/18

	Antal	Med ped. högskoleexamen (%)	Tillsvidare anställd (%)	Genomsnittlig tjänstgöringsgrad (%)	Antal omräknat till heltidstjänster
Samtliga	3 961	20,1	47,6	51	2 003
Arabiska	1 445	14,4	45,0	65	937
Persiska	437	9,6	39,4	52	228
Somaliska	421	2,1	49,4	61	258
Kurdiska	158	29,1	57,0	44	69
Polska	131	50,4	57,3	33	43
Thai	112	21,4	55,4	34	38
B/K/S*	111	45,9	64,0	25	28
Tigrinja	106	4,7	40,6	42	44
Engelska	99	27,3	61,6	29	29
Ryska	95	55,8	65,3	27	25
Övriga språk (62 st.)	952	28,7	45,9	32	302

* Bosniska/Kroatiska/Serbiska.

Källa: Skolverket.

Som framgår av tabellen ovan tjänstgör majoriteten av alla studiehandledare, 3 961 eller 2 003 heltidstjänster, i grundskolan. Utredningen har genom studiebesök och övriga kontakter med huvudmän och skolor förstått att ett antal modersmålslärare också tjänstgör som studiehandledare på modersmål. I vissa kommuner är den huvudsakliga principen att endast anställda modersmålslärare ägnar en del av sin tjänst åt att arbeta som studiehandledare. Det saknas dock statistik över hur denna fördelning ser ut i landets skolor. Var femte studiehandledare har en pedagogisk högskoleexamen.

Andelen elever i samtliga grundskolor som läsåret 2017/18 hade studiehandledning på modersmålet var 3,1 procent eller 32 513.²³

²³ För en detaljerad redovisning av antalet elever med studiehandledning under de senaste fyra läsåren. Se kapitel 7 i betänkandet.

31 074 går i en kommunal skola (3,5 procent av alla elever i kommunala grundskolor). 1 251 går i en fristående skola (eller 0,8 av alla elever med en enskild huvudman). Av de cirka 200 elever som får studiehandledning i de motsvarande skolformerna, går cirka 180 i grundsärskolan, åtta i specialskolan och sju i sameskolan.²⁴

Flest antal studiehandledare finns inom arabiska, vilket speglar det faktum att den största gruppen nyanlända under de senaste åren har varit arabisktalande. Persiska och somaliska är också relativt stora språk.

I följande avsnitt kartläggs och diskuteras nuvarande och möjliga utbildnings- och kompetensutvecklingsvägar för modersmåslärare och studiehandledare.

5.3 Nuvarande utbildningsvägar för behörighet i ämnet modersmål

Utredningen avser i detta avsnitt redogöra för de befintliga utbildningsvägar som leder till behörighet att undervisa i ämnet. Först tas den reguljära lärarutbildningen upp. Därefter redogör utredningen för utbildningar som bland annat syftar till att erbjuda kompetensutveckling och vidareutbildning till såväl modersmåslärare som studiehandledare. Syftet är att visa både på vilka brister det nuvarande systemet uppvisar och dess utvecklingspotential.

5.3.1 Lärarutbildningen

Om modersmålsundervisningen ska utvecklas och förbättras, måste även vissa åtgärder företas på lärarutbildningen. Redan i betänkandet En hållbar lärarutbildning, som beredde frågan om en ny lärarutbildning, efterlystes en ”målmedveten satsning från regeringens sida” på lärarutbildning i modersmål.

²⁴ Beräkningen bygger på underlaget från Skolverket. Se vidare kapitel 7 i betänkandet.

För att kunna återuppta lärarutbildning i modersmål, och skapa möjligheter till fortbildning för obehöriga modersmålslärare, krävs en målmedveten satsning från regeringens sida. Erforderliga resurser behöver tillskjutas för uppbyggnad av långsiktigt hållbara forsknings- och undervisningsmiljöer i språken. Det vore också av stort värde om ett ämnesdidaktiskt centrum kunde få ett övergripande ansvar för frågor som rör modersmål och andraspråksdidaktik.²⁵

Det huvudsakliga problemet för lärarförsörjningen till ämnet är att det under många år har saknats en sammanhållen utbildning som leder till examen i modersmålsämnet.²⁶ För den som vill läsa ett sammanhållet utbildningsprogram för att bli lärare i ämnet modersmål är ämneslärarutbildningen, med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 7–9 eller gymnasieskolan, i dag det enda alternativet. Ämneslärarutbildning i modersmål erbjuds i dagsläget vid tre lärosäten: vid Uppsala universitet (arabiska och turkiska), Umeå universitet (samiska) och Stockholms universitet (finska). Ämneslärarutbildningen innebär att studenten, förutom ämnet modersmål, även läser ytterligare ett ämne.

Utredningens bedömning

Majoriteten av de lärare som har behörighet att undervisa i ämnet modersmål har en utländsk lärarexamen.²⁷ Även om utredningen bedömer att lärare med en utländsk examen fortsatt kommer att stå för den huvudsakliga lärarförsörjningen i ämnet måste även den reguljära lärarutbildningen justeras för att fler ska välja att utbilda sig till modersmålslärare. Enligt utredningens bedömning är det främst tre hinder som underminerar studentrekryteringen till den befintliga, ändock begränsade, ämneslärarutbildningen som omfattar ämnet modersmål.

²⁵ SOU 2008:109, s. 297.

²⁶ Lärarutbildningen med möjligheten att läsa till lärarexamen i hemspråk (sedan 1997 modersmål) avskaffades 1988. Skolkommissionen, som har haft regeringens uppdrag att ta fram förslag på åtgärder för att lyfta resultaten i den svenska skolan har inte presenterat några särskilda förslag gällande modersmålsundervisningen och studiehandledning på modersmål. I stället har kommissionen lovordat de pågående satsningarna inom ramen för Utländska lärares vidareutbildning (ULV) och Vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen (VAL) samt påpekat betydelsen av både ämnet och stödformen.

²⁷ Källa: Utredningens korrespondens med Skolverket (2018-10-03).

Det första hindret är arbetsmarknaden för och modersmåslärarnas arbetsvillkor. Många modersmåslärare är deltidsanställda, för en ambulerande tillvaro mellan ett flertal skolor under sin arbetsvecka, upplever att de inte riktigt tillhör lärarkollektivet och har ett yrke med låg status.²⁸ Att ämnet är frivilligt innebär att elever när som helst kan välja att avbryta sitt deltagande, vilket gör att lärarna i praktiken är helt utlämnade åt föräldrarnas välvilja för att få ihop sina timmar. För många elever konkurrerar andra fritidsaktiviteter med undervisningen. Dessutom är situationen ännu svårare för lärare som undervisar i de, sett till deltagarantal, mindre språken, där det enbart finns ett hundratal eller färre elever i hela landet. Incitamenten kan då vara låga att mot bakgrund av den instabila situationen välja en lång utbildning.

Det är viktigt att påpeka att studenter inom ramen för ämneslärarutbildningen även läser ytterligare ett ämne inom sin examen. Därtill kan man efter avlagd examen genomgå olika utbildningar för utökad behörighet. En avlagd lärarexamen där modersmålsämnet kombineras med ytterligare ett ämne innebär en helt annan position på arbetsmarknaden för en modersmåslärare och andra möjligheter att organisera undervisningen för huvudmännen. Den absolut största potentialen för att på sikt få fler behöriga modersmåslärare och för att långsiktigt trygga lärarförsörjningen i ämnet är att locka flerspråkiga personer till lärarutbildningen och ge dem incitament att vid sidan om behörighet i ett annat ämne också läsa till behörighet i ämnet modersmål.

Det andra hindret som försvårar rekryteringen till ämneslärarutbildningen i modersmål är att det i dag enbart är få universitet som anordnar utbildningen och att så sker enbart i ett fåtal språk.

Vid Uppsala universitet anordnas ämneslärarprogrammet med inriktning mot arbete i gymnasieskolan där arabiska respektive turkiska som modersmål kan läsas som huvudämne. Båda språken omfattar studier om 90 högskolepoäng och kombineras med ett annat ämne. Till höstterminen 2018 hade båda utbildningarna totalt 31 sökanden (22 i arabiska och nio i turkiska). Sju studenter var förstahands-sökande (fyra i arabiska och tre i turkiska).²⁹ Höstterminen 2017 var

²⁸ Se kapitel 4 i betänkandet om tidigare forskning för djupare resonemang om modersmåslärarnas arbetsvillkor.

²⁹ Källa: UHR (<https://statistik.uhr.se>).

det ännu färre förstahandssökande, fyra till arabiska och en till turkiska. Det totala antalet sökande var 30. Höstterminen 2016 var det en förstahandssökande i arabiska och ingen i turkiska (28 totalt sökande).

Umeå universitet anordnar sedan höstterminen 2015 ämneslärarprogrammet, inriktning mot arbete i gymnasieskolan, med samiska som modersmål. Höstterminen 2015 fanns inga förstahandssökande (en totalt) till utbildningen. Höstterminen 2016 hade programmet en förstahandssökande och totalt två sökande.

Stockholms universitet anordnar sedan höstterminen 2014 ämneslärarprogram med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 7–9 med finska som modersmål som ett av huvudämnena. Höstterminen 2014 hade programmet 10 förstahandssökande (18 totalt). Höstterminen 2015, 10 förstahandssökande (av 24 totalt) och 2016 sex förstahandssökande (av 19 totalt).

Ämneslärarutbildning i meänkieli är under uppbyggnad vid Umeå universitet och i romani chib vid Södertörns högskola.³⁰

Högskolan i Dalarna ansökte 2016 om tillstånd att utfärda två ämneslärarexamina i undervisningsämnet arabiska som modersmål. En med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 7–9 och en med inriktning mot arbete i gymnasieskolan. Universitetskanslersämbetet (UKÄ) avslog³¹ båda ansökningarna med motiveringen att högskolan inte har de förutsättningar som krävs för att ge en ämneslärarexamen i undervisningsämnet då aspekterna lärarresurs och undervisning, kurslitteratur och examination bedömdes vara icke tillfredsställande. De sakkunniga uttrycker sig kritiskt mot bland annat att:

Balansen i lärarresurserna mellan vetenskaplig kompetens, ämnesdidaktisk kompetens och professionserfarenhet i nuläget totalt sett [är] otillfredsställande. Ingen av de lärare som redovisas i tabellen har undervisat i arabiska som modersmål i den svenska skolan, inte heller bedriver de ämnesdidaktisk forskning i arabiska som modersmål. Eftersom det hittills i det närmaste kan sägas ha saknats en utbildning för ämneslärare i arabiska som modersmål i Sverige är bristerna förståeliga. En tänkbar

³⁰ SOU 2017:91, s. 475.

³¹ Högskolan Dalarna har dock sedan dess, efter att ha åtgärdat bristerna, fått tillstånd att utfärda ämneslärarexamen inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 7–9 samt inriktning gymnasieskolan i undervisningsämnet modersmål: arabiska.

lösning skulle kunna vara att rekrytera vetenskapligt meriterade forskare som bedriver forskning med ämnesdidaktisk inriktning inom arabiska eller en lärare med tydlig professionserfarenhet.³²

Utredningen tar med sig förslaget om att en lärare med tydlig professionserfarenhet skulle kunna vara alternativ till forskare som bedriver forskning med ämnesdidaktisk inriktning inom det aktuella språket. Utredningen återkommer till denna diskussion i kapitel 10.

Intresset, uttryckt genom antalet förstahandssökande, till ämneslärarprogram där ämnet modersmål (arabiska, finska, turkiska och samiska) ingår, är följaktligen svagt. Det finns inga ämneslärarutbildningar i de andra stora modersmålen som somaliska, kurdiska, persiska, bosniska/kroatiska/serbiska. Däremot finns en uppsjö av akademiska kurser i många olika språk, som riktar sig såväl till modersmålsläraresom till andra studenter, inklusive nybörjare samt kurser i didaktik i ämnet modersmål, oavsett vilket språk det gäller. Utredningen redogör för ett urval av dessa längre fram i detta kapitel. Även om de språkinriktade kurserna inte nödvändigtvis riktar sig till modersmålslärare, visar de att det uppenbarligen finns vetenskaplig kompetens i att anordna och genomföra kurser som har med de stora modersmålen i svensk skola att göra.

Att i fortsättningen enbart förlita sig på att den nuvarande ordningen med ämneslärarutbildningen vid fyra lärosäten i ett fåtal språk, ska kunna stå för försörjningen av behöriga modersmålslärare till samtliga skolformer framstår som orealistiskt. Det krävs dels fler lärarutbildningar i fler språk, dels ett tydligt ramverk av behörighetsgivande kompletterande utbildning för redan verksamma, men obehöriga lärare.

Det tredje hindret som försvårar studentrekryteringen till ämneslärarutbildningen som omfattar ämnet modersmål är kravet om att studenten vid sidan om allmän behörighet till högskolestudier också måste ha det aktuella språket som sitt modersmål. Som särskild behörighet anges Modersmål 2 eller motsvarande kunskaper.

Vad som är en persons modersmål, i den enklaste meningen det första språk ett barn tillägnar sig och får merparten av sin skolning på, är klart för många, men inte för alla. Många av de barn som kommer till Sverige som flyktingar eller barn till föräldrar som fått arbete här har varit omgivna av två språk sedan de föddes. Ibland har de fått

³² UKÄ 2017, s. 1.

utbildning på ett annat språk än det de talar hemma (turkiska/ kurdiska; persiska/kurdiska; arabiska/kurdiska; lokalt språk/engelska eller franska i många afrikanska länder; somaliska/arabiska som lärs ut i koranskolor etc.). Vissa har, innan de kom till Sverige, vuxit upp eller under längre tid vistats i andra länder, där de kan ha utbildat sig och/eller tillägnat sig det landets officiella språk.

Kravet om att lärare i ett modersmålsämne måste ha det aktuella språket som sitt modersmål begränsar antalet sökande till både utbildningar och yrket. Dessutom indikerar det att modersmålsämnet är något som en lärare inte kan meritera sig till genom utbildningssystemet, utan i det närmaste måste ha språket ”i kroppen”.

5.3.2 Snabbspåret för nyanlända lärare och förskollärare

I detta och de nästföljande delavsnitten redogör utredningen för en del pågående statliga satsningar som erbjuder kompetensutveckling och vidareutbildning för lärare med svensk eller utländsk examen. Det är viktigt att understryka att satsningar utanför den reguljära lärarutbildningen är allmänna och inte enbart riktar sig till lärare i modersmålsämnet. Vi ser dock att delar av dessa satsningar skulle kunna användas för att få fram en sammanhållen struktur som leder till fler behöriga lärare i ämnet modersmål.

Snabbspåret bereddes av Arbetsförmedlingen och olika arbetsmarknadens partner under 2015 och kom i gång våren 2016. Idén bakom satsningen är att nyanlända med olika yrkesbakgrund så snabbt som möjligt ska få kontakt med den svenska arbetsmarknaden, men också att bidra till insatser för att kompetensförsörja bristyrken. Lärarbristen i kombination med stora behov av modersmålslärare och studiehandledare på modersmål att arbeta med nyanlända, i synnerhet arabisktalande elever, samt att det fanns relativt många lärare bland de nyanlända ledde till att det inrättades ett snabbspår för denna yrkeskategori.

Mellan april 2016 och januari 2019 har över 1 200 deltagare påbörjat och de allra flesta har slutfört utbildningen. Avbrott från utbildningen ligger i snitt på 7,9 procent. Över 160 kommuner har givit plats åt deltagarna i sina skolor/förskolor för att möjliggöra

arbetsplatsförlagt lärande (APL).³³ Under utbildningen görs en kartläggning av varje deltagares utbildning och yrkeslivserfarenhet. Kartläggningen ligger till grund för hur en individuell studiekomplettering kan se ut efter avslutad arbetsmarknadsutbildning då utbildningen inom Snabbspåret vanligtvis inte leder till legitimation och behörighet för yrket.³⁴ Deltagarna måste oftast genomgå ULV (Utländska lärares vidareutbildning, se nästa delavsnitt) eller någon annan av de kompletterande utbildningarna. För att få tillträde till de andra utbildningarna krävs dock behörighet i svenska/svenska som andraspråk 3 eller motsvarande, vilket sätter käppar i hjulet för en del deltagare och kan skapa ett långt "mellanrum".³⁵

Snabbspåret är en uppdragsutbildning som Arbetsförmedlingen köper av lärosätena. I praktiken innebär Snabbspåret att de nyanlända lärarna och förskollärarna rekryteras genom Arbetsförmedlingen till den 26 veckor långa utbildningen som anordnas vid sex universitet.³⁶ För att antas till utbildningen behöver de sökande inte ha allmän behörighet i svenska språket. Utbildningen ges på arabiska och till viss del på svenska. Å andra sidan får inte deltagarna några högskolepoäng, då utbildningen även om den är förlagd vid universitet, inte är en högskoleutbildning. Utbildningen består såväl av studier i svenska för invandrare, kompletterande utbildning som en stor del av arbetsplatsförlagt lärande.

Det är inte ovanligt att deltagare i Snabbspåret rekryteras till tjänster som modersmålslärare, studiehandledare och lärarassistenter direkt efter att de har genomfört eller under Snabbspåret. Även om detta kan tyckas vara positivt ur såväl lärarnas och skolornas perspektiv som i ett integrationsperspektiv, är det ett kortsiktigt alternativ, då anställningen innebär en risk att de aldrig fullföljer utbildningen och därmed meddelas legitimation och behörighet.³⁷ Arbetsförmedlingen drar liknande slutsats i sin nulägesbeskrivning av Snabbspåret:

³³ Uppgifter från Stockholms universitet, nationell samordnare av utbildningen inom Snabbspåret för nyanlända lärare och förskollärare (2019-03-07).

³⁴ Oredsson Blomberg och Åström 2017, s. 3.

³⁵ Se Oredsson Blomberg och Åström 2017 som kallar denna period mellan Snabbspåret och annan kompletterande utbildning (ULV eller något annat) för "mellanrummet".

³⁶ Göteborgs universitet, Linköpings universitet, Malmö universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet och Örebro universitet.

³⁷ Se Bunar 2018.

Arbetsförmedlingen erfar att det blir alltmer vanligt att deltagare i snabbspåret får erbjudanden om visstidsanställning vid den skola eller förskola där de genomför sitt arbetsplatsförlagda lärande. Det kan innebära att deltagaren väljer att hoppa av snabbspåret och därmed missar, tappar intresset för eller skjuter på möjligheten att erhålla lärarlegitimation. Samtidigt är syftet med detta snabbspår att deltagare ska nå lärarlegitimation. Nyanlända som inte fullföljer studiegången och erhåller lärarlegitimation kan inte tillsvidareanställas som lärare och riskerar att hamna i lägre kvalificerade yrken inom skola eller förskola i kortare anställningar. Därför ser Arbetsförmedlingen det som angeläget att antagna deltagare, i så hög utsträckning som möjligt, fullföljer studiegången enligt den individuella studieplanen, så att de kan ansöka om lärarlegitimation och få varaktig anställning som lärare eller förskollärare.³⁸

I en utvärdering av Snabbspåret genomförd under hösten 2017 vid Stockholms universitet bland 350 deltagare som avslutat utbildningen under 2016 och 2017, varav 197 besvarade enkäten, framgår att cirka 30 procent arbetar i skola, 12 procent arbetar i skola och läser svenska parallellt, cirka 34 procent läser svenska, 14 procent söker jobb, och 4 procent läser ULV.

Snabbspåret framstår som ett viktigt bidrag till lärarförsörjningen. Deltagarna kan på sikt arbeta som legitimerade och behöriga lärare i olika ämnen och/eller som legitimerade och behöriga modersmåls-lärare och kompetenta studiehandledare.

5.3.3 Utländska lärares vidareutbildning (ULV)

För att ge personer med en avslutad utländsk lärarutbildning möjlighet till kompletterande utbildning har den särskilda utbildningsinsatsen Utländska lärares vidareutbildning (ULV) pågått sedan 2007. Syftet med ULV är att ta tillvara kompetensen hos personer med utländsk lärar- eller förskollärarytbildning och ge ökade möjligheter till anställning som behörig lärare eller förskollärare i svensk skola eller förskola. Utbildningen ska leda till en svensk lärarexamen.³⁹ Sex universitet har uppdrag att bedriva kompletterande utbildning med Stockholms universitet som nationell samordnare.

För tillträde till utbildningen måste studenten, förutom en utländsk avslutad lärar- eller förskollärarytexamen på högskole- eller eftergymnasial nivå, bl.a. ha tillräckliga kunskaper i svenska språket.

³⁸ Arbetsförmedlingen 2017, s. 26.

³⁹ UKÄ 2019, s. 10.

Utbildningen är individanpassad och kan som mest omfatta 120 högskolepoäng. I samband med antagning kartläggs deltagarnas utbildning och yrkeslivserfarenheter. Enligt Granath och Åström⁴⁰ ligger ”kartläggningen till grund för vad som kan tillgodoräknas från tidigare utbildning och hur studentens individuella studieplan kommer att utformas, det vill säga vilka och hur många kurser studenten behöver läsa för att nå behörighet som lärare eller förskollärare. Till grund för bedömning och studieplanering, utöver tidigare studier, tas hänsyn till eventuell arbetslivserfarenhet, både från utbildningslandet och från Sverige, utlåtande från UHR, samt eventuellt beslut från Skolverket i de fall studenten redan ansökt om lärarlegitimation.” Det innebär att studieplanerna är olika i både innehåll och längd.⁴¹

För de studenter som behöver ytterligare utbildning i antingen svenska eller engelska för att kunna tillgodogöra sig utbildningen kan utbildningen förlängas med en termin (30 högskolepoäng).⁴²

En mindre grupp studenter hänvisas till en anpassningsperiod, vilket vanligtvis innebar tjänstgöring i skolan om motsvarande 50 procent av heltid parallellt med studier under ett år. Anpassningsperioden är en kompensationsåtgärd för studenter som av Skolverket bedömts ha brister i sin utländska utbildning sett till de av Skolverket fastställda nationella kraven (de kunskaps- och kompetensområden, uppnådda färdigheter och kompetenser som är grundläggande för utövandet av lärar- eller förskolläraryrket i Sverige).⁴³ Tidigare fullgjordes anpassningsperioden inom ULV, studieplanen omfattade 45–60 hp och personen skulle ha en tjänst som lärare. Om ingen tjänst fanns, ordnade lärosätet med en praktikplats/verksamhetsförlagd utbildning. Numera är det den enskilda personen som själv ser till att göra en anpassningsperiod inom tjänsten. Det är rektor som godkänner anpassningsperioden genom intyg.⁴⁴ Studenter är inte berättigade till studiemedel under anpassningsperioden om den sker genom tjänstgöring.

⁴⁰ Granath och Åström 2018, s. 7.

⁴¹ Uppgifter från Stockholms universitet, nationell samordnare av utbildningen inom Snabbspåret för nyanlända lärare och förskollärare (2019-03-07).

⁴² 8 § Förordning (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning.

⁴³ SKOLFS (2016:12).

⁴⁴ Uppgifter från Stockholms universitet, nationell samordnare av utbildningen inom Snabbspåret för nyanlända lärare och förskollärare (2019-03-07).

I utvärderingar av ULV konstateras det att det har varit en lyckad satsning.⁴⁵ Men vissa kritiska synpunkter har framförts gällande utbildningens innehåll, studenternas rekrytering och studievillkoren. Detta har enligt Högskoleverket negativt påverkat genomströmningen.⁴⁶ Dessutom har det varit svårt att få skolor att ställa upp med platser och mentorer till studenter som genomför anpassningsperioden, något som bl.a. Högskoleverket rapporterat om.⁴⁷

I en uppföljning av ULV, genomförd vid Stockholms universitet i samarbete med de övriga medverkande universiteten konstateras det att sammanlagt 3 250 personer antagits till utbildningen mellan 2007 och 2016. 570 personer slutförde utbildningen mellan 2010 och 2016.⁴⁸ Av de antagna studenter som gjort avbrott eller inte ens påbörjat studier uppger den stora majoriteten att skälet antingen är svårigheter med att kombinera arbete med studier eller ekonomiska skäl. Av de som fullföljt studierna har den absoluta majoriteten meddelats lärarlegitimation. Dock arbetar ett fåtal av de som fullföljt ULV-utbildningen mellan 2010 och 2016 som modersmåslärare.

Studenterna som studerar inom ULV har olika utbildningsbakgrund och kommer från olika länder med olika utbildningssystem. Vissa har vistats relativt länge i Sverige och även arbetat som lärare i den svenska förskolan och skolan med mycket goda kunskaper i svenska språket. Andra kommer direkt från Snabbspåret, har vistats relativt kort tid i landet och har begränsade kunskaper i akademisk svenska nödvändig för att slutföra studierna. Just språket och behovet av förstärkt stöd i svenska till ULV-studenterna under utbildningen är något som lyfts fram i såväl utvärderingar som i de kontakter som utredningen har haft med företrädare för utbildningen.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att ULV är en välbehövlig och i mångt och mycket lyckad satsning för att bereda väg för personer med utländsk lärarexamen in i svenska förskolor och skolor som legitimerade och behöriga lärare och förskollärare.

⁴⁵ Se bl.a. Bredänge och Cornelius 2010, Bigestens 2015, Cornelius och Bredänge 2011, UKÄ 2019.

⁴⁶ Högskoleverket 2012.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Granath och Åström 2018.

5.3.4 Vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen (VAL)

Vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen, VAL inleddes 2007⁴⁹ och vänder sig, generellt sett, till den som är verksam som lärare och förskollärare men saknar en behörighetsgivande examen.⁵⁰ Umeå universitet är nationell samordnare och anordnar utbildningen tillsammans med sju andra universitet och högskolor.⁵¹ Lärosätena ersätts för utbildningen och annan tillhörande verksamhet genom ett särskilt anslag.⁵²

Utbildningen omfattar som mest 120 högskolepoäng⁵³ och får anordnas på minst kvartstid. Den får dock pågå under högst fyra år.⁵⁴ All utbildning inom VAL ska leda till en lärar- eller förskolläraryxamen. Studenten ska vara verksam som lärare eller förskollärare i skolväsendet.

Varje student följer en individuell studieplan och utbildningen ges oftast på distans med några få fysiska träffar. I en utvärdering av vad som kom att kallas för VAL I fram till 2010 (innan satsningen förlängdes för första gången) skriver Högskoleverket⁵⁵ att 3 444 hade sökt till utbildningen, 1 449 var registrerade och drygt 740 hade tagit examen till och med februari 2012. Högskoleverket saknar sammanställning om hur de uppnådda examina är fördelade på olika lärarkategorier, men man förmodar att yrkeslärare har varit den stora gruppen. Det finns inga uppgifter om hur många av lärarna som fullföljt utbildningen som har blivit behöriga att undervisa i ämnet modersmål.

I en uppföljning av VAL-studenternas position på arbetsmarknaden som Stockholms universitet genomförde våren 2015⁵⁶ konstateras bl.a. att "utbildningen upplevs ha hög relevans för obehöriga

⁴⁹ VAL har sedan dess kompletterats och bestämmelserna i viss utsträckning förändrats. För en detaljerad beskrivning se UKÄ 2018b.

⁵⁰ Förordning (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskolläraryxamen samt förordning (2007:224) om högskoleutbildning för vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen.

⁵¹ Göteborgs universitet, Högskolan Dalarna, Karlstads universitet, Linköpings universitet, Stockholms universitet, Malmö universitet och Högskolan i Jönköping.

⁵² UKÄ 2018b.

⁵³ VAL I omfattade som mest 60 högskolepoäng.

⁵⁴ 14 § Förordning om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskolläraryxamen.

⁵⁵ Högskoleverket 2012.

⁵⁶ Stockholms universitet 2015, s. 2.

lärares position och yrkesutövning i skolan. Lärarexamen har stor betydelse för lärarna i den bemärkelsen att den genererar tryggare anställningsformer och i vissa fall högre lön och möjliga karriärsteg. Det framgår också att en övervägande majoritet av lärarna är mycket nöjda med VAL-projektets utformning och ämnesinriktade innehåll kopplat till den egna professionen”. Nästan nio av tio av de tillfrågade uppger att de fortsätter arbeta som lärare inom skolan och majoriteten av de andra har tjänster med kopplingar till skolverksamheten (rektor, biträdande rektor, provkonstruktör för nationella prov, skoladministratör). 93 procent är tillsvidareanställda. Nästan hälften har också fått högre lön efter avslutad utbildning.

Sedan 2013 har lärare och förskollärare med lång erfarenhet – de ska före 1 juli 2015 ha varit anställda i minst åtta läsår som lärare eller förskollärare under de senaste femton åren – möjlighet att läsa ett kortare examensspår inom VAL II, motsvarande 30 högskolepoäng utbildningsvetenskaplig kärna.⁵⁷ I en utvärdering av VAL II för åren höstterminen 2013 till vårterminen 2017, skriver UKÄ att 4 420 personer var antagna till utbildningen under denna period. 1 750 eller 40 procent av dessa hade tagit någon form av lärarexamen fram till våren 2017.⁵⁸ Inte heller i denna utvärdering finns uppgifter om hur många av lärarna som fullföljt utbildningen som har blivit behöriga att undervisa i ämnet modersmål.

Regeringen beslutade 2016 om en förlängning av satsningen till och med 2030, med sista antagningen den 30 juni 2026.⁵⁹

5.3.5 Kompletterande pedagogisk utbildning (KPU)

Kompletterande pedagogisk utbildning är en kortare utbildning som leder till ämneslärarexamen. Utbildningen riktar sig till personer som redan besitter de ämneskunskaper som krävs för att avlägga en ämneslärarexamen mot grundskolans årskurs 7–9 eller en ämneslärarexamen mot gymnasieskolan.⁶⁰ Utbildningen är 90 högskolepoäng lång och omfattar utbildningsvetenskaplig kärna, ämnesdidaktik och

⁵⁷ UKÄ 2018b, s. 7.

⁵⁸ Ibid, s. 6.

⁵⁹ Förordning (2016:959) om dels fortsatt giltighet av förordningen om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskollärarexamen, dels ändring i samma förordning.

⁶⁰ Förordning (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen.

verksamhetsförlagd utbildning. I övrigt måste studenterna uppfylla allmänna behörighetskrav för högre studier, vilket per automatik antas ingå då de studenter som är behöriga till KPU redan ska ha läst på högskolan (även bestämmelserna om reell kompetens är tillämpliga⁶¹). De universitet och högskolor som har tillstånd att utfärda en ämneslärarexamen kan erbjuda KPU.

De första studenterna antogs till utbildningen läsåret 2011/12. Sedan dess har utbildningen expanderat kraftigt och till läsåret 2016/17 antogs 1 020 studenter till utbildningen.⁶² Sammanlagt har 3 780 studenter påbörjat utbildningen inom det tidsspannet. Det innebär att var fjärde student som påbörjade studier mot en ämneslärarexamen är en KPU-student. Till och med läsåret 2016/17 examinerades 1 290 studenter genom KPU, de flesta med inriktning mot arbete i gymnasieskolan. Bland de tio största ämnen som studenterna avlade examen inom grundskolans 7–9 verksamhet finns inte ämnet modersmål. Matematik, teknik och kemi dominerar. Inte heller bland de tio största utfärdade ämneslärarexamen i gymnasieskolan finns ämnet modersmål. Biologi, matematik och kemi dominerar även här. UKÄ⁶³ konstaterar i sin analys dels att en högre andel studenter som påbörjar KPU tar examen jämfört med de som påbörjar reguljär lärarutbildning, dels att majoriteten av KPU-studenterna enbart läser mot ett ämne, vilket är minimikrav, jämfört med ämneslärarstudenterna i den reguljära lärarutbildningen som måste ha minst två ämnen i sin examen.

Lärare som har tillräckliga ämneskunskaper i ämnet modersmål kan läsa en KPU. Av det tillgängliga underlaget är det svårt att utläsa hur många modersmåslärare som har deltagit i KPU och på den vägen kunnat avlägga en behörighetsgivande examen. Men mot bakgrund av hur många som har avlagt examen i de tio största ämnena i relation till antalet examina, torde det i så fall ha rört sig om enstaka personer.

⁶¹ 7 § förordning om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen.

⁶² Uppgifterna kommer, om inget annat anges från UKÄ:s statistiska analys av KPU, UKÄ 2018a, s. 2.

⁶³ UKÄ 2018a.

5.3.6 Lärarlyftet II – fortbildning för utökad lärarbehörighet

Satsningen Lärarlyftet har i olika skepnader och namn (Lärarlyftet I och II) funnits sedan 2007.⁶⁴ Det nuvarande lärarlyftet har funnits sedan 2012 och riktar sig dels till lärare som har lärarlegitimation, men saknar behörighet att undervisa i något av de ämnen som de undervisar i, dels till fritidspedagoger med en examen inriktad mot fritidshem.⁶⁵ Lärarlyftet II har förlängts i omgångar och ska i nuläget pågå till och med 2019.

Huvudmän kan erhålla statsbidrag för de lärare som deltar i lärarlyftet. För att särskilt locka till utbildningar i matematik, svenska som andraspråk och viss speciallärarutbildning lämnas statsbidrag med ett högre belopp för sådana utbildningar.⁶⁶ Under 2016 förbättrades villkoren för lärare och förskollärare som deltar i utbildning till speciallärare och specialpedagog eller i utbildning i svenska som andraspråk ytterligare, då statsbidrag som täcker delar av deltagarens lönekostnad under utbildningstiden infördes.⁶⁷

Utbildningen genomförs på uppdrag av Skolverket vid olika universitet och högskolor och ges huvudsakligen på distans. För närvarande erbjuds ingen behörighetsgivande utbildning i modersmålsämnet genom Lärarlyftet II. Ett sannolikt skäl till detta är att lärarkategorin inte prioriteras, då lärare i ämnet modersmål är undantagna kravet på legitimation och behörighet.

⁶⁴ Bland de främsta skillnaderna mellan Lärarlyftet I och Lärarlyftet II är att staten inte längre ersätter de deltagande lärarna för inkomstbortfall (upp till 80 procent av lönen) samt att det för närvarande är möjligt för lärarna att arbeta heltid och studera på deltid. I en enkät som Lärarförbundet genomförde med lärare som deltar i Lärarlyftet II under 2014 framkom att 75 procent inte har fått nedsättning i tjänst för deltagande i satsningen (<https://lararnastidning.se/usla-villkor-for-larare-som-gar-lararlyftet/>).

⁶⁵ Förordning (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande. Från den 1 juli 2019 riktar sig lärarlyftet dock endast till lärare, som en konsekvens av att en fritidspedagogexamen från och med det datumet är behörighetsgivande.

⁶⁶ Förordning om statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande.

⁶⁷ Förordning (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser.

5.4 Andra utbildningar för modersmåslärare och studiehandledare

I föregående avsnitt redogjorde utredningen för de utbildningar och satsningar som helt eller delvis kan leda till lärarlegitimation och/eller behörighet att undervisa i ämnet modersmål. I detta avsnitt presenteras några pågående satsningar och utbildningar som främst syftar till att erbjuda kompetensutveckling och vidareutbildning till både modersmåslärare och studiehandledare. Utredningen fokuserar i detta avsnitt dels på de satsningar som samordnas av Skolverket och genomförs av universitet och högskolor, dels på reguljära kurser vid landets universitet och högskolor.

Utöver dessa statliga satsningar har ett antal lokala och regionala fortbildningsprogram genomförts runt om i landet för att bättre kunna täcka behovet av utbildning för modersmåslärare och studiehandledare. Så anordnas exempelvis kursen Studiehandledning online i Kronoborg och BIU Online i Blekinge län. Det finns också regioner eller kommuner som startat samarbeten med Arbetsförmedlingen och universitet och högskolor eller utbildningsföretag där de utbildar nyanlända vuxna i 16 veckor till sex månader. I utbildningen ingår teori och praktik. De allra flesta deltagare har flyktningbakgrund och många har tidigare varit lärare eller har en akademisk examen. Ett regionalt samarbete som inletts för att utbilda studiehandledare pågår i Gävleborg län där Högskolan i Gävle, Arbetsförmedlingen och kommunerna i regionen i tre omgångar ska utbilda 80 studiehandledare. De som deltar har en akademisk bakgrund och har uppnått godkänd nivå i svenska för invandrare (sfi).⁶⁸

5.4.1 De nationella skolutvecklingsprogrammen

Regeringen gav i juli 2015 Skolverket i uppdrag att ta fram ett nationellt skolutvecklingsprogram bestående av olika kompetensutvecklings- och stödinsatser riktade till huvudmän och skolor.⁶⁹ Med hjälp av insatserna i skolutvecklingsprogrammen kan huvudmän och skolor utveckla undervisningen och den pedagogiska verksamheten. Budgeten för programmen var 139 miljoner kronor under 2016 och 140 miljoner kronor årligen mellan 2017 och 2019. Skälet

⁶⁸ SOU 2017:54.

⁶⁹ Regeringen 2015.

till satsningen var enligt regeringen att det finns omfattande behov av personalens kompetensutveckling i syfte att bland annat öka likvärdigheten, förbättra villkoren för elevernas kunskapsutveckling och resultat samt förebygga kränkande behandling i skolan.

Inom programmet Styrning och ledning återfinns den behörighetsgivande utbildningen Lärarlyftet II, vilket utredningen redogjort för i föregående avsnitt.

För denna utrednings vidkommande kan särskilt skolutvecklingsprogrammet Nyanlända och flerspråkiga barns och elevers lärande uppmärksammas. Inom programmet erbjuder Skolverket tolv insatser för att skapa bättre villkor för nyanlända elever att utvecklas så långt som möjligt i relation till skolans mål. Flerspråkighet och interkulturalitet i förskolan, introduktionskurs i svenska som andraspråk, stöd för kartläggning och stöd till lokala samordnare är några insatser. Det som dock är mest relevant för utredningen är insatserna Utbildning om att studiehandleda på modersmål samt Utbildning om att undervisa i modersmål.

Utbildning om att undervisa i modersmål

Insatsen Utbildning om att undervisa i modersmål består av en högskolekurs om 7,5 högskolepoäng som erbjuds i samverkan med 11 universitet och högskolor. Studenterna kan välja att delta i utbildningen för intyg eller för högskolepoäng. Berättigad till deltagande är den som är anställd som modersmålslärare. Förkunskapskrav är kunskaper i svenska eller svenska som andraspråk på gymnasienivå. Kursen kan läsas på distans eller på lärosätet, beroende på hur respektive lärosäte anordnar sin utbildning.

Utbildningen syftar bl.a. till att stärka lärarens förmåga att erbjuda flerspråkiga och nyanlända elever modersmålsundervisning av hög och kvalitet för att förbättra deras förutsättningar för goda kunskapsresultat.

Utbildning om att studiehandleda på modersmål

Inom ramen för programmet Nyanlända och flerspråkiga barns och elevers lärande erbjuds också utbildning om att studiehandleda på modersmål för verksamma studiehandledare. Utbildningen är på

7,5 högskolepoäng och ges även den vid 11 universitet och högskolor. Även här kan deltagarna välja att läsa antingen mot högskolepoäng eller mot intyg. Kursen ges på kvartsfart (25 procent av hel-tid) och flertalet universitet och högskolor har full beläggning, vilket vittnar om det stora behovet av kompetensutvecklande kurser för studiehandledare. Universitet och högskolor anordnar kursen som en blandning av distansstudier och campusträffar.

5.4.2 Kurser för modersmålslärare och studiehandledare vid universitet och högskolor

Det finns en rad olika kurser vid landets universitet och högskolor som riktar sig till modersmålslärare, antingen specialiserade mot olika språk eller allmänt mot didaktik för modersmålslärare. Av UHR:s antagningsstatistik går att utläsa att många av dessa kurser är relativt populära. Variationen av kurser visar även att universitet och lärosäten har potential att framgent kunna erbjuda behörighets-givande kurser i ämnet modersmål.

Hösten 2018 erbjuder Uppsala universitet kursen Att undervisa i modersmål – i klassrummet och på distans (7,5 högskolepoäng) med 48 förstahandssökande (144 totalt). Vårterminen 2018 hade samma kurs 40 förstahandssökande (90 totalt). Vidare erbjuder Uppsala universitet en rad kurser i kurdiska, sydkurdiska (sorani), albanska, bosniska/kroatiska/serbiska, polska, persiska, pashto (språket talas av den dominerande etniska gruppen i Afghanistan och stora delar av Pakistan), hindi och balochiska (talas i Pakistan och Iran). Alla riktar sig inte nödvändigtvis till modersmålslärare, men dessa kurser visar att det uppenbarligen finns vetenskaplig kompetens i att anordna och genomföra kurser som har med de stora modersmålen i svensk skola att göra.⁷⁰

Göteborgs universitet erbjuder hösten 2018 kursen Arabiska för modersmålslärare I: Kontrastiv belysning (7,5 högskolepoäng) med 29 förstahandssökande (55 totalt) samt Somaliska språket i ett kontrastivt perspektiv (7,5 högskolepoäng) med 35 förstahandssökande (73 totalt). Till våren 2019 finns ytterligare tre kurser om 7,5 högskolepoäng med somaliska språket i centrum tillgängliga: Somaliska

⁷⁰ Det finns fristående kurser i de olika språken för nybörjare som Somaliska: Introduktionskurs vid Göteborgs universitet och Introduktionskurs i nordkurdiska vid Uppsala universitet.

språkets struktur, Kontrastiv introduktion till somaliskan, Somaliskan i den svenska skolan samt Arabiska för modersmålslärare IV: tvärkulturella uttrycksformer (7,5 högskolepoäng).

Umeå universitet erbjuder kursen Didaktik för modersmålslärare (7,5 högskolepoäng) med 23 förstahandssökande (74 totalt) samt en rad kurser i samiska.

Malmö universitet erbjuder våren 2018 kursen Specialpedagogiskt förhållningssätt i modersmålsundervisning (15 högskolepoäng) med 21 förstahandssökande (66 totalt). Även de föregående åren erbjöds en rad liknande kurser med ett ganska stort antal samtliga sökande och förstahandssökande. Till våren 2019 finns kursen Didaktisk-metodisk kurs för verksamma modersmålslärare III (30 högskolepoäng) och Olika vägar till kunskap i modersmålsundervisningen (15 högskolepoäng).

Kurser i finska för modersmålslärare (15 högskolepoäng och 30 högskolepoäng) som ges vid Stockholms universitet har dock endast enstaka eller inga sökande.

Ett antal universitet och högskolor erbjuder även kurser i studiehandledning på modersmål. Vid Malmö universitet kan man exempelvis läsa kursen Studiehandledning och språket i ämnet modersmålsundervisning (15 högskolepoäng, 24 förstahandssökande och 55 totalt vårterminen 2018) som riktas till verksamma studiehandledare och modersmålslärare.

Utöver ovan angivna exempel förekommer givetvis också många kurser i de språk som i skolan undervisas i moderna språk, till exempel franska, spanska och tyska samt ämnet engelska. Spanska och engelska är också bland de tio största modersmålen i svensk skola.

5.5 Utredningens slutsatser och bedömningar

Situationen gällande lärarförsörjningen till ämnet modersmål är minst sagt otillfredsställande. Antalet tjänstgörande modersmålslärare har ökat med 2 403 och antalet heltidstjänster med 1 299 sedan 2010. Samtidigt har antalet berättigade elever under samma period ökat med drygt 100 000 och antalet deltagande elever med cirka 41 500. Det finns ingenting som tyder på att behovet av fler modersmålslärare kommer att minska inom överskådlig framtid. För närvarande utgör gruppen berättigade elever som inte deltar i modersmålsundervisning

115 000 elever. Utifrån beräkningen att det går 56 elever per heltidstjänst, och att alla de berättigade eleverna begär undervisning i ämnet modersmål, skulle cirka 2 050 heltidstjänster, bara i grundskolan, behöva inrättas. I praktiken innebär det cirka 3 800 deltidсанställda modersmåslärare, med nuvarande tjänstgöringsgrad om 55 procent. Så länge modersmålsundervisningen är frivillig är det förstås osannolikt att alla berättigade elever deltar. Som utredningen dock visar i kapitel 6 om elevernas deltagande i modersmålsundervisningen är det inte bara så att antalet berättigade elever ökar, utan också att andelen berättigade elever som faktiskt deltar i undervisningen har ökat för varje år sedan 2012/13. Ökningen fram till i dag är cirka 3 procent.

I genomsnitt har 31 procent av alla modersmåslärare i grundskolan pedagogisk högskoleutbildning, varav 24 procent har lärarlegitimation och behörighet i ämnet. Andelen med pedagogisk högskoleexamen har minskat under de senaste åren, då majoriteten av de nyanställda saknar pedagogisk högskoleutbildning. Detta är en utmaning för såväl kvaliteten i undervisningen som för lärarnas ställning på arbetsmarknaden.

Modersmåslärare är under vissa villkor undantagna från kravet på legitimation och behörighet när det gäller möjligheten att få anställas tillsvidare, ansvara för undervisningen och självständigt sätta betyg. Anledningen till att dessa lärare undantagits från kravet på legitimation är inte för att det var onödigt i relation till arbetsuppgifternas komplexitet, utan för att det ansågs orimligt att ha en regel från vilken alltför många individuella undantag måste göras. Utredningen bedömer att undantaget har skapats som en (tillfällig) praktisk nödvändighet, som emellertid har kommit att permanentas då inga samlade satsningar på modersmåslärarnas kompetensutveckling för att få legitimation och behörighet hittills har företagits. Däremot förekommer enstaka högskolekurser vid lärosäten och enstaka satsningar samordnade av Skolverket. Risken är dock att incitamenten till fortbildning är låga med nuvarande undantag.

En av de oftast anförda kritiska perspektiven från modersmåslärarna själva är deras egen och ämnets status i skolan.⁷¹ Utredningen bedömer att en ambitionshöjning med avseende på modersmåslärarnas utbildning, att fler bereds reella möjligheter att skaffa sig legitimation och ämnesbehörighet, är nödvändig för att höja såväl

⁷¹ Se kapitel 4 i betänkandet.

lärarkategorins som ämnets status, vid sidan om att det också skulle höja kvaliteten i undervisningen och attrahera fler berättigade elever att delta i undervisningen.

Studiehandledare på modersmål har ännu lägre andel pedagogiskt högskoleutbildade, cirka 20 procent. Studiehandledning är en tillfällig stödinsats för elever som fortfarande inte behärskar det svenska (undervisnings)språket. Det är inget ämne, det finns inga kursplaner och det sätts inga betyg. Studiehandledare är inte lärare i strikt mening, utan tillhör vad Skolverket fram till 2016/17 har betecknat som "övrig pedagogisk personal". Det finns inga formella krav på vilken pedagogisk kompetens en studiehandledare ska ha.

Studiehandledning på modersmål är dock en av de viktigaste pedagogiska insatserna för de nyanlända eleverna⁷² och just de elever som har ankommit till grundskolan efter ordinarie skolstart kan ha avsevärda svårigheter att uppnå kunskapskraven. En studiehandledning av hög kvalitet är följaktligen en fråga om likvärdighet för de nyanlända eleverna.

Det framstår som nödvändigt att ett antal åtgärder behöver vidtas för att öka andelen behöriga lärare i ämnet modersmål. För det första genom att få fler studenter att välja läsa ämnet inom den reguljära lärarutbildningen. För det andra genom att se till att de obehöriga lärare som undervisar i ämnet i dag genom kompetensutvecklingsinsatser kan avlägga en behörighetsgivande examen och meddelas legitimation och behörighet i ämnet. Grundförutsättningen är förstås att både lärarutbildningen och kompetensutvecklingsinsatserna anpassas till att öppna för fler sådana möjligheter.

Den nuvarande reguljära lärarutbildningen präglas dock av betänkliga utmaningar som begränsar studenter att välja ämnet modersmål i ett sammanhållet lärarprogram. Dels att ämnet endast finns i ämneslärarutbildningen, dels att det endast erbjuds i ett fåtal språk, dels av regeln om att läraren måste ha det aktuella språket som sitt modersmål. De olika kompetensutvecklingsinsatserna saknar tydligt fokus på just denna målgrupp. ULV som kommer närmast handlar inte om modersmålsläraryrket explicit.

⁷² Se kapitel 4 i betänkandet om tidigare forskning samt kapitel 9 om studiehandledning och studieresultat för vidare diskussion om studiehandledningens betydelse för elevernas lärande och kunskapsutveckling.

I betänkandets kapitel 10 återkommer utredningen till några specifika rekommendationer i frågan om modersmåslärarnas och studiehandledarnas utbildning och kompetensutvecklingsinsatser.

6 Deltagande i modersmålsundervisning

Utredningen har i direktivet bland annat getts i uppdrag att kartlägga tillgången till modersmålsundervisning i grundskolan och motsvarande skolformer samt såväl flickors som pojkars deltagande, inklusive i vilken utsträckning de påbörjar och fullföljer studierna. Utredningen har även givits i uppdrag att analysera vilka faktorer som eventuellt påverkar deltagandet. I betänkandets kapitel 8 behandlas mer ingående frågan om i vilken utsträckning eleverna påbörjar och fullföljer studierna i ämnet. I detta kapitel redogör utredningen för och analyserar följande aspekter:

- elevernas tillgång till och deltagande i modersmålsundervisning i grundskolan och motsvarande skolformer (grundsärskolan, specialskolan och sameskolan)
- uppdelat på flickor och pojkar
- vilka faktorer som påverkar tillgång till och deltagande i ämnet modersmål

6.1 Elevernas tillgång till och deltagande i modersmålsundervisning i grundskolan och motsvarande skolformer¹

Ämnet hemspråk bytte namn till modersmål år 1997. Ända sedan dess har antalet berättigade och deltagande elever stadigt ökat. Andelen berättigade elever har mer än fördubblats mellan 1998 (11,8 procent av samtliga elever i grundskolan) och 2017 (27,1 procent). Andelen deltagande elever har, å andra sidan, varit konstant och rört sig i intervaller mellan 52 procent (1999 och 2000) och 59,3 procent (2017) av de berättigade. Andelen av alla elever i den svenska grundskolan som deltar i modersmålsundervisning har ökat från 6,2 procent år 1998 till 16,1 procent år 2017. Läsåret 2017/18 deltog sammanlagt 167 926 av 283 304 berättigade elever i modersmålsundervisning. Det kan konstateras att modersmålsämnet, trots sin undanskymda eller ”vid sidan av” position som Skolverket uttrycker det², är ett relativt stort och ständigt växande ämne.

De tio största undervisningsspråken i grundskolan läsåret 2017/18, sett till antalet berättigade och deltagande elever, var arabiska, somaliska, engelska, bosniska/kroatiska/serbiska, persiska, kurdiska, spanska, finska, albanska och polska. Två tredjedelar av samtliga berättigade och deltagande elever har modersmålsundervisning i något av dessa språk. Det i särklass största språket är arabiska. Nästan 7 procent av samtliga elever i den svenska grundskolan är berättigade till modersmålsundervisning i arabiska.

Bland de tio största språken är deltagandefrekvensen störst i somaliska, nästan fyra av fem berättigade elever deltar i undervisningen. Därefter kommer arabiska med ett knappt 70 procentigt deltagande, följt av albanska, polska och persiska (60 procent deltagande). Lägst andel deltagande elever av de största språken har finska (46 procent).

¹ Statistiska uppgifter i detta avsnitt kommer, om inget annat anges, från Skolverkets statistik.

² Skolverket 2008.

Tabell 6.1 Elever med undervisning i modersmål i grundskolan

Läsåret 2017/2018

10 största modersmålen	Antal elever	Andel (%)	Deltagare i modersmålsundervisning		
			Andel (%) av		
	Berättigade ³ till modersmåls- undervisning	Berättigade av samtliga elever	Antal	Samtliga elever	Berättigade elever
Arabiska	70 754	6,8	48 984	4,7	69,2
Somaliska	20 793	2,0	16 010	1,5	77,0
Engelska	16 739	1,6	9 220	0,9	55,1
B/K/S*	16 541	1,6	8 468	0,8	51,2
Persiska	16 365	1,6	9 682	0,9	59,2
Kurdiska	14 163	1,4	8 089	0,8	57,1
Spanska	13 669	1,3	7 171	0,7	52,5
Finska	9 474	0,9	4 398	0,4	46,4
Albanska	9 129	0,9	5 530	0,5	60,6
Polska	9 106	0,9	5 529	0,5	60,7
Övriga språk (151 st.)	90 912 ⁴	8,7	44 845	4,3	49,3

*Bosniska/Kroatiska/Serbiska.

Källa: Skolverket.

Som framgår av tabellen ovan redovisar Skolverket under rubriken ”Övriga språk” ytterligare 151 modersmål under läsåret 2017/18, med 90 912 berättigade och 44 845 deltagande elever.⁵ Några av dessa språk är relativt stora som turkiska, thai, tigrinja och ryska.

³ Skolverkets statistik om antalet elever berättigade till modersmålsundervisning bygger på skolornas rapportering som i sin tur bygger på vårdnadshavarnas uppgifter om att eleven eventuellt har ett annat modersmål än svenska. Det innebär att det redovisade antalet berättigade inte omfattar varje elev som i praktiken är berättigad, utan enbart de elever som till skolan lämnat sådana uppgifter. Mot bakgrund av att cirka 283 000 elever rapporterades som berättigade läsåret 2017/18 bedömer utredningen att den överväldigade majoriteten faktiskt berättigade ingår i den redovisade statistiken.

⁴ Det totala antalet berättigade elever enligt denna tabell är 287 645 elever. Samtidigt redovisar Skolverket i andra tabeller (t.ex. Tabell 8 A: Elever med undervisning i modersmål och svenska som andraspråk läsåren 2013/14–2017/18) att antalet elever berättigade till modersmålsundervisning läsåret 2017/18 är 283 304. Enligt Skolverket har ologisk diskrepans mellan elevinsamlingen och modersmålsinsamlingen förekommit. Utredningen kommer att konsekvent använda uppgiften om 283 304 berättigade elever som den korrekta. Hur de 4 341 eleverna som utgör diskrepansen är fördelade mellan de redovisade språken har utredningen inga uppgifter om.

⁵ Liknande uppgift finns även för de tidigare läsåren.

Men det innebär inte att undervisningen anordnas i alla 151 språk. Enligt Skolverkets uppgifter till utredningen finns 43 modersmål med berättigade elever där ingen deltar.⁶ Därutöver finns ytterligare 32 språk med sammanlagt 126 deltagande elever i grundskolan, men inga rapporterade lärare. Enligt SCB⁷ kan det röra sig om att huvudmän missar att rapportera in dessa språk då lärarna tjänstgör relativt få timmar. Det kan även vara så att dessa huvudmän lagt ut modersmålsundervisningen på entreprenad, varför de inte redovisas som personal i huvudmannens statistik. Intressant i sammanhanget, enligt SCB, är att undervisningsgrupperna i de flesta av dessa 32 språk bara har mellan en och fem elever.⁸ Det största "lärarlösa" språket har 18 elever. Det innebär att vissa huvudmän tillhandahåller modersmålsundervisning även om det finns färre än fem berättigade elever i ett språk. En annan uppgift gör gällande att i 84 språk finns färre än 100 berättigade elever per språk i landet.⁹

Majoriteten av modersmålsberättigade och deltagande elever går i kommunala skolor. Däremot är andelen berättigade elever som deltar i undervisning högre i fristående än i kommunala skolor. Läsåret 2017/18 uppgick andelen deltagande elever i fristående skolor till 71,6 procent av samtliga berättigade, till skillnad från de kommunala skolorna där 57,3 procent av de berättigade deltog i undervisningen. Från att tidigare i det närmaste varit identisk, har skillnaden i andelen berättigade av samtliga elever ökat under de två senaste åren mellan kommunala (27,6 procent berättigade av samtliga elever) och fristående skolor (24,2 procent berättigade av samtliga elever) under läsåret 2017/18.

6.1.1 Särskilt om elevernas tillgång till och deltagande i modersmålsundervisning i minoritetsspråk

Antalet elever berättigade till modersmålsundervisning i något av de fem minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska var 13 435 läsåret 2017/18. Antalet berättigade elever har ökat med 2 493 (eller 22,8 procent) sedan läsåret 2011/12. Finska

⁶ Utredningens korrespondens med Skolverket (2018-12-11).

⁷ Denna uppgift kommer ursprungligen från SCB enligt utredningens korrespondens med Skolverket (2018-12-11).

⁸ SCB redovisar dock inte vilka språk det rör sig samt hur många elever exakt deltar i undervisningen.

⁹ SOU 2017:51.

stod för den största ökningen (1 100 elever), därefter romani chib (840), samiska (340) och meänkieli (308 elever). Antalet elever berättigade till modersmålsundervisning i jiddisch har varierat mellan under fem och som mest åtta elever. Den största procentuella ökningen har skett inom meänkieli (118 procent).

Tabell 6.2 Berättigade och deltagande elever i minoritetsspråken i grundskolan och sameskolan

Berättigade och deltagande

Läsår	Finska	Jiddisch	Samiska	Romani chib	Meänkieli
2011/12	8 372 3 838	7 (--)	595 300	1 707 467	261 ~140
2012/13	7 999 3 553	8 (--)	583 314	1 923 588	374 ~90
2013/14	8 235 3 644	6 0	648 272	2 175 628	216 51
2014/15	8 377 3 936	(--) 0	563 285	2 312 690	~270 60
2015/16	8 900 4 256	5 (--)	691 368	2 501 733	579 ~80
2016/17	8 920 4 438	7 (--)	730 461	2 451 787	224 ~70
2017/18	9 474 4 398	7 5	563 285	2 312 690	~270 60

(--) innebär att uppgifter om 1–4 elever är sekretessprickade i Skolverkets statistik för att undvika röjande av enskilda elever.

~ innebär att antalet är avrundat för att individuella värden inte ska kunna lösas ut med hjälp av totalsumman.

Källa: Skolverket.

Gällande deltagandefrekvensen kan det konstateras att den under den redovisade perioden har varierat mellan som lägst 40,7 procent läsåret 2013/14 och som mest 46,6 procent läsåret 2016/17 för samtliga språk. Lsåret 2017/18 ligger deltagandefrekvensen på 44 procent (5 925 elever i samtliga fem språk deltog i modersmålsundervisning). Det finns förstås stora variationer mellan språken utifrån storleken på den berättigade elevpopulationen, från 9 474 elever i finska till sju i jiddisch. Det finns också vissa variationer inom språken.¹⁰

Den lägsta deltagandefrekvensen finns i meänkieli med 20 procent, läsåret 2017/18. Näst lägst deltagarfrekvens finns i romani chib med 32 procent. Men här har andelen deltagande elever ökat med 5 procent mellan 2011 och 2018. Den högsta deltagarfrekvensen, om

¹⁰ Vi ser stora variationer i populationen berättigade till modersmålsundervisning i meänkieli under de senaste fyra läsåren, upp till 350 elever från ett läsår till ett annat. Utredningen har inga uppgifter om vad det kan tänkas bero på. Enligt Skolverket rör det sig främst om tre skolor i Övertorneå som har rapporterat ojämnt elevunderlag från läsår till läsår. Därför ska underlaget gällande just detta språk tolkas med försiktighet.

vi undantar jiddisch som har en liten population där en elevs deltagande kan innebära stora procentuella förändringar, finns i samiska med 71,5 procent. Det är viktigt att lyfta fram att deltagandefrekvensen i samiska har ökat rejält under läsåret 2017/18, från att under den redovisade perioden konstant legat runt 50 procent.¹¹ Finska ligger på 46 procent. Men det rör sig om i sammanhanget stort antal elever som inte deltar, 5 076. Andelen deltagande i relation till berättigade elever har i finska mer eller mindre varit konstant, runt 45 procent under de senaste åtta åren.

6.1.2 Sameskolan

Modersmålsundervisning i samiska sker enligt den kursplan som gäller för ämnet samiska i sameskolan.¹² Samiska ingår som ett ämne i sameskolan och är obligatoriskt för eleverna att delta i, varför andelen deltagande elever är och har varit 100 procent.¹³ Färre än fem elever deltar i modersmålsundervisning i meänkieli inom ramen för ämnet modersmål i sameskolan.

6.1.3 Specialskolan

Antalet elever som deltar i modersmålsundervisning i specialskolan, under läsåret 2017/18 var 41 eller 6,3 procent av samtliga elever i den skolformen. Antalet har mer än fördubblats sedan läsåret 2010/11.

¹¹ Dock började uppgången redan läsåret 2016/17 då deltagandefrekvensen låg på 63 procent. Läsåret 2013/14 låg deltagandefrekvensen i samiska på 42 procent.

¹² 5 kap. 13 § skolförordningen.

¹³ 13 kap. 4 § skollagen.

Tabell 6.3 Elever som deltar i modersmålsundervisning i specialskolan

Läsår	Totala antalet elever i specialskolan	Antalet elever som deltar i modersmålsundervisning	Andel (%) av samtliga elever	Därav	
				Region-skolor	Riks-skolor
2010/11	501	19	3,8	16	3
2011/12	501	24	4,8	20	4
2012/13	457	22	4,8	14	8
2013/14	478	17	3,5	12	5
2014/15	502	22	4,4	20	2
2015/16	553	22	4	15	7
2016/17	640	49	7,6	25	24
2017/18	650	41	6,3	13	28

Källa: Skolverket.

Av en undersökning som utredningen Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar¹⁴ låtit genomföra under 2015 framgår att andelen modersmålsberättigade elever med grav språkstörning och dövhet eller hörselnedsättning i specialskolorna är mycket större. Utredningens enkät visade att 51 procent av de elever som bedömdes ha grav språkstörning var flerspråkiga eller hade ett annat modersmål än svenska. Samma tendens återkommer när man jämför andelen elever som är flerspråkiga eller har annat modersmål än svenska bland elever vid Hällsboskolan.¹⁵ Enligt uppgifter från SPSM var omkring 47 procent av eleverna vid Hällsboskolan berättigade till modersmålsundervisning höstterminen 2015. Av dessa var det ingen elev som deltog i sådan undervisning den aktuella terminen.¹⁶ Inom regionskolorna var emellertid omkring 40 procent av eleverna berättigade till modersmålsundervisning höstterminen 2015. Av dessa var det endast 3,4 procent som deltog i sådan undervisning den aktuella terminen, enligt SPSM.¹⁷

¹⁴ SOU 2016:46.

¹⁵ Hällsboskolan är en statlig, tioårig specialskola som tar emot elever med grav språkstörning från hela landet. Undervisningen har fokus på språk och kommunikation på olika sätt.

¹⁶ SOU 2016:46.

¹⁷ Ibid.

6.1.4 Grundsärskolan

Andelen elever berättigade till modersmålsundervisning i grundsärskolan har ökat från 20 procent av samtliga elever i den skolformen läsåret 2012/13 till 28 procent läsåret 2017/18.

Tabell 6.4 Elever i grundsärskolan

Samtliga, berättigade och deltagande i modersmålsundervisning

Läsår	Samtliga elever i grundsärskolan	Berättigade	Deltagande
2012/13	9 643	1 912	774
2013/14	9 346	1 914	821
2014/15	9 709	1 968	772
2015/16	9 774	2 132	701
2016/17	9 944	2 543	891
2017/18	10 612	3 001	947

Källa: Skolverket.

I takt med att antalet berättigade elever i grundsärskolan har ökat har andelen deltagande elever i modersmålsundervisning minskat, från den högsta noteringen på 43 procent läsåret 2013/14 till 31 procent läsåret 2017/18. De största språken under läsåret 2017/18 var arabiska (en tredjedel av alla deltagande elever i grundsärskolan läser arabiska som modersmål), somaliska, kurdiska, persiska, turkiska, spanska, engelska, bosniska/kroatiska/serbiska, tigrinja och albaniska. Det finns 207 elever berättigade till modersmålsundervisning i grundsärskolan i ytterligare 43 språk.

6.2 Flickors och pojkars deltagande i modersmålsundervisning

Det som inledningsvis kan konstateras är att fler pojkar än flickor har funnits i kohorten berättigade till modersmålsundervisning under de fem senaste åren. Gapet har ökat från cirka 3 500 fler pojkar läsåret 2013/14 till nästan 12 000 läsåret 2016/17 (förmodligen till följd av den relativt omfattande invandringen under senhösten 2015), för att läsåret 2017/18 minska till cirka 9 000. Det senaste läsåret är den procentuella fördelningen 51,5 procent pojkar och

48,5 procent flickor av de 283 304 berättigade eleverna. Nästa intressanta fråga är om fördelningen håller i sig när det kommer till det faktiska deltagandet?

Det gör det inte. Andelen flickor som deltar i undervisningen har under alla år varit högre än andelen pojkar, med en genomsnittlig skillnad på cirka 3 procent per år. Antalet deltagande pojkar är visserligen högre än antalet flickor under läsåren 2016/17 och 2017/18. Men det beror på att gapet mellan könen gällande berättigade elever har ökat under dessa år.¹⁸ Det kan således konstateras att flickor i något högre utsträckning deltar i modersmålsundervisning än pojkar.

Tabell 6.5 Elever med undervisning i modersmål i grundskolan, fördelat på kön

Läsåren 2013/2014–2017/2018

Läsår Kön	Deltagare i modersmålsundervisning	Andel av berättigade elever (%)
2013/14	113 251	53,7
Flickor	57 221	55,2
Pojkar	56 030	52,3
2014/15	126 505	56,1
Flickor	63 867	57,8
Pojkar	62 638	54,5
2015/16	140 959	56,3
Flickor	70 605	58,2
Pojkar	70 354	54,5
2016/17	156 711	56,9
Flickor	76 990	58,5
Pojkar	79 721	55,5
2017/18	167 926	59,3
Flickor	83 427	60,8
Pojkar	84 499	57,8

Källa: Skolverket.

Den största språkgruppen bland flickor, sett till antalet berättigade och deltagande elever, är arabiska. Den största deltagandefrekvensen finns bland flickor berättigade till modersmålsundervisning i somaliska, med nästan 79 procentigt deltagande. Därefter kommer arabiska med 71 procent, polska, albanska, kurdiska och persiska med

¹⁸ Bland elever berättigade till modersmålsundervisning i till exempel persiska finns nästan 3 000 fler pojkar än flickor i hela kohorten.

omkring 60 procent. Finska har lägst deltagande bland flickor, omkring 48 procent. Bland de övriga 151 språken med berättigade elever är deltagande för flickor omkring 50 procent. Dock, som det konstaterades ovan, anordnas inte undervisningen i alla dessa språk.

Tabell 6.6 Flickor med undervisning i modersmål i grundskolan

Läsåret 2017/2018

10 största modersmålen	Antal flickor berättigade till modersmålsundervisning	Andel (%) berättigade av samtliga flickor	Deltagare i modersmålsundervisning		
			Antal	Andel (%) av	
				Samtliga flickor	Berättigade flickor per språk
Arabiska	33 631	6,6	24 012	4,7	71,4
Somaliska	10 217	2,0	8 058	1,6	78,9
Engelska	8 198	1,6	4 604	0,9	56,2
B/K/S*	8 107	1,6	4 296	0,8	53,0
Spanska	6 801	1,3	3 699	0,7	54,4
Kurdiska	6 779	1,3	3 987	0,8	58,8
Persiska	6 708	1,3	4 025	0,8	60,0
Finska	4 908	1,0	2 376	0,5	48,4
Polska	4 373	0,9	2 736	0,5	62,6
Albanska	4 325	0,9	2 714	0,5	62,8
Övriga språk (151 st.)	45 047	8,9	22 920	4,5	50,9

* Bosniska/Kroatiska/Serbiska.

Källa: Skolverket.

Som det framgår av tabellen nedan, gällande fördelningen mellan de stora språken för pojkar motsvarar den med vissa undantag bilden för flickornas berättigande och deltagande. Arabiska är ojämförligt störst, följt av somaliska, persiska och engelska.

Tabell 6.7 Pojkar med undervisning i modersmål i grundskolan

Läsåret 2017/2018

10 största modersmålen	Antal pojkar berättigade till modersmåls- undervisning	Andel (%) berättigade av samtliga pojkar	Deltagare i modersmålsundervisning		
			Antal	Andel (%) av	
				Samtliga pojkar	Berättigade pojkar per språk
Arabiska	37 123	6,9	24 972	4,6	67,3
Somaliska	10 576	2,0	7 952	1,5	75,2
Persiska	9 657	1,8	5 657	1,1	58,6
Engelska	8 541	1,6	4 616	0,9	54,0
B/K/S*	8 434	1,6	4 172	0,8	49,5
Kurdiska	7 384	1,4	4 102	0,8	55,6
Spanska	6 868	1,3	3 472	0,6	50,6
Albanska	4 804	0,9	2 816	0,5	58,6
Polska	4 733	0,9	2 793	0,5	59,0
Finska	4 566	0,8	2 022	0,4	44,3
Övriga språk (151 st.)	45 865	8,5	21 925	4,1	47,8

*Bosniska/Kroatiska/Serbiska

Källa: Skolverket

Vid en närmare granskning av de två föregående tabellerna och pojkars och flickors berättigande till och deltagande i modersmålsundervisning i de tio största språken framträder några intressanta förhållanden. I samtliga språk är flickornas procentuella deltagande (i relation till hur många berättigade flickor det finns) i undervisningen högre än för pojkarna. Eftersom det finns fler pojkar än flickor i majoriteten av språkgrupperna blir utfallet i några språk att pojkar antalsmässigt i större utsträckning deltar i undervisningen. Men om vi tittar på differensen mellan de som inte deltar visar det sig att skillnaden är störst inom arabiska (9 619 flickor respektive 12 151 pojkar deltar inte) och persiska (2 683 flickor och 4 000 pojkar deltar inte).

Gällande könsfördelningen bland elever i specialskolan som läser ämnet modersmål, redovisar Skolverket inte dessa uppgifter för läsåret 2017/18. Däremot finns uppgifter för vissa tidigare läsår.

Sålunda, deltog 13 pojkar och nio flickor i modersmålsundervisning i specialskolan läsåret 2014/15. Läsåret 2013/14 deltog nio flickor och åtta pojkar. Det ska tilläggas att det finns fler pojkar än flickor inskrivna i specialskolor. Mot bakgrund av det mycket låga deltagandet samt att vi saknar precist underlag om antalet berättigade elever, är det svårt att dra några som helst slutsatser om pojkars och flickors benägenhet att delta i modersmålsundervisning i specialskolan.

Generellt sett är antalet samtliga pojkar (6 562) i grundsärskolan mycket större än flickor (4 050). Utredningen saknar uppgifter om hur många pojkar respektive flickor som är berättigade till modersmålsundervisning i den skolformen. Dock vet vi att läsåret 2017/18 deltog 386 flickor och 561 pojkar i undervisningen.

I sameskolan ingår modersmålsundervisning i samiska inom ämnet samiska, som är obligatoriskt. Samtliga elever vid sameskolorna deltar således i modersmålsundervisningen. 46 procent av sameskolornas 155 elever är flickor.

6.3 Faktorer som påverkar deltagandet i modersmålsundervisning

I detta avsnitt redogör utredningen för de huvudsakliga faktorer, dvs. strukturer, praktiker och attityder som direkt eller indirekt påverkar elevernas deltagande i modersmålsundervisning.

Avsnittet bygger på information från forskning, nationella och lokala utvärderingar, rapporter från Skolverket, Skolinspektionen och andra myndigheter och organisationer samt på vad som har framkommit under utredningens besök i kommuner och intervjuer med företrädare för enskilda huvudmän, skolchefer, chefer för modersmålsenheter, rektorer, modersmåls lärare och föräldrar. De viktigaste faktorerna skulle kunna presenteras som följande:

- Tillgång till undervisningen, i meningen att den överhuvudtaget erbjuds av huvudmannen
- Kraven för tillträde till undervisningen
- Huvudmannens och skolans inställning till ämnet modersmål

- Om undervisningen anordnas under eller utanför skoldagen samt vad undervisningen eventuellt krockar med
- Var undervisningen rent fysiskt anordnas i relation till elevens ordinarie skola
- Vårdnadshavarnas intresse och motivation för att barn ska få ta del av undervisningen samt elevernas intresse och motivation för att delta i undervisningen
- Undervisningens kvalitet främst sett utifrån vårdnadshavarnas uppfattning om läraren och/eller läromedel håller bra standard
- Elevens ålder och kön
- Regeln om att huvudmän endast är skyldiga att erbjuda modersmålsundervisningen i sammanlagt sju läsår om den anordnas utanför den garanterade undervisningstiden
- Deltagandet är frivilligt.

Det är svårt att rangordna de generella faktorerna efter deras betydelse. Inte sällan är de överlappande där till exempel vårdnadshavarnas och elevernas intresse minskar om de finner undervisningen vara av låg kvalitet och dessutom förlagd sent efter skoltiden eller i en annan skola. Intresset kan å andra sidan vara stort och i kombination med god undervisningskvalitet kan man tänka sig stå ut med att vänta i upp till två timmar efter skoldagens slut eller att resa till en annan skola för att få delta. Men vissa faktorer är ändå mer avgörande än andra och vissa, som formellt borde begränsa deltagandet, verkar inte ha stor praktisk betydelse. I ett särskilt avsnitt samlar utredningen de faktorer som är specifika för deltagande i grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

6.3.1 Tillgång till undervisningen

Huvudmannens skyldighet att anordna modersmålsundervisning är inskränkt till vissa angivna situationer.¹⁹ Om huvudmannen inte tillhandahåller undervisningen i ett språk med hänvisning till någon av dessa situationer så blir det ingen undervisning alls.

¹⁹ 5 kap. 9–11 §§ skolförordningen, se också kapitel 3 i betänkandet.

Till att börja med är en huvudman skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett språk endast om minst fem elever som ska erbjudas modersmålsundervisning i språket önskar sådan undervisning.²⁰ Denna begränsning gäller inte de fem nationella minoritetsspråken. Det är svårt att bedöma hur många elever som inte får någon undervisning i modersmål för att de råkar tillhöra en huvudman med färre elever med samma modersmål som önskar undervisning. I en enkätundersökning som Språkrådet genomförde 2011 sågs det angående fem elever regeln att:

Nästan hälften av respondenterna, 46 procent, ansåg att det var ganska eller mycket viktigt att ta bort kravet på att det måste finnas fem elever i en undervisningsgrupp. Detta svar är kanske inte så överraskande med tanke på att detta angavs som det vanligaste skälet till att man måste neka berättigade elever undervisning i modersmålet – 56 procent angav detta som ett ganska eller mycket vanligt skäl att neka undervisning.²¹

Regeln om fem deltagande elever utgör endast en begränsning i huvudmannens skyldighet att erbjuda undervisningen. Inget hindrar en huvudman att anordna undervisning även om antalet elever som önskar undervisningen är färre än fem. Utredningen erfar dock att denna begränsning tillämpas hos de flesta huvudmän.

Utredningen har träffat föräldrar vars barn inte har fått undervisning med hänvisning till att de är färre än fem elever i huvudmannens skolor som önskar undervisning i det språket. När väl fem elever vill delta i undervisningen och huvudmannen anställt en lärare, är det enligt samma uppgiftslämnare inte ovanligt att fler anmälningar strömmar in. Ryktet börjar spridas bland vårdnadshavarna att det anordnas undervisning i deras språk och fler tar del av det konkreta erbjudandet. Det underlättar således för vårdnadshavare att ta del av ett befintligt erbjudande snarare än att de själva ska driva frågan gentemot andra vårdnadshavare och huvudmannen. I det ljuset kan det också konstateras att regeln om fem elever utgör ett dubbelt hinder för elever att få tillgång till modersmålsundervisning. Å ena sidan, om de faktiskt är under fem och å andra sidan, om inte minst fem har önskat undervisningen.

En annan begränsning i huvudmannens skyldighet att erbjuda undervisningen är att det, vid sidan om minst fem deltagande elever,

²⁰ 5 kap. 10 § skolförordningen.

²¹ Språkrådet 2011, s. 30.

också ska finnas lämplig lärare att tillgå.²² Det går inte att säga hur många elever som nekas undervisningen med hänvisning till denna regel, men det råder stor brist på framför allt utbildade modersmåls-lärare och i vissa, sett till antalet berättigade elever, mindre språk. Skolverket skriver i en rapport att ”när frågan riktas till skolledningen varför elever inte kan erbjudas delta i modersmålsundervisning handlar det för flertalet skolor och rektorer, i både intervju- och enkätstudie, om för få elever med samma modersmål och/eller om lärarbrist. Kanske är det två sidor av samma mynt, har man inte många elever så finns inte heller så många lärare.”²³

6.3.2 Kraven för tillträde till undervisningen

För att ens vara berättigad till modersmålsundervisning krävs bland annat att språket är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet samt att eleven har grundläggande kunskaper i språket.²⁴ Det är rektor som godkänner ansökan om modersmålsundervisning och det ligger i sakens natur att det är en grannliga uppgift att bedöma om en elev har grundläggande kunskaper i sitt modersmål. De rektorer som utredningen har träffat har gett uttryck för att de, trots att de ger formellt godkännande, rimligtvis inte själva kan bedöma huruvida en elev uppfyller de kriterierna. I stället berättar de om olika strategier för att göra bedömningen, där den vanligaste helt enkelt blir att lita på föräldrarnas uppgifter för att sedan låta eleverna påbörja undervisningen. Vad som är tillräckligt är inte närmare reglerat utan det är upp till modersmålslärarna att göra bedömningen utifrån sin kompetens och erfarenheter. Det händer, enligt de intervjuade modersmåls-lärarna, att eleverna nekas undervisningen trots att vårdnadshavarna hävdar att barnet kan språket. Lärarnas budskap till föräldrarna är att fortsätta använda språket i hemmet, på egen hand arbeta med sina barn och återkomma om ett år.

Här vill utredningen påpeka att Skolinspektionen i ett ärende där situationen aktualiserats konstaterat att rektorn inte efter ett godkännande kan neka en elev att fortsätta i undervisningen på den

²² 5 kap. 10 § skolförordningen.

²³ Skolverket 2008, s. 39.

²⁴ 10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 § och 13 kap. 7 § skollagen. Denna begränsning gäller dock inte de nationella minoritetsspråken.

grunden att eleven har bristande språkkunskaper. Skolinspektionen konstaterade att kommunen har brustit i sin skyldighet att tillgodose elevers rätt till modersmålsundervisning och att följa förvaltningsrättsliga principer i handläggningen.²⁵

Andra huvudmän har rutiner som innebär att elever som ansökt om att få delta i undervisningen får genomgå ett test utifrån vissa fastställda kriterier.²⁶ Med resultaten som underlag kan rektorn fatta beslut om deltagande. Om eleven nekas undervisningen med hänvisning till bristen på grundläggande kunskaper i språket, lämnar modersmålsläraren rekommendationer till vad eleven behöver förbättra för att få tillträde.

6.3.3 Huvudmannens och skolans inställning

Flera studier²⁷ har visat att en stödjande skolmiljö med en uttalat positiv inställning till modersmålsundervisning kan bidra till att eleverna väljer att ansöka om ämnet och fortsätter att läsa det genom hela sin skolgång.

Skolinspektionen påpekar att modersmålsundervisningen i skolan ofta lever ett eget liv utan samband eller samverkan med övrig undervisning. Det finns visserligen en generellt positiv inställning i både förskolor och skolor till att barnen ska utveckla en fungerande flerspråkighet och både personal och ledning inser modersmålets betydelse för barnens språk- och kunskapsutveckling. Samtidigt ser inte skolan utvecklingen av ett välfungerande modersmål som allas angelägenhet utan oftast som "någon annans ansvar", ibland en modersmålslärare, ibland föräldrarna. Skolan följer sällan upp resultaten i ämnet och elevens kunskapsutveckling nämns sällan i utvecklingssamtalen eller i elevernas individuella utvecklingsplaner.²⁸

Dessa intryck bekräftas i de samtal utredningen haft med representanter för huvudmän och med rektorer. Många talar sig varma om det språkutvecklande perspektivet i modersmålsundervisningen och

²⁵ Skolinspektionen 2016.

²⁶ I till exempel Uppsala kommun finns en särskild mall framtagen för bedömning av elevernas grundläggande kunskaper. Kommunen framhåller, med hänvisning till skollagen att "modersmålslärare är skyldiga att göra en bedömning av elevens grundläggande kunskaper. Läraren gör bedömningen, det formella beslutet om rätt till modersmål tas av elevens rektor på basis av det underlag som finns." Hörförståelsen och förmåga till muntlig kommunikation ingår i bedömningen. Källa: <https://flersprakighet.uppsala.se>

²⁷ Se t.ex. Otterup 2006.

²⁸ Skolinspektionen 2010.

påtar ämnets vikt. Få rektorer känner dock till vad som händer under undervisningen och det är ovanligt, för att inte säga icke existerande, att eleverna inom ramen för modersmålsundervisningen får möjligheter till anpassningar eller stöd.

Att erkänna modersmålets betydelse och uttrycka sig positivt om flerspråkighet är förstås värdefullt. Men de regler som styr skolan kan tolkas på olika sätt och huvudmannen kan göra större eller mindre ansträngningar för att möjliggöra undervisningen (i synnerhet om det finns ett fåtal elever i ett språk) och framför allt för att göra den attraktiv.

Ett exempel är den ovan diskuterade regeln om minst fem elever. Det finns inget som hindrar huvudmannen att erbjuda modersmålsundervisning även om det finns färre än fem elever som önskar delta. Ändå verkar det som att regeln uppfattas som förpliktigande.

Ett annat exempel är att eftersom undervisningstiden inte är reglerad i timplanerna så finns det inte någon minsta garanterad undervisningstid i ämnet. Det ankommer i stället på skolans rektor att bestämma och, i kommuner med centrala modersmålsenheter, beställa undervisningstid. Beroende på rektorns inställning till och prioritering av ämnet kan det röra sig om alltifrån 30 till 120 minuter undervisningstid per vecka.

Inställningen handlar också om vilka arbetsvillkor som erbjuds modersmålsläraarna och vilket stöd de får i sin yrkesutövning, från rimliga villkor för att genomföra undervisningen till lönenivån, deltagande i kompetensutvecklingsinsatser och möjligheten att ta del av olika statliga satsningar. Utredningen har under studiebesök träffat modersmålslärare som vittnar om bristen på lokaler för att genomföra undervisningen, eller att de inte ens har en plats att placera sitt material på. Eleverna och vårdnadshavarna märker förstås denna inställning och risken är att man upplever situationen så besvärlig och att ämnet har så låg status att eleverna hoppar av. När anordnas undervisningen och vad krockar den med?

Men om rätten till modersmålsundervisning inte kan utnyttjas på grund av de faktiska omständigheterna riskerar den att få mer av symbolisk funktion än reell nytta.²⁹

²⁹ Språkrådet 2011, s. 27.

Skolverket skriver i en rapport att modersmåls lärare menar att ett skäl till att elever och föräldrar väljer att tacka nej till modersmålsundervisning kan vara den tidsmässiga förläggningen av undervisningen.³⁰

Till skillnad från vad som gäller för övriga undervisningsämnen i grundskolan och motsvarande skolformer regleras inte ämnet modersmål i timplanerna. Undervisningen får i stället anordnas som språkval i grundskolan och specialskolan, som elevens val, inom ramen för skolans val, eller utanför den garanterade undervisningstiden.³¹ Det absolut vanligaste är att undervisningen anordnas utanför den garanterade undervisningstiden.³²

Skolinspektionen anför i en granskningsrapport att modersmålsundervisning som anordnas utanför den garanterade undervisningstiden ofta kan upplevas som besvärligt för eleven som får en lång skoldag och kanske missar någon annan aktivitet. Ibland är undervisningen dessutom förlagd till en lokal som finns en bit ifrån elevens skola vilket också kan försvaga elevens motivation till att delta.³³

Avsaknad av en minsta garanterad undervisningstid har utredningens arbete med tidigare forskning, utvärderingar och studiebesök alltmer utkristalliserats som en av de avgörande faktorer som påverkar deltagandet i undervisningen. Inte minst i kombination med den ovan nämnda inställningen till modersmålsundervisningen. Få skolor planerar modersmålsämnets schemaläggning så att det kan få plats inom ramen för den ordinarie skoldagen. De möjligheter som öppnar för en sådan lösning, som elevens val, språkval och inom ramen för skolans val, används ytterst sällan i praktiken för detta ändamål. Moderna språk, engelska och svenska som andraspråk eller andra aktiviteter inom ramen för elevens val fyller det utrymmet. Argumentet som huvudmän och skolor anger är att eleverna inte kan, alternativt inte vill, välja bort undervisningen i ett ämne till förmån för modersmålet. Följaktligen förläggs undervisningen i modersmål till efter eller före skoltiden, när andra elever har "sovmorgon".

Att undervisning anordnas utanför skoldagen kan verka negativt på elevers vilja att delta då den konkurrerar med elevernas olika fritidsaktiviteter och möjlighet att träffa kompisar. Många elever är också trötta och omotiverade efter skoldagens slut. Utredningen har

³⁰ Skolverket 2008.

³¹ 5 kap. 8 § skolförordningen.

³² Se kapitel 3 i betänkandet.

³³ Skolinspektionen 2010.

under studiebesöken hört liknande erfarenheter, inte minst att elevernas skoldag kan vara orimligt lång och att elevernas trötthet och faktiskt också hunger medför påtagligt förvärrade arbetsförutsättningar. Det krävs en stor dos av motivation från föräldrar och elever samt god kvalitet i undervisningen för att eleverna ska förlänga sin skoldag, ibland i flera timmar då de måste vänta på läraren innan den egentliga undervisningen börjar, samt ibland också välja bort fritidsaktiviteter eller sociala relationer med kompisar mot, i värsta fall, en halvtimmes undervisning i ämnet modersmål. Ofta behöver även lärarna gå utöver vad som rimligen kan avkrävas deras roll. Så vittnar de lärare som utredningen träffat om en situation där de behöver ta ansvar för att eleverna kommer till lektionerna, att eleverna får mellanmål eller att elever får transporten till lektionen ordnad.

6.3.4 Var anordnas undervisningen?

Deltagande i modersmålsundervisning påverkas inte bara av när under dagen den erbjuds utan även av att den kan anordnas i en annan skola än elevens egen. Utöver de ovan uppräknade faktorerna om förlängda skoldagar och krockar med andra aktiviteter tillförs här ytterligare en försvårande omständighet och det är resor.

Huvudmannen har en relativt stor frihet att bestämma hur undervisningen ska organiseras, i detta ingår även var undervisningen ska erbjudas.³⁴ Att elever får sin undervisning i modersmål vid en annan skolenhet är alltså inget som strider mot skolförfattningarna. Där emot kan det vara en faktor som avgör att en elev inte deltar i undervisningen, hur mycket motivation och kvalitet det än kan finnas. Dessutom kan trygghetsfaktorer också spela in här. Känner sig barnen och föräldrarna trygga med att resa till en helt annan skola och ett helt annat område där de inte känner någon? Hela förfarandet kan av vissa familjer upplevas som så pass krångligt att eleverna avstår från att delta i undervisningen. Vid utredningens samtal med föräldrar och lärare framkommer att resorna till annan skola är en stark orsak till att många elever väljer att hoppa av undervisningen. Resor till en annan skola och annat område riskerar framför allt att

³⁴ Se bl.a. Skolinspektionen 2013b.

drabba flickornas rätt till modersmålsundervisning, då en del föräldrar känner sig mer osäkra att låta sina döttrar resa till annan skola än sina söner.

De skäl som huvudmän och rektorer uppger för denna lösning är framför allt organisatoriska, ekonomiska och praktiska och de representanter för huvudmännen som utredningen träffat uppfattar denna princip som den enda möjliga. Alternativet är ingen undervisning alls.

För elever som undervisas vid en annan skolenhet kan utredningen konstatera att olika principer råder hos olika huvudmän. Vissa huvudmän anordnar skolskjuts för de yngre eleverna och busskort till de äldre eleverna. Andra huvudmän låter vårdnadshavarna ansvara för skolskjutsen, vilket kräver extra ansträngningar och ekonomiska investeringar för vårdnadshavarna. Skolinspektionen har i ett ärende påpekat att om en elev utifrån ålder, risker i omvärldsmiljön eller andra omständigheter inte kan ta sig själv till platsen för modersmålsundervisningen kan detta i praktiken innebära att eleven utestängs från undervisningen. I skolans tillsynsansvar ingår även en skyldighet för huvudmannen att utreda om en elev har rätt till skolskjuts om undervisningen sker i annan skola.³⁵

Utredningens erfarenheter är att resor till en annan skola också skapar en oklar bild över ansvarsfrågan. Först gällande vem som ansvarar för eleven när eleven är klar med skoldagen i sin ordinarie skola och väntar på transport till en annan skola. För det andra när eleven är på väg till en annan skola. För det tredje vem som är ansvarig för eleven, inklusive undervisningens kvalitet, medan eleven vistas en timme i den andra skolan. Rektorerna uppger att rent formellt är de ansvariga för all undervisning deras elever får, men att konstruktionen med lärare anställda centralt av huvudmannen och undervisning i en annan skola minskar deras möjligheter att ha insyn i verksamheten. Därmed förflyttas ansvaret i praktiken från dem till modersmålslärarna själva och den centrala enheten.³⁶

³⁵ Se Skolinspektionen 2013b samt Skolinspektionen 2013c.

³⁶ Utredningen kan här upplysningsvis informera om att modersmålsundervisningen är en del av utbildningen som vilket ämne som helst, vilket innebär att skolan har tillsynsansvaret för eleverna under tiden fram till modersmålsundervisningen.

6.3.5 Vårdnadshavarnas och elevernas motivation och intresse

Enligt intervjuerna med ledning och personal har nästan alla föräldrar en positiv inställning till att deras barn får modersmålsundervisning.³⁷

Deltagandet i modersmålsundervisningen kräver att familjer och elever själva gör vissa tidsmässiga investeringar. Att få delta i modersmålsundervisning är för många familjer allt annat än att skicka sina barn till skolan, för det kräver allehanda anpassningar och förhandlingar. Därför är vårdnadshavarnas motivation och intresse för modersmålet och modersmålsundervisningen en av de starkast verkande faktorerna för deltagandet.³⁸

Givetvis handlar det också om elevernas motivation, i synnerhet de något äldre, men av de slutsatser utredningen drar vid studiebesöken framgår att vårdnadshavarna ändå är de mest pådrivande.

Vad påverkar då vårdnadshavarnas och elevernas motivation och intresse, vid sidan om en rad formella och praktiska utmaningar som hittills har räknats upp i detta avsnitt? Utredningen kan här se framför allt fem faktorer som påverkar motivationen att delta i undervisningen.

Den kommunikativa faktorn

Den första, och för majoriteten av vårdnadshavarna och eleverna starkaste faktorn, skulle kunna benämnas som den kommunikativa. Det innebär helt enkelt att barnen ska bibehålla och utveckla språket för att kunna kommunicera med sina föräldrar på ett allsidigt sätt. I många invandrarfamiljer, oavsett om barnen är födda utomlands eller i Sverige, utgör modersmålet det främsta och oftast det enda kommunikationsspråket mellan föräldrar och barn. Den kommunikativa faktorn omfattar också möjligheten att samtala med släktingar i hemlandet samt med dem som befinner sig i diaspora, alltså utspridda över hela världen, något som är vanligt förekommande bland de stora språkgrupperna i Sverige. I det sammanhanget skriver Avery i en studie om modersmålsundervisning i arabiska:

³⁷ Skolinspektionen 2010, s. 26.

³⁸ Se t.ex. Hill 1996, Mattheoudakis et al. 2017.

Att kunna kommunicera med släktingar kom högt på listan, men även frågan om eventuellt framtida liv med studier eller arbete i länder där arabiska används. Språket nämns också som ett redskap för lärande. Först och främst handlar det för barnen om kommunikation med familj och kompisar. I viss mån nämns chatt och samtal med släktingar i andra länder.³⁹

I detta avseende, som alltså starkt förespråkas av vårdnadshavare och elever, har språket ingen starkt uttalad instrumentell funktion, som till exempel att det skulle leda till starkare kognitiv utveckling, bättre kunskaper i svenska eller i skolämnena. Förmågan att kommunicera med den utvidgade familjen och nätverket är skälet nog. Detta står i viss mån i kontrast till den offentliga diskursen i Sverige där undervisningen i modersmålet avkrävs legitimitet med utgångspunkt i huruvida det leder till bättre skolresultat eller inte.⁴⁰

Den kulturella och identitetsmässiga faktorn

Den andra faktorn skulle kunna benämnas som den kulturella och identitetsmässiga. Enligt Språkrådet handlar det om den privata domänens erkännande av vad som utgör språkets nytta.⁴¹ Språket utgör grunden till utvecklingen av känslan av samhörighet. Det råder inget kausalt förhållande mellan dessa två, olika invandrargrupper i Sverige kan tala samma språk men kan ha flytt inbördeskrig eller internationella konflikter mellan länder där det talas samma språk. Men i kombination med andra inslag i den kulturella identiteten (uppfattningen om ”vi” och gränsdragningen gentemot ”de andra”, religion, ett gemensamt hemland, oavsett om det existerar som ett politiskt subjekt eller inte, kulturella artefakter mm.) utgör språket ett fundament i den kulturella identiteten. Möjligheten att kommunicera med nätverket på sitt modersmål stärker lokala och globala relationer, individernas identitet och bejakar det mångkulturella samhället.⁴²

För vissa grupper, med geografiskt begränsad språklig utbredning och utan ett ”(hem)land”, uppfattas språket stå som den enda garanten för överlevnad som en distinkt minoritetsgrupp. Detta har även framkommit under utredningens studiebesök och intervjuer med

³⁹ Avery 2017, s. 142.

⁴⁰ Bajqinca 2019.

⁴¹ Språkrådet 2014.

⁴² Avery 2017.

modersmåls lärare. En intervjuad modersmåls lärare uttryckte det som att "Modersmålsundervisning är en fråga om överlevnad för oss". Modersmålsundervisningen i Sverige, med alla sina utmaningar, anordnas ändå till skillnad från många andra länder som en del av den formella utbildningen. Därmed ger staten praktiska möjligheter, legitimiteten och en plattform för en del språk- och minoritetsgruppers överlevnad som kulturella entiteter.

Den självförtroendestärkande faktorn

Den tredje faktorn har bland annat med konsekvenserna av dessa relationer och kommunikativa förmågor att göra och kan benämnas som den självförtroendestärkande faktorn. Skolinspektionen skriver att "om barnen ska ha optimala förutsättningar att både utveckla en flerspråkighet och sin identitet och självkänsla är det viktigt att utveckla modersmålet parallellt med det svenska språket."⁴³

Urvalet till berättigande och deltagande i modersmålsundervisning görs på positiva grunder. Elever får möjlighet att studera eller studerar ytterligare ett ämne därför att de kan och behärskar något som de övriga 73 procenten av eleverna i grundskolan inte behärskar. Eleverna får mer undervisning, läser fler ämnen och klarar av fler utmaningar. Urvalet till olika typer av stödformer (inklusive studiehandledning på modersmål) sker trots alla goda intentioner ändå på negativa grunder. Elever behärskar inte ett eller flera ämnen tillräckligt bra och är i behov av extra åtgärder, mer eller annan undervisning än deras kamrater får. Deltagande i modersmålsundervisning är därför per definition ett positivt tillskott till ungdomarnas bild av sig själva och deras elevidentitet.⁴⁴ Att kunna flera språk "flytande" väcker inte sällan omgivningens beundran. Positiv bekräftelse och förmågan att kommunicera i olika sammanhang samt ta del av den kulturella produktionen på flera språk stärker ytterligare självbilden. Ändå ser vi att många avstår från att delta.

⁴³ Skolinspektionen 2010, s. 12.

⁴⁴ Bouakaz och Bunar 2015.

Den samhälleliga faktorn

Därmed är vi inne på den fjärde faktorn, den samhälleliga, som avser samhällets syn på olika språk. Språkrådet benämner det i sin rapport som den offentliga domänens erkännande av vad som utgör nyttan med ett språk.⁴⁵ Att kunskaper i andra språk än svenska och engelska, samt ett fåtal andra språk inte får det värde de förtjänar (eller till och med kan vara källan till stigmatisering) speglar maktrelationer i samhället och de rådande uppfattningarna om "bättre" och "sämre", om "svenskar" och "invandrare". Dessa uppfattningar hindrar också effektivt många barn och ungdomar från att känna stolthet över sitt modersmål, använda det aktivt och inte sällan leder till inställningen att "det är ingenting jag behöver". Den franske sociologen Pierre Bourdieu⁴⁶ kallar denna process för symboliskt våld, vilket innebär att ungdomar internaliserar omgivningens bild och gör den till en del av sin egen självförståelse. Att skämmas över sitt modersmål är en konsekvens av att ha varit utsatt för symboliskt våld. Kenndal skriver i det sammanhanget att "om modersmålet kan förknippas med negativa upplevelser vill man inte tala språket. Genom att klippa av språket avlämnas personen från en del av sin bakgrund. Detta ses som en anledning till att vissa inte vill underhålla sitt modersmål och exempelvis inte delta i modersmålsundervisningen i skolan."⁴⁷ Samhällets syn på värdet av kunskaper i olika språk påverkar vårdnadshavarnas och elevernas motivation att underhålla och utveckla ett språk.

Den instrumentella faktorn

Den femte faktorn som påverkar motivationen är den instrumentella. Det innebär att utfallet av deltagande i modersmålsundervisning och fortsatt utveckling av modersmålet inte primärt bedöms ha ett värde i sig samt för kommunikation med familjen och släktingar, kultur och identitet (den privata domänen), utan som ett instrument för att uppnå andra skolrelaterade mål. Det aspekt som är relevant att uppmärksamma här handlar om modersmålets betydelse för utvecklingen av svenska som andraspråk och andra ämnen. Blir en elev som deltar i ämnet modersmål per automatik bättre i svenska?

⁴⁵ Språkrådet 2014.

⁴⁶ Bourdieu 1977.

⁴⁷ Kenndal 2011, s. 62.

Uppnår den eleven bättre resultat än den som inte deltagit, även om hänsyn tas till faktorer som socioekonomisk bakgrund?

Utredningens erfarenheter, efter studiebesök och intervjuer med skolaktörer, är att denna aspekt av modersmålsämnets instrumentalisering sällan lyfts fram av föräldrarna eller barnen själva. Men det är något som starkt dominerar huvudmännens och rektorernas diskurser. 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 modersmål? 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.

6.3.6 Undervisningens kvalitet

Kommunerna fick frågan om vilken åtgärd de anser vara viktigast för att kunna öka andelen elever som deltar i modersmålsundervisning. Den åtgärd som en överväldigande majoritet, 88 procent, efterlyste var fler utbildade/lämpliga lärare. Av dessa tyckte hela 79 procent att denna åtgärd är mycket viktig för att ge fler elever tillgång till undervisning. Ingen kommun tyckte att en sådan åtgärd vore ”inte alls viktig”.⁴⁸

Utredningen behandlar frågan om undervisningens kvalitet genomgående i betänkandet. I detta delavsnitt behandlas kort vissa aspekter av undervisningens kvalitet som en påverkande faktor för elevernas deltagande.

Utredningen har tidigare i detta kapitel visat hur organisatoriska förutsättningar och huvudmännens tolkning av skolförfattningarna i förlängningen kan påverka familjernas beredvillighet att investera tid och möda för att eleverna ska få delta i modersmålsundervisning. Även om undervisningen anordnas på udda tider, i en annan än elevens ordinarie skola, under kort tid, kan en del vårdnadshavare och elever ändå tänka sig kompromissa för att överhuvudtaget få tillgång till undervisningen. Utredningens iakttagelser utifrån studiebesöken och

⁴⁸ Språkrådet 2011, s. 30

intervjuerna är att undervisningens kvalitet utgör en signifikant vattendelare. I stort sett samtliga av utredningens intervjupersoner, framför allt de intervjuade vårdnadshavarna, pekar på lärarens skicklighet i att undervisa, men också i att bygga relationer med elever och vårdnadshavare som avgörande för elevernas deltagande i undervisningen. Eftersom vårdnadshavarna är direkt engagerade i modersmålsämnet på ett helt annat sätt än i skolans övriga ämnen – från beslut att delta, genom att skjutsa eller följa med barnen till en annan skola där undervisningen anordnas, genom att ha täta kontakter med modersmålsläraren till att aktivt använda modersmålet i hemmet och hjälpa till med läxorna – har de i många fall en helt annan insyn i undervisningens kvalitet än i många andra ämnen. Vårdnadshavarna är oftast de som allra först slår larm om att undervisningens kvalitet eller de använda läromedlen inte håller måttet. Ibland kan det gå så långt att vårdnadshavarna villkorar sina barns fortsatta deltagande med att modersmålsläraren byts ut.

Detta är enligt utredningens iakttagelser även en konsekvens av hur modersmålsundervisningen organiseras. Att lärarna oftast är anställda centralt vid en enhet, men undervisar vid olika skolor, innebär att rektorn vid en skola sällan har insyn i undervisningen som bedrivs. Flertalet rektorer beskriver för utredningen att de upplever att det är den centrala modersmålsenheten som ansvarar för kvaliteten i undervisningen. De centrala modersmålsenheternas representanter uppger att de kvalitetssäkrar undervisningen genom fortbildning av sina lärare samt främst genom sporadiska studiebesök i skolorna. Viktiga som de är har dessa åtgärder, enligt utredningens bedömning, endast begränsad inverkan på konkreta förändringar i arbetssättet.

Skolverket har påpekat hur detta påverkar ämnets kvalitet.

Modersmålsundervisningen framstår i studien som en i hög grad extern verksamhet i förhållande till skolan, även om den bedrivs inom skolans lokaler och för skolans elever. Detta är inte så konstigt då huvudansvar för verksamheten i de allra flesta fall ligger på kommunen. Det handlar inte heller om en grupp elever, även om gruppen beskrivs bl.a. i denna studie under en gemensam rubrik, som elever med annat modersmål. På flertalet skolor handlar det om ett antal olika språkliga bakgrunder hos eleverna och därmed om ett antal olika lärare. Samtidigt som ett ansvar och organisation av verksamheten på kommunnivå kan te sig rimligt innebär detta förhållande en ofta svårmanövrerad praktik. Modersmåls-lärare i studien beskriver en arbetssituation med undervisning utanför skoltid, ett flackande mellan olika skolor och ibland även ett sökande efter undervisningslokaler på skolan. För skolans del kan förhållandet

att kommunen ansvarar för att undervisning anordnas betyda en bristande insyn i verksamheten. Ändå har skolan det yttersta ansvaret för sina elever.⁴⁹

En annan fråga som i viss utsträckning tangerar kvaliteten, eller rättare sagt modersmålslärares pedagogiska skicklighet, och som kan leda till konflikter och beslut att inte delta i undervisningen kan ha att göra med historiska och nutida konflikter i de länder och områden varifrån en språkgrupp har invandrat. Ibland kan det röra sig om språkets namn, ibland om det rätta uttalet, ibland om dialekten och ibland faktiskt om lärarens etniska bakgrund. För att förebygga dessa konfliktsituationer understryker de intervjuade modersmålslärares vikten av god samverkan och kontinuerliga kontakter med vårdnadshavarna. Inte minst för att uppmäna dem tala språket hemma och hjälpa till med läxorna. Utredningens erfarenhet är också att modersmålslärares iakttagelse stor försiktighet när det gäller att behandla frågor som kan uppfattas som känsliga bland vårdnadshavarna, till exempel om hur vissa historiska händelser i ursprungsländerna ska presenteras. Samtliga lärare är noga med att påpeka att de följer den svenska läroplanen och att de strikt håller sig till etablerade fakta i de situationerna.

Att undervisningen håller en god kvalitet gäller för alla skolämnen. Det finns dock vissa förutsättningar som är specifika för just detta ämne. Kvalitetsbedömning är splittrad mellan olika aktörer och riskerar därmed att falla mellan stolarna. Detta leder till att ett stort ansvar ligger på vårdnadshavarna att bevaka kvalitetsaspekterna. Ämnet är frivilligt och eleverna kan hoppa av när som helst under det pågående läsåret. Här får också vårdnadshavarna ett övertag gentemot lärarna för att med hot om avhopp villkora vissa förändringar, från betygssättning till vad som lärs ut. Stort ansvar ligger på modersmålslärares att informera vårdnadshavarna om vad, på vilket sätt och varför det lärs ut. Onekligen påkallar dessa specifika omständigheter behovet av stöd till modersmålslärares från deras arbetsgivare, något som betänkligt varierar från huvudman till huvudman.

⁴⁹ Skolverket 2008, s. 18–19.

6.3.7 Elevens ålder och kön

Enligt modersmålsläraryrarna är motivationen att delta i undervisningen tydligt kopplad till elevernas ålder. I yngre år är flertalet elever motiverade att delta i undervisningen. Strax innan tonåren konkurrerar andra aktiviteter och eleverna vill i högre grad avbryta undervisningen, vilket de också gör i högre utsträckning alternativt är mer frånvarande. När eleverna kommer in i tonåren är det vanligt att intresset för studierna i modersmål kommer tillbaka.⁵⁰

Det saknas detaljerad statistik på individnivå om elever som påbörjar och fullföljer studier i ämnet modersmål (se vidare kapitel 8 i betänkandet). Vidare saknas forskning där elevens deltagande tydligt har analyserats i relation till bakgrundsfaktorer som ålder och kön. Sammantaget skapar det svårigheter att med stor precision besvara frågan hur och i vilken utsträckning elevens ålder och kön påverkar deltagandet och hur dessa två faktorer verkar var för sig och i kombination. För att åtminstone ge en fingervisning förlitar sig utredningen i föreliggande delavsnitt i mångt och mycket på det egna materialet, samlat genom studiebesök och intervjuer.⁵¹

Det mönster som framträder skulle kunna presenteras genom följande tre kategorier.

Yngre elever deltar i högre utsträckning i modersmålsundervisning

Yngre elever, upp till årskurs 5–6, deltar i större utsträckning i modersmålsundervisning än elever i högstadiet. Vid sidan om att det är vårdnadshavarnas beslut, handlar det också om att det i skolorna görs större anpassningar till de yngre elevernas behov. Till exempel anordnas undervisningen ofta i direkt anslutning till skoldagen och de yngre eleverna behöver sällan resa till en annan skola för att få delta i undervisningen. Utredningens iakttagelser är att om de yngre eleverna behöver resa till en annan skola, inskränker det väsentligt deras möjligheter att få delta. Eleverna kan inte själva åka med kommunala transportmedel, skolorna tillhandahåller sällan en vuxen som kan åka med (även om det förekommer i enstaka fall) och vård-

⁵⁰ Skolverket 2008, s. 38.

⁵¹ Se kapitel 2 i betänkandet.

nadshavarna kan inte lämna arbete för att hinna till skolan tidig eftermiddag och skjutsa eller följa med barnen. Ibland kan det dock hända att den skola där barnen får undervisning fysiskt ligger nära deras ordinarie skola och då kan det vara möjligt även för de yngre barnen att förflytta sig. Men då är tidsaspekten avgörande, då det inte får vara för sent på dagen och i synnerhet inte efter mörkrets inbrott. Kön verkar ha underordnad betydelse i sammanhanget för de yngre barnen. Både pojkar och flickor deltar (eller deltar inte) i lika stor utsträckning. Vårdnadshavarnas beslut och gynnsamma organisatoriska förutsättningar är de två avgörande faktorerna.

Avhoppen sker efter årskurs 5–6

Eleverna som tidigare deltagit i undervisningen börjar hoppa av efter årskurs 5 och 6. Förklaringen är, och de olika faktorerna är förstas överlappande, att eleverna dels börjar få tillräckligt med "makt" gentemot sina föräldrar i förhandlingar om de ska fortsätta eller inte. Att undervisningen krockar med andra aktiviteter efter skolan, vara med kompisar, idrottsaktiviteter och liknande väger tungt och ibland till ämnets nackdel. Dels sker vissa organisatoriska förändringar, då de något äldre eleverna ofta måste vänta länge på att lektionen börjar och/eller att den dessutom anordnas i en annan skola. I stort sett har alla utredningens intervjupersoner som har direkt kontakt med eleverna, som lärare och föräldrar, berättat att eleverna efter en lång skoldag blir både trötta, hungriga och omotiverade. Om ämnet dessutom uppfattas som något där man enbart lär sig föräldrarnas modersmål för att kunna kommunicera med släktingar i gamla hemlandet och självuppfattningen att "jag kan ju prata" finns där, då finns lite motivationsbränsle kvar. Ytterligare en faktor här är att ämnet börjar uppfattas som svårt och krävande. Om eleverna inte hade lärt sig grunderna i att framför allt skriva på modersmålet, och alfabetet i vissa språk är väldigt krävande, måste de helt enkelt investera mer tid och möda för att leva upp till kunskapskraven. Samtidigt ökar kraven i samtliga ämnen och många ställs inför dilemmat om hur tiden och orken ska prioriteras. Återigen är risken att ämnet modersmål uppfattas som minst viktigt och "enklast" att lämna.

Enligt utredningens intervjupersoner finns det också vissa skillnader mellan pojkar och flickor, även om ingen hade statistik eller

lokala utvärderingar att backa upp sina påståenden med. Pojkar förefaller mer benägna än flickor att hoppa av modersmålsundervisningen, då de generellt sett mer prioriterar andra aktiviteter än skolan. Det kan också handla om att pojkarna i större utsträckning har möjlighet att förhandla med vårdnadshavarna om sitt deltagande än flickorna. Å andra sidan, som tidigare nämnts, har utredningen också fått höra att vissa föräldrar kan vara mer obenägna att låta sina döttrar resa till en annan skola för att få delta i undervisningen än sina söner, i synnerhet om de måste vänta så pass länge att det blir mörkt. Bilden om pojkarnas och flickornas deltagande är således inte helt klar och bör undersökas och analyseras vidare.

Strategiska val i årskurs 9

Gällande denna kategori har utredningen fått höra något motstridiga berättelser, men de kan sammanfattas med att eleverna, när de börjar årskurs 9, ägnar sig åt strategiska val. Utredningens intervjupersoner uppger att en del av de som tidigare hade hoppat av ansöker på nytt om att få delta. Förklaringen är att de hoppas på högt betyg som de sedan kan byta ut mot ett sämre i något av de andra ämnena för att därigenom öka sitt meritvärde inför gymnasievalet. Men det finns de som gör precis tvärtom. Man inser att betyget sannolikt inte kommer att bli särdeles högt eller så fokuserar eleverna helt och hållet på att höja betygen i andra ämnen. I båda fallen hoppar de av. Det är svårt att urskilja några mönster mellan könen här (eller ens fastställa hur förekommande strategiska val är), men det ligger nära till hands att förutsätta att om fler pojkar än flickor hoppar av undervisningen efter årskurserna 5 och 6 att det blir fler pojkar som återvänder i årskurs 9. Utredningen kan dock inte belägga detta påstående då statistiken saknas. I betänkandets kapitel 8 presenterar dock utredningen övergripande statistik om hur elevpopulationen i de stora språken ser ut under ett antal år.

Slutsatsen är att både ålder och kön i viss utsträckning påverkar elevernas deltagande, men dessa två bakgrundsvariabler kan aldrig frikopplas från frågor om organisation och kvalitet. Och då förutsätter vi att undervisningen överhuvudtaget har tillgängliggjorts.

6.3.8 Regeln om sju läsår

Om en elev ges modersmålsundervisning utanför den garanterade undervisningstiden, är huvudmannen skyldig att erbjuda eleven sådan undervisning sammanlagt högst sju läsår under elevens skoltid. Begränsningen gäller inte nationella minoritetsspråk eller ett nordiskt språk och elever ska även erbjudas modersmålsundervisning under längre tid, om eleven har ett särskilt behov av sådan undervisning.⁵² Denna huvudmannens begränsning att erbjuda modersmålsundervisning sträcker sig över hela elevens skoltid och inbegriper således även gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.⁵³

Eftersom de allra flesta elever får sin modersmålsundervisning utanför den garanterade undervisningstiden innebär regleringen att huvudmannens skyldighet att erbjuda undervisning i mer än sju läsår begränsas till ytterst få elever.

Utredningens iakttagelser och erfarenheter är att enbart enstaka huvudmän tillämpar denna regel. Ett exempel när regeln används är att kommunen ersätter en fristående skola för elevens deltagande i modersmålsundervisningen enbart i sju läsår. Det är därefter upp till den fristående skolan att antingen betala själv för de återstående åren eller säga upp elevens plats i undervisningen. Ett annat exempel där regeln används är att vårdnadshavarna och eleverna får välja under vilka år undervisningen ska ske. För vissa familjer råder principen att barnen ska lära sig språket i de lägre årskurserna, för att tidigt tillgodogöra sig kunskaper i språket, för andra familjer blir mer strategiska val rådande; man låter sina barn delta i modersmålsundervisningen från årskurs 6 till och med gymnasieskolan så att eleven därmed har möjlighet att få betyg i ämnet, som kan läggas till meritvärdet.

6.3.9 Frivillighet

Deltagandet i modersmålsundervisningen är frivilligt. Det är naturligt att denna faktor utövar stor påverkan på deltagarfrekvensen, för hade den inte funnits hade alla berättigade elever varit tvungna att delta. Att göra ämnet obligatoriskt skulle i praktiken innebära att "tvinga" 115 000 elever i grundskolan att delta i undervisningen i ett ämne som många aktivt valt bort, saknar motivation till och ser föga

⁵² 5 kap. 11 § skolförordningen.

⁵³ 4 kap. 18 § gymnasieförordningen.

nytta med. Dessutom skulle det ställa hela det svenska skolväsendet inför stora utmaningar att hitta resurser, lärare, lokaler och läromedel. Visserligen skulle ett obligatorium underlätta deltagandet för en del elever, något som i dag försvåras på grund av hur huvudmannens skyldighet att anordna undervisningen begränsas till bl.a. antalet elever.

Dock påverkar frivilligheten en annan fråga som utredningen har att förhålla sig till, nämligen i vilken utsträckning eleverna påbörjar och avslutar utbildningen. Mer om det i kapitel 8.

6.3.10 Faktorer som påverkar deltagandet i grundskolan, specialskolan och sameskolan

Alla de ovan uppräknade faktorer som direkt eller indirekt påverkar elevernas deltagande i modersmålsundervisning i grundskolan förutsätter utredningen i stor utsträckning gäller också för grundskolan och specialskolan. Sameskolan är på grund av sin konstruktion och uppdrag ett undantag (se nedan). Tillgång, huvudmannens och rektorns inställning, var och när undervisningen anordnas, vårdnadshavarnas och elevernas motivation och intresse, undervisningens kvalitet, elevernas kön och ålder, frivillighet och regeln om sju läsår verkar alla med olika styrkor i relation till dessa skolformer också.

Men det finns väsentliga skillnader som dels bottnar i huvudmannaskapet (specialskolor drivs av staten genom Specialpedagogiska skolmyndigheten och sameskolan av Sameskolstyrelsen) och dels i formella rättigheter och individuella bakgrunder för de elever som fullgör sin skolplikt i respektive skolform.

Ett problem är dock avsaknad av forskning och annat relevant underlag om modersmålsundervisning i framför allt grundskolan och specialskolan, vilket gör det svårt att frilägga och analysera de viktigaste faktorerna som avgör elevers deltagande.

Sameskolan

Barn till samer får fullgöra sin skolplikt i sameskolan i stället för i årskurs 1–6 i grundskolan. Även andra barn får fullgöra den delen av sin skolplikt i sameskolan, om det finns särskilda skäl.⁵⁴

Modersmålsundervisning i samiska i sameskolan sker enligt den kursplan som gäller för det obligatoriska ämnet samiska.⁵⁵ Ämnet samiska regleras i timplanen för sameskolan, vilket innebär att det är obligatoriskt för eleverna att delta i undervisningen.⁵⁶ Utöver deltagande i samiska kan elever i sameskolan läsa ytterligare ett modersmål inom ramen för ämnet modersmål. Enligt uppgift från Sameskolstyrelsen är antalet deltagande elever i ytterligare språk färre än fem. Undervisning inom ramen för modersmålsämnet i sameskolorna för dessa elever sker utanför den garanterade undervisningstiden.

Specialskolan

Barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan ska tas emot i specialskolan om de är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning, är döva eller hörselskadade, eller har en grav språkstörning.⁵⁷

Specialskolorna har, procentuellt sett, i mycket högre utsträckning flerspråkiga elever än kommunala och fristående grundskolor. Ändå är andelen elever som deltar i modersmålsundervisning väldigt låg. Detta bekräftas vid utredningens samtal med representanter från SPSM, som uppger att en trolig orsak till det låga deltagandet är att många av de elever som är döva och nyanlända i egentlig mening saknar ett modersmål, då de inte lärt sig något teckenspråk. Insatsen vid specialskolorna blir då främst att undervisa dessa elever i svenskt teckenspråk som nybörjarspråk.

En annan faktor som enligt SPSM påverkar elevers motivation att delta i modersmålsundervisningen är att specialskolorna för döva arbetar mycket med den döva kulturen, vilken kan ta över, framför allt för de elever som bor vid elevhemmen och endast träffar sina föräldrar under helgerna.

⁵⁴ 7 kap. 7 § skollagen.

⁵⁵ 5 kap. 12 § skolförordningen.

⁵⁶ 13 kap. 4 § skollagen.

⁵⁷ 7 kap. 6 § skollagen.

I övrigt uppger SPSM att det finns en svårighet att hitta lämpliga modersmåls lärare med särskild kompetens att undervisa elever med de funktionsnedsättningar som eleverna vid specialskolorna har.

Grundsärskolan

Barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapskrav, därför att de har en utvecklingsstörning, ska tas emot i grundsärskolan.⁵⁸ I grundsärskolorna är deltagandegraden i modersmålsundervisning betydligt lägre än i grundskolan. Utredningen har i möten med såväl representanter för huvudmän som med rektorer efterfrågat förklaringen. Intervjupersonerna uppger att de erbjuder modersmålsundervisning i grundsärskolan i samma utsträckning som erbjuds för grundskolans elever, men att vårdnadshavare till elever i grundsärskolan önskar modersmålsundervisning till sina barn i lägre utsträckning. En generell iakttagelse som utredningen gör är att de elever i grundsärskolan som deltar ofta får individuell undervisning på elevens skola.

Det kan enligt utredningens bedömning även vara så att den undervisning som erbjuds i grundsärskolan inte har de anpassningar som eleverna i den skolformen behöver. De handlar både om att modersmålsundervisningen inte blir anpassad utifrån särskolans pedagogik eller utifrån elevens behov och förutsättningar.

6.4 Utredningens slutsatser och bedömning

Utredningen har i detta kapitel svarat mot direktivets uppdrag om att kartlägga tillgången till modersmålsundervisning i grundskolan och motsvarande skolformer, såväl flickors som pojkars deltagande, samt att analysera vilka faktorer som eventuellt påverkar deltagandet.

Utredningen kan sammanfattningsvis konstatera att deltagandet i grundskolan har uppvisat viss ökning under de senaste åren. Läsåret 2017/18 deltar cirka 59 procent av alla berättigade elever i modersmålsundervisningen. I runda tal innebär det cirka 168 000 av cirka 283 000 berättigade elever. Två tredjedelar av alla berättigade och deltagare finns inom 10 språk. Variationer i deltagandefrekvensen

⁵⁸ 7 kap. 5 § skollagen.

mellan språken är stora och rör sig i intervaller från 46 procent i finska till 77 procent i somaliska. Arabiska är det största modersmålet i grundskolan. Cirka 7 procent av alla elever i grundskolan är berättigade till modersmålsundervisning i arabiska.

Deltagandefrekvensen i specialskolan och grundsärskolan är mycket lägre. Utredningens bedömning, utifrån kontakter med företrädare för de olika skolformerna, är att det låga deltagandet beror på att modersmålsämnet i lägre grad prioriteras av skolorna och vårdnadshavarna. I fallet med specialskolan handlar det också om att en del elever från utlandet som antingen är döva eller har en grav språkstörning inte bedöms ha något språk alls och prioriteringen ligger då i att bygga upp svenskt teckenspråk. Dessutom påverkas deltagandet av avsaknad av modersmålslärare med särskild kompetens att undervisa elever i dessa skolformer.

I sameskolan deltar samtliga elever i modersmålsundervisning i samiska, vilket är ett utfall av den formella konstruktionen med både sameskolan och samiska språket som ett obligatoriskt ämne.

Flickor deltar i högre utsträckning i modersmålsundervisning än pojkar både i de största språken och sett över samtliga språk. Den procentuella skillnaden är 3 procent.

Tillgången till modersmålsundervisning påverkas av en rad författningsmässiga regleringar, strukturella faktorer och skolaktörernas uppfattningar om ämnets betydelse. Dessa ska sammanfattas nedan.

Regleringar i skolförfattningarna

I de gällande skolförfattningarna finns en rad begränsningar som antingen generellt eller i relation till vissa specifika grupper påverkar elevernas tillgång till modersmålsundervisning. Gällande den generella påverkan handlar det för det första om regeln att huvudmannen inte är skyldig att anordna undervisningen – och därmed börja leta efter en lämplig lärare – innan det finnas minst fem elever som önskar undervisningen i det aktuella språket. För det andra handlar det om regeln att skyldigheten att erbjuda undervisningen sträcker sig till sammanlagt högst sju läsår under elevens skoltid om eleven ges undervisningen utanför den garanterade undervisningstiden. Regeln gäller inte nationella minoritetsspråk eller nordiska språk. Denna reglering,

som visserligen i praktiken verkar användas i liten utsträckning, kan på sikt om den strikt började tillämpas helt undergräva tillgången till modersmålsundervisning för många elever. För det tredje handlar det om begränsningen att eleven, förutom romska elever från utlandet i vissa fall, inte har rätt att läsa fler än ett språk inom ramen för ämnet modersmål, trots att alla formella faktorer (grundläggande behörighet, dagligt umgängesspråk i hemmet) kan vara uppfyllda.⁵⁹

Gällande regleringar som påverkar enskilda grupper av elever handlar det främst om att ensamkommande barn, placerade i institutionella miljöer eller i svenskspråkiga familjer där modersmålet inte är dagligt umgängesspråk, i praktiken inte har rätt till modersmålsundervisning.⁶⁰ Utredningens iakttagelser är att inte heller denna regel används alltför frekvent, men den skulle i praktiken kunna undergräva tillgången till modersmålsundervisning för denna grupp.

Utredningens bedömning är att om tillgången till modersmålsundervisning ska öka bör de ovannämnda regleringarna ses över och förändras. Utredningen återkommer med förslag och bedömningar i kapitel 10.

Strukturella faktorer

I kapitlet har framkommit en rad strukturella faktorer som påverkar elevernas tillgång till modersmålsundervisning. En av de mest frekvent förekommande är bristen på modersmålslärare och i synnerhet bristen på behöriga modersmålslärare.⁶¹ Specialskolor och grundsärskolor har därutöver svårigheter att rekrytera lärare med kompetens att möta deras elevers särskilda behov. Utredningen kan konstatera att brist på modersmålslärare är ojämnt fördelad över landet. Huvudmän i storstadsområdena har lättare att rekrytera behöriga modersmålslärare, medan kommuner i glesbygden kan ha svårigheter med att överhuvudtaget hitta någon som kan anses vara lämplig att undervisa. Samtliga huvudmän delar dock svårigheten med att hitta lämpliga lärare inom de, sett till antalet elever, mindre språken. Utredningen har sett goda exempel på hur bristen, åtminstone till viss del, kan åtgärdas genom fjärrundervisning. Utredningen har i kapitel 5 ingående diskuterat frågan om behoven av utbildningar och

⁵⁹ Se också kapitel 4 i betänkandet.

⁶⁰ Se också kapitel 3 i betänkandet.

⁶¹ Se också kapitel 5 i betänkandet.

kompetensutvecklingsinsatser för modersmålslärare i syfte att få fram fler modersmålslärare och fler behöriga modersmålslärare. I betänkandets kapitel 10 återkommer utredningen med förslag, bedömningar och rekommendationer på åtgärder.

En annan strukturell faktor som i praktiken påverkar elevernas tillgång till modersmålsundervisningen är hur, när och med vilken kvalitet undervisningen anordnas. Även denna fråga tangerar modersmålslärares möjligheter till kompetensutveckling. Men i stor utsträckning handlar det också om huvudmannens och rektorernas inställning till ämnet, vilket speglas i när och var det anordnas under skoldagen. Utredningen ämnar i kapitel 10 återkomma med förslag och bedömningar på åtgärder som adresserar en del av de strukturella utmaningarna.

Uppfattningar om ämnets betydelse

Avslutningsvis och givet ämnets frivilliga status, handlar frågan om tillgången också om hur ämnets betydelse upplevs av skolchefer, rektorer, vårdnadshavare och elever. Den viktigaste frågan som utredningen identifierar i detta hänseende är inte om tillgången formellt erbjuds, utan: Tillgången till vad? Uppföljande frågor är: Vad leder deltagandet till? Vilka vinster för eleven? Bättre svenska, högre studieresultat, mer kulturell stolthet, känslan av samhörighet med en distinkt etnisk grupp som sträcker sig över hela världen? Eventuellt högre meritvärde inför gymnasievalet?

Utredningen tar upp denna fråga, utöver i detta kapitel, också i kapitel 4 om tidigare forskning och gör det mer detaljerat utifrån SCB:s och Skolverkets material i kapitel 9 som bland annat handlar om modersmålsundervisning och studieresultat. I detta sammanhang vill utredningen endast påpeka att de förväntade vinsterna i form av högre studieresultat, som präglar den offentliga domänens diskussioner, inte framstår som vårdnadshavarnas främsta anledning till att välja modersmålsundervisning för sina barn.

7 Deltagande i studiehandledning på modersmål

Ett av utredningens deluppdrag är att kartlägga tillgången till, organisationen av samt deltagandet i studiehandledning på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer och analysera vilka faktorer som eventuellt påverkar detta. Resultaten av deluppdraget redovisas i föreliggande kapitel. Först presenteras statistik avseende alla elever i grundskolan som deltagit i stödåtgärden mellan läsåren 2014/15 och 2017/18. Därefter presenteras övergripande statistik för grundsärskolan, specialskolan och sameskolan, samt några huvudsakliga slutsatser om deltagandet. I sista avsnittet analyseras tillgången till studiehandledning och faktorer som påverkar detta.

7.1 Studiehandledning på modersmål i grundskolan

Statistiken som utredningen med hjälp av Skolverket har tagit fram innefattar både kommunal och enskild huvudman med följande variabler: antalet elever folkbokförda och har personnummer¹ per år i årskurs 1–9, kön, de tio vanligaste födelseländerna, migrationsbakgrund och föräldrarnas högsta utbildningsnivå. Därtill kan vi se hur länge eleverna har fått studiehandledning. Redovisningen inleds med läsåret 2014/15, då det var första gången Skolverket började samla uppgifter om studiehandledning på modersmålet på individnivå.

¹ I kapitlet använder utredningen genomgående två beteckningar: Elever som har personnummer (de som är folkbokförda) och elever med okänd bakgrund (elever som saknar personnummer). För den förra gruppen innebär det inte att Skolverket har elevernas personnummer, utan att de är avidentifierade i statistiken. För den senare gruppen skriver Skolverket 2018d att "Elever med okänd bakgrund avser elever som saknar personnummer i registren, vilket gör att det inte går att koppla eleverna till några bakgrundsuppgifter. Att personnummer saknas kan bero på att eleven inte är folkbokförd i Sverige, men det kan även finnas andra orsaker till detta" (s. 1–2).

Elever med okänd bakgrund, till exempel asylsökande, ingår inte i analysen.² Detta är en begränsning. Exempelvis redovisas en asylsökande elev (okänd bakgrund) som under ett år fått studiehandledning och som efter att ha fått uppehållstillstånd och personnummer fortsätter få studiehandledning ett år till, som en elev som endast har fått studiehandledning under ett år.

Det finns ytterligare en kategori elever som utredningen övergripande redovisar för läsåret 2017/18 och det är elever som någon gång under de tidigare läsåren haft studiehandledning, gjort paus och sedan återkommit. För det aktuella läsåret, det enda utredningen har uppgifter om, rör det sig om 2 022 elever och de ingår inte heller i de analyserade tabellerna.

Sammanfattningsvis analyseras i detta kapitel deltagande i studiehandledning för elever som har personnummer, både nybörjare med stödet och de som haft det kontinuerligt över tid från läsåret 2014/15 till och med 2017/18. Utredningen har med hjälp av Skolverket gjort ansträngningar att ta fram så aktuell och precis statistik som möjligt. Även om uppgifterna ska tolkas med försiktighet, på grund av de ovannämnda begränsningar med elever som inte ingår i den analyserade statistiken, bedömer utredningen att det redovisade underlaget, vid sidan om att vara det enda tillgängliga, i stor utsträckning speglar det faktiska läget.

7.1.1 Deltagande över tid för elever som hade studiehandledning på modersmålet under läsåret 2014/15

Nedan redovisas antalet elever som fått studiehandledning på modersmålet läsåret 2014/15, utifrån bakgrundsvariablerna årskurs och kön, samt antalet elever som efter det läsåret fortsatt haft studiehandledning fram till och med läsåret 2017/18.

² Däremot anger utredningen hur många elever med okänd bakgrund får studiehandledning under ett läsår, utan att veta om de är nybörjare eller haft stödet tidigare.

Tabell 7.1 Elever med studiehandledning läsåret 2014/15 och fortsättning under kommande läsår

Fördelning utifrån årskurs och kön

Årskurs ³	Läsår 2014/15 Antal elever*		Läsår 2015/16 Antal elever**		Läsår 2016/17 Antal elever***		Läsår 2017/18 Antal elever****	
1	1 361		622		334		173	
2	1 567		700		366		210	
3	1 592		719		355		212	
4	1 767		758		405		204	
5	1 777		796		328		196	
6	1 762		667		373		263	
7	1 826		865		462		~ 40	
8	1 941		986		~ 60		(--)^	
9	2 055		105		(--)^		0	
Totalt	15 648		6 218		2 683		1 297	
Varav	Pojkar	Flickor	Pojkar	Flickor	Pojkar	Flickor	Pojkar	Flickor
	8 304	7 344	3 302	2 916	1 423	1 260	690	607

* Elever som har studiehandledning på modersmålet 2014/15.

** Elever som fortsatte med studiehandledning 2015/16 av de elever som hade stödet 2014/15.

*** Elever som fortsatte med studiehandledning 2016/17 av de elever som hade stödet 2014/15 och 2015/16.

**** Elever som fortsatte med studiehandledning 2017/18 av de elever som hade stödet 2014/15, 2015/16 och 2016/17.

^ I Skolverkets underlag är uppgift om 1–4 elever sekretessprickad (--) för att undvika röjande av enskilda elever. I de fall det är möjligt att räkna fram en sekretessprickad uppgift utifrån övriga uppgifter, avrundas näst högsta värdet till närmaste total.

~ Innebär att antalet är avrundat för att individuella värden inte ska kunna lösas ut med hjälp av totalsumman.

Läsåret 2014/15 hade 15 648 elever i grundskolan studiehandledning på modersmålet. Det var något fler pojkar (53 procent) än flickor som fick stödet. Av den tillgängliga statistiken kan utredningen dock inte utläsa hur många som var nybörjare och hur många som hade fått stödet sedan föregående läsår, vilket är viktigt för att förstå om de som fortsatte under 2015/16 var inne på sitt andra eller tredje år med studiehandledning. Vi vet däremot att ytterligare 1 566 elever med okänd bakgrund fick stödet under 2014/15.

³ Läsåret 2014/15 utgör basåret för beräkningen av hur många elever från olika årskurser hade studiehandledning på modersmålet under de kommande läsåren. För att lättare kunna följa utvecklingen och även om eleverna hade flyttat till nästa årskurs under det påföljande läsåret, redovisas de fortfarande på samma rad som basåret (årskurs 1, 2, 3 etc.). Till exempel hade läsåret 2014/15, 1 361 elever i årskurs 1 studiehandledning. Påföljande läsår 2015/16, fortsatte 622 av dem, nu i årskurs 2, få stödet. Läsåret 2016/17, fortsatte 334 av dem, nu i årskurs 3, få stödet. Läsåret 2017/18 fortsatte 173 av dem, nu i årskurs 4, att få studiehandledning på modersmålet. Samma redovisningsprincip gäller andra tabeller i detta kapitel.

Lägst antal och andel elever med studiehandledning fanns i lågstadiet, 4 520 eller 29 procent av samtliga. I mellanstadiet fanns 5 306 (34 procent) elever. Flest elever med stödet fanns i högstadiet, 5 822 (37 procent).

6 218 eller 40 procent fortsatte med studiehandledning under läsåret 2015/16. Den procentuella fördelningen mellan pojkar och flickor är oförändrad. Fortfarande är pojkarnas andel 53 procent. Fördelningen mellan årskurserna har förändrats något. Bland dem som fortsätter med studiehandledning i minst ett år till finns de flesta som hade börjat med stödet på mellanstadiet. Därefter kommer lågstadiet och sist högstadiet. En förklaring till att studiehandledningen för elever som hade börjat få stödet på högstadiet minskar så pass mycket är förstås att av de 2 055 elever i årskurs 9, som hade studiehandledning under det föregående läsåret 2014/15, har 1 950 lämnat grundskolan inför läsåret 2015/16. De 105 redovisade är elever som av olika anledningar är kvar i årskurs 9. Det kan till exempel handla om att skolan bestämt att eleven stannar ytterligare ett läsår i grundskolan, i stället för att läsa in årskurs 9 inom ramen för gymnasieskolans Språkintruktionsprogram.

Läsåret 2016/17 fortsatte 2 683 av de elever som fick studiehandledning under 2014/15 och 2015/16, att få stödet. De är alltså inne på sitt tredje läsår.⁴ I relation till det ursprungliga antalet om 15 648, utgör de 17 procent. I relation till de som fick stödet även under det andra läsåret, utgör de 43 procent. Med andra ord fortsätter nästan varannan elev som har fått studiehandledning under det andra läsåret att få det även under ett tredje läsår. Fördelningen mellan flickor och pojkar är oförändrad. Även här finns ett naturligt bortfall bland eleverna i årskurs 8 (som vid det här laget har avslutat grundskolan), men ändå är cirka 60 kvar och inne på sitt tionde år samt färre än fem elever från årskurs 9 som nu går sitt elfte läsår i grundskolan. Jämförelsen mellan låg- och mellanstadiet⁵ visar att de ligger jämsides, med lite drygt 40 procentig representation för var och en av de elever som fortsätter med studiehandledning för tredje läsår i rad.

Läsåret 2017/18 är 1 297 av de ursprungliga 15 648 eleverna som redan 2014/15 hade studiehandledning på modersmålet inne på sitt

⁴ Ett tredje läsår är inte detsamma som tredje året, då det saknas uppgifter om när under läsåret 2014/15 eleverna för första gången fick studiehandledning.

⁵ Låg- och mellanstadiet avser i det här sammanhanget det stadium eleverna gick i när de första gången fick studiehandledningen, alltså läsåret 2014/15.

fjärde läsåret med stödet. Dessa elever utgör 8 procent av den ursprungliga kohorten. I relation till läsåret 2015/16 utgör de 21 procent. I relation till läsåret 2016/17 utgör de 48 procent. Återigen, nästan varannan elev som fick stödet tre läsåren i rad fortsatte få det även under ett fjärde läsåre. Andelen pojkar och flickor är fortsatt oförändrad. Vid det här laget har även merparten av eleverna som gick i årskurs 7 läsåret 2014/15 lämnat grundskolan (dock 35 går ettionde år) och av de som gick i årskurs 8 läsåret 2014/15 går färre än fem elever kvar i grundskolan (elfte år) med bibehållen studiehandledning. Sett över utvecklingen mellan 2014/15 och 2017/18 kan det konstateras att utvecklingen eller rättare sagt nedtrappningen av studiehandledning har varit ganska jämn mellan låg och mellanstadiet samt även mellan årskurserna. Elever som procentuellt sett allra längst får studiehandledning gick läsåret 2014/15 i årskurs 6. Lsåret 2017/18 gick de i årskurs 9. 15 procent av dem hade fortfarande studiehandledning. 11 procent av eleverna som läsåret 2014/15 gick i årskurs 5 hade fortfarande studiehandledning 2017/18, 11 procent i årskurs 4 och 13 procent i årskurserna 1, 2 och 3.

7.1.2 Deltagande över tid för elever som hade studiehandledning på modersmålet läsåret 2014/15, utifrån migrationsbakgrund och födelseland

I detta delavsnitt presenteras statistiken om elevernas deltagande i studiehandledning på modersmål utifrån migrationsbakgrund och födelseland. Som i det föregående delavsnittet är utredningen intresserad av hur fördelningen av eleverna, som fick stödet läsåret 2014/15, utvecklade sig under de kommande tre läsåren.

Tabell 7.2 Elever med studiehandledning läsåret 2014/15 och fortsättning under kommande läsår

Fördelning utifrån migrationsbakgrund

Bakgrund	Läsår 2014/15 Antal elever*	Läsår 2015/16 Antal elever**	Läsår 2016/17 Antal elever***	Läsår 2017/18 Antal elever****
Född utomlands	12 950	5392	2 352	1 130
Född i Sverige, båda föräld- rarna födda utomlands	2 003	692	277	145
Svensk bakgrund	596	84	27	15
Okänd/saknas	99	50	27	7
Totalt	15 648	6 218	2 683	1 297

* Elever som har studiehandledning på modersmålet 2014/15.

** Elever som fortsatte med studiehandledning 2015/16 av de elever som hade stödet 2014/15.

*** Elever som fortsatte med studiehandledning 2016/17 av de elever som hade stödet 2014/15 och 2015/16.

**** Elever som fortsatte med studiehandledning 2017/18 av de elever som hade stödet 2014/15, 2015/16 och 2016/17.

Av de 15 648 elever som fick studiehandledning på modersmålet läsåret 2014/15, var 12 950 eller 83 procent födda utomlands. Utifrån stödåtgärdens syfte, att framför allt stötta nyanlända elever på deras modersmål, är uppgiften inte överraskande. Det som däremot är överraskande är att 2 599 av alla elever som fick studiehandledning på modersmålet är födda i Sverige. 2 003 har båda föräldrarna födda utomlands och 596 har åtminstone en förälder född i Sverige (svensk bakgrund). En förklaring kan vara att en del av de inrikesfödda eleverna, med utrikesfödda föräldrar, hade tillbringat sina första levnadsår utomlands och återvänt till Sverige till skolans början eller under grundskoletiden, utan tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna tillgodogöra sig undervisningen. En annan förklaring kan vara att elever födda i Sverige med båda föräldrarna födda i Sverige⁶ antingen har vistats utomlands och inte utvecklat svenska eller att det handlar om att minoritetsspråkselever får studiehandledning för

⁶ Enligt Skolverkets uppgift till utredningen hade läsåret 2014/15, 246 elever, födda i Sverige och med studiehandledning på modersmålet, båda föräldrarna födda i Sverige. Lsåret 2015/16 handlade det om 167 elever; läsåret 2016/17 om 270 elever och läsåret 2017/18 om 113 elever. (Källa: Korrespondens med Skolverket 2018-12-11).

att klara av kunskapskraven i minoritetsspråk eller att de får studiehandledning på modersmålet. Egentligen vet vi inte exakt vad det beror på.

Men, utredningen har under intervjuer och studiebesök erfarit att en del barn, födda och uppvuxna i Sverige med utrikesfödda föräldrar, också får studiehandledning på sitt modersmål, då deras svenska bedöms vara otillräcklig eller för att de uppfattas vara i behov av extra pedagogiska åtgärder.

En elev ska få studiehandledning på sitt modersmål, om eleven behöver det.⁷ Stödet är på intet sätt enbart begränsat till nyanlända elever. En elev som ska erbjudas studiehandledning och som före sin ankomst till Sverige har undervisats på ett annat språk än modersmålet får ges studiehandledning på det språket i stället för på modersmålet, om det finns särskilda skäl.⁸ För nyanlända elever som tagits emot i högstadiet gäller en förstärkt rätt till studiehandledning. Dessa elever ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövligt.⁹

I tabellen nedan redovisar utredningen fördelningen utifrån elevernas födelseland.

⁷ 5 kap. 4 § skolförordningen.

⁸ 5 kap. 4 § skolförordningen.

⁹ 3 kap. 12 § skollagen.

Tabell 7.3 Elever med studiehandledning läsåret 2014/15 och fortsättning under kommande läsår

Fördelning utifrån födelseland

Födelseland	Läsår 2014/15 Antal elever*	Läsår 2015/16 Antal elever**	Läsår 2016/17 Antal elever***	Läsår 2017/18 Antal elever****
Somalia	3 267	1 439	674	342
Sverige	2 599	776	304	160
Syrien	2 117	1 017	489	233
Irak	1 132	468	179	71
Afghanistan	848	309	121	66
Polen	625	265	104	54
Thailand	562	227	99	38
Iran	332	123	51	28
Eritrea	310	96	34	15
Turkiet	205	98	47	26
Övriga	3 651	1 400	581	264
Totalt	15 648	6 218	2 683	1 297

* Elever som har studiehandledning på modersmålet 2014/15.

** Elever som fortsatte med studiehandledning 2015/16 av de elever som hade stödet 2014/15.

*** Elever som fortsatte med studiehandledning 2016/17 av de elever som hade stödet 2014/15 och 2015/16.

**** Elever som fortsatte med studiehandledning 2017/18 av de elever som hade stödet 2014/15, 2015/16 och 2016/17.

Somalia var det vanligaste födelselandet för elever som fick studiehandledning på modersmålet läsåret 2014/15, åtföljt av Sverige, Syrien och Irak. Bland dessa fyra födelseländer är eleverna födda i Syrien de som i störst utsträckning har fortsatt få studiehandledning under de kommande läsåren. Följaktligen, fick nästan varannan elev född i Syrien studiehandledning under det andra läsåret, drygt var femte även under det tredje läsåret och 11 procent även under det fjärde läsåret. Intressant är det att 30 procent av sverigefödda elever som läsåret 2014/15 fick studiehandledning på modersmålet, fortsatte få stödet under det kommande 2015/16 läsåret, 12 procent under det tredje och 6 procent under det fjärde läsåret.

7.1.3 Deltagande över tid för elever som hade studiehandledning på modersmålet läsåret 2014/15, utifrån föräldrarnas utbildningsnivå¹⁰

I tabellen nedan redovisas föräldrarnas högsta utbildningsnivå för de 15 648 elever som läsåret 2014/15 fick studiehandledning på modersmålet samt hur många i de olika kategorierna fortsatte få stödet under de tre kommande läsåren.

Tabell 7.4 Elever med studiehandledning läsåret 2014/15 och fortsättning under kommande läsår

Fördelning utifrån föräldrarnas högsta utbildningsnivå

Bakgrund	Läsår 2014/15 Antal elever*	Läsår 2015/16 Antal elever**	Läsår 2016/17 Antal elever***	Läsår 2017/18 Antal elever****
Grundutbildning, kortare än 9 år	3 513	1 443	648	315
Grundskoleutbildning	1 266	522	237	127
Gymnasial utbildning	3 436	1 282	502	242
Kort eftergymnasial	512	205	86	~ 40
Lång eftergymnasial	3 226	1 210	506	227
Forskarutbildning	123	33	10	(--)^
Okänd/saknas	3 572	1 523	694	346
Totalt	15 648	6 218	2 683	1 297

* Elever som har studiehandledning på modersmålet 2014/15.

** Elever som fortsatte med studiehandledning 2015/16 av de elever som hade stödet 2014/15.

*** Elever som fortsatte med studiehandledning 2016/17 av de elever som hade stödet 2014/15 och 2015/16.

**** Elever som fortsatte med studiehandledning 2017/18 av de elever som hade stödet 2014/15, 2015/16 och 2016/17.

^I Skolverkets underlag är uppgift om 1–4 elever sekretessprickad (--) för att undvika röjande av enskilda elever. I de fall det är möjligt att räkna fram en sekretessprickad uppgift utifrån övriga uppgifter, avrundas näst högsta värdet till närmaste tiotal.

~ Innebär att antalet är avrundat för att individuella värden inte ska kunna lösas ut med hjälp av totalsumman.

Först ska det konstateras att det saknas uppgifter om föräldrarnas högsta utbildningsnivå för 23 procent av samtliga elever. Dessa elever tas bort från sammanställningen nedan.

¹⁰ Gällande uppgifter om föräldrarnas utbildningsnivå har Skolverket inte tagit hänsyn till utbildningens progression. Det som redovisas är den utbildning som föräldrarna hade under basåret. Till exempel, om man hade gymnasial utbildning 2015/16 men hade eftergymnasial utbildning 2016/17 så syns inte det i tabellen.

39 procent av alla elever som Skolverket har uppgifter om gällande föräldrarnas högsta utbildningsnivå, och som fick studiehandledning på modersmålet läsåret 2014/15 hade föräldrar med grundskoleutbildning. För merparten var den kortare än 9 år. 29 procent hade gymnasial utbildning och 32 procent hade någon form av eftergymnasial utbildning (kort, lång och forskarutbildning).

Om vi jämför två ytterligheter, å ena sidan elever med föräldrar med grundutbildning, kortare än 9 år (3 513 elever läsåret 2014/15) och å andra sidan, elever med föräldrar med lång eftergymnasial utbildning (3 226 elever), då kan vi se att 41 procent av eleverna från den förra gruppen fortsätter med studiehandledningen även under det kommande läsåret. För den senare gruppen är motsvarande andel 37,5 procent. 18 procent av eleverna med föräldrar med grundutbildning, kortare än 9 år, fortsätter med studiehandledningen under ett tredje och 9 procent under ett fjärde läsår. Motsvarande andel för elever med föräldrar med lång eftergymnasial utbildning är 16 procent under ett tredje läsår och 7 procent under ett fjärde läsår. Skillnaden framstår ändå inte som särskilt stor, med tanke på hur mycket betydelse för elevernas prestationer som tillmäts föräldrarnas utbildningsnivå. Det måste understrykas att utredningen inte har haft möjlighet att koppla statistiken till de enskilda elevernas (med alla relevanta bakgrundsvariabler) progression genom systemet. Uppgifterna ger dock en övergripande indikation om att föräldrarnas utbildningsbakgrund spelar viss roll i hur länge en elev bedöms vara i behov av stödåtgärden.

7.1.4 Deltagande över tid för elever som började med studiehandledning på modersmålet under läsåret 2015/16, 2016/17 samt 2017/18, utifrån årskurs och kön

I de tre föregående delavsnitten har utredningen redovisat elever som fått studiehandledning på modersmålet läsåret 2014/15 och de som fortsatt med stödet under de kommande läsåren fram till och med 2017/18. En begränsning i det materialet är att vi inte riktigt vet hur många av dem som fick studiehandledning 2014/15 var nybörjare samt hur många och under hur lång tid som tidigare fått stödet. I det material som utredningen redovisar i detta och de nästkommande delavsnitten är denna begränsning åtgärdad.

Nedan redovisar utredningen i tre separata tabeller antalet elever som har personnummer och som för första gången fick studiehandledning på modersmålet läsåret 2015/16, 2016/17 och 2017/18 samt för de två första även antalet elever som fortsatte ha stödet under kommande läsår.

Tabell 7.5 Elever med studiehandledning, nybörjare läsåret 2015/16 och fortsättning under kommande läsår

Fördelning utifrån årskurs och kön

Årskurs	Läsår 2015/16 Antal elever*		Läsår 2016/17 Antal elever**		Läsår 2017/18 Antal elever***	
1	1 326		649		425	
2	1 205		603		363	
3	1 177		567		364	
4	1 173		585		355	
5	1 104		535		313	
6	1 089		456		293	
7	1 061		560		390	
8	1 174		630		~ 60	
9	1 289		86		(--)^	
Totalt	10 598		4 671		2 568	
Varav	Pojkar	Flickor	Pojkar	Flickor	Pojkar	Flickor
	5 712	4 886	2 470	2 201	1 351	1 217

* Elever med studiehandledning som för första gången fick stödet under 2015/16.

** Elever med studiehandledning 2016/17, av de elever som första gången fick stödet 2015/16.

*** Elever med studiehandledning 2017/18, av de elever som första gången fick stödet 2015/16 och fortsatte få stödet 2016/17.

^ I Skolverkets underlag är uppgift om 1–4 elever sekretessprickad (--) för att undvika röjande av enskilda elever. I de fall det är möjligt att räkna fram en sekretessprickad uppgift utifrån övriga uppgifter, avrundas näst högsta värdet till närmaste total.

~ Innebär att antalet är avrundat för att individuella värden inte ska kunna lösas ut med hjälp av totalsumman.

Lsåret 2015/16 får 10 598 elever för första gången studiehandledning på modersmålet.¹¹ Andelen som fortsätter det kommande läsåret 2016/17 är 44 procent. 24 procent fortsätter med stödet under ett tredje läsår. Intressant är att flest elever med studiehandledning finns i

¹¹ Av den tidigare redovisningen framgår att 6 218 elever fortsatte med studiehandledning efter 2014/15. Antalet om 6 218 elever inbegriper både elever som för första gången hade fått stödet läsåret 2014/15 och de som hade fått det tidigare. Det saknas dock exakta uppgifter om hur fördelningen mellan årskohorterna ser ut. Lsåret 2015/16 tillkommer ytterligare 3 083 elever med okänd bakgrund, som får studiehandledning på modersmålet. Det sammanlagda antalet elever med stödet 2015/16 är således 19 899.

årskurserna 1 och 9. Med avseende på stadierna, finns flest elever med studiehandledning i lågstadiet (35 procent av samtliga), därefter kommer högstadiet (33 procent) och mellanstadiet med 32 procent av samtliga elever. Fördelningen mellan pojkar och flickor bland de 10 598 nybörjarna läsåret 2015/16 påminner i mångt och mycket om det föregående läsåret.

Ungefär hälften av eleverna i alla årskurser (med naturligt undantag av årskurs 9) fortsätter med stödet i ytterligare ett läsår. Intressant dock är att andelen elever i de olika årskurserna som får stödet ett tredje läsår (2017/18) är ordnad i fallande skala från årskurs 1 (flest andel har stödet ett tredje år, då dessa elever naturligt nog finns i årskurs 3, motsvarande 32 procent av de som för första gången fick stödet 2015/16) till årskurs 6 (nu i årskurs 8, motsvarande 27 procent). Trenden bryts för elever i årskurs 7, som under det tredje läsåret med stödet hunnit komma till årskurs 9, där hela 37 procent av de ursprungliga eleverna fortsatte med studiehandledning. Årskurserna 8 och 9 går inte att jämföra för tredje läsåret, då de flesta har hunnit lämna grundskolan inför 2017/18. Dock ser vi att av de 1 289 eleverna som för första gången fick studiehandledning 2015/16, när de gick i årskurs 9, går 86 eller 7 procent ett tionde år i grundskolan. Färre än fem elever går ett elfte år i grundskolan. Cirka 60 elever som läsåret 2015/16 gick i årskurs 8 är kvar i grundskolan ett tionde år, läsåret 2017/18.

Som det framgår av nästa tabell ökade antalet elever som för första gången fick studiehandledning läsåret 2016/17 till 12 995. Det totala antalet elever med personnummer som hade stödet i grundskolan under det läsåret var cirka 22 000, inklusive de som började få stödet de föregående läsåren. Antalet elever med okänd bakgrund som hade studiehandledning 2016/17 ökade rejält och uppgår till 7 796. Som tidigare framhållits vet vi inte hur många av dessa elever var nybörjare, hur många som var inne på sitt andra eller tredje läsår med stödet.

Tabell 7.6 Elever med studiehandledning, nybörjare läsåret 2016/17 och fortsättning under kommande läsår

Fördelning utifrån årskurs och kön

Årskurs	Läsår 2016/17 Antal elever*		Läsår 2017/18 Antal elever**	
1	1 835		1 004	
2	1 575		842	
3	1 418		739	
4	1 321		721	
5	1 384		790	
6	1 315		637	
7	1 293		784	
8	1 361		868	
9	1 493		102	
Totalt	12 995		6487	
Varav	Pojkar	Flickor	Pojkar	Flickor
	6 994	6 001	3 531	2 956

* Elever med studiehandledning som för första gången fick stödet under 2016/17.

** Elever med studiehandledning 2017/18, av de elever som första gången fick stödet 2016/17.

Fördelningen mellan pojkar och flickor är mer eller mindre oförändrad. Jämfört med föregående läsår kan vi se att fördelningen gällande elevpopulationen med studiehandledning mellan stadierna har svängt till lågstadiets fördel med 37 procent av alla nybörjare. Högstadiet har 32 procent och mellanstadiet 31 procentig andel. Mer än varannan elev fortsätter med stödet under minst ett läsår till. Återigen, av naturliga skäl, är tappet störst i årskurs 9, men ändå fortsätter 102 elever i ett läsår till i grundskolan. Flest elever som får studiehandledning i ett läsår till började få stödet i årskurs 8, motsvarande 64 procent, därefter kommer årskurs 7 med 61 procent. Minst andel elever som får studiehandledning i ett läsår började få stödet i årskurs 6, motsvarande 48 procent. De övriga årskurserna ligger på omkring 53 procent.

Som det framgår av tabellen nedan ökar antalet elever som har personnummer som för första gången får studiehandledning på modersmålet läsåret 2017/18 till 15 869.

Tabell 7.7 Elever med studiehandledning, nybörjare läsåret 2017/18

Fördelning utifrån årskurs och kön

Årskurs	Läsår 2017/18 Antal elever	
1	2 382	
2	2 008	
3	1 771	
4	1 586	
5	1 600	
6	1 569	
7	1 441	
8	1 652	
9	1 860	
Totalt	15 869	
Varav	Pojkar 8 781	Flickor 7 088

Det totala antalet elever med studiehandledning, inklusive de som hade börjat med stödet de föregående tre läsåren är 26 221. Här tillkommer ytterligare två kategorier elever som väsentligt ändrar det sammanlagda antalet med stöd 2017/18. Den första är 4 270 elever med okänd bakgrund. Den andra är de 2 022 elever som någon gång tidigare hade påbörjat, sedan hoppat av och till slut åter fått stödet detta läsår. Tillsammans med elever som har personnummer, både nybörjare och de som kontinuerligt haft stödet under de senaste fyra läsåren, uppgår det totala antalet elever med studiehandledning läsåret 2017/18 till 32 513. De utgör cirka 3,1 procent av alla elever i grundskolan.

Andelen pojkar ökar till 55 procent. Flest elever finns i årskurs 1. Andelen elever i lågstadiet ökar till 39 procent av samtliga elever. Högstadiet har 31 procent och mellanstadiet 30 procent av samtliga elever.

7.1.5 Deltagande över tid för elever som började med studiehandledning på modersmålet under läsåret 2015/16, 2016/17 samt 2017/18, utifrån migrationsbakgrund och födelseland

I delavsnittet presenteras uppgifter för elever som har personnummer som för första gången fick studiehandledning under läsåren 2015/16, 2016/17 och 2017/18. Vi följer över tid hur eleverna fördelas utifrån variablerna migrationsbakgrund och de tio största födelseländerna.

Tabell 7.8 Elever med studiehandledning, nybörjare läsåret 2015/16 och fortsättning under kommande läsår

Fördelning utifrån migrationsbakgrund

Bakgrund	Läsår 2015/16 Antal elever*	Läsår 2016/17 Antal elever**	Läsår 2017/18 Antal elever***
Född utomlands	8 809	4 093	2 283
Född i Sverige, båda föräldrarna födda utomlands	1 285	440	205
Svensk bakgrund	418	109	65
Okänd/saknas	86	29	15
Totalt	10 598	4 671	2 568

* Elever med studiehandledning som för första gången fick stödet under 2015/16.

** Elever med studiehandledning 2016/17, av de elever som första gången fick stödet 2015/16.

*** Elever med studiehandledning läsåret 2017/18, av de elever som första gången fick stödet 2015/16 och fortsatte få stödet 2016/17.

Av de 10 598 elever som läsåret 2015/16 för första gången fick studiehandledningen är 8 809 (83 procent) födda utomlands och 1 703 är födda i Sverige (varav 12 procent av samtliga har utrikesfödda föräldrar och 4 procent har åtminstone en förälder född i Sverige). Trenden med hur många sverigefödda elever som får studiehandledning upprätthålls i förhållande till föregående läsår. 549 eller 32 procent av dessa elever får studiehandledning under ett andra läsår och 270 (16 procent) även under ett tredje läsår i rad. Nästan hälften av utrikesfödda elever får stödet under minst ett läsår till och drygt var fjärde får det även under ett tredje läsår (2017/18).

7.1.5 Deltagande över tid för elever som började med studiehandledning på modersmålet under läsåret 2015/16, 2016/17 samt 2017/18, utifrån migrationsbakgrund och födelseland

I delavsnittet presenteras uppgifter för elever som har personnummer som för första gången fick studiehandledning under läsåren 2015/16, 2016/17 och 2017/18. Vi följer över tid hur eleverna fördelas utifrån variablerna migrationsbakgrund och de tio största födelseländerna.

Tabell 7.8 Elever med studiehandledning, nybörjare läsåret 2015/16 och fortsättning under kommande läsår

Fördelning utifrån migrationsbakgrund

Bakgrund	Läsår 2015/16 Antal elever*	Läsår 2016/17 Antal elever**	Läsår 2017/18 Antal elever***
Född utomlands	8 809	4 093	2 283
Född i Sverige, båda föräldrarna födda utomlands	1 285	440	205
Svensk bakgrund	418	109	65
Okänd/saknas	86	29	15
Totalt	10 598	4 671	2 568

* Elever med studiehandledning som för första gången fick stödet under 2015/16.

** Elever med studiehandledning 2016/17, av de elever som första gången fick stödet 2015/16.

*** Elever med studiehandledning läsåret 2017/18, av de elever som första gången fick stödet 2015/16 och fortsatte få stödet 2016/17.

Av de 10 598 elever som läsåret 2015/16 för första gången fick studiehandledningen är 8 809 (83 procent) födda utomlands och 1 703 är födda i Sverige (varav 12 procent av samtliga har utrikesfödda föräldrar och 4 procent har åtminstone en förälder född i Sverige). Trenden med hur många sverigefödda elever som får studiehandledning upprätthålls i förhållande till föregående läsår. 549 eller 32 procent av dessa elever får studiehandledning under ett andra läsår och 270 (16 procent) även under ett tredje läsår i rad. Nästan hälften av utrikesfödda elever får stödet under minst ett läsår till och drygt var fjärde får det även under ett tredje läsår (2017/18).

7.1.5 Deltagande över tid för elever som började med studiehandledning på modersmålet under läsåret 2015/16, 2016/17 samt 2017/18, utifrån migrationsbakgrund och födelseland

I delavsnittet presenteras uppgifter för elever som har personnummer som för första gången fick studiehandledning under läsåren 2015/16, 2016/17 och 2017/18. Vi följer över tid hur eleverna fördelas utifrån variablerna migrationsbakgrund och de tio största födelseländerna.

Tabell 7.8 Elever med studiehandledning, nybörjare läsåret 2015/16 och fortsättning under kommande läsår

Fördelning utifrån migrationsbakgrund

Bakgrund	Läsår 2015/16 Antal elever*	Läsår 2016/17 Antal elever**	Läsår 2017/18 Antal elever***
Född utomlands	8 809	4 093	2 283
Född i Sverige, båda föräldrarna födda utomlands	1 285	440	205
Svensk bakgrund	418	109	65
Okänd/saknas	86	29	15
Totalt	10 598	4 671	2 568

* Elever med studiehandledning som för första gången fick stödet under 2015/16.

** Elever med studiehandledning 2016/17, av de elever som första gången fick stödet 2015/16.

*** Elever med studiehandledning läsåret 2017/18, av de elever som första gången fick stödet 2015/16 och fortsatte få stödet 2016/17.

Av de 10 598 elever som läsåret 2015/16 för första gången fick studiehandledningen är 8 809 (83 procent) födda utomlands och 1 703 är födda i Sverige (varav 12 procent av samtliga har utrikesfödda föräldrar och 4 procent har åtminstone en förälder född i Sverige). Trenden med hur många sverigefödda elever som får studiehandledning upprätthålls i förhållande till föregående läsår. 549 eller 32 procent av dessa elever får studiehandledning under ett andra läsår och 270 (16 procent) även under ett tredje läsår i rad. Nästan hälften av utrikesfödda elever får stödet under minst ett läsår till och drygt var fjärde får det även under ett tredje läsår (2017/18).

Tabell 7.9 Elever med studiehandledning, nybörjare läsåret 2015/16 och fortsättning under kommande läsår

Fördelning utifrån födelseland

Födelseland	Läsår 2015/16 Antal elever*	Läsår 2016/17 Antal elever**	Läsår 2017/18 Antal elever***
Syrien	2 803	1 511	896
Somalia	1 766	814	467
Sverige	1 703	549	270
Irak	475	197	91
Afghanistan	425	171	86
Polen	345	163	90
Thailand	235	115	69
Eritrea	200	82	45
Iran	185	79	45
Serbien	94	X	X
Vietnam	X	48	X
Turkiet	X	X	32
Övriga	2 367	942	477
Totalt	10 598	4 671	2 568

* Elever med studiehandledning som för första gången fick stödet under 2015/16.

** Elever med studiehandledning 2016/17, av de elever som första gången fick stödet 2015/16.

*** Elever med studiehandledning läsåret 2017/18, av de elever som första gången fick stödet läsåret 2015/16 och fortsatte få stödet 2016/17.

X indikerar att födelselandet inte var bland de tio största under det läsåret.

Syrien var det vanligaste födelselandet för elever som för första gången fick studiehandledning läsåret 2015/16, motsvarande 26 procent av alla elever. Därefter kommer elever födda i Somalia med 17 procent och Sverige med 16 procent. 54 procent av eleverna födda i Syrien fortsätter med stödet under det kommande läsåret och 32 procent av de som för första gången fick stödet läsåret 2015/16 fortsätter även under ett tredje läsår i rad. För elever födda i Somalia var andelen 46 procent under ett läsår till samt 26 procent under ett tredje läsår. För de sverigefödda eleverna är andelen 32 procent under ett läsår till samt 16 procent under ett tredje läsår.

Om vi jämför de tre vanligaste födelseländerna, kan vi se att elever födda i Syrien, som för första gången fick studiehandledning läsåret 2015/16, procentuellt sett får stödet under längre tid än elever födda i Somalia och i väsentligt större utsträckning än elever födda i Sverige.

Det kommande läsåret 2016/17 ökar antalet elever som för första gången får studiehandledning med cirka 2 400. Anledningen är att framför allt elever födda i Syrien, som anlände hösten 2015 börjar få uppehållstillstånd, folkbokförs och redovisas i statistiken. Men fortfarande ser vi att elever födda i Sverige, som för första gången får studiehandledning på modersmålet 2016/17, fortsätter få stödet i samma utsträckning som föregående år, motsvarande cirka 12 procent av alla nybörjare.

Tabell 7.10 Elever med studiehandledning, nybörjare läsåret 2016/17 och fortsättning under kommande läsår

Fördelning utifrån migrationsbakgrund

Bakgrund	Läsår 2016/17 Antal elever*	Läsår 2017/18 Antal elever**
Född utomlands	10 825	5 741
Född i Sverige, båda föräldrarna födda utomlands	1 435	559
Svensk bakgrund	556	102
Okänd/saknas	179	85
Totalt	12 995	6 487

* Elever med studiehandledning som för första gången fick stödet under 2016/17.

** Elever med studiehandledning 2017/18, av de elever som första gången fick stödet 2016/17.

Som det framgår av tabellen nedan utgör elever födda i Syrien 35 procent av alla som för första gången fick studiehandledning läsåret 2016/17. Elever födda i Sverige utgör 15 procent och elever födda i Somalia 11 procent av samtliga i denna kohort. Intressant att notera är att antalet elever födda i Sverige som får studiehandledning på modersmålet ökar med 225 i förhållande till föregående läsår. 59 procent av eleverna födda i Syrien fortsätter med stödet i ytterligare ett läsår, att jämföra med 33 procent sverigefödda elever och 52 procent elever födda i Somalia.

Tabell 7.11 Elever med studiehandledning, nybörjare läsåret 2016/17 och fortsättning under kommande läsår

Fördelning utifrån födelseland

Födelseland	Läsår 2016/17 Antal elever*	Läsår 2017/18 Antal elever**
Syrien	4 527	2 660
Sverige	1 991	661
Somalia	1 441	756
Irak	564	252
Afghanistan	533	236
Eritrea	295	148
Polen	283	158
Thailand	220	105
Uppgift saknas	179	85
Iran	170	X
Grekland	X	90
Övriga	2 792	1 336
Totalt	12 995	6 487

* Elever med studiehandledning som för första gången fick stödet under 2016/17.

** Elever med studiehandledning 2017/18, av de elever som första gången fick stödet läsåret 2016/17.

X indikerar att födelselandet inte var bland de tio största under det läsåret.

Av tabellen nedan framgår det att andelen utrikesfödda elever har ökat under läsåret 2017/18 till 88 procent och andelen sverigefödda har minskat något till 11 procent. För cirka 1 procent av eleverna saknas uppgifter.

Tabell 7.12 Elever med studiehandledning, nybörjare läsåret 2017/18

Fördelning utifrån migrationsbakgrund

Bakgrund	Läsår 2017/18 Antal elever
Född utomlands	13 958
Född i Sverige, båda föräldrarna födda utomlands	1 423
Svensk bakgrund	381
Okänd/saknas	107
Totalt	15 869

Både antalet och andelen elever födda i Syrien ökar rejält och utgör 6 921 eller 44 procent av alla elever. Sverige och Somalia är fortfarande de två näst vanligaste födelseländerna med 11 respektive 7,5 procent av samtliga elever.

Tabell 7.13 Elever med studiehandledning, nybörjare läsåret 2017/18

Fördelning utifrån födelseland

Födelseland	Läsår 2017/18 Antal elever
Syrien	6 921
Sverige	1 804
Somalia	1 193
Afghanistan	766
Irak	607
Eritrea	423
Iran	339
Polen	299
Thailand	177
Saudiarabien	164
Övriga	3 176
Totalt	15 869

7.1.6 Deltagande över tid för elever som började med studiehandledning på modersmålet under läsåret 2015/16, 2016/17 samt 2017/18, utifrån föräldrarnas utbildningsnivå

Det saknas uppgifter om föräldrarnas högsta utbildningsnivå för nästan en fjärdedel av de elever som för första gången fick studiehandledning läsåret 2015/16. Bland de återstående 8 103 eleverna med kända uppgifter utgör föräldrar med endast grundskoleutbildning (9 år eller kortare) den största gruppen (38 procent). 28 procent av eleverna har föräldrar med gymnasial utbildning och 34 procent har föräldrar med någon form av eftergymnasial utbildning (kort, lång och forskarutbildning).

45 procent av eleverna vars föräldrar hade grundskolan som högsta utbildningsnivå fortsatte med stödet under ett andra läsåret och 25 procent av den ursprungliga kohorten fortsatte även under ett tredje läsåret. 43 procent av eleverna vars föräldrar har någon form av

eftergymnasial utbildning fortsatte med stödet under ett andra och 24 procent under ett tredje läsår. Elever vars föräldrar hade gymnasieutbildning som högsta utbildningsnivå fortsatte allra minst med stödet under ett andra läsår (41 procent). 23 procent fortsatte under ett tredje läsår.

Tabell 7.14 Elever med studiehandledning, nybörjare läsåret 2015/16 och fortsättning under kommande läsår

Fördelning utifrån föräldrarnas högsta utbildningsnivå

Bakgrund	Läsår 2015/16 Antal elever*	Läsår 2016/17 Antal elever**	Läsår 2017/18 Antal elever***
Grundutbildning, kortare än 9 år	2 198	1 009	563
Grundskoleutbildning	911	402	227
Gymnasial utbildning	2 239	920	518
Kort eftergymnasial	1 417	656	374
Lång eftergymnasial	1 243	489	266
Forskarutbildning	95	36	20
Okänd/saknas	2 495	1 159	600
Totalt	10 598	4 671	2 568

* Elever med studiehandledning som för första gången fick stödet under 2015/16.

** Elever med studiehandledning 2016/17, av de elever som första gången fick stödet 2015/16.

*** Elever med studiehandledning 2017/18, av de elever som första gången fick stödet 2015/16 och fortsatte få stödet 2016/17.

Om vi förutsätter att studiehandledning som en stödåtgärd upphör när lärarna och rektorn bedömer att eleven inte längre är i behov av den, kan det konstateras att elever vars föräldrar har gymnasial utbildning klarar sig bäst under det första året. Med andra ord behöver de i minst utsträckning fortsatt studiehandledning. Något paradoxalt framstår det som att elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning och de vars föräldrar har grundskoleutbildning som högsta utbildningsnivå procentuellt sett klarar sig lika bra (eller mindre bra) under det första året. Det som dock kan spöka här är elever med okänd bakgrund som fått studiehandledning tidigare år. Egentligen är det svårt att dra några generella slutsatser, då vi saknar djupare statistik kopplad till enskilda elevers progression.

I nästa tabell presenteras föräldrarnas högsta utbildningsnivå för den elevkohort som läsåret 2016/17 för första gången fick studiehandledning på modersmålet. Även här är bortfallet på grund av okända uppgifter ganska stor, hela 26 procent.

Tabell 7.15 Elever med studiehandledning, nybörjare läsåret 2016/17 och fortsättning under kommande läsår

Fördelning utifrån föräldrarnas högsta utbildningsnivå

Bakgrund	Läsår 2016/17 Antal elever*	Läsår 2017/18 Antal elever**
Grundutbildning, kortare än 9 år	2 193	1 158
Grundskoleutbildning	1 197	666
Gymnasial utbildning	2 625	1 217
Kort eftergymnasial	1 807	913
Lång eftergymnasial	1 652	719
Forskarutbildning	102	35
Okänd/saknas	3 419	1 779
Totalt	12 995	6 487

* Elever med studiehandledning som för första gången fick stödet under 2016/17.

** Elever med studiehandledning 2017/18, av de elever som första gången fick stödet 2016/17.

Bland de 9 576 eleverna med kända uppgifter utgör elever vars föräldrar har någon form av eftergymnasial utbildning (kort, lång och forskarutbildning) den största gruppen, motsvarande 37 procent. Elever vars föräldrar har grundskoleutbildning (inklusive kortare än 9 år) utgör cirka 36 procent och elever vars föräldrar har gymnasieutbildning utgör 27 procent av alla elever med kända uppgifter. Skillnaden mellan vilka som fortsätter med stödet efter ett läsår är mer kännbar här än i de föregående fallen. 54 procent av alla elever med kända uppgifter som läsåret 2016/17 för första gången fick studiehandledning och vars föräldrar har grundskoleutbildning som högsta utbildningsnivå, fortsätter med stödet under minst ett läsår till. Motsvarande andel för elever vars föräldrar har någon form av eftergymnasial utbildning är 47 procent.

Avslutningsvis, redovisar vi uppgifter om föräldrarnas högsta utbildningsnivå för de elever som för första gången fick studiehandledning läsåret 2017/18. Det saknas uppgifter för nästan 30 procent av eleverna. Det vi dock kan utläsa är att andelen föräldrar med någon form av eftergymnasial utbildning fortsätter att öka och utgör

38 procent av alla elever med kända uppgifter. Andelen med grundskoleutbildning som högsta utbildningsnivå ligger på 35 procent och med gymnasieutbildning på 27 procent.

Tabell 7.16 Elever med studiehandledning, nybörjare läsåret 2017/18

Fördelning utifrån föräldrarnas högsta utbildningsnivå

Bakgrund	Läsår 2017/18 Antal elever
Grundutbildning, kortare än 9 år	2 481
Grundskoleutbildning	1 521
Gymnasial utbildning	2 993
Kort eftergymnasial	2 279
Lång eftergymnasial	1 836
Forskarutbildning	112
Okänd/saknas	4 647
Totalt	15 869

Återigen bör det påpekas att vi inte vet i vilken utsträckning de för närvarande okända uppgifterna om föräldrarnas högsta utbildningsnivå, samt om eleverna med okänd bakgrund var inkluderade i statistiken, skulle ha påverkat fördelningen presenterad i kapitlets olika avsnitt.

Innan vi ger oss i kast med att presentera några huvudsakliga slutsatser som hittills har framkommit i detta kapitel, ska vi först kortfattat presentera tillgängliga uppgifter om studiehandledning i grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

7.2 Studiehandledning på modersmål i grundsärskolan, specialskolan och sameskolan

Andelen elever med studiehandledning på modersmålet i grundsärskolan har ökat med cirka 17 procent mellan 2014/15 och 2017/18. Det saknas uppgifter om vilka språk det gäller, men det är inte otänkbart att de största språken motsvarar grundskolans med arabiska, somaliska och persiska som dominerande. Denna bild bekräftas också av de intervjuer och studiebesök som utredningen har företagit i olika kommuner. Det saknas dock uppgifter om elevernas födelseland.

Tabell 7.17 Studiehandledning på modersmålet i grundsärskolan

Läsår	Totalt	Pojkar	Flickor	Kommunal	Fristående
2014/15	153	90	63	140	13
2015/16	~170	89	~ 90	172	(--)^
2016/17	170	101	69	163	7
2017/18	~180	114	~ 60	177	(--)^

^1 Skolverkets underlag är uppgift om 1–4 elever sekretessprickad (--) för att undvika röjande av enskilda elever. I de fall det är möjligt att räkna fram en sekretessprickad uppgift utifrån övriga uppgifter, avrundas näst högsta värdet till närmaste total.

~ Innebär att antalet är avrundat för att individuella värden inte ska kunna lösas ut med hjälp av totalsumman.

Grundsärskolan har 10 612 elever läsåret 2017/18, varav cirka 180 deltar i studiehandledning, vilket motsvarar cirka 1,7 procent av samtliga elever. Noterbart är att endast ett fåtal elever får studiehandledning på modersmålet i fristående grundsärskolor (färre än fem av sammanlagt 559 elever i fristående grundsärskolor). Dels beror det på att det finns ett fåtal fristående grundsärskolor, dels på att få nyanlända elever överhuvudtaget skrivs in i fristående skolor och då i synnerhet i fristående grundsärskolor.¹² Gällande könsfördelningen kan vi konstatera att pojkar är överrepresenterade med cirka 63 procent läsåret 2017/18, vilket är en ökning jämfört med de föregående läsåren. Pojkar är också överrepresenterade bland elever som läser modersmål i grundsärskolan och vi vet att det finns fler pojkar än flickor, generellt sett, bland de nyanlända eleverna. I övrigt är det svårt att göra någon djupare analys av könsskillnader då ingen forskning finns på området och det statistiska underlaget är ofullständigt. Cirka 50 procent av all studiehandledning ges till elever i årskurs 7–9. Gällande stadiefördelningen går cirka 53 procent av samtliga elever i låg- och mellanstadiet.

Antalet elever i specialskolan och sameskolan som får studiehandledning är väldigt litet. För specialskolan handlar det om färre än fem elever läsåret 2014/15; fem elever 2015/16; åtta elever 2016/17 respektive 2017/18. Andelen ligger således på cirka 1,2 procent av alla elever i specialskolan. För sameskolan handlar det om sex elever 2014/15 respektive 2015/16; 12 elever 2016/17 samt sju elever 2017/18. Andelen är cirka 4 procent av alla elever i sameskolan. Skolverket har inga uppgifter om i vilka modersmål samt hur länge

¹² Mellan läsåret 2012/13 och 2017/18 har cirka 5 procent av alla elever i grundsärskolan varit inskrivna i en skola med enskild huvudman.

stödåtgärden anordnas för de enskilda eleverna. Sameskolstyrelsen har till utredningen lämnat uppgifter om att det händer att elever som börjar i sameskolan endast kan samiska och följaktligen får studiehandledning på samiska.

7.3 Utredningens bedömning och slutsatser om deltagande i studiehandledning på modersmålet

I de två föregående avsnitten har utredningen presenterat uppgifter om elevernas deltagande i studiehandledning på modersmålet i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Statistiken är särskilt framtagen av Skolverket för utredningens behov. Även om statistiken är behäftad med vissa begränsningar, är utredningens samlade bedömning att bilden ganska väl speglar det faktiska läget.

Några intressanta mönster framträder i det presenterade materialet. För det första, har antalet elever med studiehandledning på modersmålet stadigt ökat under de senaste fyra läsåren. För läsåren 2015/16, 2016/17 och 2017/18 finns uppgifter om de som för första gången fick stödet och ökningen är cirka 5 300 elever eller nästan 50 procent mellan 2015/16 och 2017/18. Om läsåret 2014/15 används som utgångspunkt, och med vetskap om att uppgifterna här även inkluderar elever som fått stödet sedan tidigare, då är nettoökningen ännu större. Ökningen blir påtagligt större om elever med okänd bakgrund inkluderas.

Antalet elever i grundsärskolan, specialskolan och sameskolan har också ökat något, men det rör sig om få elever, i synnerhet i specialskolan och sameskolan. Det kan således konstateras att elevernas procentuella deltagande i studiehandledning i motsvarande skolformer är lägre än i grundskolan, samtidigt som vi vet att en stor andel av eleverna i grundsärskolan och specialskolan är flerspråkiga. Det saknas forskning, utvärderingar och uppföljningar för att ge mer informerade svar om varför det förhåller sig på det viset. En förklaring kan vara att grundsärskolan och specialskolan redan implementerar en rad särskilda stödåtgärder för sina elever så att studiehandledning helt enkelt inte anses behövas. Sameskolans konstruktion, storlek och geografiska placering gör att man i första taget vänder sig till en nationell minoritetsgrupp.

För det andra, visar underlaget att i genomsnitt ungefär hälften av alla elever får studiehandledning under endast ett läsår. Utifrån hur stödåtgärden är konstruerad, att den får ges till elever som behöver den och så länge de behöver den,¹³ skulle ekvationen hög andel med kort tid kunna anses vara ett framgångsrikt utfall. Det finns dock några omständigheter som komplicerar bilden. Vi vet inte till hur många elever och hur länge stödet givits för de elever som tidigare varit med okänd bakgrund. Vi vet inte om de redovisade eleverna med personnummer har fått stödet under hela eller enbart delar av läsåret. Vi vet inte heller hur många studiehandledningstimmar per vecka eleverna får och, ännu viktigare, vilken nivå av kvalitet som stödet håller. Utredningen har under intervjuer och studiebesök i olika kommuner erfarit att båda varierar betänkligt, från i stort sett strikt en timme i veckan till 4–5 timmar, från en välorganiserad och pedagogiskt effektiv till en i allra högsta grad bristfällig verksamhet.

Dessutom utgår resurstilldelningen oftast inte från elevens behov, utan från centrala beslut om vad huvudmannen har råd med.¹⁴ Utredningens slutsats är följaktligen att det faktum att ungefär hälften av eleverna får studiehandledning på modersmålet i endast ett år inte nödvändigtvis speglar en framgångsrik inlärning, även om det förstås kan vara ett signifikant inslag, utan den lokala organiseringen, finansieringen och prioriteringen av stödåtgärden.

För det tredje, med avseende på elevernas födelseland under alla fyra redovisade läsår, utgör syrienfödda elever den allra största gruppen med sammanlagt 16 368 elever. Därefter kommer elever födda i Sverige (8 097) och elever födda i Somalia (7 667). Två tredjedelar av alla elever som haft studiehandledning under de senaste fyra åren är födda i något av dessa tre länder. Det finns inget anmärkningsvärt med att elever födda i Syrien och Somalia, och vi antar att majoriteten är nyanlända, får studiehandledning på sitt modersmål. Men att sverigefödda elever får studiehandledning på sitt modersmål (annat än svenska) i så stor utsträckning är faktiskt överraskande. Dessutom fortsätter ett antal sverigefödda elever att få studiehandledning

¹³ Här är det viktigt att påpeka att det i lagstiftningen inte finns några tidsmässiga begränsningar på hur länge en elev kan få studiehandledning. Gränsen på hur länge en elev är att anse som nyanländ, upp till fyra år, avser inte på något sätt den yttersta gränsen för hur länge en elev kan få stödet. Alla gränser på två eller fyra år som utredningen har observerat i olika kommuner är lokala bestämmelser, utan stöd i den nationella lagstiftningen.

¹⁴ Påståendet bygger dels på utredningens iakttagelser under intervjuer och studiebesök och dels på nationella studier och utvärderingar (t.ex. Skolinspektionen 2010, 2017).

under ett andra, tredje och även ett fjärde läsår. Visserligen trappas stödet av snabbare för dem än för elever födda i Syrien och Somalia, men ändå kan vi se att av de som för första gången fick stödet läsåret 2015/16 var det 16 procent som hade det under ett tredje läsår i rad. Utredningen anser att sverigefödda elevers deltagande i studiehandledning närmare bör undersökas och analyseras. Utredningens ställningstagande är att stödåtgärden ska tillämpas ytterst restriktivt på dessa elever och varje sådan insats bör föregås av noggranna utredningar om elevens svårigheter gäller bristande kunskaper i svenska språket eller om det är något annat som kräver helt andra insatser.

För det fjärde, har underlaget inte visat någon tydlig bild gällande kopplingen mellan föräldrarnas högsta utbildningsnivå och antalet läsår med studiehandledning. För att understryka är det vanskligt att enbart använda längden på stödåtgärden som ett mått på elevernas framgångsrika lärande, när vi vet att andra faktorer i allra högsta grad styr om någon överhuvudtaget får studiehandledning, samt under hur många år. Dessutom finns en stor grupp elever för vilka det saknas uppgifter om föräldrarnas utbildning. Utan en detaljerad statistik på individnivå är det svårt att komma med någon annan slutsats än att alla nyanlända elever som saknar svenska språket, oavsett föräldrarnas utbildning, är i behov av studiehandledning på sitt modersmål. Här står alla elever inför samma dubbla utmaning: att å ena sidan lära sig svenska och tillgodogöra sig ämnesundervisningen samt, å andra sidan göra det utan stöd hemifrån, då föräldrarna själva av förklarliga skäl inte behärskar språket. Därmed blir det ännu viktigare att inte bara tillhandahålla stöd till eleverna, utan framför allt att se till att kvaliteten upprätthålls på en hög nivå.

7.4 De påverkande faktorerna

I detta avsnitt sammanfattas de huvudsakliga faktorer som påverkar elevernas tillgång till och deltagande i studiehandledning på modersmålet. Avsnittet bygger dels på forskningsgenomgångens slutsatser presenterade i betänkandets kapitel 4, relevanta myndighetsrapporter och utredningens iakttagelser gjorda under studiebesöken.

Behov och dess bedömning

Vi har ovan sett att 32 513 elever deltar i studiehandledning på modersmålet läsåret 2017/18. Det går inte att säga hur många elever som är berättigade därför att rätten till stödåtgärden, till skillnad från modersmålsundervisningen, inte utgår från en allmän princip bestående av ett antal oberoende variabler (grundläggande behörighet i språket, fem elever, lämplig lärare). Två förutsättningar är grundläggande, elevens egentliga behov och skolans erkännande av att behovet finns. Formellt sett styr samma förutsättningar även hur länge stödet utgår. Behovet och dess erkännande går dock inte alltid hand i hand. Eleven kan ha behov, men skolan kan av olika anledningar välja att inte sätta in stödåtgärden. I praktiken, som utredningen har erfärut genom studiebesök och intervjuer, kan det handla om tilldelade resurser och lärarnas och rektorernas uppfattning om vad studiehandledning är till för och hur den fungerar.

Därför är skolans sätt att bedöma och förhålla sig till behovet en av de viktigaste påverkande faktorerna för elevernas tillgång till och deltagande i stödåtgärden. Det finns ingen forskning om hur skolorna gör bedömningen eller ens vilka faktorer som vägs in. Stödet förknippas oftast med nyanlända elever, som saknar tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna följa den ordinarie undervisningen. Det finns dock ingen explicit rätt i skolförfattningarna om att nyanlända elever i årskurs 1–6 alltid ska erbjudas studiehandledning på sitt modersmål eller på elevens starkaste skolspråk, om det är ett annat än modersmålet utan det är upp till skolan att bedöma om eleven är i behov av stödet. För nyanlända elever i årskurs 7–9 är rätten dock mer explicit framskriven i skollagen genom formuleringen om att en nyanländ elev ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövligt.¹⁵ Formuleringen innebär en stark presumtion för att eleven ska ges stödet och bevisbördan för att eleven inte skulle behöva stödet ligger hos skolan. Någon form av bedömning om eleven behöver studiehandledning måste med andra ord alltid göras. Denna starka presumtion för studiehandledning på modersmål gäller alltså inte för elever i årskurs 1–6, dessa elever ska ges stödet ”om eleven behöver det”.¹⁶

¹⁵ 3 kap. 12 § skollagen.

¹⁶ 5 kap. 4 § skolförordningen.

Det kan konstateras att nyanlända elever i högstadiet har tillerkänts starkare rätt till stödet än elever i låg- och mellanstadiet.

Studiehandledningen är dock inte enbart begränsat till nyanlända elever. Alla elever med ett annat modersmål än svenska och som har behov kan i praktiken få det.¹⁷ Som framgått av redovisningen ovan utgjorde sverigefödda elever 11 procent av alla elever med stödet läsåret 2017/18. Det finns, såvitt utredningen kan bedöma, varken forskning eller andra rapporter om varför dessa elever också får stödet på sitt modersmål. Utredningen har i de föregående avsnitten framfört några alternativa förklaringar: det kan handla om elever som i tidig ålder hade flyttat utomlands och återkommit i skolålder eller om elever med något av de fem nationella minoritetsspråken som saknar grundläggande kunskaper i svenska. Utredningen har under studiebesök identifierat fall där elever födda i Sverige, med båda föräldrarna födda i Somalia får studiehandledning på somaliska tillsammans med nyanlända elever från Somalia. Stödet till de sverigefödda eleverna med somaliska som modersmål uppfattades av de intervjuade studiehandledarna som ett allmänt stöd till elever som hade uppvisat svårigheter och som lärarna uppfattade bottnade i elevernas bristande kunskaper i svenska.

Den egentliga frågan är om rektorer som fattar beslut vet (vad bygger man då kunskapen på) att de sverigefödda elevernas modersmål är så mycket starkare än svenska i skolrelaterade sammanhang, så att det pedagogiska stöd som erbjuds är på modersmålet och inte på svenska? Det handlar också om att använda de begränsade resurser som är till för att stötta nyanlända elever på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Bedömningen gäller inte bara när en elev för första gången ska få stödet, utan även hur länge. En del forskningsbidrag¹⁸ har visat att stödet snarare förknippas med skolorganisatoriska former (förberedelseklass eller Språkinstruktionen på gymnasienivå) än med elevernas behov. Skolorna kan också välja att tillgodose elevens utbildningsbehov med andra stödåtgärder, som lärarassistenter, specialpedagog, läxhjälp, förstärkt hjälp i svenska som andraspråk och liknande. En del skolor som inte lyckas rekrytera studiehandledaren i ett språk uppger att de tillgriper dessa övriga stödåtgärder i stället. Grundsärskolor och specialskolor använder sig, vad utredningen erfar, mer av

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Se t.ex. Nilsson Folke 2015, Sharif 2017.

andra stödåtgärder än av studiehandledning på modersmål. Dessutom uppger rektorer för grundsärskolor och representanten för SPSM som utredningen intervjuat att studiehandledare sällan har den särskilda kompetens som krävs för arbete med deras elever.

Skolinspektionens granskningar¹⁹ har dock visat att behovsprövningen inte sällan blandas samman med huvudmannens och skolans ekonomi, bristande tillgång till lämpliga studiehandledare, åtgärdens kvalitet samt med huruvida övriga lärare anser att studiehandledning är något eleverna verkligen behöver. Några av dessa påverkande faktorer presenteras nedan.

Brist på studiehandledare

En av de vanligaste orsakerna till att elever inte får studiehandledning i ett språk, som utredningen har fått höra under studiebesöken och intervjuerna, är svårigheter med att rekrytera studiehandledare över huvud taget samt svårigheter med att rekrytera lämpliga studiehandledare. Detta är även något som också framkommer i undersökningar genomförda av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)²⁰ och Skolinspektionens granskningar.²¹ Vem som är lämplig bedöms av skolans rektor.

Rekryteringssvårigheterna kan handla såväl om att antal elever i behov av studiehandledning är så omfattande att det inte finns tillräckligt med lämplig personal som att elevantalet eller språkgruppen är så pass avgränsad att det inte finns praktiska möjligheter för en enskild huvudman att möta behoven. SKL beskriver i sin rapport att kommunerna har svårt att rekrytera personal som har både språk- och ämneskompetens. För att matcha de behov av språk- och ämneskompetens som eleverna uppvisar behövs ”oräkneliga kompetenskombinationer” som inte ens stora kommuner kan möta. Lösningen är oftast att det är (minst) två olika ur personalen inblandade vid studiehandledning i ett ämne; ansvarig ämneslärare och studiehandledaren.²²

¹⁹ Skolinspektionen 2017.

²⁰ SKL 2010.

²¹ Se t.ex. Skolinspektionen 2017.

²² SKL 2010.

Skolverket²³ påpekar att studiehandledarens lämplighet utgår från följande omständigheter: behärskar det språk som eleven får studiehandledning på, antingen modersmålet eller det skolspråk eleven tidigare har undervisats på; har en utvecklad språklig medvetenhet; är pedagogiskt kunnig; är förtrogen med svensk skola; är målfokuserad; är ämneskunnig och i övrigt lämplig att arbeta i skolan. Vidare är det önskvärt att studiehandledaren är bekant med det eller de skolsystem där elever tidigare hade utbildats. Det finns inga krav på studiehandledarens ämneskompetens eller formell utbildning (dock är det lämpligt med studier på minst gymnasienivå eller motsvarande). Det finns inte heller någon utbildning till studiehandledare i egentlig mening. Det finns däremot, vilket utredningen redovisar i betänkandets kapitel 5, en rad kortare kurser på högskolor och universitet, vid Yrkehögskolan och lokalt anordnade utbildningar. Yrket studiehandledare är med andra ord inte reglerat, vilket faktiskt öppnar fler möjligheter för huvudmän att rekrytera personer som kan arbeta som studiehandledare. Det framstår i det närmaste självklart att personer som aldrig har arbetat i skolan och saknar utbildning behöver kompetensutvecklas, parallellt med sin tjänstgöring.

En av lösningar som tillämpas i vissa regioner och hos enskilda huvudmän för att tillgängliggöra studiehandledningen för fler är genom fjärrundervisningen. Utredningen har tidigare berört denna fråga i betänkandets kapitel 3 och kommer även att göra det lite närmare i kapitel 9.

Stödets omfattning

Utredningen har inte träffat huvudmän och skolor som med hänvisning till ekonomiska resurser helt har valt bort att tillhandahålla studiehandledningen för nyanlända elever. I tidigare granskningar utförda av Skolinspektionen²⁴ framkommer dock att vissa skolor inte ansåg sig ha råd med att anställa studiehandledare eller köpa in timmarna från modersmålsenheten. Däremot påverkar fördelningen av ekonomiska resurser i allra högsta grad deltagandegraden i såväl omfattningen (hur många timmar per vecka) som i längden (hur länge eleverna får stöd). Dessa överväganden utgår inte från elevens behov,

²³ Skolverket 2015a, s. 32–34.

²⁴ Skolinspektionen 2009b.

utan från huvudmännens schablonmässiga beräkningar om hur många studiehandledningstimmar en skola kan tilldelas från skolförvaltningen eller motsvarande. Oftast handlar det om en till två timmar i veckan. En enskild rektor kan dock använda skolans egna medel för att köpa in fler timmar om det bedöms behövas och om skolan anser sig ha råd. Och många rektorer som utredningen har träffat har beklagat sig över att studiehandledningstimmen är dyr och måste konkurrera med andra prioriteringar. Å andra sidan har utredningen också träffat rektorer som har hävdats att det inte finns någon ekonomisk begränsning i vad de är beredda att betala för studiehandledningen, om behovet finns.

Stödets kvalitet

Eftersom studiehandledning på modersmålet i praktiken inte är frivillig och inte något som vårdnadshavarna, till skillnad från modersmålsundervisningen, ansöker om (se nästa delavsnitt) borde inte stödåtgärdens kvalitet kunna påverka viljan till deltagandet. Vid sidan om det självklara att kvaliteten påverkar insatsens resultat, påverkar kvaliteten dock också uppfattningen om stödåtgärdens ändamålsenlighet och därmed meningsfullheten med att fortsätta anordna den samt i vilken omfattning bland övrig skolpersonal och rektorer. Kritiken som framför allt Skolinspektionen har riktat mot skolor och huvudmän för hanteringen av elevernas studiehandledning på modersmål är omfattande.

Skolinspektionen konstaterar i ett antal rapporter att få skolor lyckas möta behovet hos alla de elever som är i behov av studiehandledning på modersmålet.²⁵ Till de hinder som Skolinspektionen identifierat finns också bristande möjligheter till samverkan mellan studiehandledare och lärare, kompetensutvecklingsbehov och bristande kännedom om och förståelse för studiehandledarens uppdrag.²⁶ Såväl inom tillsyn som inom kvalitetsgranskning har Skolinspektionen kunnat konstatera att det finns en stor risk för att studiehandledningen inte integreras i övrig skolverksamhet eller att studiehandledningen inte är kopplad till kursplanerna.

Skolinspektionen har påtalat att:

²⁵ Skolinspektionen 2009b, 2010, 2014, 2015, 2017. Se också Kaya 2016 för ett resonemang om behovsanpassad studiehandledning.

²⁶ Skolinspektionen 2017.

De nyanlända eleverna bedöms ha ett gemensamt problem: De kan inte det svenska språket tillräckligt bra. Men hur insatserna för elevens språkutveckling ska ske är sällan definierat i gemensamma åtgärder eller i samsyn kring strategier, utan vilar främst på enskilda lärares kunskap och förmåga. Många skolor har svårt att ta reda på vad eleverna redan kan och de som utreder elevernas stödbehov har svårt att slå fast vad som enbart beror på elevernas kunskaper i svenska och vad som beror på inlärnings svårigheter eller andra stödbehov.²⁷

Utredningen kan från sina besök i olika kommuner delvis bekräfta den bild som Skolinspektionen ger i sina granskningar. Det är inte ovanligt att, som ovan påpekats, kommuner anger en generell mängd tid som varje elev i behov av stöd får. Det finns även exempel där man i kommuner endast erbjuder stödformen i vissa förutbestämda ämnen. Ett sådant förhållningssätt går emot hela principen för stödåtgärden, nämligen att den ska ges efter elevens behov.

Många av de studiehandledare utredningen träffat bekräftar behovet av att stödåtgärden måste tydliggöras i skolorna. De allra flesta har egna upplevelser om att ha reducerats till översättare eller tolkar. De studiehandledare som utredningen samtalat med bekräftar samtidigt att nyckeln till en framgångsrik stödinsats i mångt och mycket bygger på ett gott samarbete med undervisande lärare där studiehandledaren ges god tid till förberedelse för sitt uppdrag. Där sådant fungerar upplever man att eleven gör klara framsteg.

Skolverket²⁸ pekar i det sammanhanget på ett antal framgångsfaktorer som är utmärkande för de skolor som har kommit längre i arbetet med att organisera och genomföra studiehandledning på modersmålet:

- att man först bedömer elevens språk- och ämneskunskaper
- att insatserna anpassas efter elevens förutsättningar och behov
- att skolan har kompetens om flerspråkighet
- att studiehandledaren och elevens lärare samverkar
- att undervisning ges växelvis på elevens modersmål och på svenska, för att eleven ska utveckla verktyg för sitt eget lärande.

²⁷ Skolinspektionen 2014, s. 8.

²⁸ Skolverket 2015a, s. 36.

Är deltagandet i studiehandledning frivilligt?

Rätten till studiehandledningen är reglerad i skolförfattningarna, men huruvida en elev är skyldig att delta i stödåtgärden om eleven eller vårdnadshavare inte vill är inte reglerat. Tyngdpunkten i forskningen och granskningarna har legat på frågan om hur fler elever ska få tillgång till, hur åtgärden ska organiseras, hur studiehandledare ska rekryteras och kompetensutvecklas samt hur kvaliteten ska förbättras. Frågan om frivillighet har helt enkelt sällan aktualiserats för att kunna attrahera större uppmärksamhet.

Utredningen känner inte till fall där helt nyanlända elever har tackat nej till studiehandledningen. Utredningen har dock under studiebesök stött på enstaka fall då elever som under en period haft stödet framfört önskemål om att avsluta sitt deltagande. Tre anledningar har tagits upp av de intervjuade rektorerna. Den ena var att elever inte ansåg sig behöva stödet längre och samtidigt ville inte missa andra aktiviteter. Den andra handlade om studiehandledningens kvalitet då elever efter ett tag upplevde att stödet ”inte gav dem någonting”. Den tredje är att eleverna skämdes över att ha studiehandledare med i klassrummet. De kände sig utpekade som ”svaga” elever som inte kan svenska. I dessa fall föredrog eleverna att få stödet antingen före eller efter lektionen eller att helt avsluta det.

I samtliga anledningar aktualiseras återigen frågor som utredningen tagit upp ovan: kvaliteten, kontinuerliga diskussioner om hur stödåtgärden ska anordnas samt uppföljning av hur den fungerar i relation till varje elevs behov och lärandeprocession.

7.5 Utredningens bedömning och slutsatser

Utredningens sammanlagda bedömning och slutsats är att tillgång till och deltagande i studiehandledning på modersmålet till största delen villkoras av omständigheter som inte har med elevernas behov att göra: resurstilldelningen, brist på studiehandledare, studiehandledarnas formella kompetens, verksamhetens kvalitet, sättet att organisera, genomföra och följa upp och individanpassa stödåtgärden. Därmed inte sagt att det saknas goda exempel, men den generella bild som framträder i forskningen, rapporter och utredningens studiebesök och intervjuer med såväl offentliga som enskilda huvudmän är att studiehandledningen brottas med avsevärda problem.

Utredningen har explicit ställt frågan till alla aktörer som utredningen träffat om vilka ändringar på lagstiftningsnivå som skulle kunna skapa bättre förutsättningar för studiehandledningen. Det var i stort sett en enda förändring som efterlystes, att skrivningen om studiehandledning som reglerar högstadieelevernas (starkare) rätt också ska gälla låg- och mellanstadieeleverna. Utredningen ämnar återkomma till denna diskussion i betänkandets kapitel 10. I övrigt konstaterar i princip alla aktörer att de problem som finns snarare är en fråga om hur stödet tillämpas lokalt.

Utredningens bedömning är att stödets nuvarande reglering i skolförfattningarna i grunden inte bör förändras. Principen om att stödet och dess implementering ska utgå från elevens behov är stark. Hur många timmar i veckan eleven ska få stödet, hur länge, på vilket sätt och i vilka ämnen eller med vilka begrepp kan inte och ska inte regleras i lagstiftningen. Det är frågor som åligger enskilda skolor, rektorer och lärare att förhålla sig till, återigen med elevens behov som den enda styrande principen. Att till exempel ange minsta garanterat antal timmar i stödet per vecka vore, enligt utredningens bedömning, kontraproduktivt då resurser skulle tas från eleven som behöver fler timmar och i stället läggas på elever som inte behöver stödet i två timmar. Att ange minsta garanterat antal timmar per vecka i relation till hur lång tid eleven har tillbringat i svensk skola, vore att göra avsteget från principen om elevens behov och låta verklighetsfrämmande regler bestämma i stället. Att reglera hur stödet ska anordnas vore att homogenisera behoven hos en grupp elever med mycket skilda utbildningsbakgrunder.

Utredningens ställningstagande är följaktligen att elevens behov även fortsättningsvis ska vara den enda styrande principen för om, när, hur länge och på vilka villkor en elev behöver och ska få studiehandledningen.

Det finns dock utrymme för reformer som, om ordentligt implementerade, kan förbättra stödets strukturella och organisatoriska förutsättningar. Satsningar på fortsatt utbyggnad av fjärrundervisning, utvecklade analyser och utvärderingar av goda exempel och satsningar på studiehandledarnas kompetensutveckling är åtgärder som utredningen återkommer till i betänkandets kapitel 10.

Skolverket har genom åren genomfört en rad satsningar på nyanlända elevers lärande, där studiehandledningen har varit ett stående

inslag. Utredningen ser positivt på att Skolverket fortsätter och ytterligare utvecklar dessa satsningar.

Huvudmän bör i mycket större utsträckning se till att kvaliteten i stödåtgärdens implementering förbättras och utvecklas. Kontinuerlig fortbildning av all skolpersonal i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt och innebörden i studiehandledarnas uppdrag bör vara obligatoriska inslag i dessa. Det är huvudmannens ansvar att tillförsäkra skolan tillräckliga resurser för att stödåtgärden ska kunna erbjudas den enskilda eleven utifrån dennes behov.

Rektorer bör se till att bedömningen av elevernas behov, som stödåtgärden utgår från, görs rättssäkert och att stödet följer eleven och inte organisatoriska former för nyanlända elever. Rektorer bör se till att det skapas organisatoriska förutsättningar för samverkan mellan studiehandledare och klass- och ämneslärare. Det åligger skolans rektor att också se till att stödåtgärden följs upp och anpassas utifrån elevens lärandeprogression. Utredningen upprepar sin uppmaning till rektorer att noggrant överväga om studiehandledning på modersmålet verkligen utgör det mest effektiva stödet till elever som är födda och uppvuxna i Sverige, innan de fattar beslut därom.

I den mån studiehandledningen möter problem i en huvudmans verksamhetsområde eller i en skola, något som vid sidan om kvaliteten också negativt inverkar på elevens tillgång till och deltagande i stödåtgärden, har det oftast med dessa organisatorisk-strukturella faktorer att göra.

8 Elever som påbörjar och fullföljer studier i ämnet modersmål

Utredningen har i direktivet givits i uppdrag att analysera elevgenomströmningen, dvs. i vilken utsträckning eleverna påbörjar och fullföljer studier i ämnet modersmål. Det finns dock ingen statistik på nationell nivå att utgå ifrån i analysen. Det finns inga sammanställningar i forsknings- eller myndighetsrapporter att ta del av. Ingen av de huvudmän och skolor utredningen har besökt eller haft kontakter med för den statistiken heller. Enkelt uttryckt vet inte huvudmän själva hur genomströmningen av eleverna i ämnet ser ut, sett över hela grundskoletiden, stadierna eller ens årskurserna. I kapitlet om faktorer som påverkar elevernas benägenhet och möjlighet att delta i modersmålsundervisning har utredningen redogjort för erfarenheter som framkommit under studiebesök och intervjuer i kommunerna, med representanter för enskilda huvudmän samt en del kvalitativa studier. Dessa har dock för det mesta berört frågan om varför elever bestämmer sig för att delta respektive avstår från att delta i undervisningen.

Utredningen kan således konstatera att deluppdraget är behäftat med avsevärda metodologiska utmaningar. För att åtminstone närma oss svaret bad utredningen Skolverket om uppgifter för hur många elever var berättigade respektive läste ämnet i olika språk, i årskurserna 6, 7, 8 och 9 sedan läsåret 2012/13. Utredningen står själv för fortsatt databearbetning och analyser. Såvitt utredningen erfar är det första gången någon tar sig an frågan om genomströmningen i ämnet.

8.1 Deltagande i de största språken över tid

En idealisk situation vore att kunna följa enskilda elever genom de sista fyra åren i grundskolan (eller ännu bättre genom hela grundskolan) och därigenom skaffa oss en tydlig bild av hur många som stannar kvar i undervisningen, hur länge de stannar, hur många nya som kommer, vilka betyg eleverna får etc. Det är dock inte möjligt. Vad vi kan se i den tillgängliga statistiken är generellt sett antalet berättigade och deltagande elever i olika årskurser, antalet som fått A–F i betyg i slutet av årskurs 9 samt de som fått streck.

För att hantera de metodologiska utmaningarna redovisar utredningen de största språken var för sig och inte på en aggregerad nivå. Vidare väljer utredningen att bland de 10 största språken plus finska¹ följa tre kohorter som startade i årskurs 6 olika läsår. Till exempel följer utredningen hur elevpopulationen i modersmålsundervisning och deltagandefrekvensen i de 11 språken såg ut läsåret 2012/13 i årskurs 6 samt hur det utvecklades genom årskurs 7, 8 och avslutningsvis 9. Den andra kohorten började i årskurs 6 läsåret 2013/14 och den tredje läsåret 2014/15. Vi kan se hur många elever var berättigade till modersmålsundervisning i de olika språken för varje läsår, hur många var registrerade samt hur många fick betyg i årskurs 9, antingen A–F eller streck. Eftersom statistiken inte går att koppla till enskilda individer vet vi egentligen inte i vilken utsträckning det rör sig om samma individer som är kvar i undervisningen genom alla årskurser och som erhållit betyg i årskurs 9. Kohorterna visar framför allt förändringar i elevpopulationen och deltagandefrekvensen, från läsår till läsår.

Sammanfattningsvis vill utredningen betona följande: Det som började som en ansats att studera genomströmningen i ämnet blev således, på grund av metodologiska begränsningar, till största delen en redovisning av förändringar i elevpopulationen och deltagandefrekvensen i ett antal språk under grundskolans fyra sista år, mellan läsåren 2012/13 och 2017/18.

¹ Skolverkets underlag som presenteras i detta kapitel bygger på de unika språkkoderna och inte på makrospråk. Av den anledningen redovisas till exempel dari, persi, persian och persiska som två olika språk. Detsamma gäller bosniska som i annan statistik redovisas som bosniska/kroatiska/serbiska. Utredningen har valt att lägga till finska, ett nationellt minoritetsspråk, även om det i detta material inte tillhör de tio största språken bland eleverna i årskurs 9, läsåret 2017/18. Däremot är finska ett av de tio största språken sett över hela grundskolan. Statistiken omfattar elever i skolor med både kommunal och enskild huvudman.

Utredningen är medveten om materialets och analysens begränsningar och uppgifterna ska därför tolkas med försiktighet. I vissa språk, som till exempel arabiska, har det skett väldigt stora svängningar i elevpopulationens storlek, medan andra, till exempel finska är ganska stabila över tid. Det är svårt att dra några generella slutsatser, men vissa tydliga mönster i de enskilda språken kan urskiljas. Även här ser utredningen fram emot fortsatt forskning, men framför allt att huvudmän förbättrar sina uppföljningsrutiner kring elevernas deltagande i modersmålsundervisningen.

I resten av detta kapitel presenterar utredningen och diskuterar kort förändringar i elevpopulationen och deltagandefrekvensen, för de 10 största språken plus finska.

8.1.1 Arabiska

Arabiska är det i särklass största modersmålet i den svenska grundskolan² med cirka 70 000 berättigade elever och cirka 49 000 elever som deltar i modersmålsundervisning läsåret 2017/18.

Både antalet berättigade och deltagande elever har ökat rejält för alla tre kohorter som började i årskurs 6 läsåren 2012/13, 2013/14 respektive 2014/15. Vi ser dock att relationer mellan antalet berättigade och deltagande förändras mellan kohorterna genom åren.

² Utredningen syftar förstås på de språk som kan läsas inom ramen för ämnet modersmål i grundskolan och motsvarande skolormer.

Tabell 8.1 Elevpopulationen och deltagandefrekvensen

Modersmålsämnet arabiska

Årskurs	Kohort 1*		Kohort 2**		Kohort 3***	
	Berättigade	Deltar (%)	Berättigade	Deltar (%)	Berättigade	Deltar (%)
6	3 594	2 441 (68)	4 124	2 770 (67)	4 420	2 849 (64)
7	4 031	2 553 (63)	4 485	2 723 (61)	5 191	3 059 (59)
8	4 446	2 641 (59)	5 440	3 180 (58)	6 271	3 808 (61)
9	5 371	3 129 (58)	6 504	3 968 (61)	6 821	4 303 (63)
A-F betyg	3 215 (varav 88 med F)		3 895 (varav 113 med F)		4 301 (varav 109 med F)	
Streck	177		164		196	

*Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2012/13 var i årskurs 6, och som under 2013/14 var i årskurs 7, under 2014/15 i årskurs 8 och 2015/16 i årskurs 9.

**Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2013/14 var i årskurs 6, och som under 2014/15 var i årskurs 7, under 2015/16 i årskurs 8 och 2016/17 i årskurs 9.

***Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2014/15 var i årskurs 6, och som under 2015/16 var i årskurs 7, under 2016/17 i årskurs 8 och 2017/18 i årskurs 9.

För den första kohorten var deltagandefrekvensen 68 procent i årskurs 6. I kohortens årskurs 9 deltog 58 procent. Andelen ökar till 60 procent om vi räknar utifrån hur många som fick betyg. Ytterligare 177 elever fick streck, vilket innebär att det saknas underlag att betygssätta eleven, allra oftast för att eleven har missat stora delar av undervisningen. Vi vet dock inte om det rör sig om elever som invandrade sent under läsåret eller var inskrivna från början och antingen hoppade av eller hade sporadisk närvaro. Intressant för den första kohorten är att i årskurs 9, läsåret 2015/16, var det fler som fick betyg än var inskrivna i början på året. Förklaringen kan vara att en del elever tillkom under det sista året, registrerades som deltagare i ämnet och kunde betygsättas. Det är inte heller otänkbart att en del av dessa nytillkomna elever också fick streck i betyg. Om vi tittar närmare på förändringar inom kohorten ser vi att antalet berättigade ökade med 437 från årskurs 6 till årskurs 7, medan antalet deltagare ökade med 112. Från årskurs 7 till 8 ökar ämnet med 415 berättigade och 88 deltagande elever och från årskurs 8 till 9 med 925 berättigade och 488 deltagare. Poängen är att ökningen av berättigade elever i begränsad utsträckning (motsvarande cirka 24 procent) bidrog till ökningen i deltagandefrekvensen under årskurserna 7 och 8. Där-

emot ökar deltagandefrekvensen i relation till ökningen av berättigade elever i årskurs 9 till hela 53 procent. Men det kan faktiskt också handla om att en del av de elever som hade kommit till skolan i årskurserna 7 och 8 först nu ansökte om modersmålsundervisning. Det är ett rimligt antagande, då det tar tid för nyanlända elever att finna sig till rätta i skolans vardag och då är kanske modersmålsundervisningen inte det mest prioriterade ämnet. Denna bild har bekräftats under utredningens möten med kommunala och enskilda huvudmän, skolrektorer och modersmåls lärare runt om i landet.

I kohort 2 deltog läsåret 2013/14, 67 procent av de berättigade eleverna i årskurs 6 i modersmålsundervisningen. I kohortens årskurs 9, läsåret 2016/17, deltog 61 procent och marginellt färre fick betyg i ämnet i slutet av årskurs 9. Här hittar vi också den enda minskningen i antalet deltagande elever i arabiska från ett läsår till ett annat, trots att antalet berättigade konstant ökar i kohortens olika årskurser. Från läsåret 2013/14, då kohortens elevpopulation var i årskurs 6, till läsåret 2014/15, minskar antalet deltagande elever med 47, medan antalet berättigade ökar med 361 elever. Under de påföljande åren vänder dock trenden igen och båda kategorierna ökar. Till årskurs 8 har kohortens elevpopulation ökat med 985 berättigade och 457 deltagande och till årskurs 9 till 1 064 berättigade och 788 deltagande elever. Mönstret upprepas således från den första kohorten.

För den tredje kohorten är skillnaden 1 procent mellan deltagandefrekvensen i kohortens årskurs 6 och årskurs 9. Resultatet står sig även om vi räknar med utgångspunkt i hur många som fått betyg i slutet av årskurs 9. Denna kohorts elevpopulation har ökat allra mest, från 4 420 berättigade och 2 849 deltagande läsåret 2014/15 till 6 821 berättigade och 4 303 deltagande (varav 4 192 fick A–E betyg och 109 fick F) läsåret 2017/18. Till årskurs 7 ökade kohortens elevpopulation med 771 berättigade och 210 deltagande, till årskurs 8 med 1 080 berättigade och 749 deltagande och till årskurs 9 med 550 berättigade och 495 deltagande elever.

Sammanfattningsvis har det varit en stor ökning av antalet berättigade och deltagande elever i arabiska sedan 2012/13. Deltagandefrekvensen har ökat sedan läsåret 2015/16, även om den fortfarande ligger under nivån som eleverna i alla tre kohorter hade i årskurs 6. Utredningens bedömning är att de nyanlända eleverna rimligtvis står för en stor del av den procentuella ökningen. Det är dock ingenting som utredningen utifrån Skolverkets statistik kan påvisa då det i

materialet inte framgår vem som är nyanländ, utan enbart hur många berättigade det finns från läsår till läsår. Huruvida ökningen i deltagandet har inneburit att fler berättigade elever som inte är nyanlända också har börjat delta är ingenting som utredningen kan slå fast. Men det är inte otänkbart, vilket utredningen bedömer mot bakgrund av studiebesök och intervjuer i kommuner och med enskilda huvudmän, att den utbyggda infrastrukturen kring arabiska i många kommuner kan ha lett till att även dessa elever har fått reell tillgång till modersmålsundervisning.

Ytterligare en intressant iakttagelse i materialet är det låga antalet elever som får F i modersmålsämnet arabiska. I genomsnitt handlar det om 2,5 procent av alla elever som deltog i undervisningen i årskurs 9 i samtliga kohorter.

8.1.2 Somaliska

Somaliska är det näst största modersmålet i grundskolan och har dessutom den högsta deltagandefrekvensen av alla språk. Nästan 8 av 10 elever berättigade till modersmålsundervisning i somaliska deltar i undervisningen läsåret 2017/18.

Av tabellen nedan framgår att utvecklingen i de två första kohorternas elevpopulation, som började i årskurs 6 läsåret 2012/13 respektive 2013/14, har varit expansiv, medan den har varit mindre omfattande för den tredje kohortens elevpopulation, som började i årskurs 6 läsåret 2014/15.

Tabell 8.2 Elevpopulationen och deltagandefrekvensen

Modersmålsämnet somaliska

Årskurs	Kohort 1*		Kohort 2**		Kohort 3***	
	Berättigade	Deltar (%)	Berättigade	Deltar (%)	Berättigade	Deltar (%)
6	1 090	802 (73)	1 645	1 163 (71)	1 816	1 272 (70)
7	1 633	1 060 (65)	1 889	1 300 (69)	2 093	1 547 (74)
8	2 026	1 378 (68)	2 361	1 739 (74)	2 412	1 739 (72)
9	2 688	1 974 (73)	2 858	2 059 (72)	2 598	1 976 (76)
A-F betyg	1 992 (varav 59 med F)		2 132 (varav 69 med F)		1 994 (varav 47 med F)	
Streck	89		62		74	

*Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2012/13 var i årskurs 6, och som under 2013/14 var i årskurs 7, under 2014/15 i årskurs 8 och 2015/16 i årskurs 9.

**Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2013/14 var i årskurs 6, och som under 2014/15 var i årskurs 7, under 2015/16 i årskurs 8 och 2016/17 i årskurs 9.

***Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2014/15 var i årskurs 6, och som under 2015/16 var i årskurs 7, under 2016/17 i årskurs 8 och 2017/18 i årskurs 9.

Det är inte bara elevpopulationen, dvs. antalet berättigade och deltagande elever, som har ökat inom alla kohorter. Än mer intressant är att även deltagandefrekvensen ökar mellan årskurserna 6 och 9. För den första kohorten är den visserligen oförändrad, och den gick ned framför allt mellan årskurserna 6 och 7, men återhämtade sig under de kommande läsåren. Viktigt att nämna är att antalet berättigade elever i denna kohort har ökat från 1 090 i årskurs 6 till 2 688 i årskurs 9. De deltagande eleverna ökade från 802 till 1 974. Återigen vet vi inte om det är samma elever som är kvar i undervisningen från läsår till läsår. Förändringen i andelen deltagare i den andra kohorten är plus 1 procent och för den tredje plus 6 procent. I båda har antalet berättigade och deltagande elever ökat. Det är ett rimligt antagande att nyanlända elever står för en stor del av ökningen av berättigade elever. Utredningen har fått signaler under studiebesöken och intervjuerna att ett relativt stort antal nyanlända i somaliska, liksom i det föregående exemplet med arabiska, har inneburit en utbyggd struktur för såväl studiehandledning som modersmålsundervisning, något som också gynnat icke-nyanlända elevers möjlighet att få tillgång till modersmålsundervisning.

Av tabellen framgår vidare att antalet elever som får betyg i somaliska i årskurs 9, i samtliga kohorter, är större än antalet registrerade elever i början på årskursen. Cirka 93 procent uppnår kunskapskravet och får A–E i betyg. 3 procent får F och 4 procent streck.

8.1.3 Dari, persi, persian

Dari, persi, persian har haft en kraftig expansion i elevpopulationen, främst omkring läsåret 2015/16 och 2016/17. En rimlig anledning är ankomsten av elever med ursprung i Afghanistan under den aktuella perioden.

Tabell 8.3 Elevpopulationen och deltagandefrekvensen

Modersmålsämnet dari, persi, persian

Årskurs	Kohort 1*		Kohort 2**		Kohort 3***	
	Berättigade	Deltar (%)	Berättigade	Deltar (%)	Berättigade	Deltar (%)
6	215	101 (47)	243	131 (54)	331	197 (60)
7	328	172 (52)	332	182 (55)	594	309 (52)
8	461	274 (59)	922	439 (48)	1911	1 091 (57)
9	1 444	712 (49)	3 588	2 044 (57)	2 293	1 474 (64)
A-F i betyg	1 402 (varav 167 med F)		1 969 (varav 88 med F)		1 412 (varav 33 med F)	
Streck	95		147		103	

*Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2012/13 var i årskurs 6, och som under 2013/14 var i årskurs 7, under 2014/15 i årskurs 8 och 2015/16 i årskurs 9.

**Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2013/14 var i årskurs 6, och som under 2014/15 var i årskurs 7, under 2015/16 i årskurs 8 och 2016/17 i årskurs 9.

***Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2014/15 var i årskurs 6, och som under 2015/16 var i årskurs 7, under 2016/17 i årskurs 8 och 2017/18 i årskurs 9.

Expansionen var som kraftigast för den andra kohortens elevpopulation som ökade från 243 berättigade elever i årskurs 6, läsåret 2013/14 till 3 588 i kohortens årskurs 9, läsåret 2016/17. Antalet deltagande elever har följt med. Med utgångspunkt i Skolverkets statistik kan utredningen inte med hundraprocentig säkerhet slå fast att nyanlända står för merparten av ökningen av de som faktiskt deltar. Men utredningen bedömer att sannolikheten är stor att det förhåller sig på det viset.

En uppgift sticker dock ut i tabellen och det är antalet elever i den första kohorten som erhållit betyg i årskurs 9, hela 1 402 mot att 712 deltog. Läger vi till elever med streck blir de faktiskt fler än berättigade. Med förbehåll att det kan röra sig om fördröjningen med statistisk redovisning, tyder det, enligt utredningens bedömning, framför allt på att majoriteten av elever som anlände under senhösten 2015 och direkt gick in i skolan, fick tillgång till modersmålsundervisning och så småningom betyg i ämnet. Andelen elever som får antingen streck eller F betyg är i sammanhanget ganska högt, hela 17 procent för just denna kohort. Andelen elever som klarar av kunskapskraven och får A–E betyg under de två kommande läsåren ökar.

Sammanfattningsvis utmärks dari, parsi, persian av att både antalet berättigade och deltagande elever kraftigt ökat sedan 2015/16. Om vi antar att nyanlända elever står för den expansionen tyder det också på att många lyckats få A–E betyg i ämnet modersmål.

8.1.4 Persiska

Persiska har haft ett liknande utvecklingsmönster som det nära besläktade dari, parsi, persian med två skillnader. Antalet elever var högre i årskurs 6 i samtliga kohorter och expansionen i elevpopulationens storlek var mindre kraftig här.

Tabell 8.4 Elevpopulationen och deltagandefrekvensen

Modersmålsämnet persiska

Årskurs	Kohort 1*		Kohort 2**		Kohort 3***	
	Berättigade	Deltar (%)	Berättigade	Deltar (%)	Berättigade	Deltar (%)
6	758	404 (53)	833	474 (57)	820	480 (59)
7	834	431 (52)	824	450 (55)	879	452 (51)
8	894	460 (51)	968	515 (53)	1 123	557 (50)
9	1 077	538 (50)	1 345	706 (52)	1 235	673 (54)
A-F i betyg	651 (varav 25 med F)		847 (varav 42 med F)		719 (varav 18 med F)	
Streck	40		33		30	

*Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2012/13 var i årskurs 6, och som under 2013/14 var i årskurs 7, under 2014/15 i årskurs 8 och 2015/16 i årskurs 9.

**Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2013/14 var i årskurs 6, och som under 2014/15 var i årskurs 7, under 2015/16 i årskurs 8 och 2016/17 i årskurs 9.

***Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2014/15 var i årskurs 6, och som under 2015/16 var i årskurs 7, under 2016/17 i årskurs 8 och 2017/18 i årskurs 9.

Deltagandefrekvensen i samtliga kohorters årskurser, trots förändringar i elevpopulationen, ligger i genomsnitt på omkring 53 procent. Den stora förändringen sker under läsåren 2015/16 och 2016/17 då både antalet berättigade och deltagande elever ökar. Intressant är att antalet elever som får betyg i årskurs 9 i samtliga kohorter vida överstiger antalet som var inskrivna i början på läsåret. Utredningen kan inte utifrån det tillgängliga materialet slå fast att det rör sig om nyanlända elever, men det är ett rimligt antagande. I vilken utsträckning icke-nyanlända elever med persiska som modersmål också söker sig till ämnet samt hur den egentliga genomströmningen ser ut, går inte heller att slå fast utifrån Skolverkets material. Relativt få (mellan 2,5 och 4,5 procent) får F i betyg. Ytterligare 4 till 6 procent per år får streck.

8.1.5 Engelska

Godkänt betyg i engelska är ett krav för att kunna antas till gymnasieskolans nationella program. Undervisning i engelska kan också ske inom ramen för modersmålsämnet, något som nästan 17 000 elever i grundskolan läsåret 2017/18, är berättigade till. Det gör

engelskan till det tredje största modersmålet. 9 220 elever i hela grundskolan använder sig av den möjligheten och deltar.

Tabell 8.5 Elevpopulationen och deltagandefrekvensen

Modersmålsämnet engelska

Årskurs	Kohort 1*		Kohort 2**		Kohort 3***	
	Berättigade	Deltar (%)	Berättigade	Deltar (%)	Berättigade	Deltar (%)
6	1 111	416 (37)	1 369	562 (41)	1 440	624 (43)
7	1 183	421 (36)	1 287	509 (39)	1 411	499 (35)
8	1 197	391 (33)	1 361	480 (35)	1 377	473 (34)
9	1 255	422 (34)	1 344	498 (37)	1 358	497 (37)
A-F i betyg	423 (varav 0 med F)		474 (varav -- med F)^		503 (varav -- med F)^	
Streck	12		11		12	

*Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2012/13 var i årskurs 6, och som under 2013/14 var i årskurs 7, under 2014/15 i årskurs 8 och 2015/16 i årskurs 9.

**Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2013/14 var i årskurs 6, och som under 2014/15 var i årskurs 7, under 2015/16 i årskurs 8 och 2016/17 i årskurs 9.

***Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2014/15 var i årskurs 6, och som under 2015/16 var i årskurs 7, under 2016/17 i årskurs 8 och 2017/18 i årskurs 9.

^I Skolverkets underlag är uppgift om 1–4 elever sekretesssprickad (--) för att undvika röjande av enskilda elever.

Antalet elever berättigade till modersmålsundervisning i engelska i de olika kohorternas årskurs 6 har ökat. Det har till exempel varit 319 fler berättigade i årskurs 6 som startade läsåret 2014/15 (kohort 3) än de som startade läsåret 2012/13 (kohort 1). Men sedan är utvecklingen ganska stabil, med små ökningar och små minskningar, inom kohorterna. Utmärkande för engelska är det låga deltagandet i årskurserna 6–9. För årskurs 9 utgör det genomsnittliga deltagandet cirka 36 procent. I hela grundskolan är läsåret 2017/18 det genomsnittliga deltagandet i modersmålsundervisning i engelska 55 procent. Ett annat utmärkande drag för engelskan är att antalet deltagande elever minskar mellan årskurserna 7 och 8, även om elevunderlaget för kohorterna 1 och 2 faktiskt ökar. För den tredje kohorten minskar elevpopulationen, dvs. både antalet berättigade och deltagande, i ungefär samma antal. Det minskade deltagandet framstår ännu tydligare om vi jämför årskurserna 6 och 9 inom samma kohort. För den första kohorten ökar antalet berättigade elever med 144, medan antalet deltagare ökar med sex elever. För den andra kohorten minskar

antalet berättigade med 25 och antalet deltagare med 64 elever. För den tredje kohorten minskar antalet berättigade med 82, medan antalet deltagare sjunker med 127 elever. Inte heller här vet vi om det rör sig om samma elever som deltar från läsår till läsår. Däremot är det något fler som får betyg i årskurs 9 för den första och tredje kohorten och något färre i den andra. Inga eller färre än fem elever får betyget F i samtliga kohorter och ett fåtal får streck.

En övergripande slutsats är att modersmålsundervisning i engelska har lågt deltagande i årskurserna 6 till 9 samt att deltagandefrekvensen uppenbarligen bromsas ytterligare under tiden. Kan det handla om att elevernas behov av undervisning i engelska redan tillgodoses genom ordinarie lektioner? Utredningen kan inte utifrån det tillgängliga materialet med säkerhet slå fast vad det låga och dessutom under högstadiet minskade deltagandet i engelska kan bero på.

8.1.6 Albanska

Albanska har en genomsnittlig deltagandefrekvens i hela grundskolan på 60 procent av de berättigade eleverna. Som framgår av tabellen nedan har relativt små förändringar skett i elevpopulationen, främst i antalet deltagande i samtliga kohorter samt i antalet berättigade i andra och tredje kohorten. Den första kohorten har ökat antalet berättigade från årskurs 6 till 7 med 83 elever, medan antalet deltagare har sjunkit med två elever under samma period.

Tabell 8.6 Elevpopulationen och deltagandefrekvensen

Modersmålsämnet albanska

Årskurs	Kohort 1*		Kohort 2**		Kohort 3***	
	Berättigade	Deltar (%)	Berättigade	Deltar (%)	Berättigade	Deltar (%)
6	795	519 (65)	814	506 (62)	833	480 (58)
7	878	517 (59)	790	452 (57)	835	473 (57)
8	863	490 (57)	832	468 (56)	847	465 (55)
9	874	508 (58)	845	469 (55)	835	484 (58)
A-F i betyg	474 (varav 6 med F)		459 (varav -- med F)^		437 (varav -- med F)^	
Streck	23		17		17	

*Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2012/13 var i årskurs 6, och som under 2013/14 var i årskurs 7, under 2014/15 i årskurs 8 och 2015/16 i årskurs 9.

**Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2013/14 var i årskurs 6, och som under 2014/15 var i årskurs 7, under 2015/16 i årskurs 8 och 2016/17 i årskurs 9.

***Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2014/15 var i årskurs 6, och som under 2015/16 var i årskurs 7, under 2016/17 i årskurs 8 och 2017/18 i årskurs 9.

^I Skolverkets underlag är uppgift om 1–4 elever sekretesssprickad (--) för att undvika röjande av enskilda elever.

Utmärkande för albanska är att antalet deltagande elever i samtliga kohorter ökar inför årskurs 9, trots att antalet berättigade ibland faktiskt sjunker från årskurs 8 till 9 (kohort 3). Huruvida det handlar om det som tidigare i betänkandet benämndes som strategiska val, varvid eleverna som haft modersmålsundervisning och hoppat av, återvänder för betygets skull i årskurs 9, är ingenting som utredningen utifrån det tillgängliga materialet kan slå fast. Med tanke på att 10 procent av de deltagande i årskurs 9, läsåret 2017/18 inte får betyg i ämnet, kan man fundera om strategin är framgångsrik. Bland de 437 som får betyg får endast ett fåtal F.

Den övergripande slutsatsen gällande förändringar i elevpopulationen och deltagandefrekvensen i albanska, med hänsyn till begränsningen att vi inte vet om det är samma elever som är kvar i undervisningen år efter år, är att den är ganska stabil, med undantag för övergången mellan årskurserna 6 och 7 för kohorterna 1 och 2.

8.1.7 Spanska

Spanska är ett populärt språk att läsa inom ramen för språkvalet, som alla elever kan välja från årskurs 6. Men deltagandefrekvensen i modersmålsundervisningen för de elever som har spanska som modersmål ligger läsåret 2017/18 på relativt låga 52,5 procent i hela grundskolan.

Tabell 8.7 Elevpopulationen och deltagandefrekvensen

Modersmålsämnet spanska

Årskurs	Kohort 1*		Kohort 2**		Kohort 3***	
	Berättigade	Deltar (%)	Berättigade	Deltar (%)	Berättigade	Deltar (%)
6	1 090	448 (41)	1 285	577 (45)	1 337	641 (48)
7	1 139	428 (38)	1 208	492 (41)	1 310	539 (41)
8	1 156	433 (37)	1 223	469 (38)	1 307	487 (37)
9	1 174	432 (37)	1 220	476 (39)	1 262	474 (37)
A-F i betyg	403 (varav -- med F)^		429 (varav -- med F)^		449 (varav 0 med F)	
Streck	18		17		9	

*Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2012/13 var i årskurs 6, och som under 2013/14 var i årskurs 7, under 2014/15 i årskurs 8 och 2015/16 i årskurs 9.

**Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2013/14 var i årskurs 6, och som under 2014/15 var i årskurs 7, under 2015/16 i årskurs 8 och 2016/17 i årskurs 9.

***Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2014/15 var i årskurs 6, och som under 2015/16 var i årskurs 7, under 2016/17 i årskurs 8 och 2017/18 i årskurs 9.

^I Skolverkets underlag är uppgift om 1–4 elever sekretesssprickad (--) för att undvika röjande av enskilda elever.

Det kan noteras att elevpopulationen i modersmålsämnet spanska, dvs. antalet berättigade och deltagande elever som börjar i årskurs 6, ökar för varje år. Även andelen deltagare ökar. Således, var läsåret 2012/13 1 090 elever berättigade till modersmålsundervisning i spanska i årskurs 6. 41 procent deltog. Lsåret 2013/14 var 1 285 elever i årskurs 6 berättigade (45 procent deltog) och det påföljande läsåret 2014/15, 1 337 elever (48 procent deltog). Förändringarna i elevpopulationen inom kohorterna mellan årskurserna 6 och 9 är antingen viss ökning (84 elever i kohort 1) eller viss minskning (65 elever i kohort 2 och 75 elever i kohort 3). Det utmärkande för modersmålsundervisning i spanska är dock att både antalet och andelen deltagande elever minskar för varje år (med undantag av mindre avvikelser mellan års-

kurserna 7 och 8 i den första kohorten och 8 och 9 i den andra kohorten). Deltagandefrekvensen, alltså andelen deltagande av de berättigade för den tredje kohorten minskar med 11 procent mellan årskurserna 6 (48 procent) och 9 (37 procent). I den första kohorten, som sett till det totala elevunderlaget ökar, minskar deltagandefrekvensen med 4 procent, från 41 procent i årskurs 6 till 37 procent i årskurs 9. Minskningen för den andra kohorten är på 6 procent. Det stora bortfallet sker för första gången mellan årskurserna 6 och 7 och sedan mellan årskurserna 7 och 8. Deltagandefrekvensen i årskurserna 8 och 9 är ganska stabil. Det finns dessutom ett antal elever varje år som inte får betyg i årskurs 9. Däremot, finns det ett fåtal (kohorterna 1 och 2) eller inga (kohort 3) elever med betyget F.

Sammanfattningsvis är den övergripande slutsatsen att elevpopulationen i spanska som modersmål uppvisar svaga förändringar, men deltagandefrekvensen försvagas under högstadiet, vilket leder till att lite drygt en tredjedel av alla berättigade elever deltar i undervisningen i årskurs 9. Ännu färre får betyg i ämnet.

8.1.8 Bosniska

Bosniska har i Skolverkets statistik en egen unik språkkod, men redovisas inte sällan, bland annat också i föreliggande betänkandets andra kapitel, som en del av språket bosniska/kroatiska/serbiska. Även serbiska och kroatiska redovisas ibland som unika språk. Serbiska är förresten det trettonde största modersmålet i svensk grundskola, sett till antalet elever i årskurs 9 läsåret 2017/18. Bosniska är det åttonde största. Bosniska/kroatiska/serbiska är det fjärde största språket, sett till antalet berättigade elever i samtliga årskurser.

Tabell 8.8 Elevpopulationen och deltagandefrekvensen

Modersmålsämnet bosniska

Årskurs	Kohort 1*		Kohort 2**		Kohort 3***	
	Berättigade	Deltar (%)	Berättigade	Deltar (%)	Berättigade	Deltar (%)
6	614	346 (56)	759	430 (57)	840	475 (56)
7	681	358 (53)	741	408 (55)	862	426 (49)
8	687	379 (55)	781	407 (52)	875	412 (47)
9	709	378 (53)	796	412 (52)	888	432 (49)
A-F betyg	381 (varav -- med F)^		416 (varav 0 med F)		426 (varav 0 med F)	
Streck	5		(--)^		13	

*Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2012/13 var i årskurs 6, och som under 2013/14 var i årskurs 7, under 2014/15 i årskurs 8 och 2015/16 i årskurs 9.

**Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2013/14 var i årskurs 6, och som under 2014/15 var i årskurs 7, under 2015/16 i årskurs 8 och 2016/17 i årskurs 9.

***Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2014/15 var i årskurs 6, och som under 2015/16 var i årskurs 7, under 2016/17 i årskurs 8 och 2017/18 i årskurs 9.

^I Skolverkets underlag är uppgift om 1–4 elever sekretessprickad (--) för att undvika röjande av enskilda elever.

Det vi kan se i tabellen är att bosniska, sett till elevunderlaget, är ett svagt växande språk. Andelen elever som deltar i undervisningen i årskurserna 6 till 9 rör sig i intervallen mellan 49 (som minst) och 57 procent (som mest). Genomsnittet för alla årskurser (1–9) under läsåret 2017/18 är 51 procent. Det kan konstateras att antalet berättigade elever i samtliga kohorter ökar mellan årskurserna 6 och 9. Antalet deltagande elever ökar i kohort 1, men här har också antalet berättigade ökat mest. Antalet deltagande elever minskar något i kohorterna 2 och 3, samtidigt som antalet berättigade elever ökar med 43 respektive med 48 elever. Procentuellt har deltagandefrekvensen försvagats i samtliga tre kohorter, 3 till 7 procent, mellan årskurserna 6 och 9. Återigen vet vi inte i vilken utsträckning det rör sig om samma elever.

Det som dock utmärker sig i materialet för bosniska är att de elever som deltagit i årskurs 9 också fullföljer studier i ämnet och får betyg. I två kohorter är de faktiskt fler än inskrivna i början på året, vilket tyder på att nya elever har registrerat sig någon gång efter läsårets början och fått betyg i slutet av årskurs 9.

8.1.9 Polska

Polska uppvisar ett ganska samstämmigt mönster gällande elevpopulationens storlek i kohorterna 1 och 2 och något avvikande gällande den tredje kohorten.

Tabell 8.9 Elevpopulationen och deltagandefrekvensen

Modersmålsämnet polska

Årskurs	Kohort 1*		Kohort 2**		Kohort 3***	
	Berättigade	Deltar (%)	Berättigade	Deltar (%)	Berättigade	Deltar (%)
6	690	408 (59)	775	434 (56)	787	441 (56)
7	757	406 (54)	788	453 (57)	790	389 (49)
8	759	391 (51)	853	470 (55)	810	391 (48)
9	811	426 (52)	846	457 (54)	791	403 (51)
A–F i betyg	411 (varav -- med F)^		451 (varav -- med F)^		395 (varav 0 med F)	
Streck	13		10		10	

*Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2012/13 var i årskurs 6, och som under 2013/14 var i årskurs 7, under 2014/15 i årskurs 8 och 2015/16 i årskurs 9.

**Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2013/14 var i årskurs 6, och som under 2014/15 var i årskurs 7, under 2015/16 i årskurs 8 och 2016/17 i årskurs 9.

***Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2014/15 var i årskurs 6, och som under 2015/16 var i årskurs 7, under 2016/17 i årskurs 8 och 2017/18 i årskurs 9.

^I Skolverkets underlag är uppgift om 1–4 elever sekretesssprickad (--) för att undvika röjande av enskilda elever.

Antalet berättigade elever i kohort 1 och 2 ökar mellan årskurserna 6 och 9 med 121 respektive 71 elever. Kohort 3 ökar med blygsamma 4 elever. Antalet deltagande elever minskar i kohorterna 1 och 3, mellan årskurserna 6 och 7, men det ökar i kohort 2. Till årskurs 9 ökar dock deltagande i kohorterna 1 och 3, men det minskar i kohort 2. Det gemensamma för samtliga kohorter är att andelen elever som deltar i relation till berättigade, minskar mellan årskurs 6 och 9. Minskningen varierar mellan 2 och 7 procent. Vi vet dock inte om det rör sig om samma elever som deltar i undervisningen från läsår till läsår.

Den övergripande slutsatsen är att polska uppvisar relativt små förändringar i den generella elevpopulationen. Deltagandefrekvensen bromsas något, men bortfallet förefaller inte vara särskilt stort. Slutsatsen stärks av antalet elever som i årskurs 9 får betyg i ämnet i samtliga kohorter. Ett fåtal eller inga får F.

8.1.10 Tigrinja

Tigrinja tillhör inte de tio största språken, sett över hela grundskolan, men läsåret 2017/18 är det tionde största bland eleverna i årskurs 9.

Tabell 8.10 Elevpopulationen och deltagandefrekvensen

Modersmålsämnet tigrinja

Årskurs	Kohort 1*		Kohort 2**		Kohort 3***	
	Berättigade	Deltar (%)	Berättigade	Deltar (%)	Berättigade	Deltar (%)
6	334	195 (58)	363	233 (64)	436	309 (71)
7	355	223 (63)	395	245 (62)	493	306 (62)
8	425	240 (56)	501	287 (57)	555	339 (61)
9	620	336 (54)	595	342 (57)	628	391 (62)
A-F betyg	323 (varav -- med F)^		306 (varav 7 med F)		395 (varav 7 med F)	
Streck	15		22		9	

*Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2012/13 var i årskurs 6, och som under 2013/14 var i årskurs 7, under 2014/15 i årskurs 8 och 2015/16 i årskurs 9.

**Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2013/14 var i årskurs 6, och som under 2014/15 var i årskurs 7, under 2015/16 i årskurs 8 och 2016/17 i årskurs 9.

***Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2014/15 var i årskurs 6, och som under 2015/16 var i årskurs 7, under 2016/17 i årskurs 8 och 2017/18 i årskurs 9.

^I Skolverkets underlag är uppgift om 1–4 elever sekretesssprickad (--) för att undvika röjande av enskilda elever.

Tigrinja är ett stadigt växande språk. Elevpopulationen i kohort 1 har nästan fördubblats till årskurs 9. De två andra kohorterna har inte riktigt vuxit så snabbt, men de har å andra sidan börjat från högre nivåer i årskurs 6. Ökningen av antalet deltagande elever har varit konsistent, men har inte riktigt hängtt med ökningen av antalet berättigade. Konsekvensen är att deltagandefrekvensen har fallit i samtliga kohorter med 4, 7 och 9 procent, mellan årskurserna 6 och 9. Bland elever med betyg har endast ett fåtal fått F.

8.1.11 Finska

Finska intar femtonde plats på listan över de största språken i modersmålsundervisningen i svensk grundskola läsåret 2017/18, sett till antalet berättigade elever i årskurs 9. Utredningen har ändå valt

att inkludera språket då det är ett minoritetsspråk med starkare skydd och därmed bredare tillgång för de berättigade eleverna (inga krav om fem elever, grundläggande kunskaper i språket eller sju läsår gäller här). I betänkandets kapitel 6 visade utredningen dock att det finns ett ganska stort gap mellan antalet berättigade och deltagande elever i finska över hela grundskolan läsåret 2017/18. Kan vi se något mönster gällande elevpopulationen och deltagandefrekvensen med utgångspunkt i Skolverkets material?

Tabell 8.11 Elevpopulationen och deltagandefrekvensen

Modersmålsämnet finska

Årskurs	Kohort 1*		Kohort 2**		Kohort 3***	
	Berättigade	Deltar (%)	Berättigade	Deltar (%)	Berättigade	Deltar (%)
6	896	336 (37)	895	366 (41)	973	365 (37)
7	880	275 (31)	884	322 (36)	923	300 (32)
8	861	256 (30)	940	320 (34)	923	299 (32)
9	903	244 (27)	947	338 (36)	950	253 (27)
A-F betyg	213 (varav -- med F)^		249 (varav -- med F)^		223 (varav -- med F)^	
Streck	(--)^		(--)^		(--)^	

*Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2012/13 var i årskurs 6, och som under 2013/14 var i årskurs 7, under 2014/15 i årskurs 8 och 2015/16 i årskurs 9.

**Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2013/14 var i årskurs 6, och som under 2014/15 var i årskurs 7, under 2015/16 i årskurs 8 och 2016/17 i årskurs 9.

***Omfattar elevpopulationen, uppdelad på berättigade och deltagande, som läsåret 2014/15 var i årskurs 6, och som under 2015/16 var i årskurs 7, under 2016/17 i årskurs 8 och 2017/18 i årskurs 9.

^I Skolverkets underlag är uppgift om 1–4 elever sekretesssprickad (--) för att undvika röjande av enskilda elever.

Tre mönster framträder i tabellen ovan. Det första är den ganska stabila elevpopulationen gällande berättigade elever i samtliga kohorter och över samtliga årskurser. För kohort 1 ser vi att skillnaden mellan berättigade elever i årskurs 6 och 9 endast är plus 7 elever. Visserligen minskade antalet berättigade elever med 35 till årskurs 8, för att till årskurs 9 öka med 42. Kohort 2, som läsåret 2016/17 var i årskurs 9, ökade med 52 elever mellan årskurserna. Kohort 3 minskade däremot kontinuerligt och hamnade på minus 23 elever i årskurs 9.

Det andra mönstret är, med vissa undantag, en kontinuerlig minskning av deltagande elever, vilket endast under vissa övergångar

kan förklaras med förändringar i elevunderlaget.³ För kohort 1 ser vi, trots att antalet berättigade elever har ökat något, att antalet deltagande elever har minskat med 10 procent. Det största bortfallet sker mellan årskurserna 6 och 7, vilket också stämmer för de två andra kohorterna. Under de följande åren fortsätter bortfallet, dock i mindre utsträckning. Ett undantag är relationen mellan årskurserna 7 och 8 för den andra kohorten där antalet berättigade elever ökar med 56 elever, medan antalet deltagare minskar med två elever. Vid två andra tillfällen ökar deltagandet något. Vi vet dock inte om det rör sig om samma elever som deltar läsår efter läsår eller som hoppar av till exempel inför årskurs 7 för att återkomma till undervisningen i årskurs 9.

Det tredje mönstret är den stora differensen mellan deltagande elever i årskurs 9 i samtliga kohorter, i synnerhet i den andra, och antalet elever som har fått betyg A–F (väldigt få har fått betyget F dock). Differensen för kohort 1 är 31 elever, för kohort 2, 89 elever och för kohort 3, 30 elever. Antalet elever som har fått streck är försvinnande litet, färre än fem per år. Det innebär att merparten av eleverna som utgör differensen mellan deltagande och betyg i årskurs 9 på ett tidigt stadium (de fick inte ens streck) har hoppat av undervisningen eller så har de flyttat utomlands.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att deltagandefrekvensen i modersmålsundervisning i finska i årskurs 6–9 är ganska låg. Den försvagas framför allt vid övergången mellan årskurserna 6 och 7. För kohorterna 1 och 3 finns också väsentligt bortfall mellan årskurserna 8 och 9, också sett mot bakgrund av att antalet berättigade elever ökar under samma period. Deltagandefrekvensen i finska fortsätter försvagas under årskurs 9 då en del elever tydligen inte får betyg i ämnet.

8.2 Utredningens bedömning och slutsatser

Utredningens ambition var att i detta kapitel besvara direktivets fråga om genomströmningen, dvs. i vilken utsträckning eleverna påbörjar och fullföljer studier i ämnet modersmål. Utredningen stötte dock snabbt på avsevärda metodologiska svårigheter. Det

³ Ett exempel där minskningen av deltagande elever skulle kunna förklaras med minskat antal berättigade elever är relationer mellan årskurserna 7 och 8 för den första kohorten. Både antalet berättigade och deltagande minskade med 19 elever.

finns ingen forskning där frågan systematiskt har undersökts. Det finns visserligen en del kvalitativa studier men framför allt om varför eleverna söker sig till ämnet eller hoppar av. Genom kontakter med huvudmän och skolor har vi, något förvånande, fått veta att ingen för närmare statistik om hur genomströmningen ser ut sett över hela grundskoleperioden, stadierna eller ens årskurserna. Information som utredningen har samlat in genom besök och intervjuer redovisades tidigare i betänkandets kapitel 6 under rubriken om de påverkande faktorerna. Även här har det för det mesta handlat om motivation att söka sig till och stanna kvar i undervisningen. Utredningen tog vidare kontakt med Skolverket med förhoppning om att myndighetens statistikavdelning kunde bistå oss med mer precisa underlag. Skolverket har dock inte rätt att samla in individuppgifter om vilket språk elever får modersmålsundervisning i, då det klassas som en känslig personuppgift.

Skolverket kunde dock förse utredningen med rådata på grupp-nivå om elevernas berättigande till och deltagande i modersmålsundervisning i ett antal språk sedan läsåret 2012/13, i årskurs 6–9, samt hur många som får betyg i modersmålsämnet i årskurs 9. Utredningen insåg ganska snabbt att det skulle bli svårt att fastställa hur genomströmningen i samtliga språk ser ut. Men det tillhandahållna underlaget innehöll en del andra mycket intressanta och relevanta uppgifter om hur elevpopulationen, omfattandes både berättigade och deltagande elever, dess förändringar och deltagandefrekvensen såg ut. För att kunna presentera materialet på ett överskådligt och tydligt sätt skapades tre kohorter, som ska uppfattas som "heuristic devices" snarare än distinkta grupper av samma elever som läser från läsår till läsår. Resultatet av dessa metodologiska övningar har presenterats i detta kapitel.

De finns indikationer, vilket också har bekräftats under besök i kommuner och skolor samt i intervjuer med representanter för enskilda huvudmän, att icke-nyanlända elevers tillgång till modersmålsundervisning gynnas om det tillkommer många nyanlända elever i deras språk. Arabiska, somaliska och de persiska språken är tydliga exempel. Anledningen är att skolor och huvudmän blir skyldiga att anordna både studiehandledning och modersmålsundervisning till de nya eleverna, vilket leder till att undervisningen anordnas överhuvudtaget, på elevens ordinarie skola och under rimliga tider. Andra positiva konsekvenser för alla elever kan vara att om

antalet elever med ett språk blir tillräckligt stort på en skola, återigen handlar det för det mesta om arabiska och somaliska, då kan det hända att skolan väljer att anställa läraren på heltid, i stället för att hyra in på timmar från central enhet. Lärarens närvaro och tillgänglighet innebär vid sidan om flexibiliteten i när undervisningen ska anordnas också mer samverkan med lärarkollektivet och möjligheten att ingå i kompetenshöjande insatser. Ökad kvalitet i undervisningen, ämnets status och positiv diskurs i skolan och bland vårdnadshavarna borde i sin tur locka fler elever till undervisningen. Det här är i mångt och mycket ett teoretiskt resonemang, då vi utifrån tillgängliga empiriska belägg inte kan slå fast att den här kedjan med andra positiva konsekvenser verkligen uppstår.

Deltagandefrekvensen, dvs. andelen berättigade elever som deltar i undervisningen, sjunker i så gott som samtliga språk under årskurs 6–9. Som högst är deltagandefrekvensen i årskurs 6 i samtliga kohorter, för att sedan kontinuerligt försvagas upp till årskurs 9. Självklart finns vissa avvikelser gällande enstaka språk och kohorter, men det generella mönstret är tydligt. Ju äldre eleverna är desto lägre deltagande i modersmålsundervisningen. Deltagandefrekvensen i högstadiet är också väsentligt lägre än i låg- och mellanstadiet för så gott som samtliga redovisade språk.

Avslutningsvis upprepar utredningen uppmaningen som riktades till huvudmän i början på kapitlet. Rutiner för rapportering, sammanställning och analys av elevgenomströmningen måste upprättas. Utan att detta grundläggande krav är uppfyllt kan vi inte med säkerhet veta hur elevgenomströmningen i ett språk ser ut, sett över årskurser och stadier, i jämförelser mellan olika elevkohorter och i jämförelse med andra språk. Tydligt underlag skulle också öppna för djupare analyser av befintliga och identifiering av nya åtgärder nödvändiga för att öka deltagandet.

Den övergripande bedömning utredningen gör utifrån detta kapitel är att huvudmän och rektorer bör göra fler insatser för att göra ämnet mer attraktivt för eleverna i högstadiet. I synnerhet gäller det den kritiska övergången mellan årskurserna 6 och 7.

9 Modersmålsundervisning, studiehandledning och studieresultat

Utredningen har givits i uppdrag att analysera och bedöma om, och så fall hur, studier i ämnet modersmål respektive studiehandledning på modersmålet mer än alternativa åtgärder förbättrar elevernas studieresultat, bl.a. elevernas behörighet till gymnasieskolans nationella program. I kapitlet om uppdrag och genomförande diskuterades båda deluppgifterna. En av slutsatserna är att det är svårt att isolera betydelsen av en timmes deltagande i modersmålsundervisning och studiehandledning per vecka för elevernas sammanlagda studieresultat när vi vet att en mängd olika faktorer påverkar hur det går för eleverna i skolan. I kapitel 4 om forskningen redovisades studier som visar att det föreligger ett positivt samband mellan deltagande i modersmålsundervisning, läs- och skrivutveckling (både i modersmålet och svenska) och studieresultat. Det finns också studier som visar att inga effekter kan påvisas. Ingen studie har hävdats att det föreligger ett negativt samband, i meningen att deltagande skulle sänka elevernas studieresultat eller bromsa utvecklingen av majoritetsspråket. Det finns ingen forskning om statistiska samband mellan studiehandledning på modersmålet och studieresultat.

Utredningen avser i detta kapitel besvara delfrågorna med hjälp av statistiska underlag från Skolverket, en statistisk analys utförd av SCB, med underlag från huvudmän samt utifrån iakttagelser under studiebesöken i kommuner och intervjuer med företrädare för enskilda huvudmän. Kapitlet är uppdelat i två huvudsakliga avsnitt. Ett tar upp modersmålsundervisningen och studieresultat och det andra studiehandledningen på modersmål och studieresultat.

9.1 Modersmålsundervisning och studieresultat

Utredningen har gett SCB i uppdrag att utifrån statistiska data analysera vad deltagande i modersmålsundervisning betyder för behörighet till nationella gymnasieprogram. SCB har i det avseendet tagit fram uppgifter och genomfört två analyser, en deskriptiv och en regressionsanalys som belyser hur elever som deltar i modersmålsundervisning presterar i förhållande till elever som inte deltar.¹ Presentationer och analyser som följer i detta avsnitt är huvudsakligen hämtade från SCB:s underlag.

9.1.1 Populationen och variabler

Analysen bygger på populationen av de elever i årskurs 9 som fick ett slutbetyg vårterminen 2018 och som var berättigade till modersmålsundervisning höstterminen 2017. Grunduppgifterna hämtas från Skolverkets elevregister för grundskolan och den totala populationen beräknas uppgå till cirka 26 500 personer. Elever med tillfälliga personnummer ingår inte i materialet.

Materialet har försetts med uppgifter som enligt forskning har betydelse för hur elever presterar i skolan: kön, utländsk bakgrund, nyinvandrad (de senaste fyra åren) och föräldrars utbildningsnivå. Nedan beskrivs samtliga variabler mer ingående.

a) Behörighet till gymnasieskolan

Denna uppgift 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 och i minst fem andra ämnen från grundskolan.

¹ En deskriptiv analys innebär i den enklaste meningen en analys där variabelernas värden beskrivs i relation till varandra. Regressionsanalys är en statistisk metod för att analysera samband mellan en beroende variabel och olika bakgrundsvariabler.

b) Berättigad till modersmålsundervisning

Eleven har notering om att vara berättigad till modersmålsundervisning. Uppgift har hämtats från Skolverkets elevregister avseende grundskolans elever höstterminen 2017.

c) Deltagit i modersmålsundervisning

Eleven har fått ett betyg A–F i ämnet modersmål. Uppgift har hämtats från Skolverkets elevregister avseende slutbetyg i årskurs 9, vårterminen 2018.

d) Huvudman

Eleven är inskriven i en skola med kommunal eller enskild huvudman. Uppgift har hämtats från Skolverkets elevregister avseende grundskolans elever höstterminen 2017.

e) Kön

Uppgift om elevens kön har hämtats från Skolverkets elevregister avseende slutbetyg i årskurs 9, vårterminen 2018.

f) Utländsk bakgrund

Denna variabel kodas i två kategorier. Svensk bakgrund avser elever födda i Sverige där minst en förälder är född i Sverige. Utländsk bakgrund avser elever födda i Sverige där båda föräldrarna är födda utomlands eller elever som själva är födda utomlands. I denna kategori ingår elever med okänd bakgrund. Uppgift har hämtats från Skolverkets elevregister avseende slutbetyg i årskurs 9, vårterminen 2018.

g) Föräldrars utbildningsnivå

Uppgift om biologiska föräldrars utbildningsnivå (vid tidpunkten då eleven avslutade grundskolan). Utbildningsnivån kodas i fyra kategorier (okänd, förgymnasial, gymnasial, eftergymnasial). En elev

klassificeras därefter utifrån den förälder som har högst utbildningsnivå. I regressionsmodellen används en härledd variabel om eleven har minst en förälder som har eftergymnasial utbildning eller inte. Föräldrars utbildningsnivå har hämtats från Skolverkets elevregister avseende slutbetyg i årskurs 9, vårterminen 2018.

b) Nyinvandrad inom 4 år

Elever med utländsk bakgrund som invandrat under juli månad 2014 eller senare. Dessa elever räknas som nyanlända.² Uppgift har hämtats från Skolverkets elevregister avseende slutbetyg i årskurs 9, vårterminen 2018.

i) Deltar i svenska som andraspråk

Eleven har fått ett betyg A–F i svenska som andraspråk. Uppgift har hämtats från Skolverkets elevregister avseende slutbetyg i årskurs 9, vårterminen 2018.

j) Studiehandledning på modersmål

Eleven har notering om att få studiehandledning på sitt modersmål. Studiehandledning på modersmålet ska anges oavsett om den ges som extra anpassning eller inom ramen för särskilt stöd. Uppgift har hämtats från Skolverkets elevregister avseende grundskolans elever höstterminen 2017.

9.1.2 Deskriptiv analys

I detta avsnitt beskrivs hur varje variabel samvarierar med behörighet till gymnasieskolan, dvs. hur en viss variabel ökar eller minskar sannolikheten för behörighet till gymnasieskolan. Analysen görs för de båda populationerna, berättigade till modersmålsundervisning som deltar samt berättigade till modersmålsundervisning som inte deltar, och redovisas i tabellen nedan. Det är dock först i regressionsanalysen som vi kan bedöma styrkan i de olika variablerna (kön,

² Jfr 3 kap. 12 a § skollagen.

utländsk bakgrund etc.) i relation till varandra samt i relation till andelen behöriga till nationella gymnasieprogram. Presentationen nedan är deskriptiv, men vissa intressanta mönster framträder.

Tabell 9.1 Berättigade till modersmålsundervisning samt behöriga till gymnasieskolans nationella program (yrkesprogram)

Årskurs 9, vårterminen 2018

	Berättigade som deltar			Berättigade som inte deltar		
	Antal	Andel behöriga (%)	Merit- värde	Antal	Andel behöriga (%)	Merit- värde
Totalt	13 395	70	204,25	13 106	76	196,33
Kommunal	11 089	66	195,19	11 319	74	191,43
Enskild	2 306	92	247,79	1 787	87	227,37
Pojkar	6 710	67	192,02	7 064	74	183,49
Flickor	6 685	74	216,51	6 042	79	211,34
Utländsk bakgrund	12 105	68	198,67	9 306	72	186,45
Svensk bakgrund	1 290	95	256,58	3 800	87	220,52
Förgymnasial	2 756	46	161,24	1 949	52	144,71
Gymnasial	3 900	77	209,26	4 796	77	192,03
Eftergymnasial	5 637	85	234,05	5 741	88	224,28
Okänd/uppgift saknas	1 102	33	141,62	620	40	133,07
Nyinvandrad inom 4 år						
Ja	3 695	35	144,71	1 233	27	105,15
Nej	9 693	84	226,91	11 866	81	205,82
Deltar i svenska som andraspråk						
Ja	8 193	55	175,66	4 397	56	155,30
Nej	5 202	95	249,27	8 709	86	217,04
Studiehandledning på modersmål						
Ja	2 888	37	148,44	701	23	95,44
Nej	10 507	80	219,59	12 405	79	202,03

Källa: SCB.

Det totala antalet elever i årskurs 9 läsåret 2017/18 var 108 505. Som framgår av tabellen ovan var 26 501 av dem berättigade till modersmålsundervisning, varav 13 395 deltog. Deltagandefrekvensen är

således cirka 50 procent, vilket är cirka 9 procentenheter lägre än deltagandefrekvensen för hela grundskolan.³

Meritvärde⁴, betygspoäng⁵ och behörighet

Bland de som deltar i modersmålsundervisningen är andelen behöriga till nationella gymnasieprogram lägre än bland de som är berättigade men inte deltar. Skillnaden är 6 procent. Det är inte deltagandet i sig som sänker andelen behöriga till nationella gymnasieprogram, utan i denna grupp, vilket utredningen visar nedan, finns bl.a. fler nyinvandrade och elever med föräldrar med förgymnasial utbildning. Detta är faktorer som vi vet minskar sannolikheten för att uppnå behörighet till de nationella gymnasieprogrammen. Däremot har de deltagande eleverna något högre meritvärde, 204,25 jämfört med icke deltagandes 196,33, beräknat på 16 ämnen. Genomsnittet för alla elever i grundskolans årskurs 9 är cirka 221 poäng. Elever som deltar i modersmålsundervisning har också höga genomsnittliga betygspoäng i ämnet, 16,4 läsåret 2017/18. I svenska som andraspråk till exempel är genomsnittsbetyget 8 och i engelska 14,4 poäng, inklusive nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund.

Meritvärdet varierar dock stort beroende på i vilket modersmål elever får undervisningen i. I tabellen nedan redovisar vi uppgifter från Skolverket om meritvärdet för elever som deltar i modersmålsundervisning i de 15 största språken i årskurs 9, läsåret 2017/18.

³ För att påminna, redovisas inte elever med tillfälliga personnummer i det statistiska underlaget.

⁴ Meritvärdet beräknas genom att summera betygsvärdena för de 16 bästa betygen i samtliga ämnen i elevens slutbetyg (E=10, D=12,5, C=15, B=17,5 och A=20). Det möjliga maxvärdet är 320 poäng. Meritvärdet kan också beräknas på 17 ämnen om eleven har läst ett modernt språk som språkval. Det möjliga maxvärdet då är 340 poäng. 7 kap. 4 § gymnasieförordningen.

⁵ Betygspoäng innebär att betygsstegen A, B, C, D och E för godkända resultat omvandlas till 20, 17,5, 15, 12,5 respektive 10 betygspoäng. Det ej godkänt resultat F får 0 i betygspoäng. Elevernas betygspoäng summeras per ämne och divideras med antal elever som har betyg A–F i ämnet. 7 kap. 4 § gymnasieförordningen.

Tabell 9.2 Betyg (A, F och streck) i ämnet modersmål samt meritvärde i årskurs 9, läsåret 2017/18

15 största språken

Språk	Antal elever som erhållit betyg ⁶	Streck	F	A	Meritvärde 16 ämnen
Arabiska	4 301	196	109	1 216	173,8
Somaliska	1 994	74	47	440	156,7
Dari, persi, persian	1 412	103	33	402	146,2
Persiska	719	30	18	310	192,6
Engelska	503	12	(--)^	267	254,6
Albanska	437	17	(--)^	189	212,6
Spanska	449	9	0	192	229,4
Bosniska	426	13	0	213	237,4
Polska	395	10	0	202	227,7
Tigrinja	395	9	7	84	188,3
Ryska	370	5	0	182	238,8
Turkiska	370	7	(--)^	163	215,6
Serbiska	290	6	(--)^	185	228,9
Thai	246	5	(--)^	46	181,5
Finska	223	(--)^	(--)^	75	252,6

⁶I Skolverkets underlag är uppgift om 1–4 elever sekretessprickad (--) för att undvika röjande av enskilda elever.

~ Innebär att antalet är avrundat för att individuella värden inte ska kunna lösas ut med hjälp av totalsumman.

Källa: Skolverket.

Lägst meritvärde har elever som erhållit betyg i modersmål i dari, persi, persian, 146,2 poäng. Utredningens antagande, bland annat utifrån kännedom om migrationsflödena till Sverige, är att majoriteten av eleverna i detta språk är nyanlända elever med ursprung i Afghanistan. Högst meritvärde har elever som erhållit betyg i ämnet modersmål engelska, 254,6 poäng, tätt åtföljt av finska med 252,6. I ytterligare fem språk ligger meritvärdet över landets genomsnitt.

⁶ Det totala antalet elever som fått betyg i ett modersmålsämne. För överskådlighetens skull redovisas i resten av tabellen endast antalet elever som erhållit betygen A, F och Streck samt det genomsnittliga meritvärdet i 16 ämnen.

Kommunala och fristående skolor

Majoriteten av de deltagande eleverna finns inom kommunala skolor, nästan 83 procent och de presterar betydligt sämre än deltagande elever i fristående skolor där 92 procent är behöriga till nationella gymnasieprogram och meritvärdet är 247,79 poäng. I kommunala skolor är behörigheten 66 procent och meritvärdet 195,19 poäng. Det intressanta är om vi jämför dessa grupper med deras motsvarigheter bland de som är berättigade men inte deltar. Återigen är behörigheten till nationella gymnasieprogram bland eleverna i kommunala skolor som deltar lägre än bland eleverna i kommunala skolor som inte deltar (ungefär samma skillnad som i den generella populationen), men meritvärdet är högre för den deltagande gruppen. Elever i fristående skolor som inte deltar uppvisar sämre resultat än elever i fristående skolor som deltar i båda aspekterna. Anledningen till de stora skillnaderna mellan kommunala och fristående skolor bland de som deltar och inte deltar ligger i det faktum att fristående skolor generellt sett har färre antal nyanlända elever och elever med föräldrar med förgymnasial utbildning.

Pojkar och flickor

Som i många andra aspekter av elevernas skolresultat finns även här skillnader mellan pojkar och flickor. Pojkar presterar sämre än flickor gällande både andelen behöriga och meritvärdet inom de respektive grupperna (deltar/deltar ej). Flickor som deltar i modersmålsundervisningen har högst meritvärde av samtliga kategorier, dock lägre andel behöriga till gymnasieskolans nationella program än flickor som är berättigade, men inte deltar. I gruppen flickor som deltar ingår också nyinvandrade elever och elever med föräldrar med förgymnasial utbildning i högre utsträckning.

Utländsk bakgrund

Det är här de riktigt stora skillnaderna börjar framträda och som till stora delar belyser differensen i den generella populationen mellan de som deltar och de som är berättigade men inte deltar i modersmålsundervisning. Bland de som deltar har en övervägande majoritet

utländsk bakgrund, vilket innebär att eleven antingen är född utomlands eller har båda föräldrarna födda utomlands. 68 procent av eleverna med utländsk bakgrund att jämföra med 95 med svensk bakgrund (åtminstone en förälder född i Sverige) som deltar i undervisningen är behöriga till nationella gymnasieprogram. Skillnader i meritvärdet är 58 poäng. Jämfört med de elever som inte deltar kan vi konstatera att skillnaden mellan elever med utländsk bakgrund med avseende på behörighet krymper i relation till den generella populationen, medan den ökar till förmån för de som deltar med avseende på meritvärdet. Elever med svensk bakgrund som deltar presterar avsevärt högre jämfört med motsvarande grupp som inte deltar i båda aspekterna.

Föräldrarnas högsta utbildningsnivå

Efter statusen som nyinvandrad (se nedan) har föräldrarnas utbildningsnivå störst påverkan på elevernas behörighet till nationella gymnasieprogram och meritvärde. Inom gruppen elever som deltar i modersmålsundervisning är skillnaden mellan elever som har föräldrar med förgymnasial och eftergymnasial utbildning med avseende på behörighet 39 procent (och över 50 procent om vi räknar med elever där det saknas uppgifter om föräldrarnas högsta utbildningsnivå, vilket vi vet oftast är de som har mycket låg eller ingen formell utbildning alls). Skillnader i meritvärde är hela 73 poäng eller maxvärdet i tre och ett halvt ämne. Som det framgår har elever som är berättigade men inte deltar i modersmålsundervisning något högre eller lika (föräldrar med gymnasial utbildning) behörighet till nationella gymnasieprogram, men de deltagande eleverna har högre meritvärde om jämförelsen görs inom samtliga grupper (där elever med föräldrar med förgymnasial utbildning som deltar jämförs med elever med förgymnasial utbildning som inte deltar osv.).

Nyinvandrad inom fyra år

De största skillnaderna inom denna variabel uppträder mellan elever som är nyinvandrade och de som inte är det gällande både behörighet och meritvärde. Först ska det konstateras att 75 procent av de 4 928 nyinvandrade inom fyra år finns bland de elever som deltar i modersmålsundervisning. Här finns alltså en avgörande faktor som förklarar skillnaderna mellan deltagande och icke deltagande elever

inom de ovan beskrivna variablerna. De 1 233 nyinvandrade elever som är berättigade men inte deltar i modersmålsundervisning uppvisar sämre resultat med avseende på meritvärde (skillnaden är nästan 40 poäng) och behörighet (skillnaden är 8 procent) än deras motsvarighet som deltar i undervisningen. Intressant är att elever som deltar i undervisningen utan att vara nyinvandrade presterar bättre än deras motsvarighet som är berättigade men inte deltar.

Svenska som andraspråk

Elever som deltar i undervisning i svenska som andraspråk uppvisar mycket sämre resultat än elever som deltar i undervisning i svenska, oavsett om de också deltar i modersmålsundervisningen eller inte.⁷ Skillnaden är dock mindre inom kategorin elever som är berättigade till modersmålsundervisning och inte deltar, men på grund av en annan omständighet. 85 procent av de eleverna (varken svenska som andraspråk eller modersmålsundervisning) är nämligen behöriga till nationella gymnasieprogram med 217,04 poäng att jämföra med 95 procent behöriga bland de som inte deltar i svenska som andraspråk men som deltar i modersmålsundervisning. Dessutom är deras meritvärde 249,27 poäng. Elever som deltar i svenska som andraspråk och i modersmålsundervisning har något sämre genomsnittlig behörighet till nationella gymnasieprogram (skillnaden är 1 procent, men de har 20 poäng högre meritvärde), jämfört med elever som deltar i svenska som andraspråk men inte i modersmålsundervisning.

Studiehandledning på modersmål

Läsåret 2017/18 hade 3 589 elever i årskurs 9 studiehandledning på modersmålet. 80 procent av dem deltog också i modersmålsundervisning. Jämfört med elever med studiehandledning som inte deltar i modersmålsundervisning presterar de bättre med avseende på behörighet till nationella gymnasieprogram (skillnaden är 14 procent) och meritvärde (skillnaden är 53 poäng). Även elever som inte får studiehandledning men deltar i modersmålsundervisning presterar bättre än elever som varken får studiehandledning eller deltar i modersmålsundervisning. Skillnaden med avseende på behörighet är visserligen liten (1 procent), men mer påtaglig gällande meritvärde

⁷ Undervisning i svenska som andraspråk ersätter undervisning i svenska och ska anordnas bl.a. för elever som har ett annat modersmål än svenska. 5 kap. 14–15 §§ skolförordningen.

(17 poäng). Gapet mellan elever som får studiehandledning och de som inte gör det är stort, men det är ändå mindre för de elever som får studiehandledning och deltar i modersmålsundervisning än bland de som får studiehandledning men inte deltar i modersmålsundervisning.

9.1.3 Slutsatser av den deskriptiva analysen

I det föregående avsnittet som bygger på en deskriptiv analys av underlaget från SCB, särskilt framtaget för utredningens behov, och offentlig statistik från Skolverket har några intressanta resultat framkommit. Några är välkända sedan tidigare: att elever med utländsk bakgrund och nyinvandrade elever uppnår behörighet till gymnasieskolan i lägre grad än elever med svensk bakgrund och att elever vars föräldrar har högre utbildningsnivå uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program i högre grad än övriga elever. De som även deltar i svenska som andraspråk blir behöriga till gymnasieskolan i lägre grad än de som läser svenska. Pojkar har behörighet i lägre utsträckning än flickor. Samtliga kategorier med lägre behörighetsgrad har också lägre meritvärde. Dock, när kategorin behöriga som deltar i modersmålsundervisning förs in i de deskriptiva analyserna och när jämförbara kategorier inom och mellan variablerna ställs i relation till varandra uppstår ett intressant mönster. Oavsett vilken variabel som jämförs – huvudman, kön, utländsk bakgrund, föräldrars högsta utbildningsnivå, nyinvandrad inom fyra år, deltar i svenska som andraspråk, får studiehandledning på modersmål – är det uppenbart att elever som deltar i modersmålsundervisning har högre meritvärde än jämförbar grupp som är berättigad men inte deltar. Med jämförbar grupp avses att till exempel pojkar som deltar jämförs med pojkar som inte deltar, elever med svensk bakgrund som deltar jämförs med elever med svensk bakgrund som inte deltar etc. Och skillnaderna i meritvärdet är ibland väldigt stora. Till exempel har elever som får studiehandledning på modersmål och deltar i modersmålsundervisningen 148,44 poäng i meritvärde, medan elever som får studiehandledning men inte deltar har 95,44 poäng.

Jämförelsen med utgångspunkt i behörighet till nationella gymnasieprogram är vanligare att göra därför att merparten av nyinvandrade, elever som får studiehandledning, elever som deltar i

svenska som andraspråk och även fler elever med föräldrar med för-gymnasial utbildning deltar i modersmålsundervisningen och påverkar därigenom utfallet. Men å andra sidan kan skillnaderna ha varit ännu större om inte eleverna hade haft tillgång till modersmålsundervisning.

Det underlag som utredningen har tagit fram visar således på ett samband mellan deltagande i modersmålsundervisning och högre meritvärde i bemärkelsen att de elever som deltar i modersmålsundervisning har högre meritvärden, även med hänsyn tagen till andra variabler som påverkar deras studieresultat. Det går dock inte att fastställa att det är själva modersmålsundervisningen som leder till högre meritvärde i och med denna analys. Även andra faktorer än de ovan redovisade bidrar till högre studieresultat, som t.ex. lärarnas pedagogiska skicklighet, familjernas och elevernas motivation, segregation och sammansättningseffekter, övrigt stöd mm. vilka samtliga kan relateras till studieresultat. Samtidigt går det inte att utesluta den positiva påverkan på elevernas studieresultat som deltagande i modersmålsundervisning, i synnerhet för nyinvandrade elever (som också får studiehandledning på modersmålet) förefaller innebära. För att på ett bättre sätt kunna undersöka effekten av deltagande i modersmålsundervisning på studieresultaten behöver man kontrollera för de bakgrundsvariabler som påverkar studieresultat.

I nästa delavsnitt redogör vi därför för de regressionsanalyser som SCB har gjort på utredningens uppdrag. Texten nedan är följaktligen författad av SCB:s analytiker.⁸

9.1.4 Regressionsanalys

En modell tillämpas på elevnivå och huvudsyftet är att kunna visa effekten på gymnasiebehörighet av deltagande i modersmål och samtidigt kontrollera för andra variabler. Metoden som används är en logistisk regressionsanalys. Den beroende variabeln utgörs av "ej behörighet till gymnasieskolan", det vill säga det som modelleras är

⁸ Utredningen har låtit två utomstående experter kvalitetssäkra regressionsanalyser som SCB har gjort på utredningens uppdrag. Båda har bekräftat analysens riktighet och samtidigt betonat försiktighet med resultattolkningen, därför att vi inte riktigt vet huruvida deltagandet i modersmålet i sig har självständig påverkan eller om det är så att mer studiemotiverade elever från mer studieengagerade hem söker sig till ämnet.

sannolikheten för att eleven inte ska uppnå behörighet till gymnasieskolan. De förklarande variablerna utgörs av:

- Modersmålsundervisning (ref = ej deltagit)
- Nyinvandrad (ref = ej nyinvandrad)
- Utländsk bakgrund (ref = svensk bakgrund)
- Högutbildade föräldrar (ref = ej eftergymnasial)
- Kön (ref = flicka)

Regressionsanalys är en statistisk metod för att analysera samband mellan en beroende variabel och olika bakgrundsvariabler. En sådan analys ger underlag för att bedöma vilka variabler eller faktorer som är viktiga för att förklara den beroende variabeln och hur betydelsefulla faktorerna är i sig och i förhållande till varandra. Eftersom den beroende variabeln här kan anta två värden endast, används en variant av regressionsanalys – logistisk regression.

Vid logistisk regression kan regressionsmodellen beskrivas som:

$$\log\left(\frac{p_i}{1-p_i}\right) = \alpha + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \dots + \beta_k x_{ki}$$

där p_i är sannolikheten att den beroende variabeln antar ett visst värde och $x_{1i}, x_{2i}, \dots, x_{ki}$ utgör k stycken förklarande variabler för individ i . $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k$ utgör regressionskoefficienterna och α utgör interceptet.

Koefficienterna anger betydelsen av de olika bakgrunds faktorerna. Dessa bakgrunds faktorer har kodats så att olika grupper lätt kan jämföras med varandra. En grupp är referensalternativet för varje variabel eller faktor. För kön, till exempel, är flickor referensgruppen med en koefficient som är 0. Koefficienten för pojkar anger hur pojkar skiljer sig från flickor i genomsnitt, när vi kontrollerar för de övriga variablerna som ingår i regressionsmodellen. En negativ koefficient innebär att pojkar inte lyckats lika bra som flickor.

I logistisk regression räknas regressionskoefficienterna ofta om till så kallade oddskvoter. En oddskvot för könen är, till exempel, kvoten mellan oddset för att inte uppnå behörighet för pojkar och oddset att inte uppnå behörighet för flickor. Oddset motsvarar sannolikheten att

inte uppnå behörighet dividerad med sannolikheten att uppnå behörighet ($p_i/1-p_i$ där p är den skattade sannolikheten). En oddskvot lägre än 1 i exemplet anger då att pojkarna jämfört med flickorna har ett sämre utfall, en förhöjd risk att inte uppnå behörighet.

Redovisning av regressionskoefficienter och oddskvoter för de variabler som ingår i modellen framgår av tabell 9.4. Inom klamrar redovisas oddskvoten nedre gräns och övre gräns i ett 95-procentigt konfidensintervall. Vidare anges "Percent concordant", vilket är ett mått på hur väl modellen stämmer med data. Utifrån parvisa jämförelser beräknas hur ofta som modellen lyckas prediktera vilken elev som inte klarar målen. Parvisa jämförelser görs mellan elever som inte klarade målen och elever som klarade målen.

En "Percent concordant" på 75 innebär att modellen för 75 procent av paren predikterar en högre sannolikhet att klara målen för den elev som i själva verket klarade målen. I 25 procent av fallen tilldelar modellen en lägre (eller samma) sannolikhet att klara målen för den elev som i själva verket klarade målen. Måttet är inte jämförbart med förklaringsgraden i linjär regressionsanalys.

9.1.5 Resultat av regressionsanalysen

Fem olika modeller har testats vid analysen där vi stegvis har adderat förklarande variabler i modellen för att se hur effekten av att ha deltagit i modersmålsundervisning förändras.

Variabeln modersmålsundervisning visar effekten av att ha deltagit i modersmålsundervisning på gymnasiebehörigheten. En positiv koefficient visar en ökad sannolikhet att bli behörig till gymnasieskolan och en negativ koefficient en minskad sannolikhet att bli behörig till gymnasieskolan. Alla koefficienter är signifikanta i de olika modellerna.

Tabell 9.3 ML Estimat

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
Intercept	1,1591*	1,4486*	2,0390*	0,8457*	0,927*
Modersmålsundervisning	- 0,2888*	0,2258*	0,3287*	0,3480*	0,3384*
Nyinvandrad		- 2,3146*	- 2,1927*	- 1,9265*	- 1,913*
Utländsk bakgrund			- 0,7912*	- 0,5320*	- 0,5301*
Högutbildade föräldrar				1,2787*	1,2757*
Kön					- 0,1494*
Percent concordant	28,7	56,7	63,3	72,4	75,3

* Indikerar signifikans på 1-procentsnivån.

Källa: SCB.

I modell 1 kontrolleras det inte för några av elevernas olika egenskaper. I denna modell är koefficient negativ (- 0,2888) vilket visar att elever som deltar i modersmålsundervisning i genomsnitt inte uppnår gymnasiebehörighet i lika hög utsträckning som icke-deltagande elever. Denna uppgift framgick också av den deskriptiva analysen.

I modell 5 kontrollerar vi för olika egenskaper hos eleverna som vi vet påverkar gymnasiebehörighet. I denna modell är koefficienten positiv (0,3384). Detta kan tolkas som att när vi kontrollerar för dessa valda egenskaper uppnår elever som deltar i modersmålsundervisning i genomsnitt gymnasiebehörighet i högre grad än elever som inte deltar i modersmålsundervisning.

Övriga variabler i modell 5 uppvisar de resultat som vi kan förvänta oss. Nyinvandrade elever har en negativ koefficient (- 1,913), elever som har utländsk bakgrund har också en negativ koefficient (- 0,5301). Elever som har minst en förälder med eftergymnasial utbildning har en positiv koefficient (1,2757) vilket indikerar att elever vars föräldrar har en högre utbildning i genomsnitt klarar sig bättre jämfört med övriga. Koefficienten för variabeln kön (- 0,1494) visar att pojkar klarar sig lite sämre än flickor.

Vi kan också se att modell 5 har en högre "Percent concordant" än övriga modeller vilket indikerar att denna modell är bättre än övriga på att predicera gymnasiebehörigheten.

Tabell 9.4 Oddskvoter

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
Modersmåls- Undervisning	0,749 [0,709:0,791]	1,253 [1,176:1,336]	1,389 [1,302:1,482]	1,416 [1,325:1,514]	1,403 [1,312:1,500]
Nyinvandrad		0,099 [0,092:0,106]	0,112 [0,104:0,120]	0,146 [0,135:0,157]	0,148 [0,137:0,159]
Utländsk bakgrund			0,453 [0,411:0,500]	0,587 [0,531:0,650]	0,589 [0,532:0,651]
Högutbildade föräldrar				3,592 [3,356:3845]	3,581 [3,346:3,833]
Kön					0,861 [0,809:0,917]

95 procentigt konfidensintervall inom [].

Källa: SCB.

Om vi studerar oddskvoterna kan vi se att oddskvoten är signifikant högre än 1 i alla modeller utom den första. I modell 5 är oddskvoten 1,403 vilket visar att elever som deltar i modersmålsundervisning i genomsnitt har en högre sannolikhet att uppnå gymnasiebehörighet än de som inte deltar om vi kontrollerar för elevernas olika egenskaper. Den variabel som påverkar chansen till gymnasiebehörighet mest är huruvida någon av elevens föräldrar har en eftergymnasial utbildning jämfört med elever där ingen förälder har eftergymnasial utbildning, oddskvoten är 3,581. Övriga variabler har en oddskvot under 1 vilket visar att elever med dessa egenskaper har ett sämre utfall, en förhöjd risk att inte uppnå behörighet.

Resultatet kan tolkas som att bland de elever som är berättigade till och deltar i modersmålsundervisning är utfallet i genomsnitt bättre jämfört med elever som är berättigade men inte deltar i modersmålsundervisning när vi kontrollerar för individuella egenskaper. Detta betyder dock inte att det enbart beror på modersmålsundervisningen, det enda vi kan se är att elever som deltar klarar sig bättre än de som inte deltar. Dessa elever kanske skulle fått lika bra studieresultat ändå, även om de inte läst ämnet modersmål på grund av att de exempelvis är mer studiemotiverande.

9.1.6 Utredningens slutsats om modersmålsundervisning och studieresultat

Det resultat som underlaget visar är i linje med den forskning som finns på området, vilket utredningen redogör för i kapitel 4. Resultatet vinner även stöd i de intervjuer och studiebesök som utredningen har företagit i kommuner och fristående skolor.

Utredningens slutsats är således att deltagandet i modersmålsundervisning utgör ett positivt bidrag till elevernas samlade studieresultat bedömt genom behörighet till nationella gymnasieprogram och meritvärde i årskurs 9.

Modersmålsundervisningens självständiga bidrag till elevers samlade studieresultat, i meningen att enbart deltagandet 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 elevernas motivation. Dessutom varierar kvaliteten på och tillgången till modersmålsundervisning mellan landets huvudmän och skolor. Bristande likvärdighet gör generaliseringen ännu svårare. Sannolikt finns en ömsesidigt förstärkande verkan mellan studiemotivationen, vårdnadshavarnas skolengagemang och deltagandet i modersmålsundervisning. Dessutom föreligger en ackumulerad effekt av långvarigt deltagande, något som Skolverket har fört fram i sina analyser.⁹ För att undersöka effekten av just modersmålsundervisning på studieresultat skulle en studie behöva genomföras där elever slumpvis väljs ut att delta i modersmålsundervisning. Någon sådan studie har inte gjorts i Sverige, däremot i vissa andra länder, där dock kontexten skiljer sig från den svenska, vilket försvårar en generalisering av resultaten. Effekterna av sådana randomiserade studier, som nämns i kapitel 4, visar på inga eller något positiva effekter.

Den sammantagna bilden utifrån utredningens analys ovan och tillgänglig forskning är att det mesta tyder på positiva effekter på studieresultat av deltagande i modersmålsundervisning, men sambandet bör tolkas med försiktighet eftersom andra faktorer försvårar jämförelsen.

⁹ Skolverket 2008.

9.2 Studiehandledning på modersmål och studieresultat

Att bedöma studiehandledningens påverkan på studieresultat är möjligen ännu svårare än bedömningen av modersmålsundervisningens påverkan. Det finns inga systematiska studier som över tid följer elever med studiehandledning och bedömer vad studiehandledningen i sig betyder för studieresultat. Frågan är om det går att dra säkra slutsatser överhuvudtaget.

Utredningen har varit i kontakt med Skolverket, SCB och med några av landets ledande skolforskare som arbetar med statistiska metoder och fått samma besked. Nämligen att det inte går att med tillräcklig statistisk precision och utifrån befintliga data säkerställa studiehandledningens självständiga påverkan på elevernas studieresultat. Dels för att elevernas bakgrundsförutsättningar ser mycket olika ut, dels för att skolor arbetar på olika sätt, kvaliteten varierar betänkligt, samt för att eleverna får olika mycket studiehandledningstid. Av den anledningen förlitar sig utredningen i detta avsnitt på två huvudsakliga källor. För det första, på utredningens studiebesök i tio kommuner och intervjuer med en rad skolaktörer, från föräldrar och studiehandledare och modersmålslärare (ibland samma person, ibland inte) till rektorer, skolchefer och chefer för modersmålsenheter samt representanter för landets största skolkoncerner: Academedia, Kunskapsskolan och Internationella Engelska Skolan. För det andra, på några utvärderingar som olika kommuner och Skolinspektionen har genomfört.

I nästkommande delavsnitt presenteras några lokala utvärderingar och granskningar av studiehandledning på modersmålet.

9.2.1 Stockholm

Språkcentrum i Stockholms stad genomförde våren 2018 en utvärdering av studiehandledning på modersmål för att ”få en bild av om syftet med studiehandledningen uppnås och hur kommunikationen mellan skolan och studiehandledaren fungerar.”¹⁰ Enkäten riktades till elever som hade studiehandledning (besvarades av 11 elever), lärare och mentorer som hade elever med studiehandledning (besvarades av

¹⁰ Stockholms stad, Utbildningsförvaltningen Språkcentrum, 2018-05-21.

26 lärare och mentorer) samt modersmålslärare/studiehandledare (besvarades av cirka 200 modersmålslärare/studiehandledare).

Majoriteten av lärarna och mentorerna uppgav att det uttalade syftet med studiehandledningen är att ge eleven stöd i flera ämnen. 58 procent ansåg att syftet med studiehandledningen hade nåtts till fullo eller i hög grad. Cirka en tredjedel ansåg dock att syftet endast hade uppnåtts till viss del. I åtta av tio fall uppger lärarna och mentorerna att kommunikationen med studiehandledaren sker via personligt möte. Ingen kommunicerar via skolwebben.¹¹ Cirka 12 procent uppger att de kommunicerar via eleverna.¹² Dessutom uppger 32 procent att de inte har följt att studiehandledningen har nått det uttalade syftet.

Majoriteten av modersmålslärare, som i Stockholm också arbetar som studiehandledare, uppger att de i liten grad utgår från den initiala kartläggningen (genomförd vid den för hela staden gemensamma funktionen kallad START Stockholm) för sin verksamhet. Anledningen är att majoriteten inte vet att deras elever är kartlagda vid START Stockholm. Den obligatoriska kartläggningen är ett sätt för skolan att ta fram strukturerade uppgifter om elevens styrkor och utmaningar så att rätt stöd kan sättas in från början. Kartläggningen består av tre steg. Det första omfattar insamlingen av grundläggande uppgifter om elevens ålder, skolbakgrund, språk mm. Det andra kartlägger grundläggande litteracitet och numeracitet och det tredje elevens kunskaper i olika ämnen. Skolverket har tagit fram kartläggningsmaterialet. Syftet med kartläggningen är inte att samla in och sedan arkivera information utan att underlaget ska utgöra en självklar utgångspunkt i hur undervisningen och olika typer av stödåtgärder, inklusive studiehandledningen, ska utformas.

En fjärdedel av modersmålsläarna uppger att det sällan eller aldrig var tydligt vilket ämne de ska handleda i. Hälften av de drygt 200 som svarat på enkäten har sällan eller aldrig fått materialet eller planering i förväg för att kunna förbereda sig. Ändå uppger drygt 80 procent att studiehandledningen alltid eller ofta har uppnått det uttalade syftet. En tredjedel menar att de har kommunicerat med klass- och ämnesläarna

¹¹ Utredningen har under besöken i kommunerna sett mycket goda och effektiva sätt att använda skolwebben för att underlätta kommunikation mellan lärarna och studiehandledarna. Helsingborg är ett sådant exempel.

¹² Det framgår inte klart om kommunikationen via eleven och för hur många är den enda kommunikationskanalen eller om den utgör ett komplement till de övriga alternativen (personligt möte, e-mejl, telefon).

via eleven. Även många (en tredjedel) av modersmålslärarna/studiehandledarna uppger att ingen uppföljning förekommer.

Bland de 11 elever som besvarat enkäten uppger en majoritet att de har nått målet med studiehandledningen samt att de har fått den hjälp de behöver.

Som det framgår av denna utvärdering från Stockholms stad finns en utbredd uppfattning bland samtliga aktörer att studiehandledningen huvudsakligen uppnår sitt uttalade syfte, som ofta definieras som stöd i ett eller flera ämnen. Eleverna uppger dessutom att de får hjälp med ämnesspecifika ord. Det som dock klart framgår är att kvaliteten i stödåtgärden och därigenom dess effektivitet betydligt försämras om:

- kommunikationen mellan klass- och ämneslärarna och modersmålslärarna/studiehandledarna inte är direkt och i synnerhet om den uteslutande går via eleven
- uppföljningen inte förekommer
- kartläggningen inte används som utgångspunkt för studiehandledningen. Återigen framstår kommunikationen mellan skolaktörerna, å ena sidan, och START Stockholm, å andra sidan som helt nödvändig
- modersmålslärarna/studiehandledarna inte vet vilket material de behöver förhålla sig till i handledningssituationen.

När alla dessa fyra faktorer uppträder tillsammans, vilket de bedöms göra utifrån denna utvärdering, då är risken att studiehandledningens kapacitet som en av de främsta stödåtgärderna för barn som är i behov av det, undergrävs väsentligt. Därmed försämras också elevernas möjlighet att uppnå skolans mål, bland annat bedömt genom behörighet till nationella gymnasieprogram.

9.2.2 Helsingborg

I en utvärdering av studiehandledning på modersmålet som Helsingborgs stad låtit genomföra bland de deltagande eleverna år 2016 (54 elever svarade) framgår att eleverna uppfattar fördelar med att få stödet både före, under och efter lektionerna. Kommunens bedömning gällande stödets anordnande före lektionen, utifrån

elevernas åsikter, är att ”det är lättare att förstå innehållet på lektionen om man fått förförståelse både vad gäller ämnet, vad läraren vill med undervisningen och ord och begrepp som är centrala. Eleven får möjlighet att koppla på sina tidigare kunskaper i ämnet. Eleven får möjlighet att vara med sina klasskamrater och sin lärare under ordinarie lektion.”¹³ Utifrån resonemanget om utvärderingen i Stockholm kan det konstateras att förutsättningen till detta alternativs (före lektionen) effektivitet är att studiehandledarna har fått underlaget från klass- och ämneslärarna för att kunna förbereda studiehandledningen. Noterbart i exemplet här är också elevernas önskan att vara tillsammans med sina klasskamrater och bli undervisade av sina ordinarie lärare.

Gällande att anordna studiehandledningen under en pågående lektion konstaterar kommunen i utvärderingen att ”eleven uppskattar att få hjälp och stöd direkt och att stödet finns med under hela lektionen. Den ordinarie lektionen känns inte meningsfull om man inte har en chans att förstå. Det känns tryggt att veta att man kan fråga och få hjälp på sitt modersmål men att man samtidigt kan vara med på ordinarie lektion. Vid studiehandledning under lektion vill eleven att hen och studiehandledaren är i klassrummet och inte går ut.”¹⁴ Återigen är eleverna noga med att påpeka att de helst vill vara i klassrummet med övriga kamrater och ordinarie lärare. Men kunskapsmässigt får de inte ut mycket av undervisningen, framför allt elever som helst saknar kunskaper i svenska språket, om inte studiehandledaren är med och stödjer.

Studiehandledningen kan också anordnas efter lektionen. I fallet med Helsingborg är slutsatsen att ”studiehandledningen blir mer precis, man får hjälp med det man behöver mest. Det är lättare att koncentrera sig i liten grupp eller ensam med studiehandledaren. Man får möjlighet att fråga och diskutera innehållet på lektionen samt ord och begrepp. Det är positivt att få repetera och lyfta fram just det som varit svårt att förstå. Man stör inte andra och behöver inte känna sig utpekad. Kan delta i ordinarie lektion och missar ingenting, mindre stress. Bra med repetition och fördjupning.”¹⁵

Avslutningsvis påpekar kommunen att: ”många av eleverna som velat dela med sig av sina övriga tankar kring studiehandledningen

¹³ Helsingborgs stad 2016, s. 1.

¹⁴ Ibid., s. 2.

¹⁵ Ibid., s. 3.

önskar mer studiehandledning, gärna både före och under eller under och efter ordinarie ämnesundervisning. Flera av eleverna uttrycker att de känner sig tryggare och säkrare kunskapsmässigt när de får studiehandledning i ett ämne. Eleverna vill gärna bli tillfrågade om när de vill att studiehandledningen ska förläggas och de uttrycker att de har olika behov i olika ämnen. De önskar också att få prova olika former av studiehandledning så att de vet vad de kan välja i olika situationer. Överlag är eleverna mycket positiva till studiehandledningen men de uttrycker också att de inte vill missa ordinarie ämnesundervisning.¹⁶

Det finns inga uppgifter i denna, liksom i andra lokala utvärderingar, om vad deltagandet i studiehandledningen på modersmålet i sig betyder för elevernas måluppfyllelse och studieresultat. Eleverna uppfattar dock studiehandledningen på modersmålet som ett mycket viktigt stöd i deras lärande.

Utvärderingen pekar, utifrån elevernas erfarenheter, på några avgörande villkor som måste uppfyllas för att stödformens implementering ska präglas av hög kvalitet. De kan sammanfattas som följande:

- eleverna har stort inflytande över hur stödformen anordnas samt vilket innehåll den får
- det föreligger ingen motsättning mellan att anordna studiehandledningen före, under eller efter lektionen. Alla tre former kan vara lika effektiva och bör kombineras.¹⁷ Planeringen ska alltid utgå från elevens behov, lärarna ska veta vad behovet är, det ska finnas samarbete och god kommunikation mellan klass- och ämneslärarna och studiehandledarna, det ska finnas uppföljning och beredskap att ändra angreppssättet när elevens lärandeförutsättningar ändras
- det sociala perspektivet måste tas hänsyn till när stödformen anordnas i klassrummet. Å ena sidan vill eleverna helst vara i klassrummet och inte behöva lämna för att få studiehandledningen någon annanstans. Det upplevs som utpekande. Å andra sidan kan studiehandledarens närvaro i klassrummet upplevas som utpekande. Här är det viktigt att både klass- och ämnesläraren och studiehandledaren visar pedagogisk skicklighet och lägger upp stödet på ett sätt som inte känns utpekande för enskilda elever. Det

¹⁶ Ibid., s. 4.

¹⁷ Se också Skolinspektionen 2017.

kan till exempel handla om att presentera studiehandledaren som resurs för hela klassen, men som kommer att ha fokus mer på elever som talar flera språk.

9.2.3 Ronneby

Ett intressant exempel på hur studiehandledning på modersmålet kan anordnas är projektet BIU Online som startade i Ronneby i september 2016.¹⁸ Som namnet antyder ligger fokus på att erbjuda studiehandledningen genom fjärrundervisning till elever som fysiskt befinner sig på annan plats. Initiativet ”bygger på samarbete och samverkan mellan kommuner och regioner i sydöstra Sverige för att öka tillgängligheten till handledarresurser och språkutbud, samt stödja nyanlända och utlandsfödda elever att öka måluppfyllelsen i skolan”.¹⁹ Utredningen har gjort studiebesök i verksamheten och dessutom finns en extern utvärdering av BIU Online för perioden hösten 2016 till sommaren 2018.²⁰ Här ska utredningen dock endast kort utifrån utvärderingen fokusera på frågan om studieresultat. Ökad måluppfyllelse inom målgruppen – projektet vänder sig primärt till nyanlända elever inom årskurs 7–9, gymnasieskolan och vuxenutbildning – är ett av projektets mål, vid sidan om mer kostnadseffektiv studiehandledning samt ökad tillgänglighet till studiehandledning på modersmål.

Utvärderingen har genomfört intervjuer med sex rektorer i skolor som har haft samarbete med BIU Online och även intervjuat studiehandledare. Vidare har utvärderingen studerat genomsnittligt meritvärde och andel elever som uppnått kunskapskraven i två skolor under ett antal år.

Utvärderingen slår i fallet med en av skolorna fast att ”eleverna har förbättrat sin kunskapsnivå som ett resultat av studiehandledningen. Resultaten från SALSA²¹ och intervjuerna indikerar att studiehandledningen tillsammans med skolans övriga arbete utvecklat elevernas

¹⁸ Även friskolekoncernen Academedia har genom bolaget Linguista aktivt arbetat med att utveckla studiehandledningen genom fjärrundervisning för de egna skolorna.

¹⁹ Larsson och Persson 2018, s. 4.

²⁰ Larsson och Persson 2018.

²¹ SALSA (Skolverkets arbetsverktyg för lokala sambandsanalyser) är ett statistiskt verktyg, som Skolverket tagit fram, för jämförelsen av skolornas betygsresultat utifrån en rad bakgrundsfaktorer.

genomsnittliga meritvärde och andelen som når upp till kunskapskraven i 9:an. Tillsammans har insatserna gett tydliga effekter.”²²

I fallet med den andra skolan var resultaten mer blandade. Genomsnittligt meritvärde gick ned medan andelen elever som uppnått kunskapskraven ökade. I båda skolorna förekommer många exempel på vilken positiv effekt personalen (erfarenheterna har förmedlats via rektorer eller genom mejl till studiehandledare) ser av studiehandledningen. Det sägs till exempel i ett fall att ”lärarna i So-ämnena på Kallingskolan påtalar i sin återkoppling till studiehandledaren, via e-post, att studiehandledningen bl.a. skapat särskilt goda resultat för studiemotiverade elever. ’Vi SO-lärare upplever att studieresultatet har blivit bättre hos många av de arabisktalande eleverna. Detta gäller speciellt de elever som är något studiemotiverade och har en vilja att lyckas. Du gör ett fantastiskt bra jobb!’”²³ En annan studiehandledare berättar att ”de positiva resultaten började komma när eleverna haft det första provet. Läraren var jätteimponerad. Antalet godkända betyg hade ökat med 35 procent. 4 elever fick för första gången betyget A i åk 9. Skolan och lärarna är jättenöjda med vad vi har åstadkommit och vill fortsätta med detta även nästa termin och lägga till NO ämnena ...”.²⁴

Samtliga sex intervjuade rektorer har hävdad att studiehandledningen genom fjärrundervisning är en viktig insats för att stödja eleverna att kunna nå upp till kunskapskraven. Även rektorerna lyfter fram att studiemotiverade och högpresterande elever har lättare att ta till sig och som det förefaller profitera mer från studiehandledningen än mindre motiverade och lägre presterande elever. Ingenstans i utvärderingen reflekteras det över vad som menas med mer eller mindre studiemotiverade elever. Dessutom ökar studiehandledningen elevernas självförtroende, enligt de intervjuade rektorerna, då eleverna får möjlighet att visa sina kunskaper.²⁵

Även om rektorerna berömmar studiehandledningen pekar de på att dess effekter aldrig kan betraktas och bedömas isolerade från annan verksamhet i skolan. Som det sammanfattas i utvärderingen: ”att isolera effekter från studiehandledning online menar flera av rektorerna inte låter sig göras utan konstaterar i stället att för vissa

²² Larsson och Persson 2018, s. 12.

²³ Ibid., s. 10.

²⁴ Ibid.

²⁵ Se också Bunar 2010.

elever har studiehandledningen stora effekter medan det för vissa inte fungerar lika bra.”²⁶

Utredningens något självklara observation är att skolorna först måste förstå varför studiehandledningen inte har samma positiva effekter på alla elever. För det andra måste studiehandledningens implementering förändras och samordnas med andra stödåtgärder samt anpassas till dessa elevers behov.

9.2.4 Skolinspektionen

Skolinspektionen redovisade 2017²⁷ en granskningsrapport om kvaliteten i studiehandledning på modersmål i årskurs 7–9 i 14 skolor. Även om frågan om studieresultat inte explicit står i fokus, tas den också upp genom redovisningen av de intervjuade elevernas och skolpersonalens erfarenheter och upplevelser av stödet.

Några av de viktigaste slutsatserna Skolinspektionen lyfter fram är att studiehandledningen inte är anpassad till enskilda elevers behov, i meningen att den inte är anpassad till alla elevers språk- och ämneskunskaper. Bristande uppföljning och tröghet i det praktiska arbetet, som gör att stödets utformning inte anpassas till elevens progression eller till högre grad av utmaningar är huvudsakliga förklaringar. I rapporten tas upp fallet med en elev som fick studiehandledning i slöjd, trots att eleven inte ansåg sig behöva det, men inte i de naturorienterande ämnena som eleven hade önskat. En annan slutsats, som utredningen också har uppmärksammat i de ovan presenterade utvärderingarna, är otillräcklig samverkan mellan studiehandledare och ämneslärare. För det tredje, påpekar Skolinspektionen, behöver skolledningen i betydligt högre grad tillgodose behovet av kompetensutveckling inom området, både för studiehandledarna själva och för ämneslärarna. För det fjärde, behöver studiehandledarnas uppdrag förtydligas i skolorna, anser Skolinspektionen. Skillnaden mellan tolkning och översättning, å ena sidan, och det pedagogiska uppdraget samt mellan studiehandledning och modersmålsundervisning är inte klar för alla. Avslutningsvis, påpekar Skolinspektionen att fler huvudmän bör ta ansvar för helheten i form av tillhandahållandet av

²⁶ Larsson och Persson 2018, s. 17.

²⁷ Skolinspektionen 2017.

organisatoriska förutsättningar och kompetensutveckling för att stödformen ska kunna implementeras på ett ändamålsenligt sätt.

Samtliga slutsatser har mer eller mindre också bekräftats i den begränsade forskning som finns inom området och som utredningen tidigare redovisat i betänkandet. Skolinspektionens slutsats är att ”studiehandledningen på modersmålet är viktig och uppskattas av eleverna, även om den inte alltid utgör ett optimalt stöd. Både studiehandledare och elever menar att studiehandledning på modersmålet kan göra det möjligt för eleverna att nå sina mål och ett högre betyg. Skolinspektion ser i den här granskningen, liksom i tidigare granskningar att det finns många hinder som gör att studiehandledning inte fungerar optimalt.”²⁸

Gällande studiehandledningens betydelse för elevernas lärande, finns i Skolinspektionens rapport en rad exempel på det positiva sambandet. Alla exempel handlar uteslutande om skolaktörernas subjektiva upplevelser. Det sägs till exempel att ”eleverna är positiva till den studiehandledning på modersmålet som de har tillgång till. ’När vi får hjälp på vårt modersmål så förstår vi ämnena på vårt språk’, uttrycker en elev. Samtliga elever som vi har mött i granskningen menar att studiehandledningen innebär ett stöd i deras kunskapsutveckling då den innebär en möjlighet för eleverna att följa klassens ordinarie undervisning och utveckla de kunskaper den syftar till. Många elever uttrycker att det är svårt att förstå vad läraren pratar om vid undervisningstillfället om inte studiehandledaren är där. Studiehandledarens närvaro i klassrummet är således avgörande för många elevers möjligheter att följa undervisningen.”²⁹ Även ämneslärare och studiehandledare uppger att de ser positiv utveckling i elevernas lärande tack vare studiehandledningen.

²⁸ Skolinspektionen 2017, s. 23.

²⁹ Ibid., s. 11.

9.2.5 Utredningens slutsats om studiehandledning och studieresultat

Utredningens specifika uppdrag är att analysera och bedöma om och hur studiehandledning på modersmålet förbättrar elevernas studieresultat, bl.a. elevernas behörighet till gymnasieskolans nationella program. Ovan har utredningen resonerat kring uppdraget och konstaterat att det, såvitt utredningen erfar, aldrig har gjorts försök i Sverige att systematiskt undersöka sambandet mellan studiehandledningen och elevernas studieresultat. Det förefaller inte heller vara möjligt att med tillräcklig statistisk precision utifrån befintliga underlag göra en sådan bedömning.

Utredningen har i betänkandet vid ett flertal tillfällen betecknat studiehandledning på modersmålet som en av de viktigaste pedagogiska interventionerna för nyanlända elever.³⁰ Mot bakgrund av de utvärderingar som presenterats ovan och utredningens studiebesök i och intervjuer med kommunala och fristående skolors företrädare är utredningens ställningstagande att denna bedömning står sig. Det finns inget annat stöd i skolan som på samma sätt direkt adresserar de nyanlända elevernas största utmaning, nämligen avsaknad av kunskaper i svenska språket och därigenom möjligheter att inte bara följa undervisningen och uppnå kunskapskraven, utan även ta del av övriga stödresurser som skolan kan och ska erbjuda.³¹

Utredningens iakttagelse från studiebesöken och intervjuerna är att i stort sett samtliga skolaktörer upplever studiehandledningen som ett väsentligt bidrag till elevernas kunskapsutveckling. Ingen kunde dock backa upp upplevelsen med några statistiska underlag, som påvisar sambandet mellan studiehandledning, kunskapsutveckling och studieresultat. Nyttan av studiehandledningen för elevernas studieresultat har inte ifrågasatts av någon. Tvärtom, de flesta efterlyste mer tid och mer forskning om de bästa metoderna för att anordna stödåtgärden. De intervjuade rektorernas perspektiv, som sammanfattade klass- och ämneslärarnas erfarenheter, var i synnerhet viktigt i detta avseende. Perspektivet var odelat positivt, för att klass- och ämneslärarna, enligt rektorernas utsagor, dagligen såg nytta med

³⁰ Som tidigare uppmärksammats finns också en del icke-nyanlända elever som får studiehandledning på modersmålet.

³¹ Givetvis är nyanlända elever en mycket heterogen grupp och vissa har andra svåra utmaningar än språket att handskas med.

studiehandledningen och såg progressionen hos elever som hade stödet.

Av den anledningen bedömer utredningen att stödåtgärden studiehandledning på modersmålet verkar ha hittat sin rättmätiga plats och fått bred acceptans i skolans värld. Dess existensberättigande ifrågasätts inte och, såvitt utredningen erfar, pågår ingen diskussion i de skolformer utredningen har besökt om detta är något ”vi verkligen ska satsa på”. Dock framfördes kritik i vissa fall mot vilken utbildning och yrkeskompetens studiehandledarna hade, men kritiken var mer riktad mot avsaknad av tydliga befattningsbeskrivningar och kompetensutvecklingsvägarna, än mot stödet i sig. De upplevda problemen ligger vidare mer på strukturell nivå: inga eller för få studiehandledare, yrkeskompetensen kan höjas betänkligt, för få resurser, för få timmar och osäkerhet om hur stödet mest effektivt ska anordnas.

I jämförelsen med modersmålsundervisningen noterar utredningen viss skillnad. Det finns tendenser bland rektorer och skolchefer, vilka i sin tur åtminstone till vissa delar speglar klass- och ämneslärares perspektiv, till försiktigt och implicit ifrågasättande av modersmålsämnets nytta för kunskapsutvecklingen och studieresultaten. Utredningen anser att skillnaden främst bottnar i att klass- och ämneslärarna har direkt kontakt med studiehandledarna och kan efter studiehandledningen observera att elevens förmåga att ”hänga med” ökar. Enkelt uttryckt ligger förklaringen till stödets acceptans i att klass- och ämneslärarna upplever att studiehandledningen underlättar deras arbete också.

En annan delförklaring till skolaktörernas positiva upplevelser av stödformen är att studiehandledarna inte bara förklarar ämnesord och ämnesinnehåll på elevernas modersmål. De agerar ofta som allmänt stöd som hjälper eleverna med studietekniken och med att förbereda eleverna för muntliga redovisningar och skriftliga prov. I den bemärkelsen blir deras roll mycket bredare och närmar sig vad som skulle kunna karaktäriseras som studiecoach. I betänkandets kapitel 7 redovisade utredningen uppgifterna om att även elever födda i Sverige i relativt stor utsträckning ingår i gruppen som får studiehandledning. Eftersom det råder en brist på studiehandledare, understryker utredningen ännu en gång att andra personalkategorier i första hand bör ta ansvar för att stötta dessa elever och att studiehandledarnas främsta fokus ska vara nyanlända elever utan kunskaper i svenska språket.

En komplikation i sammanhanget, som det måste tas hänsyn till när effekterna ska analyseras och bedömas, är att studiehandledning har kommit att beteckna vitt skilda verksamheter i skolor. Från översättning av textstycken till det som ovan kallades för studiecoacher som också arbetar med elevernas studieteknik. Stödåtgärden ska visserligen utgå från elevens individuella förutsättningar och behov och eftersom dessa skiljer sig åt mellan eleverna, blir kanske förekomsten av variationerna ändå inte så konstig. Men som utvärderingarna ovan visar, präglas stödåtgärdens implementering av några avgörande svagheter som sätter tesen om olika elever – olika typer av stöd, ur spel. Avsaknad av uppföljningar, kontinuerliga anpassningar och samverkan mellan klass- och ämneslärarna och studiehandledarna samt bristande resurser, satsningar på studiehandledarnas kompetensutveckling och bristande förståelse inom lärarlaget för vad stödformen avser och är till för, är omständigheter som dikterar hur och med vilken kvalitet stödåtgärden omsätts i praktiken. Inte primärt elevernas behov.

Utredningens samlade bedömning är att studiehandledningen är ett viktigt bidrag till elevernas lärande och i förlängningen till deras studieresultat. Men på grund av organisatoriska svårigheter utnyttjas inte stödets kapacitet fullt ut.

10 Utredningens förslag, bedömningar och rekommendationer

Utredningens huvudsakliga uppdrag är att kartlägga behovet av åtgärder när det gäller undervisningen i modersmål och studiehandledningen på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer. I betänkandets åtta föregående kapitel har utredningen, med utgångspunkt i direktivet, bland annat:

- kartlagt tillgången till, organisationen av samt deltagandet i modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer och analyserat vilka faktorer som eventuellt påverkar detta
- analyserat och bedömt om och hur studier i ämnet modersmål, mer än alternativa insatser, respektive studiehandledning på modersmål, förbättrar elevernas studieresultat, bl.a. elevernas behörighet till gymnasieskolans nationella program

Dessutom har utredningen, också med utgångspunkt i direktivet, tagit del av och redovisat en del relevant nationell och internationell forskning, kartlagt såväl flickors som pojkars deltagande, i vilken utsträckning eleverna påbörjar och fullföljer studierna och analyserat och bedömt vilka konsekvenser en minskning av undervisningstiden i elevens val kan få för måluppfyllelsen i ämnet modersmål. Vidare har utredningen, som en del av uppdraget att se över hur undervisningens kvalitet skulle kunna öka, kartlagt modersmållärarnas och studiehandledarnas struktur och beskrivit möjliga kompetensutvecklingsvägar för båda yrkesgrupperna.

Mot bakgrund av det som hittills har framkommit i betänkandet lämnar utredningen i detta kapitel en rad förslag, bedömningar och

rekommendationer. Utredningen ska enligt direktivet beakta förslagen i betänkandet Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasiet¹ samt andra för frågan relevanta utredningar. Det finns förslag som tidigare utredningar har lämnat och som denna utredning menar bör genomföras. I vissa fall lämnar utredningen förslag som justerats i förhållande till de som lämnats tidigare.

Utredningen ska enligt direktivet kartlägga och analysera undervisningen i modersmål och studiehandledningen på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer. Utredningen är oförhindrad att även analysera och lämna förslag som kan vara relevanta för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Utredningen har på grund av begränsad tid och resurser valt att inte närmare analysera och kartlägga behovet av åtgärder i dessa skolformer. De förslag, bedömningar och rekommendationer som utredningen lämnar i detta kapitel avser därför, om inget annat anges, grundskolan och motsvarande skolformer.

Kapitlet består av fyra huvudsakliga områden:

- Förslag och bedömningar om modersmålsundervisning
- Förslag och bedömningar om studiehandledning på modersmålet
- Bedömningar om att utveckla fjärrundervisningen i modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål
- Rekommendationer om att stärka och utveckla lärarförsörjningen i ämnet modersmål.

Sammantaget syftar dessa förslag, bedömningar och rekommendationer till att utveckla modersmålsundervisningen och öka deltagandegraden i densamma, samt förstärka nyanlända elevers rätt till studiehandledning på modersmål. Utredningen bedömer att dessa åtgärder i förlängningen kommer att leda till förbättrade studieresultat.

Utredningen vill innan dessa redovisas ändå påpeka att skolförfattningarna endast kan reglera formella kriterier som styr rätten till undervisningen och stödåtgärden. För att öka kvaliteten på undervisningen och studiehandledningen krävs även insatser på huvudmannanivå. Därför är arbetet på huvudmanna- och skolledningsnivå med att se över hur modersmålsämnet, dess lärare och elever behandlas i skolan en integrerad del av alla reformer. Inställningen och attityder kan inte beordras fram, men de kan odlas fram genom tydliga

¹ SOU 2017:54.

uppdrag, omfördelning av resurser, kontinuerliga fortbildningar, interna diskussioner och kollektivt lärande. Huvudmannens och skolans inställning till ämnet modersmål och modersmåslärarnas arbets- och anställningsvillkor utgör enligt utredningens bedömning en kraftfull faktor som påverkar elevernas möjligheter till att delta i undervisningen överhuvudtaget.

På samma sätt rekommenderar utredningen huvudmän och rektorer att se över de organisatoriska förutsättningarna för studiehandledningen på modersmålet, kontinuerligt följa upp och utvärdera och se till att verksamheten håller god kvalitet. Eftersom studiehandledningen har vunnit bred acceptans i skolan och det finns positiva erfarenheter av dess effekter, borde inte detta vara särdeles dyrt eller komplicerat.

10.1 Förslag och bedömningar om modersmålsundervisning

10.1.1 Ämnet modersmål ska regleras i timplanerna

Utredningens förslag: Den minsta garanterade undervisningstiden för ämnet modersmål ska regleras i timplanerna för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

Den minsta garanterade undervisningstiden för ämnet modersmål ska vara 324 timmar i grundskolan och grundsärskolan och ska fördelas jämnt över de tre stadierna.

Den minsta garanterade undervisningstiden för ämnet modersmål ska vara 360 timmar i specialskolan och ska fördelas så att 144 timmar förläggs till lågstadiet och 108 timmar till mellanstadiet och högstadiet vardera.

Den minsta garanterade undervisningstiden för ämnet modersmål ska vara 216 timmar i sameskolan och ska fördelas jämnt över de två stadierna.

Det ska inte vara möjligt att anordna undervisning i ämnet modersmål som språkval i grundskolan och specialskolan, som elevens val, inom ramen för skolans val, eller utanför den garanterade undervisningstiden.

Som en konsekvens av förslaget upphävs huvudmannens begränsning i skyldigheten att erbjuda undervisningen i ämnet sammanlagt högst sju läsår under elevens skoltid.

Utredningens bedömning: Regeringen bör överväga att reglera en rätt till modersmålsundervisning i förskoleklassen.

Modersmålsundervisningen får enligt skolförordningen anordnas som språkval i grundskolan och specialskolan, som elevens val, inom ramen för skolans val, eller utanför den garanterade undervisningstiden.² Som utredningen redogör för i bl.a. kapitel 3 anordnas modersmålsundervisningen oftast utanför den garanterade undervisningstiden, vilket inte sällan innebär att den anordnas efter, och ibland långt efter, skoldagens slut.

I forskningen som utredningen tagit del av samt i de samtal utredningen har haft med lärare, rektorer, företrädare för huvudmän, föräldrar och olika organisationer återkommer ofta samma slutsats: en av de orsaker som starkast påverkar elevernas vilja att delta, ämnets status och även likvärdigheten är att undervisningen anordnas utanför den garanterade undervisningstiden. De direkta konsekvenserna av detta är uppenbara. En undervisning som läggs efter skoldagens slut innebär trötta elever och konkurrerande fritidsaktiviteter. De indirekta konsekvenserna är att ämnet upplevs ligga utanför skolans egentliga verksamhet och därmed uppfattas som mindre viktigt.

I skollagen anges att utbildningen inom varje skolform och inom fritidshemmet ska vara likvärdig, oavsett var i landet den anordnas.³ I Läroplanen för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet förtydligas att en likvärdig utbildning inte innebär att undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser ska fördelas lika, men väl att normerna för likvärdigheten anges genom de nationella målen.⁴

Att ämnet modersmål inte regleras i timplanerna innebär att omfattningen av undervisningen varierar från skola till skola och det blir upp till huvudmannens eller rektorns bedömning i vilken omfattning undervisningen ska erbjudas. Detta är problematiskt, då eleverna undervisas enligt samma kursplan och får betyg enligt samma kriterier, samtidigt som utbildningens omfattning varierar. Utredningen

² 5 kap. 8 § skolförordningen.

³ 1 kap. 9 § skollagen.

⁴ Förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

bedömer att skillnader i huvudmäns och rektorers bedömning, prioritering och resurstillgång riskerar att sätta likvärdigheten ur spel när det gäller ämnet modersmål.

Skolverket har påtalat behovet av en reglering av undervisningstiden för ämnet modersmål, senast i myndighetens redovisning av uppdraget att ta fram förslag till stadiindelad timplan för grundskolan. Myndigheten påpekar att:

I och med en ökad styrning av hur undervisningstiden fördelas per ämne och stadium i grundskolan blir det än mer aktuellt att ifrågasätta varför ett ämne inte ska beröras av den grundläggande styrning som en reglerad undervisningstid innebär. Frågeställningen har också aktualiserats i och med att Skolverket fått i uppdrag att utarbeta förslag till kursplaner och kunskapskrav för de nationella minoritetsspråken. Det arbetet försvåras av att det saknas regleringar gällande undervisningstiden. Skolverket vill påtala vikten av likvärdighet för samtliga ämnen och föreslår därför en reglering av den minsta garanterade undervisningstiden i modersmålsämnet.⁵

Utredningens bedömning är att om undervisningen i ämnet modersmål ska ges de bästa förutsättningarna behöver ämnet ingå som ett naturligt inslag i skoldagen. Ett sätt att uppnå detta syfte är att ämnet regleras i den nationella timplanen för respektive skolform. Undervisningen i ämnet modersmål kommer inte att inverka på undervisningen i andra ämnen och planeringen av undervisningen kommer fortsatt att behöva förhålla sig till annan undervisning vid schemaläggningen. Rektorer kommer däremot i schemaläggningen behöva förhålla sig till att modersmålsundervisningen behöver anordnas så att eleverna så långt som möjligt får sammanhållna skoldagar.⁶

Förslaget fyller två syften: det ena är att ämnet organisatoriskt knyts närmare den övriga undervisningen genom att det behöver organiseras under skoldagen och det andra är att elevernas rätt till en viss undervisningstid garanteras nationellt. Genom utredningens förslag, att reglera en minsta garanterad undervisningstid i ämnet modersmål, tillförsäkras de elever som deltar i undervisningen förutsättningar för en likvärdig utbildning.

⁵ Skolverket 2014, s. 15.

⁶ Jfr 3 kap. 4 § skolförordningen.

Det antagande om minsta undervisningstid som ligger till grund för kunskapskraven i ämnet modersmål är 160–200 timmar i årskurs 1–6 och 80–120 timmar i årskurs 7–9, vilket i sin tur bygger på antagandet att eleverna får 60 minuters undervisningstid per vecka.⁷

För att elever ska ges en likvärdig möjlighet att uppnå de fastställda kunskapskraven bör därför den garanterade undervisningstiden motsvara en timmes undervisning i veckan. Läsåret ska ha minst 178 skoldagar.⁸ Utredningen gör mot denna bakgrund bedömningen att en timmes undervisning i veckan motsvarar 36 timmars undervisning per år. Utredningen föreslår därför en minsta garanterad undervisningstid om 324 timmar för grundskolan och grundsärskolan. För specialskolan, som har tio årskurser, föreslås den minsta garanterade undervisningstiden vara 360 timmar. För sameskolan, som har sex årskurser, föreslås den minsta garanterade undervisningstiden i ämnet modersmål vara 216 timmar. För tydlighetens skull bör det påpekas att förslaget om att reglera en minsta garanterad undervisningstid i ämnet modersmål i sameskolan avser modersmålsundervisning inom ramen för ämnet modersmål och inte modersmålsundervisning i samiska, som i sameskolan ges inom ramen för ämnet samiska.

Genom att ämnet modersmål regleras i de nationella timplanerna upphör möjligheten att anordna undervisningen som språkval i grundskolan och specialskolan, som elevens val, inom ramen för skolans val, eller utanför den garanterade undervisningstiden. Syftet med timplaner är att reglera minsta antal garanterade undervisningstimmar som eleven ska få i ett visst ämne under respektive stadie. Är då undervisningstiden i modersmål reglerad i nämnda timplaner ska inte undervisningen i detta ämne anordnas inom ramen för språkval, elevens val eller skolans val, annat än om rektor därigenom vill anordna ytterligare modersmålsundervisning i elevens val som syftar till att fördjupa och bredda elevens kunskaper i ämnet modersmål, eller om en skola, genom en särskild profilering mot modersmålsämnet, vill kunna erbjuda elever mer undervisning i ämnet modersmål än vad timplanerna garanterar.

Enligt nuvarande reglering är huvudmannen endast skyldig att erbjuda modersmålsundervisning sammanlagt högst sju läsår under

⁷ Skolverket 2009.

⁸ 3 kap. 2§ skolförordningen.

elevens skoltid om eleven ges modersmålsundervisningen utanför den garanterade undervisningstiden.⁹ Denna möjlighet för huvudmannen att begränsa elevernas deltagande i undervisningen nyttjas såvitt utredningen erfar endast i ett fåtal kommuner.¹⁰ Med utredningens förslag om att ämnet modersmål ska regleras i timplanerna blir det att det inte längre möjligt för huvudmannen att anordna undervisningen utanför den garanterade undervisningstiden. Som en konsekvens av utredningens förslag kommer därför den begränsning som regleras i skolförordningen att upphävas.

Förslaget om att reglera ämnet modersmål i timplanerna för grundskolan och motsvarande skolformer får som konsekvens att huvudmannens begränsning i skyldigheten att erbjuda undervisning i sju läsår även påverkar motsvarande reglering i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.¹¹ Den begränsning som regleras i gymnasieförordningen kommer därför att upphävas.

Forskning pekar på att den viktigaste faktorn för fortsatt språkinläring är att grundlägga kunskaperna tidigt.¹² Elevdeltagandet i modersmålsundervisningen är också högst i de lägre årskurserna.¹³ I de allra flesta kommuner som utredningen har besökt erbjuds elever modersmålsundervisning i förskoleklassen och framför allt lärarna påpekar vikten av att undervisning sker redan från förskoleklass. Utredningens direktiv är begränsat till grundskolan och motsvarande skolformer och lämnar därför frågan om åtgärder avseende förskoleklassen därhän. Utredningen anser dock att regeringen bör överväga att tydligare reglera rätten till modersmålsundervisning i förskoleklassen.

⁹ 5 kap. 11 § skolförordningen.

¹⁰ Se kapitel 6 i betänkandet.

¹¹ 4 kap. 18 § gymnasieförordningen.

¹² Se kapitel 4 i betänkandet.

¹³ Se kapitel 6 och 8 i betänkandet.

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

Utredningens förslag: Begränsningen i huvudmannens skyldighet att erbjuda modersmålsundervisning sammanlagt högst sju läsår under elevens skoltid om eleven ges modersmålsundervisningen utanför den garanterade undervisningstiden respektive som utökat program ska under alla förhållanden upphävas.

Genom förslaget blir huvudmannen skyldig att, om övriga förutsättningar är uppfyllda, erbjuda undervisningen i ämnet modersmål under hela elevens skoltid.

Om en elev ges modersmålsundervisning utanför den garanterade undervisningstiden är huvudmannen skyldig att erbjuda eleven sådan undervisning sammanlagt högst sju läsår under elevens skoltid. Begränsningen gäller inte nationella minoritetsspråk eller ett nordiskt språk och elever ska erbjudas modersmålsundervisning under längre tid, om eleven har ett särskilt behov av sådan undervisning.¹⁴

Utredningen föreslår i föregående avsnitt att ämnet modersmål ska regleras i de nationella timplanerna för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Som en konsekvens av att ämnet regleras i timplanerna upphör begränsningen om att erbjuda undervisning i ämnet modersmål i endast sju läsår.

Utredningen anser att det är av stor vikt att huvudmännens möjlighet att begränsa undervisningen i ämnet i sju läsår tas bort, även om regeringen väljer att inte gå vidare med förslaget om att reglera ämnet modersmål i timplanerna.

Utredningen anser att regeln om att huvudmannen kan begränsa modersmålsundervisningen till sju läsår begränsar elevens möjligheter att få sammanhållen utbildning i ämnet modersmål under sin skoltid. Därmed riskerar regeln att få negativa konsekvenser för elevernas lärande, flerspråkighet och studieresultat. Dessutom ställer regeln familjer, hos de huvudmän som tillämpar den, inför svårbegripliga överväganden om när eleverna ska börja och när de ska avsluta sitt deltagande i undervisningen.

¹⁴ 5 kap. 11 § skolförordningen.

Begränsningen omfattar sju läsår under elevens *skoltid*, vilket innebär att den inte är begränsad till grundskolan och motsvarande skolformer, de sju läsåren sträcker sig även över gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen tas bort för såväl grundskolan och motsvarande skolformer som för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

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

Utredningens förslag: Bestämmelsen om att en huvudman är skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett språk endast om minst fem elever som ska erbjudas modersmålsundervisning i språket önskar sådan undervisning, ska tas bort för grundskolan, grundsärskolan, sameskolan och specialskolan.

Utredningens bedömning: Bestämmelsen om att det ska finnas en lämplig lärare för att huvudmannen ska vara skyldig att anordna undervisningen i ämnet modersmål, ska vara kvar.

En förutsättning för att huvudmän ska vara skyldiga att anordna modersmålsundervisning är att minst fem elever som ska erbjudas modersmålsundervisning i språket önskar sådan undervisning och att det finns en lämplig lärare.¹⁵ Inget hindrar huvudmän att anordna undervisningen även om färre elever än så önskar undervisningen. Från utredningens samtal med representanter för olika huvudmän framkommer dock en bild av att detta sker ytterst sällan. Snarare förefaller begränsningen om minst fem elever ha kommit att utgöra en magisk gräns för när huvudmän börjar söka efter en lärare för att undervisa i ett språk. Även forskningen visar på att kommunerna tolkar villkoret om minst fem elever som tvingande, trots att förordningstexten inte anger att kommunerna *inte får* anordna undervisning även vid färre antal elever.¹⁶

¹⁵ 5 kap. 10 § skolförordningen. Kravet på minst fem elever gäller dock inte för nationella minoritetsspråk.

¹⁶ Språkrådet 2014.

Det ska tilläggas att den aktuella regeln inte säger någonting om det minsta antalet elever som måste ingå i en undervisningsgrupp. Utredningens erfarenhet är att det inte är ovanligt att elever undervisas individuellt eller i grupper om två–tre elever, så länge det totala antalet elever som är berättigade till modersmålsundervisning i det aktuella språket i huvudmannens organisation är eller överstiger fem elever.

Regeln får som konsekvens att elever vid en skolenhet som tillhör en stor huvudman i större utsträckning får tillgång till undervisning än elever vid en skolenhet som tillhör en huvudman med färre elever. Begränsningen innebär även att de elever som, i deltagarhänseende, har mindre modersmål inte får tillgång till den modersmålsundervisning som elever med större språk får. Regeln innebär vidare att en elev kan bli av med sin pågående modersmålsundervisning om undervisningsgruppen understiger fem elever på grund av att andra elever väljer att avsluta sina studier eller att elevgruppen av andra orsaker understiger fem elever.

Begränsningen om fem elevers deltagande innebär sammanfattningsvis att möjligheten att delta i undervisningen blir starkt beroende av faktorer som var eleven är bosatt, hur många elever och med vilka språk som modersmål som finns i huvudmannens organisation samt vilken motivation dessa andra elever har att delta i undervisningen. Eftersom regeln har en betydande inskränkande effekt på elevers möjlighet att delta i modersmålsundervisning menar utredningen att den bör tas bort.

Enligt gällande reglering är huvudmannen skyldig att anordna undervisning endast om det finns en lämplig lärare. Utredningen menar att denna bestämmelse ska behållas. Att kravet på en lämplig lärare kvarstår innebär förvisso att alla elever som önskar det inte kommer att erbjudas undervisningen. Det är dock av central betydelse att den undervisning som erbjuds är av god kvalitet. Det är därför rimligt att huvudmannen endast är skyldig att anordna undervisning om det finns en lämplig lärare.

Med den föreslagna ändringen inträder huvudmannens skyldighet att påbörja arbetet med att hitta en lämplig lärare redan när en elev önskar sådan undervisning. Genom att skyldigheten att söka efter en lämplig lärare initieras redan i samband att en elev begär undervisning i ämnet kommer, enligt utredningens bedömning, tillgången till undervisningen i ämnet modersmål att öka för de elever

som önskar sådan undervisning. Det innebär även att elever får en mer likvärdig tillgång till undervisning i ämnet modersmål. Utredningen bedömer att regeländringen kommer att ge incitament till huvudmän att tillmötesgå elevernas önskemål om modersmålsundervisning, oavsett hur många elever med ett visst modersmål det råkar vara hos en viss huvudman.

10.1.4 Rätt till undervisning i ämnet modersmål för de elever som kommer till Sverige utan vårdnadshavare

För att en elev ska vara berättigad till modersmålsundervisning krävs bl.a. att språket är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet.¹⁷ De asylsökande barn och ungdomar som kommer till Sverige utan vårdnadshavare, s.k. ensamkommande barn, placeras vanligtvis i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende (HVB) där det dagliga umgängesspråket sällan är modersmålet. Det innebär i praktiken att dessa barn eller ungdomar inte uppfyller de formella kraven för att vara berättigade till modersmålsundervisning.

Det kan härvid konstateras att adoptivbarn är berättigade till modersmålsundervisning trots att modersmålet inte är elevens dagliga umgängesspråk. Utredningen om elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser konstaterar i betänkandet Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet¹⁸ att det saknas skäl till att göra skillnad mellan elever som är adopterade och därför inte talar modersmålet i hemmet och elever som kommer till Sverige utan vårdnadshavare och av den anledningen inte talar modersmålet i hemmet. Den utredningen föreslår därför att ensamkommande elever i grundskolan och motsvarande skolformer samt i gymnasie- och gymnasiesärskolan ska ha rätt till modersmålsundervisning, även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet.

Utredningen kan konstatera att hos samtliga huvudmän som utredningen besökt råder principen att ensamkommande barn och ungdomar erbjuds modersmålsundervisning trots den formella begränsningen. Utredningens uppfattning är dock att detta bör regleras på så sätt som föreslås i betänkandet Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasieskolan så att denna rättighet inte går att förhandla bort.

¹⁷ 10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 § och 13 kap. 7 § skollagen.

¹⁸ SOU 2017:54.

10.1.5 Elever ska kunna få modersmålsundervisning i mer än ett språk

Utredningens förslag Undervisning i ämnet modersmål ska få omfatta mer än ett språk för en elev.

Utredningens bedömning: Regeringen bör överväga att detta även ska gälla för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Modersmålsundervisning får enligt skolförordningen 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.¹⁹

Denna begränsning i rätten till modersmålsundervisning tar inte hänsyn till den ökade mångfald som präglar dagens samhälle, där allt fler barn växer upp i familjer som har fler än ett modersmål. Begränsningen kan ha konsekvenser för hur föräldrar förhåller sig till sina olika språk i samband med ansökan om att delta i modersmålsundervisning.²⁰ Ställda inför situationen väljer föräldrar att låta deras barn få undervisning i det modersmål som anses ha ett högre värde i Sverige och internationellt och förknippas med större möjligheter till social och ekonomisk mobilitet i det omgivande samhället.²¹ Utredningen har i samtal med rektorer och representanter för huvudmän hört vittnesmål om föräldrar som satta i denna situation väljer att låta eleven delta i modersmålsundervisning i exempelvis engelska i stället för hindi. Liknande iakttagelser förmedlas i den forskning som utredningen tagit del av.

Utredningen vänder sig mot att föräldrar ska behöva rangordna vilket modersmål som har störst ”värde” för sina barn och menar att skolförfattningarna inte ska begränsa elevers rätt att få undervisning i det eller de språk som eleven har som modersmål.

Utredningen bedömer att regeln om att modersmålsundervisningen inte får omfatta mer än ett språk i onödan begränsar elevernas ambitioner att genom strukturerad undervisning vidareutveckla sin

¹⁹ 5 kap. 9 § skolförordningen.

²⁰ Se till exempel Avery 2017.

²¹ Mazur-Andersson 2018, Salö et al. 2018, Reath Warren 2017, 2019 under utgivning.

flerspråkighet. I synnerhet om huvudmannen redan erbjuder undervisningen i elevens båda språk. Utredningen föreslår därför att denna begränsning ska tas bort.

För de elever som deltar i modersmålsundervisning i mer än ett språk ska undervisningen i varje språk ske enligt den minsta garanterade undervisningstiden som utredningen föreslår ska regleras i timplanerna för respektive skolform. Det innebär att dessa elevers totala undervisningstid utökas med en timme i veckan per språk de deltar i modersmålsundervisning i. Vid de skolor där modersmålsundervisningen i samtliga språk sker vid samma tillfälle kommer elever fortsättningsvis att behöva välja vilket språk de vill ha modersmålsundervisning i. Utredningen anser dock att en möjlighet att delta i modersmålsundervisning i mer än ett språk inte ska uteslutas genom skolförfattningarna, utan att detta ska bli en fråga för den enskilda skolan, vårdnadshavarna och eleverna att hantera.

10.1.6 Ämnet modersmål ska fortsatt vara ett frivilligt ämne

Utredningens bedömning: Ämnet modersmål ska även fortsättningsvis vara ett frivilligt ämne i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

Har eleven påbörjat studier i ämnet modersmål råder skolplikt under det pågående läsåret på samma sätt som för övriga skolämnen.

Deltagandet i modersmålsundervisning är frivilligt och eleverna kan efter godkänd ansökan påbörja studier i ämnet när som helst. Vissa huvudmän väljer att låta elever göra språkprov om de vill påbörja undervisningen i de senare årskurserna. I vissa kommuner måste vårdnadshavare ansöka om modersmålsundervisning på nytt inför varje läsår och i andra löper det på tills familjerna aktivt avsäger sig platsen. Utredningens uppfattning är att det formella systemet med anmälningar och avanmälningar i stort sett fungerar väl i samtliga besökta kommuner och hos enskilda huvudmän.

En elev kan när som helst avbryta sitt deltagande i ämnet, även under pågående läsår, utan några egentliga konsekvenser. I vissa kommuner finns det t.ex. regler om att elever som utan giltigt skäl inte kommer till undervisningen efter ett visst antal gånger skrivs

ut per automatik. Möjligheten att lämna ämnet när som helst förstärker intrycket om att det inte rör sig om ett "riktigt ämne", utan om något som sker vid sidan av. Ämnets låga status är en av de faktorer som påverkar elevernas deltagande och lärarnas arbetsvillkor. Om elever bestämmer sig för att lämna undervisningen med hänvisning till den låga kvaliteten, snarare än att bristerna i kvaliteten uppmärksammas, är det en förlust för den enskilde, skolan och samhället. Risken är också stor att den låga undervisningsnivån förblir oupptäckt. Utredningens iakttagelser är att rektorer tenderar att agera först när ett problem med och omkring modersmålsundervisningen i ett språk uppstår. I regel reagerar de inte när en elev hoppar av, även om det förekommer att eleven och vårdnadshavarna får svara på några frågor om anledningen till avhoppet.

Utredningen anser att ämnets frivilliga karaktär bör kvarstå. Att göra ämnet obligatoriskt skulle i praktiken innebära att en utpekad andel av eleverna i den svenska skolan skulle vara tvingade till mer undervisning än övriga elever. Elever ska inte tvingas läsa ämnet mot sin vilja. De ska inte heller pådyvlas språk, identiteter och kulturer (viktiga aspekter av modersmålsundervisningens förväntade effekter) som de inte känner samhörighet med. En sådan reglering skulle dessutom leda till svåra gränsdragningar om vem som talar vilket språk hemma.

Dessa argument håller dock inte när frågan om avhopp från undervisningen diskuteras. Bevisligen har det funnits både motivation och behörighet när man bestämt sig för att ansöka och börjat delta i undervisningen. Men eftersom ämnet är och ska vara frivilligt (och ibland saknas i utbudet trots att vårdnadshavarna och eleverna vill ha det) anser utredningen att det vore kontraproduktivt att med ett obligatorium försöka hålla eleverna kvar i undervisningen under resten av deras utbildning om de själva inte vill. Ämnets hela konstruktion vilar på den enskildes motivation och aktiv användning av språket utanför skolan. Att aktivt välja bort det är i slutändan individens val, givetvis förutsatt att samhället har gjort ansträngningar att tillhandahålla undervisning av hög kvalitet och med god organisatorisk struktur.

Att elever under pågående läsår kan hoppa av skapar dock organisatoriska, praktiska och pedagogiska problem för skolor, huvudmän och de kvarvarande eleverna. Dessutom innebär avhoppet ökade kostnader. Eftersom undervisningsgrupperna kan vara små, finns det

risk att en elevs avhopp negativt inverkar på de kvarvarande elevernas pedagogiska och sociala miljö och ett avhopp ställer både kvarvarande elever och lärare inför dilemmat om hur undervisningen fortsättningsvis ska läggas upp.

Om en elev upplever att ämnet är svårt och på grund av den anledningen vill lämna undervisningen, bör rektorn överväga om eleven ska beredas stöd i form av extra anpassningar, på samma sätt som gäller för övriga ämnen i skolan. Utredningens erfarenhet är att den möjligheten är betydligt inskränkt i dag. För att ämnet modersmål ska vara pedagogiskt effektivt måste skolan i mycket högre utsträckning än i dag utgå från elevernas individuella förutsättningar och anpassa undervisningen därefter.

Genom att undervisningen i modersmål enligt utredningens förslag ska regleras i timplanerna blir undervisningen också obligatorisk för deltagande elever under det pågående läsåret. Har eleven ansökt och påbörjat studier i ämnet modersmål råder skolplikt under det pågående läsåret på samma sätt som för övriga skolämnen.

Utredningen bedömer att detta skapar mer ordning i systemet, gör det mer transparent och förtydligar huvudmannens och vårdnadshavarnas ansvar. Det förväntas också bidra till att höja ämnets status. Utredningen bedömer att detta inte på ett negativt sätt kommer att påverka vårdnadshavarnas och elevernas benägenhet att delta av rädsla för ett slags ”inläsning”. Tvärtom, ger det dem möjlighet att planera och aktivt förhålla sig till ämnet, dess betydelse och kvalitet inför varje nytt läsår. Samtidigt visar det att det rör sig om ett viktigt ämne som man inte när som helst kan lämna. Huvudmän, rektorer, skolor och lärare i ämnet modersmål får, å sin sida, bättre möjlighet att organisatoriskt och pedagogiskt planera för undervisningen under ett läsår.

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

Utredningens förslag: Statens skolverk bör ges i uppdrag att ta fram ett ramverk för hur bedömningen av en elevs grundläggande kunskaper i ett modersmål kan göras.

En förutsättning för att en elev ska vara berättigad till modersmålsundervisning är bl.a. att eleven har grundläggande kunskaper i det aktuella språket.²² Elever berättigade till modersmålsundervisning i något av de fem nationella minoritetsspråken är undantagna detta krav.

Vad som utgör grundläggande kunskaper är inte definierat och det saknas nationella riktlinjer för hur bedömningen ska göras. Frågan har kritiskt diskuterats i forskningen och tagits upp under utredningens studiebesök och samråd med myndigheter. Det har framkommit att vissa huvudmän har egna bedömningsmallar, hos andra huvudmän prövar modersmålsläraren elevens kunskaper innan han eller hon påbörjar undervisningen. Hos de allra flesta huvudmän råder principen att den första bedömningen av elevens kunskaper i språket sker först när eleven har påbörjat undervisningen. Där den principen råder är det först i samband med undervisningen som de elever som saknar grundläggande kunskaper i språket upptäcks. En huvudman kan dock inte i efterhand neka en elev att delta i undervisningen.²³

För att möjliggöra en rättvis och transparent bedömning föreslår utredningen att Skolverket ges i uppdrag att utarbeta ett underlag som kan användas vid bedömningen av elevers kunskaper i sitt modersmål. Bedömningsunderlaget bör så långt som möjligt ta hänsyn till varieteterna i olika språk. T.ex. kan Skolverket i vissa fall ta fram separata bedömningsunderlag som avser språk med särskilda förutsättningar.

10.1.8 Förstärkt rätt till modersmålsundervisning i teckenspråk

Det svenska teckenspråket är inte ett minoritetsspråk men har en stark rättslig ställning och likställs i språklagen i vissa hänseenden med de nationella minoritetsspråken.²⁴ Språklagen är dock en ramlag, vilket innebär att den anger principer, generella mål och riktlinjer utan att reglera detaljer. I skolförfattningarna jämföras inte det svenska teckenspråket med de nationella minoritetsspråken. Detta innebär att elever som har teckenspråk som modersmål inte har samma rätt till modersmålsundervisning som de elever som tillhör

²² 10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 § och 13 kap. 7 § skollagen.

²³ Skolinspektionen 2016.

²⁴ 4–5 samt 14–15 §§ språklagen.

en nationell minoritet. Elever som tillhör en av de nationella minoriteterna behöver t.ex. inte ha en förälder som har språket som modersmål och de behöver inte själva ha kunskaper i språket. Huvudmannens begränsningar i skyldigheten att anordna undervisningen gäller inte heller för modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk.

Elever med en vårdnadshavare som har teckenspråk som modersmål och som har grundläggande kunskaper i teckenspråk är berättigade till modersmålsundervisning under samma villkor som elever med andra modersmål. Utredningen har i samtal med representanter för huvudmän efterfrågat uppgifter om modersmålsundervisning i teckenspråk. Intrycket är att det verkar vara ovanligt att det erbjuds och orsaken till detta är främst att antalet berättigade elever är för få. Utredningen gör bedömningen att fler av dessa elever kommer att ges möjlighet att få delta i modersmålsundervisning i teckenspråk med anledning av de förslag som lämnas i betänkandet.

Det är endast i specialskolan som elever har rätt till undervisning i ämnet teckenspråk. De flesta elever som är döva eller har en hörselnedsättning går dock integrerat i vanliga klasser i grundskolan, medan ett fåtal går i särskilt anpassade lärmiljöer som hörselspar och hörselklasser.²⁵ För dessa elever kan teckenspråk erbjudas som alternativ till språkval, vilket dock bl.a. förutsätter att minst fem elever väljer språket, vilket kan vara svårt att uppnå.²⁶ Eftersom de allra flesta av dessa elever har hörande föräldrar, har de inte rätt till modersmålsundervisning i teckenspråk. De är således avskurna från tillgången till undervisning i både ämnet teckenspråk och modersmålsundervisning i teckenspråk, bara för att de går i en annan skolform än specialskolan och har hörande vårdnadshavare.

Utredningen anser att dessa elever drabbas hårt av den nuvarande regleringen. Detta gäller särskilt eftersom många döva och hörselskadade elever, till skillnad från vad som gäller för hörande elever med ett annat modersmål, kan sakna medicinska förutsättningar att lära sig ett talat språk.

Utredningen om kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar lämnade i slutbetänkandet Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för

²⁵ SOU 2016:46.

²⁶ 9 kap. 6–7 §§ skolförordningen.

elever med vissa funktionsnedsättningar²⁷ förslag som innebär att en elev som har behov av teckenspråk ska erbjudas undervisning i teckenspråk som modersmål eller språkval likvärdigt de nationella minoritetsspråken.

Utredningen ställer sig bakom detta förslag, som innebär att de elever som går integrerat i grundskolan, grundsärskolan eller sameskolan och som har ett behov av att lära sig teckenspråk, ska ges detta inom ramen för modersmålsämnet. Rätten till modersmålsundervisning ska då för dessa elever i princip gälla på samma villkor som för modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk.

10.2 Förslag och bedömningar om studiehandledning på modersmålet

10.2.1 Förstärkt rätt till studiehandledning på modersmål för nyanlända elever

Utredningens förslag: 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.

Utredningen om elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser lämnade i betänkandet Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet²⁸ förslag om en förstärkt rätt till studiehandledning på modersmål för nyanlända elever. Den förstärkta rätten till studiehandledning är numera reglerad i skollagen och innebär att nyanlända elever som har tagits emot inom skolväsendet i högstadiet i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövligt.

Förslaget motiverades bland annat med att utredningen gjorde bedömningen att studiehandledning på modersmålet utgör den absolut viktigaste insatsen för att förbättra nyanlända elevers kunskapsutveckling och öka måluppfyllelsen samtidigt som Skolinspektionens rapporter²⁹ visade flertalet brister i huvudmännens hantering

²⁷ SOU 2016:46.

²⁸ Ibid.

²⁹ Se till exempel Skolinspektionen 2017.

av stödåtgärden. Eftersom eleverna enligt dessa rapporter inte får studiehandledning i den omfattning som de har behov av gjordes bedömningen att rätten till studiehandledning för nyanlända elever som påbörjar sin skolgång sent i grundskolan och motsvarande skolformer bör förstärkas.

Utredningen, som tidigare i betänkandet har påtalat studiehandledningens gynnsamma effekter för framför allt nyanlända elevers kunskapsutveckling, instämmer i denna bedömning. Utredningen anser dock att denna förstärkta rätt till studiehandledning inte endast ska gälla för elever som tas emot i senare årskurser i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan. En nyanländ elev som tas emot i skolväsendet i årskurs 7–9 har enligt statistiken svårast förutsättningar att nå målen med utbildningen, de har helt enkelt kortare tid på sig att både lära sig svenska och tillgodogöra sig ämnesinnehållet. Dessutom krävs också en högre språklig nivå för att klara kunskapskraven i de högre årskurserna än i de lägre.³⁰

Inte desto mindre är stödåtgärden viktig även för elever som tas emot i de lägre årskurserna. Studiehandledningen möjliggör lärande och kunskapsutveckling på elevernas egna villkor, oavsett i vilket skolestadium de befinner sig. Att tidigt grundlägga förmågan att ta till sig ordinarie undervisning bäddar för goda studieresultat och stärker dessutom elevens självförtroende och det som i forskningen har kallats för positiv elevidentitet.³¹ Dessutom är det så att ju tidigare elevens förmåga att ta till sig ordinarie undervisning utvecklas desto snabbare kan de lämna förberedelseklassen och bli fullständigt inkluderade i ordinarie klasser.³²

Utredningen vänder sig härigenom mot invändningar att en förstärkt rätt till studiehandledning för eleverna i årskurs 1–6 skulle ”dränera” grundskolans högstadium och gymnasieskolans språkintroduktionsprogram på studiehandledare. Att ställa olika grupper nyanlända mot varandra när frågan om rätten till studiehandledning diskuteras bygger på felaktiga premisser. Frågan ägs av huvudmän i vilken utsträckning insatser och ansträngningar har gjorts för att skapa villkor för rekrytering och kompetensutveckling av studiehandledarna.

³⁰ SOU 2017:54.

³¹ Bouakaz och Bunar 2015.

³² Se Bunar 2015.

Utredningen vänder sig också mot invändningar att en förstärkt rätt till studiehandledning för eleverna i årskurs 1–6 behövs i mindre utsträckning för att dessa elever har lång tid på sig att både lära sig svenska och uppnå kunskapskrav i de olika ämnena. Principen om likvärdighet och stöd till elever som riskerar att inte nå upp till kunskapskraven gäller för alla elever oavsett i vilken skolform eller årskurs de befinner sig. Enligt skolförordningen har alla elever rätt till studiehandledning på modersmålet om de behöver det. Regleringen utesluter ingen grupp elever, oavsett i vilket land de är födda. Regleringen om förstärkt rätt till studiehandledning i grundskolans senare årskurser (om det inte är uppenbart obehövt) syftar till att uppmärksamma särskilda utmaningar och behov av studiehandledning som *nyanlända* elever har. Att utvidga den rätten till grundskolans låg- och mellanstadiet ligger helt i linje med detta resonemang.

Utredningen föreslår därför att den förstärkta rätten till studiehandledning på modersmålet ska gälla för en nyanländ elev som har tagits emot inom skolväsendet i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan och att sådan studiehandledning ska ges om det inte är uppenbart obehövt.

En annan viktig aspekt med den förstärkta rätten till studiehandledning på modersmålet är att eftersom åtgärden är en insats till stöd för nyanlända, behöver inte bestämmelserna om särskilt stöd tillämpas om elevens stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom studiehandledning på modersmålet.³³ När studiehandledning inte ges inom ramen för särskilt stöd så öppnar det upp för mer flexibla och kostnadseffektiva former såsom studiehandledning i grupp. Detta ska gälla även för de elever som omfattas av utredningens förslag.

10.2.2 Uppdrag till Skolverket om studiehandledning på modersmålet

Utredningens förslag: Statens skolverk bör ges i uppdrag att samordna och driva utvecklingen av studiehandledning på modersmålet.

³³ Prop. 2014/15:45.

Över 30 000 elever i grundskolan och motsvarande skolformer hade studiehandledning på modersmål läsåret 2017/18. Antalet har ökat de senaste åren och en större del av eleverna får stödet i ett år, vilket bland annat redogjorts för i betänkandets kapitel 7. De vanligaste födelseländerna för elever som får studiehandledning på modersmål är Syrien, Sverige och Somalia.

Skolförfattningarna är tydliga med att stödåtgärden utgår från bedömningen av elevens behov.³⁴ Utredningen har tidigare i betänkandets kapitel 7 argumenterat för att den nuvarande regleringen i huvudsak bör kvarstå med vissa tillägg (se föregående förslaget om förstärkt rätt till studiehandledning på modersmålet för nyanlända elever i grundskolans och motsvarande skolformernas årskurs 1–6).

Utredningens iakttagelser är att stödåtgärden, efter att under många år varit negligerad, håller på att vinna en bred acceptans i skolans vardag. Dock brottas den fortfarande med en rad praktiska utmaningar som riskerar att urholka dess intentioner och potential, omständigheter som genomgående tagits upp, beskrivits och analyserats i betänkandet. Det är också uppenbart att stödets omfattning och kvalitet varierar över landet. Turen eller slumpen att råka hamna i en skola som anordnar stödet med hög kvalitet ska inte få avgöra om en elev når upp till kunskapskraven.

Det saknas inte kunskaper om vilka faktorer som måste tillhandahållas för att studiehandledningen ska kunna organiseras med hög kvalitet. Skolverket har sammanställt de viktigaste rekommendationerna i stödmaterialet Studiehandledning på modersmålet – att stödja kunskapsutvecklingen hos flerspråkiga elever.³⁵ Liknande råd framkommer i de lokala utvärderingar, granskningsrapporter, andra utredningar och forskning som utredningen tagit del av. Studiehandledarnas kompetens, samverkan med klass- och ämneslärarna, tydlig pedagogisk strategi kopplad till elevens individuella förutsättningar, tillräckligt med tid och kontinuerlig uppföljning är några av de viktigaste faktorerna för en studiehandledning av hög kvalitet.

Utredningen är medveten om att Skolverket genom olika insatser, alltifrån det ovannämnda stödmaterialet, konferenser, fortbildningar och stöd till lokala samordnare för nyanländas mottagande i

³⁴ 3 kap. 12 i § skollagen samt 5 kap. 4 § skolförordningen.

³⁵ Skolverket 2015.

skolan, har stöttat skolornas arbete med studiehandledning. Utredningen är också medveten om att kvalitetsfrågan i första hand är huvudmannens ansvar.

Men återkommande kritik om i vilken omfattning och hur stödet anordnas intygar att:

- nuvarande utvecklingsinsatser behöver samordnas, förlängas, breddas och fördjupas
- fler samlade och hållbara utvecklingsinsatser behövs över hela landet
- frågan om fortsatt utveckling av studiehandledningen, i enlighet med de vunna kunskaperna om vad som krävs för att insatsen på ett effektivt sätt ska kunna implementeras, kan inte ensidigt överlämnas till huvudmän att driva
- det krävs således att fortsatt utveckling samordnas och drivs från statligt håll för att så långt som möjligt garantera likvärdigheten i implementeringen.

Utredningens förslag innebär att Skolverket bör arbeta fram och genom konkreta insatser stötta implementeringen av en hållbar och långsiktig strategi för fortsatt utveckling av studiehandledning på modersmålet. Med stöd i den gällande och den av utredningen föreslagna förstärkta rätten till studiehandledningen skulle en sådan strategi med fördel kunna omfatta initieringen och samordningen av kompetensutvecklingsinsatser (se också nästa avsnitt), stöd till samlade utvärderingar där bland annat olika organisatoriska och pedagogiska angreppssätt relateras till elevernas lärandeprogression och måluppfyllelse, framtagande och fördjupade analyser av goda exempel samt stöd till huvudmän vid gemensamt anordnande av fjärrundervisning.

10.2.3 Särskilt om studiehandledare

Utredningens bedömning: Några särskilda behörighetskrav för att arbeta som studiehandledare på modersmål ska inte införas.

Huvudmannen bör se till att den som arbetar som studiehandledare deltar i kontinuerliga kompetensutvecklande insatser.

För att arbeta som studiehandledare ställer skolförfattningarna inga krav på särskild utbildning. Däremot finns ett antal akademiska kurser som universitet och högskolor erbjuder själva eller genomför på uppdrag av Skolverket.

Utredningen erfar att man i de flesta kommuner väljer att använda de lärare som undervisar i modersmålsämnet även för studiehandledningen och oftast organiseras de båda centralt vid samma enhet. På så sätt får man studiehandledare med såväl goda språkkunskaper som god kunskap om det svenska skolsystemet. Även om det rör sig om två olika yrkeskategorier, finns det betänkliga synergieffekter att uppnå, där modersmålet utgör den gemensamma nämnaren.

Studiehandledning på modersmål är en tillfällig stödinsats som riktar sig främst till nyanlända elever. Vilka språk som det finns behov av studiehandledningen i samt i vilken omfattning behovet finns varierar från år till år och beror på faktorer som t.ex. migrationsströmmar och storleken på invandring, vilka kan vara svåra att förutse.

Samtidigt råder svårigheter för huvudmän att erbjuda studiehandledning i den utsträckning som det finns behov av eftersom det i vissa kommuner råder en brist på såväl studiehandledare på modersmålet som modersmålslärare.

Att vid angivna förhållanden ställa ett krav på en längre utbildning för att få arbeta som studiehandledare på modersmål ter sig svårmotiverat. Det är däremot av vikt att studiehandledare ska kunna erbjudas kompetensutvecklings- och stödinsatser.

Utredningen instämmer även i Skolverkets remissvar³⁶ till betänkandet Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola i vilket myndigheten påpekade att det krävs betydligt starkare betoning på och insatser för att befrämja lärarstudenternas kunskaper om språkutvecklande arbetssätt, oavsett vilket lärarprogram och med vilken inriktning de läser.

Det är utredningens uppfattning att studiehandledarna bör beredas möjlighet att inom det första året efter anställningen, parallellt med sin tjänstgöring, genomföra en fortbildningskurs om språkutvecklande arbetssätt. En sådan utbildning kan t.ex. vara den utbildning om att studiehandleda på modersmål som Skolverket erbjuder inom ramen för det nationella skolutvecklingsprogrammet Nyanlända och flerspråkiga barns och elevers lärande.

³⁶ Skolverket 2018e.

10.3 Fjärrundervisningen bör utvecklas

Utredningens bedömning: Skolförfattningarnas reglering om under vilka förutsättningar fjärrundervisning är tillåten ska inte ändras.

Huvudmän bör verka för att i större utsträckning nyttja möjligheterna till fjärrundervisning för att tillgängliggöra såväl undervisning i ämnet modersmål som studiehandledning på modersmål.

Som utredningen redogör för i kapitel 3 får fjärrundervisning anordnas i bland annat modersmålsundervisningen och för att ge elever studiehandledning på modersmålet. Huvudregeln är dock, och bör även fortsättningsvis vara, att det ska vara huvudmannen själv som anordnar undervisningen respektive studiehandledningen och att undervisningen respektive studiehandledningen som huvudregel ska ske med läraren närvarande i klassrummet.

Det finns dock behov av att i vissa situationer kunna göra avsteg från denna huvudregel. Som utredningen redogör för i kapitel 6 och 7 har såväl antalet elever som deltar i modersmålsundervisning som antalet elever i behov av studiehandledning på modersmål ökat de senaste åren. Detta har skett samtidigt som vi ser att det finns en brist på såväl utbildade modersmålslärare som studiehandledare på modersmål. Detta leder i sin tur till svårigheter för huvudmännen att anordna undervisningen och stödåtgärden.

Fjärrundervisning kan då utgöra ett verktyg för huvudmännen att tillgodose och möta behovet av undervisning och stöd. Detta gäller särskilt för mindre huvudmän och för de språk där huvudmannen endast har ett fåtal deltagande elever.

Att nyttja möjligheterna till fjärrundervisning innebär också en mer effektiv användning av befintliga lärarresurser. Genom fjärrundervisning finns potential för att fler lärare och studiehandledare ska kunna erbjudas heltidsanställningar, vilket kan öka yrkets attraktivitet.

Utredningen har i möten med företrädare för huvudmän särskilt efterfrågat i vilken omfattning man väljer att anordna modersmålsundervisning respektive studiehandledning genom fjärrundervisning. Utredningens intryck är att möjligheten, med några få undantag, är lågt nyttjad. De allra flesta uppger att de kan ordna lärare på

egen hand och därför inte behöver ställas inför valet.³⁷ Vissa påtalar de tekniska svårigheterna som en avgörande faktor till varför man väljer bort fjärrundervisning. Hos de huvudmän där man har lyckats få till en fungerande fjärrundervisning beskrivs detta dock som en framgångsfaktor att erbjuda fler elever undervisningen.³⁸

Sameskolstyrelsen³⁹ uppger att fjärrundervisningen fungerar väl och att efterfrågan på den fjärrundervisning som myndigheten erbjuder ökar. De skolor som köper fjärrundervisning engagerar sig i att eleverna har god studiemiljö och bra datorer. Sameskolstyrelsen uppger vidare för utredningen att de lärare som bedriver fjärrundervisning anser att det fungerar bra samt att en förutsättning som förbättrar fjärrundervisningen är om läraren har varit och besökt eleverna fysiskt.

Specialpedagogiska skolmyndighetens representanter uppger i kontakter med utredningen⁴⁰ att myndigheten erbjuder fjärrundervisning i teckenspråk till barn som är döva eller har en hörselnedsättning samt till syskon till döva barn och till elever som har döva föräldrar. Myndigheten har tagit fram egen kursplan, men det understryks att myndighetens undervisning i teckenspråk inte ersätter modersmålsundervisningen.⁴¹

Utredningen om kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar lämnade i sitt slutbetänkande⁴² förslag om att SPSM så långt det är möjligt ska tillhandahålla fjärrundervisning i ämnet teckenspråk som språkval. Utredningen håller i sak med denna bedömning, men anser att SPSM så långt som möjligt även ska tillhandahålla fjärrundervisning i teckenspråk inom ramen för ämnet modersmål till berättigade elever. Tillsammans med den ovan angivna bedömningen om en förstärkt rätt till modersmålsundervisning i teckenspråk bedömer utredningen att tillgången till och deltagandet i modersmålsundervisning i teckenspråk härigenom avsevärt skulle kunna förbättras.

Sett till att andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen är låg bland modersmålslärare och att många huvudmän behöver neka elever undervisning för att de inte kan finna någon lämplig lärare

³⁷ Det ska understrykas att utredningen inte har besökt glesbygdskommuner där vi förutsätter svårigheterna med att rekrytera lärare är avsevärt större än i stora och mellanstora kommuner.

³⁸ Ett exempel är BIU Online i Ronneby, se vidare kapitel 9 i betänkandet.

³⁹ Utredningen har intervjuat representanter för Sameskolstyrelsen.

⁴⁰ Utredningens korrespondens med SPSM (2019-03-26).

⁴¹ Källa: www.spsm.se

⁴² SOU 2016:46.

finns det enligt utredningens bedömning en stor potential i att nyttja fjärrundervisning. Om huvudmän och rektorer i högre grad nyttjade denna undervisningsform skulle fler elever kunna få tillgång till såväl undervisning som studiehandledning, framför allt i språk där det är svårt att hitta en lämplig lärare eller om det rör sig om undervisning i mindre omfattning. Fjärrundervisning skulle också kunna vara en lösning på problematiken kring att lärarnas arbetsdag ofta består av resor mellan skolorna och för att elever behöver resa till en annan skola för att få undervisningen.

I ett antal kommuner erbjuder de kommunala huvudmännen inte modersmålsundervisning och studiehandledning till de fristående skolorna i kommunerna, vilket skapar problem framför allt för mindre fristående skolor. Friskolornas Riksförbund har framfört synpunkten till utredningen att det för enskilda huvudmän borde vara tillåtet att överlämna uppgifter som avser fjärrundervisning på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person. Genom att öppna upp för denna möjlighet skulle fler elever kunna erbjudas undervisningen och stödet.

Utredningen inser att en sådan justering skulle öppna upp för fler möjligheter att anordna undervisning och studiehandledning.

I propositionen Fjärrundervisning och entreprenad – nya möjligheter för undervisning och studiehandledning på modersmål⁴³ tog regeringen ställning till frågan om att tillåta fjärrundervisning på entreprenad till enskilda fysiska eller juridiska personer och påtalade att det ur ett kvalitetsperspektiv alltså bör finnas ett behov av försiktighet i fråga om fjärrundervisning. Regeringen anförde vidare att det i ett läge med lärarbrist är viktigt att lärarresurserna i första hand samlas hos huvudmännen, vilka är de som har ansvar för att bedriva undervisningen. Även utredningen om bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad påtalade i slutbetänkandet *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning*⁴⁴ att några andra aktörer än huvudmän inte bör ansvara för fjärrundervisning på entreprenad.

Utredningen instämmer i dessa bedömningar om att inte andra än huvudmän bör få bedriva fjärrundervisning på entreprenad.

Att en annan huvudman är utförare av entreprenaden innebär till exempel att denne står under direkt tillsyn av Skolinspektionen, att

⁴³ Prop. 2015/16:173.

⁴⁴ SOU 2017:44.

skolförfattningarna ställer krav på verksamheten som bedrivs ifråga om kvalitet och ansvar och att undervisningen bedrivs av lärare som har erfarenhet av att samverka med andra inom skolan, något som bidrar till kvalitet och likvärdighet. Några motsvarande krav ställs inte på en enskild fysisk eller juridisk person.

En ökad tillgång till modersmålsundervisning och studiehandleddning på modersmål ska inte ske på bekostnad av elevers rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet. Att låta privata företag och aktörer anordna fjärrundervisningen, utan det ansvar som åligger huvudmän, är behäftat med uppenbara risker med att kvaliteten på undervisningen äventyras. Utredningen anser därför att principen om att fjärrundervisning endast ska tillåtas mellan huvudmän bör kvarstå.

Utredningen anser däremot att den typ av satsningar som görs på fjärrundervisning och som utredningen redogör för i kapitel 9 bör göras regionalt (med fördel omfattandes både offentliga och enskilda huvudmän) och även synliggöras på nationell nivå, så att inte varje huvudman bygger upp sin egen verksamhet. Vidare är det helt nödvändigt att god kommunikation mellan studiehandleddare, lärare och kontaktperson på varje skola byggs in i projektets grundvalar.

10.4 Utredningens rekommendationer om att stärka och utveckla läraryrsörjningen i ämnet modersmål

Utredningen har i direktivet getts i uppdrag att bl.a. föreslå hur undervisningen i ämnet modersmål ska kunna utvecklas samt hur deltagandet ska kunna öka. Utredningen har inte uttryckligen givits i uppdrag att se över och lämna förslag om lärarutbildningen och behörighetskraven för modersmåls lärare.⁴⁵ På grund härav, och på grund av att utredningen har haft såväl begränsad tid som begränsade resurser väljer utredningen att inte lägga några förslag i denna del. I detta avsnitt samlar utredningen däremot en rad rekommendationer, även sådana som härrör från tidigare utredningar, om hur läraryrsörjningen inom ämnet modersmål skulle kunna tryggas och utvecklas.

Allt eftersom utredningen tagit del av forskning, myndighetsrapporter och lokala utvärderingar samt besökt verksamheter och

⁴⁵ Se kapitel 2 och 5 i betänkandet.

intervjuat ett brett spektrum av företrädare för huvudmän, modersmålslärare och föräldrar, har frågan om behovet av utbildningsvägar och kompetensutvecklingsinsatser för de lärare som undervisar i ämnet modersmål alltmer utkristalliserats som en av de viktigaste frågorna för undervisningens kvalitet. Ämnets status, kvalitet, elevernas deltagande, studieresultat, genomströmningen – med andra ord allt det som står i fokus för utredningens arbete – har direkt koppling till lärarnas möjligheter till utbildning och kompetensutveckling.

Utredningen bedömer att om ingenting ändras i dessa frågor kommer den nuvarande utvecklingen att leda till ytterligare minskning av andelen behöriga lärare i ämnet modersmål i framtiden. Därmed riskerar ämnets status och undervisningens kvalitet att försvagas, liksom elevernas benägenhet att delta i undervisningen. Samtidigt riskerar lärarna att hamna i en permanent ”vid sidan om”-ställning i skolan. Dessutom handlar det i ett längre perspektiv också om ämnets framtid. Utredningen ser en påtaglig risk att denna situation, om den tillåts fortsätta, på sikt riskerar att urholka ämnets status som just ett skolämne.

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

Den enda utbildningsvägen för den som vill läsa ett sammanhållet utbildningsprogram för att bli lärare i ämnet modersmål är ämneslärarutbildningen. Det är alltså i dagsläget inte möjligt att läsa till modersmålslärare inom ramen för de andra lärarutbildningarna, trots att ämnet modersmål finns i hela grundskolan och att andelen deltagande elever är högre i de lägre årskurserna.⁴⁶

I betänkandet Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling⁴⁷, lämnades förslag på en mer flexibel grundläraresexamen vilket innebär att det ska vara möjligt att läsa ämnet modersmål inom den nuvarande grundlärarutbildningen med inriktning mot arbete i förskoleklassen samt grundskolans årskurs 1–3 respektive 4–6. Utredningen ställer sig bakom detta förslag och menar att det måste vara möjligt att genom fler lärarutbildningar kunna bli behörig i ämnet modersmål.

⁴⁶ Se kapitel 8 i betänkandet.

⁴⁷ SOU 2018:17.

I ovan angivna betänkande lämnades även förslag om ändrade krav på behörighet att undervisa i ämnet. Enligt förslaget ska en lärare, antingen inom ramen för den reguljära lärarutbildningen, eller genom att komplettera sin behörighetsgivande utbildning, kunna bli behörig att undervisa i ämnet modersmål genom att fullgöra 30 högskolepoäng ämnesstudier i språkdidaktik med inriktning mot undervisning i ämnet modersmål.

Även detta förslag ställer sig utredningen bakom. Genom ett ändrat krav för behörighet i ämnet öppnas möjligheten upp för lärare i samtliga språk att nå behörighet att undervisa i ämnet modersmål.

10.4.2 Utbildningar i fler språk måste tillförsäkras

Ett hinder för att uppnå fler behöriga modersmålslärare är att det i dagsläget erbjuds ämneslärarutbildning i modersmål i endast ett fåtal språk. Utredningens rekommendation är att Universitetskanslersämbetet (UKÄ) ges i uppdrag att utreda hur universitet och högskolor skulle kunna erbjuda utbildningar i ämnet modersmål inom ramen för lärarutbildningen i fler språk.

Ett sådant uppdrag skulle kunna genomföras exempelvis av en arbetsgrupp bestående av universiteten och högskolornas representanter där en inventering av kompetenser och erfarenheter görs i syfte att föreslå vilket lärosäte som skulle kunna svara för ämneslärarutbildning i vilka språk.⁴⁸ Som framgår av sammanställningen i kapitel 5 har flertalet universitet och högskolor redan god kompetens och erfarenhet av utbildningar i olika språk och språkdidaktik med inriktning mot undervisning i ämnet modersmål. Samtliga universitet och högskolor skulle inte behöva erbjuda utbildning i alla språk utan en avgränsning kan utgöras av den egna kompetensen i de olika språken, samt av ansträngningar att bygga upp kompetens för utbildning i de största språken.

Detta är en ordning som redan tillämpas med avseende på lärarförsörjningen i de nationella minoritetsspråken där dåvarande Högskoleverket gavs i uppdrag att utreda möjliga utbildningsvägar, gemensamt

⁴⁸ Se också SOU 2019:6.

med Umeå universitet (samiska och meänkieli), Stockholms universitet (finska), Lunds universitet (jiddisch)⁴⁹ och Södertörns högskola (romani chib) i spetsen.⁵⁰

10.4.3 Kravet på språket som modersmål bör ändras

För behörighet till ämneslärarutbildningen som omfattar ämnet modersmål krävs fullgjorda studier i modersmål på gymnasienivå (modersmål 2 eller modersmål B) eller motsvarande. För den legitimerade lärare som vill utöka sin legitimation med ytterligare behörighet i ämnet modersmål krävs, utöver 30 hp ämnesstudier, även att läraren har språket som sitt modersmål.⁵¹

Utredningens rekommendation är att kravet på att en person måste ha det aktuella språket som sitt modersmål för tillträde till lärarutbildningen i ämnet modersmål samt för behörighet i ämnet bör tas bort. Även den med dokumenterat goda kunskaper i ett annat språk än dennes modersmål bör kunna antas till utbildningen respektive kunna meddelas behörighet att undervisa i ämnet modersmål i det aktuella språket. Så skulle exempelvis den som har haft sin skolgång på ett annat språk än sitt modersmål kunna bli antagen till ämneslärarutbildningen i modersmål och den som är behörig att undervisa i ämnet moderna språk i gymnasieskolan skulle kunna meddelas behörighet att undervisa i ämnet modersmål i aktuellt språk.

Sannolikt skulle en sådan åtgärd i sig inte räcka för att råda bot på lärarbristen. Men det är ett sätt att öka antalet behöriga lärare att undervisa i ämnet modersmål och, framför allt, är det en tydlig signal att modersmålslärare är en professionell tjänst som ingen i förväg är exkluderad från.

⁴⁹ Det finns ingen ämneslärarutbildning med inriktning mot undervisning i jiddisch vid Lunds universitet, men enligt antagning.se finns flest kurser i jiddisch (språk, litteratur, kultur) just i Lund. Därmed skulle en eventuell ämneslärarutbildning i jiddisch med fördel kunna förläggas vid Lunds universitet. Vad utredningen erfar finns dock inga sådana planer.

⁵⁰ Högskoleverket 2011.

⁵¹ 2 kap. 34 § behörighetsförordningen.

10.4.4 Lärare i ämnet modersmål bör anställas som adjungerade adjunkter

En av utmaningarna med att anordna lärarutbildningar i ämnet modersmål hänger samman med svårigheter för universitet och högskolor att rekrytera lärare med doktorsexamen och forskningserfarenheter som kan undervisa.

Utredningen bedömer att universitet och högskolor bör vidta ansträngningar för att anställa erfarna legitimerade och behöriga lärare i ämnet modersmål som adjungerande adjunkter, något som UKÄ bedömde som en möjlighet i beslutet om Högskolan Dalarnas ansökan om att inrätta ämneslärarutbildningar i arabiska, vilket utredningen redogjort för i kapitel 5.⁵²

Ordningen tillämpas redan för att ta in nödvändig kompetens inom till exempel förskollärarutbildningen och utbildningen till grundlärare med inriktning mot arbete i fritidshem. Tillsammans med forskare inom språkdidaktik men också till exempel etnologi, socialantropologi, historia och statsvetenskap – då ämnet enligt kursplanerna inte bara handlar om att behärska och utveckla ett språk, utan också om förståelse för kultur och historia i de länder och områden där språket talas – skulle de lägga upp och genomföra undervisningen. För att försäkra sig om att ämnesstudier inom de olika språken har tillräcklig vetenskaplig förankring, skulle universitet och högskolor kunna åta sig att göra ansträngningar för att knyta till sig den expertisen antingen från det egna lärosätet, andra universitet och högskolor i Sverige eller från utlandet. I en internationaliserad forskningsvärld, där de svenska universiteten och högskolorna har otaliga samarbeten med universitet och högskolor från andra länder, skulle det enligt utredningens bedömning vara fullt genomförbart.

10.4.5 Forskarskola för lärare i ämnet modersmål bör inrättas

Utredningens rekommendation är att Vetenskapsrådet genom Utbildningsvetenskapliga kommittén bör ges i uppdrag att inrätta en forskarskola för lärare i ämnet modersmål vid ett antal lärosäten. Syftet med en sådan satsning skulle vara att stärka forskningsanknyt-

⁵² UKÄ 2017.

ningen i lärarutbildningen i ämnet modersmål och att utöka utbildningskapaciteten med bibehållen kvalitet. De lärare i ämnet modersmål som rekryteras till universiteten och högskolorna från skolväsendet skulle med fördel kunna erbjudas forskarutbildning på halvtid och undervisning på lärosätet på halvtid. Dessa lärare skulle också kunna engageras i kompetenshöjande insatser för verksamma lärare i ämnet modersmål och studiehandledare på modersmål.

Uppsala universitet⁵³ har signalerat till regeringen att de har förutsättningar och vilja att åta sig ett utökat ansvar gällande uppdraget (som man redan har, men alltså önskar utöka) för utbildning, fortbildning och forskningsinsatser rörande modersmål samt modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. Uppsala universitet skulle förslagsvis kunna tilldelas ett samordningsuppdrag för forskarskolan.

Till skillnad från vad utredningen skriver om lärare i ämnet modersmål som adjungerade adjunkter i föregående avsnitt är syftet att dessa lärare efter examen ska vara kvar på universiteten och högskolorna, för fortsatt forskning och undervisning. Utredningen bedömer att denna rekrytering, även om den kortsiktigt säkerligen skulle påverka enskilda skolors möjlighet att erbjuda undervisning av god kvalitet till alla elever som önskar det, på lång sikt bidrar med åtskilliga fördelar och det viktigaste, fler välutbildade och behöriga lärare i ämnet modersmål.

10.4.6 Behovet av en långsiktig, sammanhållen och hållbar kompetensförsörjningsstrategi för verksamma modersmålslärare

Utredningen rekommenderar regeringen att överväga att ge Statens skolverk i uppdrag att i samråd med relevanta myndigheter, universitet och högskolor utreda hur en långsiktig, sammanhållen och hållbar kompetensförsörjningsstrategi som syftar till att öka behörigheten bland de verksamma modersmålslärarna skulle kunna inrättas.

En sådan strategi bör vila på två fundament.

Det ena utgörs av tillämpliga delar i de pågående satsningarna inom ULV, KPU, VAL II och Lärarlyftet II, vilka utredningen redogör för i kapitel 5. Genom att individualisera utbildningsvägar för

⁵³ Uppsala universitet 2018.

lärare som saknar legitimation och/eller ämnesbehörighet, utifrån varje lärares förutsättningar som tidigare utbildning, arbetslivserfarenhet m.m., och bereda plats åt lärarna inom ramen för de pågående utbildningarna skulle åtskilliga vinster kunna uppnås. För det första, behöver ingen ny infrastruktur byggas upp. Utbildningar liksom erfarenheter och kompetenser att genomföra dem finns redan. För det andra, är denna modell billigare än att bygga upp en separat kompetensutvecklingsväg för verksamma modersmållärare. För det tredje, bedömer utredningen att kopplingen till de pågående satsningarna är den snabbaste vägen till att få fram fler legitimerade och behöriga modersmållärare bland de som i dag undervisar i ämnet. För det fjärde, skulle denna utbildningsväg också kunna användas för att till exempel rekrytera fler högskoleutbildade personer med nödvändiga ämneskunskaper för att söka sig till yrket som modersmållärare.

Det andra fundamentet i denna strategi utgörs av att insatserna måste åtföljas av ett påtagligt incitament för verksamma lärare att satsa på vidareutbildning. Att på sikt avskaffa undantaget från kravet på lärarlegitimation kan vara ett sådant incitament (se nästa avsnitt). Att anslå statsbidrag som underlättar både för den enskilde och för arbetsgivaren att genomgå kompetensutvecklingsinsatsen som leder till legitimation och ämnesbehörighet är ett annat. Högre lön till legitimerade lärare är ett tredje möjligt incitament, något som för övrigt redan tillämpas.

Utredningen bedömer vidare att alla utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser särskilt bör uppmärksamma frågan om hur läromedlen i modersmålsundervisningen ska kvalitetssäkras och vidareutvecklas. Bristen på lämpliga läromedel är ett återkommande tema i de undersökningar som behandlar modersmålsundervisning.⁵⁴ Detta bekräftas också i de besök som utredningen har genomfört. Vissa modersmållärare uttrycker att det är svårt att finna läromedel som passar de varierade målgrupper som läser ämnet modersmål. Andra modersmållärare har själva tagit fram läromedel som de önskar att fler lärare får ta del av. Flertalet lärare använder sig av digitala läromedel. En del företrädare för huvudmän har uttryckt kritik mot vissa aspekter av innehållet i de läromedel deras egna skolor använder.

Nationellt framtagna läromedel i samtliga de språk som undervisning inom ramen för modersmål bedrivs i dag låter sig svårigen

⁵⁴ Se kapitel 4 i betänkandet.

göras. Utredningens rekommendation är därför att de universitet och högskolor med examenstillstånd för utbildningar som leder till grundlärares- och ämneslärarexamen samt Skolverket som anordnar kompetensutvecklingsinsatser tar hänsyn till frågan om hur såväl kursplaner som skollagens och läroplanernas skrivningar om skolans värdegrund och utbildningens mål på ett lämpligt sätt ska kunna omsättas i de läromedel som används.

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

Utredningens rekommendation är att regeringen bör överväga att tidsbegränsa undantaget från kravet på legitimation och behörighet för lärare som undervisar i ämnet modersmål. Ett beslut om att på sikt avskaffa undantaget från kraven på legitimation och behörighet för lärare som undervisar i ämnet modersmål måste dock ske i samband med att satsningar görs för att höja modersmållärarnas behörighetsgrad.

Andelen verksamma lärare i ämnet modersmål som har en pedagogisk högskoleexamen är låg och har varit så en längre tid. Det var också den stora bristen på utbildade lärare som var skälet till att lärare som skulle undervisa i ämnet undantogs från kravet på legitimation och behörighet när legitimationsregleringen infördes. Regeringen anförde bl.a. att det förvisso skulle vara önskvärt att alla lärare som undervisar hade adekvat utbildning, men att det av praktiska skäl var befogat att inte ställa upp krav på legitimation och behörighet för bl.a. denna lärarkategori då det inte var rimligt att ha en regel från vilken alltför många undantag måste göras. Det betonas dock i förarbetena att huvudmannen ska ha gjort stora ansträngningar för att finna en utbildad lärare och möjligheten att anställa obehöriga och icke-legitimerade lärare ska användas med restriktivitet.⁵⁵

Undantagsbestämmelsen har av många kommit att betraktas som att det inte finns några krav på de lärare som anställs att undervisa i ämnet modersmål. Bestämmelsen används inte med restriktivitet, utan som en generell regel då många huvudmän har svårigheter att rekrytera behöriga modersmållärare.

⁵⁵ Prop. 2010/11:20.

De förutsättningar som låg till grund för regeringens bedömning 2010 kvarstår i dag och har i flera avseenden kraftigt försämrats. I synnerhet har bristen på utbildade lärare aktualiserats under de senaste åren med en relativt omfattande invandring av barn och ungdomar berättigade till modersmålsundervisning. Antalet lärare med en pedagogisk högskoleexamen som undervisar i ämnet modersmål har sedan läsåret 2010/11 ökat med 320 lärare, men samtidigt har andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen som undervisar i ämnet minskat under samma tid. Detta beror på att antalet lärare som undervisar i ämnet har ökat kraftigt under samma period: läsåret 2010/11 var antalet tjänstgörande modersmålslärare i grundskolan 3 062 och läsåret 2017/18 var det 5 465 tjänstgörande lärare.⁵⁶

Flertalet utredningar har gjort bedömningen att det inte är realistiskt att, med de förutsättningar som är för handen, föreslå att dagens undantag från kraven på legitimation och behörighet för modersmålslärare ska upphöra.⁵⁷

Utredningen kan generellt instämma i dessa bedömningar. Men med dagens undantag är incitamenten låga för studenter att läsa långa utbildningar till ett yrke som de ändå kan utöva i kraft av sitt modersmål och annan eller ingen lärarexamen med i bagaget. Det leder även till att yrkesverksamma lärare saknar incitament att genomgå kompletterande insatser som kan leda till lärarlegitimation.

Undantaget från kravet på legitimation och behörighet har även inneburit att inga samlade insatser har vidtagits för att höja denna lärarkårs behörighetsgrad. I stället har det generella undantaget på sätt och vis kommit att cementera situationen och uteblivna satsningar motiveras inte sällan med att kategorin ändå är undantagna kravet på legitimation. På så sätt har den undantagsreglering som motiverades av den låga behörighetsgraden i lärarkåren kommit att bli orsaken till att så få satsningar görs för att höja utbildningsnivån.

Undantagets ändamålsenlighet har ifrågasatts av en rad tunga instanser. Till exempel skriver UKÄ i remissyttrande till utredningen Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola⁵⁸ att:

⁵⁶ Se kapitel 5 i betänkandet.

⁵⁷ Se bl.a. SOU 2017:51 och SOU 2017:91.

⁵⁸ SOU 2017:51.

undantaget från krav på behörighet för modersmåslärare bör tidsbegränsas och en långsiktig strategi som leder till en behörighetsgivande modersmåslärarexamen utvecklas.⁵⁹

Skolverket stödjer fortsatt undantag från kravet på legitimation, men efterlyser en kompetensförsörjningsstrategi med en tidsplan som syftar till att öka antalet modersmåslärare med legitimation och behörighet.⁶⁰

De universitet och högskolor som anordnar ULV framhåller i sina reflektioner till Högskoleverket⁶¹ att:

det på ett nationellt plan även är viktigt att ta vara på modersmåslärarnas kompetens och ge dem möjlighet till en breddad behörighet. Universitet och högskolorna anser att frånvaron av legitimationskrav på modersmåslärarna är ett särskilt problem i sammanhanget. (s. 37)

Det ingår inte i utredningens direkta uppdrag att utreda undantaget från kravet på legitimation och behörighet för lärare som undervisar i modersmål eller att lämna förslag i frågan. Utredningen kan därmed konstatera att det generella undantaget från krav på legitimation och behörighet för att få undervisa i ämnet modersmål på sikt bör avskaffas. Det är utredningens uppfattning att utan ett skarpt krav på legitimation och behörighet i ämnet kommer situationen fortsätta som den gör i dag, och som den gjorde vid tidpunkten för när lärarlegitimationsregleringen trädde i kraft.

Utredningen kan härvid konstatera att man i vissa kommuner, framför allt storstadskommuner, redan i dag ställer krav på legitimation och behörighet för tillsvidareanställning. Utredningen är fullt medveten om att kommuner belägna i andra delar av landet inte har samma tillgång till utbildade lärare och att det snarare är fråga om att finna någon som talar språket för att utbildningen ska komma till stånd. Inte desto mindre kan utredningen konstatera att i de kommuner där det finns krav på legitimation och behörighet för tillsvidareanställning är drivkraften större hos lärarna att se till att till exempel komplettera sin utländska utbildning på så sätt att de meddelas lärarlegitimation.

⁵⁹ UKÄ 2018c, s. 1.

⁶⁰ Skolverket 2018e.

⁶¹ Högskoleverket 2012.

11 Konsekvenser av förslagen

11.1 Kommittéförordningens och utredningsdirektivets krav

En utredning ska enligt 14–15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. En beräkning av eventuella konsekvenser samt, i förekommande fall, förslag till finansiering ska också redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska föreskrifternas konsekvenser redovisas i en konsekvensutredning.

Enligt utredningens direktiv ska utredaren, utöver vad som följer av kommittéförordningen, redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för elever, såväl flickors som pojkars, rätt till likvärdig tillgång till utbildning. Utredaren ska ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som har lett fram till förslaget särskilt redovisas.

11.2 Vilka berörs av regleringen?

Utredningen lägger förslag som kommer att påverka och beröra flera olika aktörer inom skolväsendet. Framför allt berörs kommuner, skolor och de elever som är berättigade till modersmålsundervisning respektive i behov av studiehandledning på modersmål. Förslagen kommer även i viss mån att påverka enskilda huvudmän. Förslagen kommer även att påverka myndigheter: Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen i egenskap av huvudmän för specialskolan respektive sameskolan, samt Skolverket, som föreslås ges vissa uppdrag.

11.3 Konsekvenser för elever

De elever som är berättigade till modersmålsundervisning och elever som är i behov av studiehandledning på modersmål kommer att beröras av förslagen. Elever berättigade till modersmålsundervisning kommer i högre utsträckning ges möjlighet att delta i undervisningen med anledning av utredningens förslag. Så kommer även de elever som deltar i modersmålsundervisning att ges bättre möjligheter till en likvärdig utbildning genom att undervisningen regleras i timplanerna. De nyanlända elever som har behov av studiehandledning kommer att ges en förstärkt rätt till sådant stöd.

Utredningen bedömer att övriga elever (de som inte deltar i modersmålsundervisning) inte i nämnvärd omfattning kommer att påverkas av utredningens förslag, till exempel genom förslaget om att ämnet ska regleras i timplanerna. Utredningen förutsätter att de flesta huvudmän kommer att anordna undervisningen före eller efter undervisningen i andra ämnen. Dock ska modersmålsundervisningen, enligt utredningens förslag, anordnas inom den garanterade undervisningstiden och eleverna ska så långt som möjligt få sammanhållna skoldagar.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att förslagen syftar till att förstärka kvaliteten i undervisningen i skolan vilket bidrar positivt till elevers utvecklingsmöjligheter.

11.4 Konsekvenser för skolor

Utredningen lämnar förslag som påverkar skolornas möjlighet att organisera och planera modersmålsundervisningen. För enskilda skolor kommer framför allt förslaget om att ämnet ska regleras i timplanerna att ha betydelse. Rektorer kommer med den föreslagna ändringen att behöva mer aktivt verka för att modersmålsundervisningen anordnas i anslutning till övriga lektioner. Schemaläggningen kan kompliceras av att elevgrupper från olika skolor deltar i samma modersmålsundervisning, vilket innebär att rektorer kan behöva samverka med andra rektorer och hitta tider som passar för alla elever. Utredningen bedömer att fler elever kommer att ges möjlighet att delta i modersmålsundervisning med anledning av utredningens förslag. Utredningen bedömer dock att lärarna, liksom är fallet i dagsläget, i stor utsträckning kommer att vara anställda centralt av huvudmannen. Förslaget bedöms därför inte leda till fler anställda lärare vid de enskilda skolorna.

11.5 Konsekvenser för lärare och studiehandledare

Utredningens förslag bedöms skapa bättre förutsättningar för verkssamma lärare i modersmålsämnet respektive studiehandledare på modersmål att möjliggöra språk-, kunskaps- och identitetsutveckling hos sina elever. Genom att ämnet regleras i timplanerna knyts undervisningen närmare skolans övriga verksamhet, vilket förväntas leda till såväl ett ökat deltagande som mer motiverade elever.

11.6 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Principen om kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet, inklusive utbildningsverksamhet, som kommunen driver eller finansierar, dvs. både för den verksamhet som regleras i kommunallagen och för den som följer av särskilda bestämmelser. Det står dock klart att utrymmet för den kommunala självstyrelsen inte är obegränsat. Det kan inom vissa områden finnas nationella krav på en enhetlig reglering som kan anses väga tyngre än intresset för den kommunala bestämmanderätten. Sådana krav på en enhetlig reglering

finns inom utbildningsområdet och staten styr därför dessa verksamheter genom att sätta upp regler och mål i lagar och förordningar. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. I förarbetena anges att denna reglering innebär att riksdagen regelmässigt måste pröva kommunernas självstyrelseintressen när begränsningar av självstyrelsen övervägs.¹ Vidare anges att proportionalitetsprövningen bör innefatta en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås.

Utredningen föreslår att undervisning i ämnet modersmål ska regleras i timplanerna för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Syftet med förslaget är tvåfaldigt: att eleverna ska ges en minsta garanterad undervisningstid och att undervisningen ska förläggas i anslutning till skoldagen. Förslaget syftar till att lösa en del av de problem som påverkar undervisningens kvalitet och elevers vilja att delta i undervisningen. Förslagen syftar även till att ge alla modersmålsberättigade elever en mer likvärdig tillgång till undervisning.

Utredningen föreslår även att: huvudmannen inte ska kunna begränsa undervisningen till sju läsår; huvudmannen ska vara skyldig att anordna undervisningen även om färre än fem elever önskar undervisning i språket under förutsättningen att det finns lämpliga lärare samt att skolförordningen inte ska begränsa hur många språk en elev kan ges modersmålsundervisning i.

Förslagen innebär en inskränkning av kommunernas självbestämmanderätt och utgör därmed ett visst ingrepp i den kommunala självstyrelsen. När det gäller en statlig reglering av en garanterad undervisningstid i ämnet gör utredningen bedömningen att det är viktigt från ett nationellt perspektiv att elever som är berättigade till modersmålsundervisning ges en likvärdig tillgång till undervisning i ämnet. Utredningen gör också bedömningen att det är av vikt att eleverna ges undervisning i modersmålsämnet i anslutning till övrig undervisning. Förslaget uppfyller i detta hänseende båda syftena. På samma sätt menar utredningen att en elevs rätt till modersmålsundervisning inte ska styras av vilken huvudman eleven tillhör eller vilka språk andra modersmålsberättigade elever har. En elev ska i förekommande

¹ Prop. 2009/10:80.

fall inte heller begränsas i sin potential genom att behöva välja vilket av sina två modersmål som han eller hon ska få undervisning i.

Förslagen innebär ett utökat åtagande för kommunerna vilket innebär att finansieringsprincipen ska tillämpas. Kommunerna kompenseras för sina ökade kostnader i enlighet med finansieringsprincipen, vilket redogörs för i avsnitt 11.8.2. Behoven som förslagen syftar till att åtgärda bedöms inte kunna tillgodoses på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt (se alternativa lösningar i avsnitt 11.9). Inskränkningen i den kommunala självstyrelsen bedöms därmed vara motiverad med hänsyn till ändamålet.

11.7 Konsekvenser för enskilda huvudmän

Enskilda huvudmän ansvarar i dag för undervisning i de skolformer som påverkas av förslagen i detta betänkande. Utredningen lägger inga förslag som enbart rör enskilda huvudmän. Genom de ändringar som utredningen föreslår kommer dock även enskilda huvudmän att behöva anpassa sin verksamhet.

Det är kommunerna som ansvarar för att fördela medel till såväl kommunala som fristående skolor. För elever som ska erbjudas modersmålsundervisning ska hemkommunen lämna bidrag i form av tilläggsbelopp till enskilda huvudmän.² Förslagen som utredningen lämnar innebär en ökad kostnad för kommunerna, en kostnad som de enskilda huvudmännen ersätts för. Utredningen gör därför bedömningen att förslagen inte innebär någon ökad kostnad för enskilda huvudmän.

11.8 Ekonomiska konsekvenser

11.8.1 Principer för beräkning av kostnader

De beräkningar som görs i detta avsnitt utgår från situationen över hela landet. Utredningen är väl medveten att det förekommer stora variationer över landet såväl avseende andelen elever som är berättigade till modersmålsundervisning respektive studiehandledning som tillgången på personal och vilka kostnader huvudmän har. Utredningen kan i kostnadsförslagen svårigen ta hänsyn till alla lokala variationer.

² 10 kap. 37–39 §§ samt 11 kap. 36–38 §§ skollagen samt 14 kap. skolförordningen.

Att kostnaderna i en viss kommun kan bli högre än beräknat och att de i en annan kommun kan bli lägre är därför ofrånkomligt. Om inget annat anges är kostnaden beräknad utifrån följande principer.

I de delar utredningen lämnar förslag som förväntas leda till ett ökat deltagande i modersmålsundervisning bedömer utredningen att de förväntade ökade kostnaderna är knutna till antalet undervisningsgrupper.

Omfattningen på modersmålsundervisningen ska enligt utredningens förslag vara en timme per vecka. Utredningen har haft kontakt med en chef för en modersmålsenhet som uppger att modersmåls-lärare generellt enligt avtalen vid en heltidsanställning har 20 timmars undervisningstid i veckan. 15 timmar i veckan utgör arbetsplatsför-lagd arbetstid och ytterligare 10 timmar i veckan utgör förtroende-arbetstid, som kan förläggas var läraren önskar. Dessa 10 timmar ska även kompensera för ledighet över loven. Undervisningen sker under 36 veckor.³ Kostnaden per år får dock antas motsvara kostnaden för 52 veckors anställning. Utredningen bedömer mot bakgrund av dessa uppgifter att en timmes undervisning inklusive förberedelser och efterarbete leder till två timmars arbete för en lärare. Kostnaden för en lärare är 297 kronor/timme, justerat efter 2019 års förväntade genomsnittslön för grundskollärare. Kostnaden är baserad på en månadslön om 34 860 kronor samt arbetsgivaravgifter och sociala avgifter.⁴ Utredningen bedömer att det inte tillkommer någon ökad lokalkostnad eftersom undervisningen sker i skolans lokaler när under-visning i andra ämnen inte pågår. Mot bakgrund härav görs bedöm-ningen att det är rimligt att anta att en timmes lektionstid motsvarar en kostnad om cirka 594 kronor.

Därpå tillkommer kostnader för läromedel och annat material. Utredningen har varit i kontakt med en chef för en modersmåls-enhet som uppger att den genomsnittliga kostnaden för läromedel i landet är cirka 100–130 kronor per elev och år.

Storleken på undervisningsgrupperna i ämnet modersmål varierar kraftigt och kan vara allt ifrån enskild undervisning upp till under-visning med 25 elever i en grupp. Statistik på nationell nivå om under-visningsgruppernas storlek saknas. Utredningen har vid intervjuer med chefer för modersmålsenheter efterfrågat storleken på under-visningsgrupper och har därvid erfarit att en genomsnittlig undervis-ningsgrupp för årskurs 7–9 samt gymnasieskolan är cirka 12 elever.

³ Jfr. 3 kap. 2 § skolförordningen.

⁴ Uppgift från SKL/SCB.

För årskurs 1–6 varierar det, men grupperna tenderar att vara mindre, från enskild undervisning upp till grupper om cirka tio elever. Dessa mått på undervisningsgrupper tar utredningen med sig vid beräkningen av de kostnader som utredningens förslag medför.

Utredningen bedömer mot bakgrund härav att den genomsnittliga kostnaden för läromedel per undervisningsgrupp bör vara cirka 1 000 kronor per år. Kostnaden per undervisningsgrupp och år antas därmed uppgå till cirka 32 000 kronor ($594 \text{ kronor} \times 52 + 1\,000$).

I de delar utredningen lämnar förslag som förväntas leda till ett ökat deltagande i studiehandledning på modersmål bedömer utredningen att de förväntade ökade kostnaderna är knutna till personalkostnader för studiehandledare. Utredningen väljer i detta hänseende att som grund för beräkningarna använda sig av ovan angivna genomsnittslön för grundskollärare, även om den faktiska kostnaden i realiteten kan vara något lägre sett till att andelen studiehandledare med pedagogisk högskoleexamen är lägre än hos modersmåls lärare.

11.8.2 Ekonomiska konsekvenser för kommuner

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att kommuner och landsting inte ska åläggas nya uppgifter utan att de får ekonomisk kompensation för detta. Det som ska finansieras är således enbart de nya förpliktelser som införs genom förslagen och inte de åtaganden som kommunerna redan tidigare haft.

Kommuner och enskilda kan vara huvudman för grundskola, grundskola, gymnasieskola och gymnasieskola. Det är kommunerna som ansvarar för att fördela medel till såväl kommunala som fristående förskolor och skolor. För elever som ska erbjudas modersmålsundervisning ska hemkommunen lämna bidrag i form av tilläggsbelopp till såväl de egna skolorna som till enskilda huvudmän.⁵ Eftersom de enskilda huvudmännen genom såväl grundbelopp som tilläggsbelopp ersätts för sina kostnader gör utredningen bedömningen att förslagen som lämnas om ökade skyldigheter för huvudmän att anordna modersmålsundervisning samt studiehandledning på modersmål endast innebär en ökad kostnad för kommunerna.

⁵ 10 kap. 37–39 §§ samt 11 kap. 36–38 §§ skollagen samt 14 kap. skolförordningen.

Förslaget om att reglera undervisning i ämnet modersmål i timplanerna för grundskolan och grundsärskolan

Utredningen föreslår att ämnet modersmål ska regleras i de nationella timplanerna för grundskolan och grundsärskolan. Utredningen föreslår en minsta garanterad undervisningstid om 324 timmar för grundskolan och grundsärskolan. Detta motsvarar en timmes undervisning i veckan.

Frågan är om detta förslag innebär nya förpliktelser eller om det är ett åtagande som huvudmännen redan tidigare haft. Utredningen gör härvid följande bedömning.

Undervisningstiden för ämnet modersmål regleras inte i gällande författningar. Det saknas uttalanden i förarbeten om undervisningstidens längd. Huvudmän är dock redan med gällande lagstiftning skyldiga att erbjuda elever undervisning i ämnet modersmål och kan endast begränsa denna skyldighet med de villkor som ställs upp i skolförordningen.⁶ Undervisningen i grundskolan och motsvarande skolorformer ska följa de kursplaner som finns för respektive ämne. I varje ämnes kursplan finns det kunskapskrav, vilka talar om vad en elev behöver kunna för att få ett visst betyg i ett ämne. Kunskapskraven för ämnet modersmål är utformade utifrån antagandet att eleverna får 60 minuters undervisningstid per vecka.⁷ Utredningen anser mot denna bakgrund att det finns ett krav på att undervisningen ska ges av en viss omfattning och att det förslag som utredningen lämnar därmed ligger i linje med vad det statliga åtagandet ger. Utredningen bedömer därför att en reglering av en minsta garanterad undervisningstid i ämnet modersmål inte i denna del innebär ett utökat åtagande för huvudmännen utan utgör en förpliktelse de redan har. Eventuella kostnader ska därför inte finansieras. Det kan härvid tilläggas att det är utredningens uppfattning att de allra flesta elever de facto erbjuds undervisning motsvarande en timme i veckan.

Genom att undervisningen i ämnet modersmål föreslås regleras i timplanerna för grundskolan och grundsärskolan kommer undervisningen inte att kunna anordnas utanför den garanterade undervisningstiden. Detta leder till att huvudmannen inte kan begränsa modersmålsundervisningen till sju läsår. Förslaget innebär i denna del ett utökat

⁶ 10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 § och 13 kap. 7 § skollagen samt 5 kap. 7, 9 och 11 §§ skolförordningen.

⁷ Skolverket 2014.

åtagande för huvudmännen, varför kostnaderna ska finansieras. Kostnaderna till följd av en sådan regeländring framkommer i nästa avsnitt.

Förslaget om att sjuårsregeln ska upphävas

En huvudman är endast skyldig att erbjuda modersmålsundervisning sammanlagt högst sju läsår under elevens skoltid om eleven ges modersmålsundervisningen utanför den garanterade undervisningstiden.⁸ Utredningen föreslår att denna huvudmannens begränsning i skyldigheten att erbjuda modersmålsundervisning ska upphöra.

Den reglering som utredningen föreslår ska upphävas omfattar elevens *skoltid* vilket således innebär att förslaget även omfattar gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Som utredningen redogör för i betänkandets kapitel 6 tillämpar de allra flesta huvudmän inte denna begränsning. Någon ökad kostnad uppkommer därför inte för de flesta huvudmän. Förslaget innebär dock ett utökat krav på huvudmännen att anordna undervisningen och ska därför finansieras.

Bedömningen av vilka ökade kostnader som förslaget medför får göras utifrån ett antal antaganden.

För det första säger den nuvarande regleringen inget om under vilka (sju) läsår huvudmannen är skyldig att anordna undervisningen. Vi vet dock att elever i de lägre årskurserna deltar i modersmålsundervisning i högre utsträckning än i senare årskurser.⁹ Utredningen utgår därför i beräkningen från att staten ska finansiera de skolår som följer efter de sju första, det vill säga grundskolan och grundsärskolans årskurs 8–9 samt gymnasieskolan respektive gymnasiesärskolan.

Enligt uppgifter från Skolverket var det 30 457¹⁰ elever som läsåret 2017/18 deltog i modersmålsundervisning i årskurs 8–9. För grundsärskolan saknas uppgifter för specifika årskurser, men det totala antalet elever som deltog i modersmålsundervisning i årskurs 1–9 var 947. Vid bedömningen av hur många av eleverna som deltog i årskurs 8–9 gör utredningen ett antagande om att lika många

⁸ 5 kap. 11 § skolförordningen. Begränsningen gäller inte nationella minoritetsspråk eller ett nordiskt språk och elever ska erbjudas modersmålsundervisning under längre tid, om eleven har ett särskilt behov av sådan undervisning.

⁹ Se kapitel 6 i betänkandet.

¹⁰ Utredningens korrespondens med Skolverket (2019-03-08).

elever deltar i varje årskurs. En sådan beräkning ger för handen att drygt 200 elever deltog i modersmålsundervisning i grundskolans årskurs 8–9.

I gymnasieskolan deltog 187 elever i modersmålsundervisning läsåret 2017/18.¹¹

För gymnasieskolan saknas statistik över hur stor andel av eleverna som deltar i modersmålsundervisning. Den statistik som redovisas är kursbetyg på avgångselever från nationella program. Bland avgångseleverna läsåret 2017/18 var det 3 456 elever som fick betyg i minst en modersmålskurs.¹² Utredningen gör ett antagande om att deltagarantalet är lika stort i varje läsår. Utredningen gör därför ett antagande om att cirka 10 368 elever deltar i modersmålsundervisning i gymnasieskolans nationella program.

Det andra antagandet som behöver göras är hur många elever som omfattas av den föreslagna regleringen.

I gymnasieskolan får modersmålsundervisningen anordnas som individuellt val, utökat program, eller som ersättning för undervisning i andra språk än svenska, svenska som andraspråk och engelska. Om undervisningen erbjuds som utökat program är huvudmannen skyldig att anordna modersmålsundervisning för en elev sammanlagt högst sju läsår under elevens skoltid.¹³

Elever i gymnasieskolans introduktionsprogram läser enligt individuella studieplaner som i sin tur bygger på elevens individuella behov och mål. Regleringen av utökat program¹⁴ anger inte tydligt inom vilka program i gymnasieskolan det finns möjlighet att ha utökat program utan uttrycks mer generellt som en eller flera kurser som ligger utanför elevens fullständiga program. Elever i gymnasieskolans introduktionsprogram läser dock inte utökat program. Om en elev bedöms klara av mer eller mindre gör man då snarare en revidering av den individuella studieplanen. Dessa elevers modersmålsundervisning omfattas således inte av den föreslagna regleringen.

Enligt uppgifter från Skolverket läste 1 132 avgångselever från nationella program modersmål som en del av ett utökat program läsåret 2017/18. Det motsvarar cirka 33 procent av de 3 456 avgångselever som fick betyg i minst en modersmålskurs vid de nationella

¹¹ Källa: Skolverkets statistik.

¹² Ibid.

¹³ 4 kap. 17–18 §§ gymnasieförordningen. Detta gäller dock inte om språket är ett nationellt minoritetsspråk eller ett nordiskt språk som modersmål.

¹⁴ 4 kap. 23 § gymnasieförordningen.

programmen. Utredningen gör ett antagande att samma andel råder i samtliga årskurser samt i gymnasiesärskolan, vilket leder till att nästan 3 500 elevers undervisning omfattas av förslaget i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Det saknas tillförlitlig statistik över i vilken utsträckning elever erbjuds modersmålsundervisning utanför den garanterade undervisningstiden. Enligt Skolverkets statistik läser 57,5 procent av eleverna modersmål utanför den garanterade undervisningstiden. Det finns dock skäl att ifrågasätta den uppgiften, vilket utredningen redogör för i betänkandets kapitel 3. Utredningens slutsats är att det förefaller som att modersmålsundervisningen i princip uteslutande anordnas utanför den garanterade undervisningstiden. Utredningen utgår därför vid beräkningen av kostnader från en generös bedömning om att 95 procent av alla elever som deltar i modersmålsundervisning i grundskolan och grundsärskolan gör så utanför den garanterade undervisningstiden, vilket innebär att undervisningen omfattas av den föreslagna regeländringen. Detta leder till att cirka 29 100 elevers modersmålsundervisning omfattas av förslaget.

Tabell 11.1 Beräkning av hur många elever som omfattas av förslaget

	Grundskolan Årskurs 8–9	Grundsärskolan Årskurs 8–9	Gymnasieskolans nationella program	Gymnasie- särskolan	Summa
Elever som deltar	30 457	200	10 368	187	41 225
Andel som omfattas av 7-årsregeln	95 %	95 %	33 %	33 %	
Elever som omfattas av förslaget	28 934	190	3 421	62	32 607

Utredningen gör mot bakgrund av ovan angivna beräkning antagandet att cirka 32 600 elever totalt får sin undervisning anordnad utanför den garanterade undervisningstiden respektive som utökat val, vilket innebär att undervisningen omfattas av den föreslagna regeländringen.

Utredningen utgår från att en genomsnittlig undervisningsgrupp i dessa årskurser respektive skolformer omfattar 12 elever. Grunden

till antagandet redovisas i avsnitt 11.8.1. Det blir cirka 2 700 undervisningsgrupper.

Utredningen bedömer att kostnaden för en undervisningsgrupp är 32 000 kronor (se avsnitt 11.8.1). Kostnaden för förslaget blir därmed cirka 86 400 000 kronor.

I denna del önskar utredningen återigen understryka att denna kostnad redan bärs av de allra flesta kommuner som utredningen varit i kontakt med, då den begränsande regeln om sju läsår inte förefaller tillämpas hos den absoluta majoriteten av landets kommuner. Förslaget innebär därför ingen reell ökad kostnad för dessa kommuner.

Förslaget om att huvudmannen ska vara skyldig att erbjuda modersmålsundervisning även om färre än fem elever önskar sådan undervisning

Utredningen föreslår att bestämmelsen om att huvudmannen endast är skyldig att anordna modersmålsundervisning om minst fem elever som ska erbjudas modersmålsundervisning i språket önskar sådan undervisning tas bort för grundskolan och motsvarande skolformer. Förslaget innebär en ökad statlig styrning över kommunernas skyldigheter att anordna undervisningen och ska därför finansieras.

Det saknas tillgång till flera av de uppgifter som behövs för att med precision bedöma storleken på de ökade kostnader som förslaget medför. Därmed måste beräkningen av ökade kostnader göras utifrån en rad antaganden.

Enligt uppgifter från Skolverket var drygt 283 000 elever berättigade till modersmålsundervisning i grundskolan och motsvarande skolformer läsåret 2017/18. Av dessa elever deltog 59 procent i undervisningen.¹⁵ Att 41 procent av de modersmålsberättigade eleverna inte deltog i undervisningen kan bero på flera anledningar. Det kan handla såväl om ett frivilligt val som att huvudmannen inte erbjuder undervisningen. Det saknas information om i vilken utsträckning det handlar om den ena eller den andra anledningen. Vi vet dock att flertalet elever av de som önskar delta i undervisning nekas densamma på grund av att antingen deltagarantalet understiger fem elever, eller att huvudmannen inte förmått hitta en lämplig lärare. Vilken av dessa

¹⁵ Källa: Skolverkets statistik.

två faktorer som utestänger flest elever går inte att svara på, eftersom huvudmän tenderar att utlysa tjänster för modersmåls lärare först när minst fem berättigade elever har visat intresse för undervisningen.¹⁶

Mer än två tredjedelar, cirka 192 000, av de elever som läsåret 2017/18 var berättigade till modersmålsundervisning hade ett modersmål som var ett av de tio största undervisningsspråken i grundskolan. Av dessa elever deltog drygt 123 000 elever, 64 procent, i modersmålsundervisning. Med reservation för att det kan förekomma lokala variationer, kan vi med viss säkerhet dra slutsatsen att modersmålsundervisningen i dessa språk sällan nekas på grund av att färre än fem elever som ska erbjudas modersmålsundervisning i språket önskar undervisning (regeln om fem elevers deltagande). Vi kan därför dra slutsatsen att där modersmålsundervisningen erbjuds deltar cirka 64 procent av de berättigade eleverna.

Med reservation för att vi vet att elever i vissa språkgrupper som tillhör de tio största språken, statistiskt sett deltar i högre utsträckning i modersmålsundervisning än andra¹⁷ utgår vi från den siffran när vi ska undersöka deltagandet i de språkgrupper som av Skolverket benämns som "övriga språk", där 151 språk ingår (övriga språk utom de tio största undervisningsspråken). Det är till dessa språk (dock inte samtliga) som elever med ett i deltagarhänseende mindre språk tillhör, dvs. de elever som i dagsläget i större utsträckning nekas undervisning på grund av regeln om fem elevers deltagande. Det tål dock att påpekas att i denna grupp ingår även språk som har relativt många deltagare, så som turkiska, thai, tigrinja och ryska.

Under läsåret 2017/18 var knappt 91 000 elever berättigade till modersmålsundervisning i något av dessa språk. 44 845 elever deltog, vilket motsvarar 49 procent. Om 64 procent av alla berättigade elever i gruppen övriga språk skulle erbjudas undervisningen skulle det motsvara 58 240 elever, dvs. en ökning med 13 395 elever som deltar i modersmålsundervisning.

Huvudmannen är endast skyldig att anordna undervisningen i ett språk om det finns en lämplig lärare.¹⁸ Utredningens bedömning är att denna regel ska kvarstå. I de språk där det finns få deltagande elever finns det, generellt sett, även få lärare. Det är även så att det

¹⁶ Se kapitel 6 i betänkandet.

¹⁷ Bland de tio största språken deltar 77 procent av eleverna som har somaliska som modersmål i undervisningen samtidigt som endast 46,4 procent av eleverna som har finska som modersmål deltar i undervisningen.

¹⁸ 5 kap. 10 § skolförordningen.

med största sannolikhet kommer att bli svårt för huvudmän att kunna rekrytera en lärare till en tjänst som omfattar en låg tjänstgöringsgrad (på grund av att få berättigade elever deltar). Detta innebär att förslaget inte kommer att leda till att samtliga de elever som i dag nekas undervisningen kommer att kunna delta. Antalet elever som de facto kommer att kunna delta i modersmålsundervisning med anledning av den ändrade regleringen bedöms därför vara lägre än 13 395. Utredningen bedömer att i vart fall cirka en tredjedel av eleverna kommer att nekas undervisning på denna grund.

Med ovan angivna beräkning är utredningens slutsats att cirka 9 000 fler elever kommer att kunna delta i modersmålsundervisning med anledning av den föreslagna regeländringen. Beräkningen är gjord utifrån de reservationer och antaganden som redovisas ovan.

De kostnader som uppkommer är i första hand knutna till antalet undervisningsgrupper. Ett rimligt antagande är dock att de elever som med föreslagna regeländring ges möjlighet att delta i modersmålsundervisning är få per språkgrupp, vilket i sin tur innebär att undervisningsgrupperna kommer att vara små. Utredningen bedömer att en undervisningsgrupp i genomsnitt kommer att bestå av 2,5 elever. Detta innebär att 3 600 undervisningsgrupper kommer att tillkomma. Utredningen har i inledningen till detta avsnitt bedömt att kostnaden för en undervisningsgrupp är 32 000 kronor. Den totala kostnaden för det angivna förslaget blir därför cirka 115 200 000 kronor.

Förslaget om att modersmålsundervisning ska få omfatta mer än ett språk för en elev

Det saknas underlag på hur många av eleverna i grundskolan och grundsärskolan som har mer än ett modersmål. Därmed måste beräkningen av de ökade kostnader som förslaget medför göras utifrån en rad antaganden. Förslaget innebär ett potentiellt ökat deltagande i modersmålsundervisning för de elever som har två modersmål (ej inräknat svenska), men det går inte att fastställa ens hur många elever som omfattas av en sådan möjlighet. De elever som deltar i modersmålsundervisning läser ett ämne mer än övriga elever. Detta innebär bl.a. förlängda skoldagar och mer läxor. För den elev som har två modersmål skulle ett deltagande i modersmålsundervisning i båda språken innebära två timmars extra lektionstid i veckan, vilket är ett stort åtagande. Det är dessutom så att skolor inte sällan samordnar

modersmålsundervisningen så att den sker vid samma tillfälle. Vid de skolor där denna princip råder behöver den elev som är berättigad till modersmålsundervisning i två språk välja vilket av språken han eller hon ska delta i undervisning i. Mot bakgrund av dessa två faktorer gör utredningen bedömningen att få elever kommer att önska delta i modersmålsundervisning i båda språken. Utredningen gör ett antagande om att cirka 800 elever kommer att vilja delta i modersmålsundervisning i ytterligare ett språk.

De elever som omfattas av förslaget kan komma att delta i modersmålsundervisning i såväl större språk som mindre språk (i deltagarhänseende). Flertalet av eleverna kommer att kunna delta i modersmålsundervisning i befintliga undervisningsgrupper, vilket inte medför ökade kostnader. För vissa elever kan nya undervisningsgrupper behöva ordnas. Utredningen gör ett antagande om att det för en fjärdedel av eleverna, 200, kommer att behöva skapas nya undervisningsgrupper.

Sett till att utredningen bedömer att få elever kommer att omfattas av regeln och att ännu färre kommer att önska delta i modersmålsundervisning i ytterligare ett språk kommer en sådan undervisningsgrupp att vara liten. Utredningen bedömer att en sådan undervisningsgrupp i genomsnitt kommer att bestå av två elever.

Utredningen gör mot denna bakgrund bedömningen att den ökade kostnaden som regeln medför ska ersättas med 3 200 000 kronor, vilket motsvarar 100 nya undervisningsgrupper.

Förslaget om förstärkt rätt till studiehandledning på modersmål för nyanlända elever

Förslaget om förstärkt studiehandledning på modersmål för nyanlända elever innebär att den förstärkta studiehandledning som i dagsläget gäller för nyanlända som tas emot i högstadiet ska gälla för nyanlända elever som har tagits emot inom skolväsendet i grundskolan, grundsärskolan, sameskolan eller specialskolan, dvs. även för de elever som tas emot i årskurs 1–6. Förslaget innebär en stark presumtion för huvudmännen att tillgodose att dessa nyanlända elever ges studiehandledning, vilket medför ökade kostnader för kommunerna.

De elever som omfattas av förslaget har i dag rätt till studiehandledning på modersmål om de har behov av det.¹⁹ Förslagen bestämmer tydliggör således den rätt som redan finns i dag och innebär inte att målgruppen för studiehandledning på modersmål utökas.

Syftet med den föreslagna regleringen är i huvudsak detsamma som med nu gällande bestämmelse, men med bl.a. den skillnaden att det bör antas att alla nyanlända elever i grund- och grundsärskolan, specialskolan och sameskolan behöver studiehandledning på modersmålet. Utredningen menar därför att förslaget endast innebär en viss ambitionshöjning jämfört med nuvarande skyldighet.

Läsåret 2017/18 fick 32 513 elever studiehandledning. Av de elever som hade studiehandledning för första gången i årskurs 1–9 var andelen elever som fick stödet i årskurs 1–6 cirka 69 procent, vilket motsvarar cirka 22 400 av samtliga elever med stödet det läsåret, inklusive de som hade fått studiehandledning tidigare läsår²⁰. Som utredningen beskriver i kapitel 7 är inte alla elever som får studiehandledning nyanlända. De uppgifter som rör elevernas bakgrund som Skolverket presenterar i sin statistik handlar om utrikesfödda respektive födda i Sverige. Av de elever som för första gången fick studiehandledning läsåret 2017/18 var 88 procent födda utomlands. Utifrån den beräkningsgrunden kan det konstateras att 19 712 av samtliga elever i årskurs 1–6 som fick studiehandledning läsåret 2017/18 var födda utomlands.

Flertalet av de elever som är utrikesfödda är med största sannolikhet nyanlända, men inte samtliga. Med nyanländ avses i skollagen att eleven bl.a. har påbörjat sin utbildning i svensk skola 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.²¹ Utifrån beräkningen att 11 procent²² av samtliga elever som får studiehandledning är födda i Sverige, gör utredningen bedömningen att minst 11 procent av de utrikesfödda eleverna inte är nyanlända i skollagens bemärkelse. Med största sannolikhet är andelen till och med högre då gruppen utrikesfödda elever även omfattar elever som kan ha invandrat före ordinarie skolstart. Utredningen bedömer därför storleken i denna grupp till 15 procent.

¹⁹ 5 kap. 4 § skolförordningen.

²⁰ Beräknat utifrån uppgifter i kapitel 7.

²¹ Jfr. 3 kap. 12 a § skollagen.

²² Det saknas uppgifter om födelseland för 1 procent av eleverna, se kapitel 7 i betänkandet.

Utredningen gör därför bedömningen att cirka 85 procent av de utrikesfödda eleverna var nyanlända. Utifrån angivna beräkningsmodell antas målgruppen för den föreslagna bestämmelsen således omfatta cirka 16 700 elever (85 procent av de 19 712 utrikesfödda eleverna i årskurserna 1–6).

De allra flesta nyanlända elever som tas emot i årkurs 1–6 har ett behov av studiehandledning på modersmål och de har därmed rätt att få insatsen utifrån nuvarande reglering i skolförordningen.

Utredningen har inga uppgifter om hur många nyanlända i årskurserna 1–6 som nekas studiehandledning. Utredningens uppskattning är att förslagen ambitionshöjning kommer att innebära att ytterligare cirka 10 procent nyanlända elever i årskurs 1–6 kommer att få studiehandledning jämfört med de elever som i dag har rätt till sådant stöd enligt gällande bestämmelser. Detta motsvarar således cirka 1 670 elever.

Ett antal av dessa elever kommer att få studiehandledning individuellt och ett antal av dessa elever kommer att få studiehandledning i grupp eller via fjärrundervisning, vilket måste tas med i beräkningarna. Utredningen utgår i beräkningen från att studiehandledningen i genomsnitt kommer att ges i grupper om cirka tre elever som får studiehandledning i en timme i veckan. Kostnaden för en lärare, inklusive personalomkostnader är 297 kronor/timme. Kostnaden per år får dock antas motsvara kostnaden för 52 veckors anställning. Utredningen beräknar att förslaget därför kommer att kosta cirka 8 600 000 kronor per år ($1670 / 3 \times 297 \times 52$).

Beräkningarna utgår från den situation som rådde läsåret 2017/18. Hur många nyanlända elever som kommer att tas emot i grundskolan och motsvarande skolformer kommande år är dock en uppgift som är svår att förutse då det är beroende av faktorer så som migrationsströmmar och den förda migrationspolitiken. Det går därför inte att med säkerhet fastslå hur kostnaderna kan komma att utvecklas, dessa kan både öka och minska.

Om eleverna har ett behov av studiehandledning på modersmål har de i dag rätt till det. Enligt gällande skolförfattningar är studiehandledning på modersmål en stödinsats som i vissa fall är att anse som extra anpassningar, vilket inte behöver dokumenteras och i vissa fall är insatsen att anse som särskilt stöd. Särskilt stöd ska alltid föregås av en utredning och ett upprättat åtgärdsprogram. Förslaget innebär, förutom en förstärkt rätt till studiehandledning på modersmål för de

elever som omfattas av förslaget, även att bestämmelserna om särskilt stöd inte ska tillämpas om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom sådan studiehundledning på modersmålet. De allra flesta nyanlända elever bedöms vara i behov av studiehundledning på modersmålet. Flertalet av dessa elever har med största sannolikhet ett behov av studiehundledning i en sådan omfattning att det är fråga om särskilt stöd, varför åtgärdsprogram som huvudregel ska upprättas för dessa elever.

Utifrån att förslaget innebär att färre antal utredningar och åtgärdsprogram måste skrivas för dessa elever uppfattar utredningen att förslaget medför att den administrativa kostnaden för dessa uppgifter kommer att minska. Utredningen uppskattar att det tar cirka 30 minuter att göra ett åtgärdsprogram som enbart avser insatsen studiehundledning på modersmålet.²³ Utredningen bedömer att en majoritet av de elever som fick studiehundledning på modersmål är aktuella för åtgärdsprogram men inte alla. Utredningen har därför valt att utgå från att 55 procent av de nyanlända eleverna i årskurs 1–6 är aktuella för ett åtgärdsprogram. Kostnaden för minskad utredning beräknas därför till totalt cirka 1 400 000 kronor. Beräkningen bygger på 55 procent av 16 700 elever, en grundskollärares lön på 297 kronor/timme och en tidsåtgång på 30 minuter.

Utredningens förslag medför därför en kostnadsökning för kommunerna om 7 200 000 kronor.

²³ Uppgift hämtad från SOU 2017:54.

Tabell 11.2 Kostnader för kommuner

Sammanfattning

	År 1	År 2	År 3	År 4
Förslaget om att sjuårsregeln ska upphävas	86 400 000 kr	86 400 000 kr	86 400 000 kr	86 400 000 kr
Förslaget om att femeleversregeln ska upphävas	115 200 000 kr	115 200 000 kr	115 200 000 kr	115 200 000 kr
Rätt till modersmålsundervisning i mer än ett språk	3 200 000 kr	3 200 000 kr	3 200 000 kr	3 200 000 kr
Förstärkt rätt till studiehandledning	7 200 000 kr	7 200 000 kr	7 200 000 kr	7 200 000 kr
Summa	212 000 000 kr	212 000 000 kr	212 000 000 kr	212 000 000 kr

11.8.3 Ekonomiska konsekvenser för statliga myndigheter

Statens skolverk

Två av utredningens förslag riktar sig till Skolverket.

1. Förslag om att Skolverket bör ges i uppdrag att ta fram ett ramverk för bedömningen av en elevs grundläggande kunskaper i ett modersmål
2. Förslag om att Skolverket bör ges i uppdrag att samordna och driva utvecklingen av studiehandledning på modersmålet

Uppdraget att ta fram ett ramverk för bedömning av elevers grundläggande kunskaper i ett modersmål kommer att innebära ytterligare arbetsuppgifter för myndigheten under en begränsad period. Arbetet kan komma att innefatta kontakter med exempelvis lärosäten och berörda aktörer samt eventuella samråd och remissförfaranden. Utredningen bedömer att kostnaderna till följd av förslaget kommer att uppgå till cirka 2 miljoner kronor.

Uppdraget att samordna och driva utvecklingen av studiehandledning på modersmålet innebär att Skolverket ska arbeta fram implementeringen av en strategi för studiehandledning på modersmål. En sådan strategi kan t.ex. omfatta kompetensutvecklingsinsatser, stöd till samlade utvärderingar, framtagande och fördjupade analyser av goda

exempel samt stöd till huvudmän vid gemensamt anordnande av fjärrundervisning.

Detta kräver arbetsinsatser inom myndigheten samt samråd med t.ex. lärosäten, huvudmän och övriga berörda aktörer. Uppdraget kommer även innebära att Skolverket kommer att behöva upphandla uppdragsutbildningar vid t.ex. universitet och högskolor.

Utredningen bedömer att Skolverket bör tilldelas resurser för uppdraget om 5 miljoner kronor årligen i tre år.

Specialpedagogiska skolmyndigheten

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) är huvudman för specialskolorna. Utredningen föreslår att ämnet modersmål ska regleras i den nationella timplanen för specialskolan. Utredningen föreslår en minsta garanterad undervisningstid om 360 timmar för specialskolan. Detta motsvarar en timmes undervisning i veckan.

Specialskolorna erbjuder modersmålsundervisning till sina elever om 60 minuter i veckan. Det är också den mängd undervisning som kunskapskraven i ämnet är utformade efter.²⁴ Det är därför, enligt utredningens bedömning, rimligt att anse att det lämnade förslaget ligger i linje med den undervisning som den statliga regleringen redan anger ska ske. Förslaget innebär dock även att en huvudman inte kan begränsa modersmålsundervisningen till sju läsår. Kostnaden för detta redovisas nedan.

Andelen elever som deltar i modersmålsundervisning i specialskolan är låg. Utredningen bedömer att 10 undervisningsgrupper kan tillkomma för specialskolorna med anledning av utredningens förslag om att ta bort begränsningen om fem deltagande elever. Detta motsvarar en undervisningsgrupp per skola. Utredningen gör detta antagande utifrån uppgifterna om att elever i specialskolorna generellt sett önskar delta i modersmålsundervisning i lägre utsträckning än vad som gäller för framför allt grundskolan. 10 undervisningsgrupper motsvarar en kostnad om 320 000 kronor.

Läsåret 2017/18 deltog 41 elever vid specialskolorna i modersmålsundervisning.²⁵ Det saknas uppgift om hur deltagandet fördelas mellan årskurserna. För att beräkna vilka kostnader utredningens förslag om

²⁴ Skolverket 2009.

²⁵ Källa: Skolverkets statistik.

att ta bort huvudmannens begränsning att erbjuda modersmålsundervisning i högst sju läsår medför gör därför utredningen vid beräkningen ett antagande om att deltagandet är jämnt fördelat över de tio årskurserna. Detta ger ett genomsnittligt deltagantal om fyra elever per årskurs. Enligt denna beräkning skulle det vara tolv elever som deltar i modersmålsundervisning i årskurserna 8–10 i specialskolorna. Undervisningsgrupperna i specialskolan är generellt sett små, utredningen utgår från en genomsnittlig undervisningsgrupp om två elever. Utredningen bedömer att SPSM bör tilldelas resurser om 192 000 kronor med anledning av förslaget, detta motsvarar kostnaden för sex undervisningsgrupper.

Utredningen vill även här understryka att SPSM inte förefaller tillämpa den begränsande sjuårsregeln varför detta inte är en faktisk kostnad som myndigheten har.

Antalet elever i specialskolan som får studiehandledning på modersmål är väldigt litet. För specialskolan var det åtta elever som fick sådant stöd läsåret 2017/18. Utredningen bedömer att eventuella kostnader kopplade till förslaget om förstärkt studiehandledning bör rymmas inom myndighetens befintliga anslag.

Sameskolstyrelsen

Sameskolstyrelsen är huvudman för sameskolorna. Modersmålsundervisning i samiska bedrivs inom ramen för ämnet samiska i sameskolorna, ett ämne som är reglerat i timplanen för sameskolan. Det finns en möjlighet för elever att läsa ett annat språk inom ramen för ämnet modersmål. Detta sker i begränsad omfattning i sameskolan (färre än fem elever). Utredningen bedömer att endast ett fåtal elever kommer att delta i modersmålsundervisning med anledning av utredningens förslag om att ta bort begränsningen om fem deltagande elever.

Utredningen bedömer att Sameskolstyrelsen bör tilldelas resurser om 160 000 kronor med anledning av förslaget, vilket motsvarar kostnaden för fem undervisningsgrupper. Detta motsvarar en undervisningsgrupp vid varje skola.

Sameskolan omfattar sex årskurser, varför regeln om sju läsår inte blir tillämplig vid denna skolorn.

Antalet elever i sameskolan som får studiehandledning är väldigt litet. Med hänsyn till att det är samiska elever som ska tas emot i sameskolorna bedömer utredningen att förslaget om förstärkt studiehandledning för nyanlända elever inte kommer att påverka Sameskolstyrelsens verksamhet i stor utsträckning. Utredningen gör därför bedömningen att eventuella ökade kostnader med anledning av förslaget bör rymmas inom myndighetens befintliga anslag.

Tabell 11.3 Kostnader för staten

Sammanfattning				
	År 1	År 2	År 3	År 4
Statens skolverk Uppdrag om att ta fram ramverk för bedömning av elevers kunskaper i ett modersmål	2 000 000 kr			
Statens skolverk Uppdrag om studiehandledning	5 000 000 kr	5 000 000 kr	5 000 000 kr	
SPSM – Förslaget om att fem-eleversregeln ska upphävas	320 000 kr	320 000 kr	320 000 kr	320 000 kr
SPSM – Regeln om sju läsår tas bort	192 000 kr	192 000 kr	192 000 kr	192 000 kr
Sameskolstyrelsen Förslaget om att femeleversregeln ska upphävas	160 000 kr	160 000 kr	160 000 kr	160 000 kr

11.9 Alternativa regleringar

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, enligt direktivet, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som har lett fram till förslaget särskilt redovisas.

11.9.1 Nollalternativ

Förslaget om att reglera undervisning i ämnet modersmål i timplanerna

Ett alternativ till den föreslagna regleringen är att bibehålla den ordning som finns i dag, där huvudmannen kan anordna undervisningen i modersmål som språkval i grundskolan och specialskolan, som elevens val, inom ramen för skolans val, eller utanför den garanterade undervisningstiden.

Den nuvarande ordningen innebär i praktiken att undervisningen vanligtvis anordnas utanför den garanterade undervisningstiden, vilket innebär klara organisatoriska fördelar för huvudmän och rektorer. På så sätt behöver få, om några, anpassningar göras i förhållande till modersmålsundervisningen vid schemaläggningen. För de elever som deltar har det dock visat sig att flera av de faktorer som starkast påverkar såväl deltagandet som undervisningens kvalitet är knutna till hur undervisningen anordnas, vilket utredningen redogör för i betänkandets kapitel 6. Utredningen gör bedömningen att om modersmålsundervisningen ska ges de bästa förutsättningarna bör ämnet få en reglerad undervisningstid och knytas närmare skolans övriga verksamhet.

Förslaget om att huvudmannen ska vara skyldig att erbjuda undervisningen även om färre än fem elever önskar sådan undervisning

Ett alternativ till föreslagen reglering är att bibehålla den reglering som finns i dag, som ställer upp ett krav på att minst fem elever som ska erbjudas modersmålsundervisning i språket önskar sådan undervisning för att en huvudman ska vara skyldig att anordna utbildningen. Fördelen med en bibehållen reglering är framför allt kostnadsmässiga och logistiska. Få huvudmän kan med bibehållen kostnadseffektivitet anordna modersmålsundervisning till få elever. Det kan dessutom vara svårt för huvudmän att kunna anställa lärare i låg tjänstgöringsgrad, vilket blir fallet om det finns få berättigade elever.

Utredningen menar dock att regeln betydligt inskränker elevernas rätt till modersmålsundervisning. Regeln får som resultat att möjligheten att delta i modersmålsundervisning blir starkt beroende av fak-

torer som var eleven är bosatt, hur många elever med samma modersmål som finns i huvudmannens organisation samt vilken motivation dessa andra elever har att delta i undervisningen.

Huvudmannens möjlighet att begränsa modersmålsundervisningen till sju läsår

Som utredningen redan har påtalat är det få huvudmän som tillämpar den begränsande regeln om att erbjuda modersmålsundervisning endast i sju läsår. I praktiken skulle staten således kunna avstå från en sådan reglering. Utredningen ser dock att det faktum att regeln tillämpas i få kommuner, innebär att elever bosatta i dessa kommuner inte har tillgång till samma utbildning som elever i övriga delar av landet. Med hänsyn till hur viktig modersmålsundervisningen är för de elever som deltar, samt med hänsyn till vikten av att utbildningen ska vara likvärdig, oavsett var i landet den anordnas, menar utredningen att huvudmän inte ska kunna begränsa undervisningen till endast sju läsår.

Förstärkt rätt till studiehundledning för nyanlända

Som utredningen påtalar i avsnitt 11.8.2 har de elever som omfattas av förslaget om förstärkt studiehundledning på modersmål för nyanlända redan i dagsläget en rätt till studiehundledning på modersmål om de har behov av det. Utredningen menar dock att studiehundledning på modersmål är en så pass viktig insats för nyanländas möjlighet att kunna tillgodogöra sig undervisningen att den förstärkta rätten därtill bör vara lika stark för eleven oavsett om den påbörjar sin skolgång i de lägre eller de högre årskurserna. Utredningen menar därför att den ambitionshöjning förslaget innebär är nödvändig.

11.9.2 Alternativa förslag

Förslaget om att reglera undervisning i ämnet modersmål i timplanerna

Undervisningen får endast anordnas som språkval, som elevens val och inom ramen för skolans val

En alternativ reglering är att ta bort möjligheten att anordna modersmålsundervisningen utanför den garanterade undervisningstiden och i stället bibehålla möjligheterna att anordna undervisning i modersmål som språkval i grundskolan och specialskolan, som elevens val eller inom ramen för skolans val. Detta skulle garantera att undervisningen kan ske under skoldagen.

Som utredningen påpekar i betänkandets kapitel 3 innebär dock den minskade garanterade undervisningstiden i elevens val från och med den 1 juli 2019 att modersmålsundervisningen i sin helhet inte kan anordnas som elevens val sett till det antal timmar som kunskapskraven i kursplanen är beräknad utifrån. På så sätt är det inte möjligt att förlägga i vart fall hela modersmålsundervisningen som elevens val, om eleverna ska ges undervisning i den omfattning som kunskapskraven i ämnet är utformade efter. Risken, att eleverna inte får tillräcklig undervisning i ämnet, innebär att elevens val bör uteslutas som alternativ att bedriva undervisning i ämnet modersmål. Flertalet rektorer som utredningen talat med påtalar även att ett en modersmålsundervisning som anordnas som elevens val berövar de modersmålsberättigade elevernas möjligheter att delta i de aktiviteter som anordnas inom elevens val. Eftersom modersmålsundervisningen fortsatt ska vara frivillig föreligger även en risk att modersmålsämnet skulle väljas bort till förmån för annan undervisning inom elevens val.

Att anordna modersmålsundervisningen som språkval ger framför allt två fördelar: det innebär att undervisningen kan förläggas under ordinarie skoltid och att eleverna kan ges fler timmars undervisning då den garanterade undervisningstiden för språkvalet totalt är 320 timmar i mellan- och högstadiet. Ett sådant förslag har dock tre nackdelar. En är att undervisningstiden i språkvalet koncentreras till grundskolans senare årskurser, vilket omöjliggör att undervisningens tyngd kan förläggas till de lägre årskurserna. En andra nackdel är att ett sådant förslag skulle få som konsekvens att de elever som läser modersmål får begränsade möjligheter att läsa ytterligare ett språk,

alternativt förstärkt svenska som andraspråk eller engelska. Detta vore kontraproduktivt, sett till att den elevgrupp som har behov av förstärkt svenska som andraspråk generellt sett också är berättigad till modersmålsundervisning. Den tredje nackdelen med ett sådant förslag är att risken är stor att modersmålsundervisningen, som enligt utredningens bedömning fortsatt ska vara frivillig, riskerar att väljas bort till förmån för studier i ett modernt språk, alternativt förstärkt svenska som andraspråk eller engelska. Detta skulle innebära att färre elever skulle delta i modersmålsundervisning.

Som utredningen påpekar i kapitel 3 är det ytterst ovanligt att skolor anordnar modersmålsundervisning inom ramen för skolans val eftersom skolans val är en möjlighet för skolor att skapa en särskild profilering mot ett visst ämne. Genom en sådan profilering får då antalet timmar i timplanen för ett ämne eller en ämnesgrupp minskas till förmån för undervisning i ett annat ämne. Eftersom endast en viss andel av eleverna är berättigade till modersmålsundervisning skulle en sådan profilering endast vara tänkbar i skolor med högt antal modersmålsberättigade elever, vilket i sin tur skulle leda till att modersmålsberättigade elever vid skolor med få berättigade elever skulle bli utan undervisningen. Att, genom författningsändringar, i praktiken tvinga skolor att skapa en profilering för ämnet för att undervisningen ska komma till stånd, är svårmotiverat. Särskilt eftersom en sådan profilering sker genom att antalet timmar för ett annat ämne eller ämnesområde då minskar.

Mer reglerad undervisningstid i ämnet modersmål i timplanerna

Flertalet av de modersmålslärare som utredningen har samtalat med har påpekat problematiken i att de ska undervisa en timme i veckan i ett ämne som har kunskapskrav som inte skiljer sig avsevärt från kunskapskraven i svenska, ett ämne som har en garanterad undervisningstid om 1 490 timmar över hela grundskolan. Denna problematik har även uppmärksamrats i forskningen, vilket redovisas för i betänkandets kapitel 4. Detta gäller särskilt för modersmålsundervisningen i de språk som inte har ett latinskt alfabet. Förslag har framförts om att utredningen bör föreslå att undervisningstiden i modersmål ska regleras till mer än en timme i veckan.

Ett sådant förslag skulle förbättra både möjligheten för lärarna att hinna med den undervisning som krävs för att eleverna ska klara kunskapskraven och för eleverna att bättre kunna tillgodogöra sig ämnesinnehållet.

Utredningen föreslår att den *minsta* garanterade undervisningstiden ska regleras. Det förhindrar inte att huvudmän väljer att låta eleverna få mer undervisning i ämnet, något som inte är ovanligt i dag. Hos vissa huvudmän ges elever upp till 120 minuters undervisning i veckan. Det finns en risk att utredningens förslag kommer att leda till att dessa huvudmän sänker undervisningstiden till den minsta garanterade om 60 minuter. Utredningen ambition har dock varit att säkerställa att alla elever ges tillgång till en *minsta* garanterad undervisningstid och utredningen har härvid inte velat lägga ambitionen på en nivå som är svåruppnåelig för flertalet huvudmän. Att från statens sida kräva en utökning av undervisningstiden i ämnet skulle nämligen vara resurskrävande för de allra flesta huvudmän. Som utredningen redogör för i kapitel 5 råder det en brist på utbildade modersmåls-lärare. Att, vilket blir fallet för de flesta huvudmännen, i ett sådant läge fördubbla undervisningstiden skulle vara svårt att genomföra med bibehållen kvalitet. Det skulle även innebära ytterligare förlängning av skoldagarna för de elever som deltar, något som i längden kan leda till att vissa elever avstår från modersmålsundervisning. Utredningen väljer därför att föreslå att den garanterade undervisningstiden bör vara 60 minuter i veckan, vilket är vad kunskapskraven i ämnet är utformade efter.²⁶

Reglera yrkeskåren studiehandledare

Utredningen har övervägt om studiehandledare likt läraryrket bör vara ett reglerat yrke, dvs. att någon form av obligatorisk befattningsutbildning måste fullgöras för att få arbeta som studiehandledare. Genom ett sådant förslag skulle kvaliteten på studiehandledningen formellt säkras. Ett sådant krav skulle dock vara svårt att efterleva sett till att knappt en femtedel av studiehandledarna har en pedagogisk högskoleexamen.²⁷ Studiehandledning på modersmål är dessutom en tillfällig stödsats som riktar sig främst till nyanlända

²⁶ Skolverket 2014.

²⁷ Skolverket 2018c, s. 10, se även kapitel 5 i betänkandet.

elever. Vilka språk som det finns behov av studiehandledningen i samt i vilken omfattning behovet finns varierar från år till år och är beroende av migrationsströmmar och storleken på invandring vilka kan vara svåra att förutse. Arbetsmarknaden för studiehandledare är således instabil. Att vid angivna förhållanden ställa ett krav på studiehandledare att genomgå en obligatorisk utbildning bedömer utredningen inte vara proportionerligt.

Huvudmannen ska vara skyldig att erbjuda undervisningen även om det råder svårigheter att finna en lämplig lärare

Det är inte endast i modersmålsämnet som det råder en brist på legitimerade och behöriga lärare, utan det råder en generell lärarbrist, som dessutom prognosticeras öka ytterligare. Inom vissa av grundskolans ämnen råder en särskilt stor brist på behöriga lärare, ännu värre är behörighetsläget i de skolformer som kräver en speciallärarexamen, dvs. i grundsärskolan, gymnasiesärskolan, specialskolan och särskild utbildning för vuxna. Huvudmän kan dock inte avstå från att tillhandahålla undervisning i dessa ämnen eller skolformer enbart för att det råder en lärarbrist. En alternativ reglering hade varit att låta motsvarande princip råda för modersmålsämnet: att en huvudman alltid ska vara skyldig att anordna modersmålsundervisning, även om det råder svårigheter att finna en lämplig lärare. Genom en sådan regeländring skulle betydligt fler elever få rätt att delta i modersmålsundervisning.

Utredningen gör dock bedömningen att en sådan reglering skulle vara förenad med svårigheter för landets huvudmän och innebära konsekvenser som inte är försvarbara sett till regleringens syfte. Förslaget skulle riskera att huvudmän anställde lärare utan några som helst kvalifikationer, endast för att leva upp till lagstiftningens krav. Utredningen bedömer att en sådan utveckling skulle riskera att urholka ämnets kvalitet och strida mot de övriga förslagens syften, nämligen att höja kvaliteten i verksamheten.

Utredningen har i betänkandet konstaterat att modersmålsundervisning sällan anordnas genom fjärrundervisning, trots att detta är tillåtet enligt skollagen. Ett krav på att huvudmannen ska anordna modersmålsundervisning så snart en elev önskar denna undervisning, skulle i praktiken innebära att huvudmän skulle vara skyldiga att anordna modersmålsundervisning genom fjärrundervisning om ingen

lärare går att finna inom huvudmannens organisation. Det är enligt utredningens bedömning dock inte rimligt att avkräva samtliga skolor den infrastruktur som fjärrundervisning implicerar.

Mot bakgrund härav anser utredningen att bestämmelsen om skyldigheten att anordna undervisning endast om det finns en lämplig lärare bör behållas.

Betyg i ämnet modersmål ska få läggas till meritvärdet

Utredningen har kartlagt deltagandet i modersmålsundervisningen i de sett till antalet berättigade och deltagande elever största språken och kan konstatera att deltagandegraden i så gott som samtliga dessa språk faller under årskurs 6–9. För att uppmuntra elever att i ökad utsträckning delta i och fullfölja undervisningen i ämnet även i senare årskurser har utredningen övervägt att föreslå att betygspoäng i ämnet modersmål ska kunna läggas till meritpoängen (16 ämnen) på samma sätt som i dag är möjligt för moderna språk. Utredningen gör bedömningen att en sådan möjlighet skulle innebära ett kraftigt incitament för elever att i ökad utsträckning delta i och fullfölja undervisningen i ämnet.

Vid en analys av hur förslaget förhåller sig till diskrimineringslagstiftningen kan utredningen dock konstatera att förslaget riskerar att strida mot den aktuella diskrimineringslagstiftningen. Utredningen ser sig därför förhindrad att lämna ett sådant förslag.

11.10 Förslag till finansiering

Enligt kommittéförordningen ska utredningen föreslå finansiering för de förslag som läggs fram. Utredningen lämnar därför här förslag till möjliga omprioriteringar av befintliga anslag.

Av tabell 11.4 (nedan) framgår de totala uppskattade ökade kostnaderna per år till följd av utredningens förslag. Utredningen ser två olika typer av kostnader som följd av förslagen. Dels kostnader för huvudmän: kommuner, vilka ansvarar för att fördela medel till såväl kommunala som fristående skolor samt Sameskolstyrelsen och SPSM i egenskap av huvudmän för sameskolan respektive specialskolan; dels kostnader som består av två uppdrag till Skolverket.

De uppdrag som tilldelas Skolverket bedöms ligga inom deras instruktionsenliga uppdrag och bör därför kunna finansieras inom befintliga ramar.

Skolhuvudmännens kostnader föreslås finansieras genom en samordning av de resurser som har anslagits till utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet (anslag 1:5 under utgiftsområde 16). Anslaget får bl.a. användas för utgifter för att främja utveckling av skolväsendet, vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet samt för insatser som syftar till att minska skolsegregation.

Utredningens förslag syftar sammantaget till att öka likvärdigheten i skolväsendet och att förbättra möjligheten för elever att delta i modersmålsundervisning. Utredningen föreslår att utgiftsposten minskas och att medel i stället tillförs SPSM och Sameskolstyrelsen inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning samt kommunerna inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, med belopp som motsvarar de förväntade kostnaderna till följd av utredningens förslag, första året och för kommande år enligt följande tabell.

Tabell 11.4 Totala kostnader för utredningens förslag

	År 1	År 2	År 3	År 4
Kommuner	212 000 000 kr	212 000 000 kr	212 000 000 kr	212 000 000 kr
Skolverket	7 000 000 kr	5 000 000 kr	5 000 000 kr	
SPSM	512 000 kr	512 000 kr	512 000 kr	512 000 kr
Sameskolstyrelsen	160 000 kr	160 000 kr	160 000 kr	160 000 kr
Summa	219 672 000 kr	217 672 000 kr	217 672 000 kr	212 672 000 kr

11.11 Särskilda konsekvenser enligt utredningens direktiv

Enligt utredningens direktiv ska konsekvensanalysen, utöver de krav som ställs enligt kommittéförordningen, även innehålla en beskrivning av vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för elevers, såväl flickors som pojgars, rätt till likvärdig tillgång till utbildning. Utredaren ska ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

11.11.1 Konsekvenser för elever, såväl flickors som pojkars, rätt till likvärdig tillgång till utbildning liksom jämställdheten mellan kvinnor och män

Förslaget om en reglerad undervisningstid i modersmålsämnet bidrar till en likvärdig tillgång till utbildning för de elever som deltar i modersmålsundervisning. Utredningen bedömer att förslagen kommer att gynna både pojkar och flickor och deras rätt till likvärdig tillgång till utbildning.

Deltagande i modersmålsundervisning har gynnsamma effekter på elevernas studieresultat, något som utredningen har konstaterat i betänkandets kapitel 4 med hänvisning till tidigare forskning och i kapitel 9, utifrån materialet från SCB och Skolverket. Eftersom pojkar, generellt sett och i synnerhet bland utrikesfödda, har lägre skolprestationer än flickor, bedömer utredningen att den ökade deltagandegraden kan komma att positivt påverka pojkarnas måluppfyllelse och studieresultat. Enligt de personer utredningen har intervjuat förefaller pojkar mer benägna än flickor att avsluta modersmålsundervisningen i de senare årskurserna, då de generellt sett prioriterar andra aktiviteter mer än skolan.²⁸ Genom att utredningen föreslår att ämnet ska regleras i de nationella timplanerna för grundskolan och motsvarande skolformer kommer undervisningen att knytas närmare övrig undervisning. Utredningen bedömer att detta kan ha gynnsamma effekter på pojkars deltagande i de senare årskurserna.

Utredningen konstaterar i kapitel 6, utifrån intervjuer med modersmåls lärare och vårdnadshavare, att en del flickor avstår från deltagandet i modersmålsundervisning om undervisningen anordnas sent efter att den ordinarie skoldagen är avslutad. Genom förslaget om att reglera undervisningstiden i ämnet och att modersmålsundervisningen anordnas inom den garanterade undervisningstiden och att eleverna så långt som möjligt ska få sammanhållna skoldagar, bedömer utredningen att även flickornas möjligheter att delta i modersmålsundervisning kommer att påverkas på ett positivt sätt.

²⁸ Se kapitel 6 i betänkandet.

11.12 Konsekvenser i förhållande till diskrimineringslagen m.m.

I såväl diskrimineringslagen som i internationella åtaganden som Sverige är bunden till finns förbud mot bl.a. etnisk diskriminering. Så finns diskrimineringsförbud bl.a. i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). En av de bärande principerna inom EU-rätten är att all diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom EU. Diskrimineringsförbudet kommer till uttryck i ett antal olika EU-rättsakter och internationella åtaganden som Sverige har skyldighet att följa, bl.a. direktivet mot etnisk diskriminering som förbjuder diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung på en rad samhällsområden. Direktivet har genomförts i svensk rätt i diskrimineringslagen.

Också den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) förbjuder diskriminering på grund av etnisk tillhörighet (art. 14).

Utredningen har övervägt att lämna ett förslag om att elever ska få lägga till betygspoäng i ämnet modersmål till meritvärdet (beräknat på 16 ämnen). Vid en analys av hur det förslaget förhåller sig till förbuden mot diskriminering på grund av etnisk tillhörighet har utredningen kommit till slutsatsen att ett sådant förslag inte kan lämnas (se avsnitt 11.9.2.).

I övrigt gör utredningen bedömningen att de förslag som utredningen lämnar inte strider mot vare sig diskrimineringslagen eller mot någon av de diskrimineringsförbud som gäller till följd av Sveriges internationella åtaganden.

11.13 Övriga konsekvenser

Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Modersmålsundervisning liksom studiehandledning på modersmålet med hög kvalitet är av flera skäl viktiga för elever med utländsk bakgrund. De förslag utredningen lämnar syftar såväl till att öka tillgången till som att förbättra förutsättningarna för modersmålsundervisningen. Deltagande i modersmålsundervisning utgör ett positivt bidrag till elevernas studieresultat, vilket ökar möjligheterna att nå

det integrationspolitiska målet om lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Utredningen bedömer att studiehandledning på modersmål är ett effektivt sätt för nyanlända elever att kunna tillgodogöra sig den undervisning som bedrivs. De föreslagna ändringarna som syftar till att förstärka nyanlända elevers rätt till studiehandledning på modersmålet, bedöms kunna bidra till att stärka kunskapsresultaten för nyanlända elever, vilket i sin tur bedöms kunna bidra till ökade möjligheter att nå det integrationspolitiska målet om lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Konsekvenser för Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

Utredningen bedömer att förslagen inte får konsekvenser för Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen i betänkandet i övrigt inte medför sådana konsekvenser som är av betydelse för något av de områden som framgår av 15 § kommittéförordningen.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

3 kap. Barns och elevers utveckling mot målen

12 i § En nyanländ elev, som har tagits emot inom skolväsendet i grundskolan, grundsärskolan, *sameskolan* eller specialskolan och vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §, ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövligt. Studiehandledningen ska syfta till att ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

Studiehandledningen får ges på elevens starkaste skolspråk, om det är ett annat än modersmålet.

I paragrafen finns bestämmelser som reglerar rätten till studiehandledning på modersmål för nyanlända som har tagits emot inom skolväsendet i grundskolan, grundsärskolan, *sameskolan* eller specialskolan. Ändringen, som görs i paragrafens första stycke, innebär att den förstärkta rätt till studiehandledning på modersmål som gäller för nyanlända ska gälla för alla nyanlända elever som tas emot i grundskolan, grundsärskolan, *sameskolan* eller specialskolan. Den hittillsvarande lydelsen gäller enbart för nyanlända elever som tas emot inom skolväsendet i högstadiet i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.2.1.

Referenslista

Lagar

Språklagen (2009:600).

Skollagen (2010: 800).

Förordningar, föreskrifter och läroplaner

Högskoleförordning (1993:100).

Förordning (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande.

Förordning (2007:224) om högskoleutbildning för vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen.

Förordning (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning.

Gymnasieförordning (2010:2039).

Skolförordning (2011:185).

Förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

Förordning (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen.

Förordning (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskollärarexamen.

Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.

Förordning (2015:481) om försöksverksamhet med fjärrundervisning.

- Förordning (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser.
- Förordning (2016:959) om dels fortsatt giltighet av förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskollärarexamen, dels ändring i samma förordning.
- Förordning (SKOLFS 1998:16) om läroplan för förskolan.
- Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.
- Skolverket (SKOLFS 2016:12): Skolverkets föreskrifter om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning.

Propositioner och lagrådsremisser

- Prop. 1975/76:118. *Om hemspråksundervisning för invandrarbarn.*
- Prop. 1992/93:220. *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan.*
- Prop. 1995/96:200. *Fristående skolor m.m.*
- Prop. 1996/97:110. *Vissa skolfrågor m.m.*
- Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Prop. 2010/11:20. *Legitimation för lärare och förskollärare.*
- Prop. 2013/14:148. *Vissa skollagsfrågor.*
- Prop. 2014/15:45. *Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång.*
- Prop. 2015/16:173. *Fjärrundervisning och entreprenad – nya möjligheter för undervisning och studiehandledning på modersmål.*
- Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018.*

Prop. 2017/18:194. *Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasieskolan och kvaliteten i förskola och fritidshem ska stärkas.*

Övrigt från regeringen

Regeringen (2015): *Uppdrag till Statens skolverk om nationella skolutvecklingsprogram* (U2015/03844/S).

Regeringen (2018a): *Regeringens pressmeddelande den 12 juli 2018 Nu får eleverna mer undervisningstid i matematik och i idrott och hälsa.*

Regeringen (2018b): *Promemoria U2018/01274/UH, Kompletterande utbildning för personer med avslutad utländsk utbildning.*

Statens offentliga utredningar (SOU)

SOU 1974:69 *Invandrarutredningens betänkande.*

SOU 1996:143 *Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan.*

SOU 2006:54 *Teckenspråk och teckenspråkiga. Översyn av teckenspråkets ställning.*

SOU 2008:109 *En hållbar lärarutbildning.*

SOU 2016:12 *Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.*

SOU 2016:35 *Vägen in till det svenska skolväsendet.*

SOU 2016:46 *Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar.*

SOU 2017:44 *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning.*

SOU 2017:51 *Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola.*

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

SOU 2017:91 *Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering.*

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

SOU 2019:6 *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan.*

Rapporter

Statens skolverk

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

Skolverket (2009): *Redovisning av uppdrag om att utarbeta nya kursplaner och kunskapskrav för grundskolan och motsvarande skolformer m.m.* Dnr U2009/312/S.

Skolverket (2014): *Redovisning av regeringsuppdraget att ta fram förslag till stadiindelad timplan för grundskolan.* Dnr 2014:574.

Skolverket (2015): *Studiehandledning på modersmålet – att stödja kunskapsutvecklingen hos flerspråkiga elever.*

Skolverket (2016): *En stadiindelad timplan i grundskolan och närliggande frågor.* U2016/03475/S.

Skolverket (2017a): *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2016/17.*

Skolverket (2017b): *Uppföljning av språkin introduktion.*

Skolverket (2018a): *Särskilt stöd i grundskolan läsåret 2017/18.*

Skolverket (2018b): *Greppa flerspråkigheten – en resurs i lärande och undervisning.*

Skolverket (2018c): *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2017/18.*

Skolverket (2018d): *Nyinvandrade elever i grundskolan.*
Dnr: 2018:600.

Skolverket (2018e): *Skolverkets yttrande över Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola (SOU 2017:51).* Dnr 2017:1156.

Skolverket (2018f): *Redovisning av regeringsuppdrag om fjärrundervisning.* Dnr: 2015:1246.

Skolverket (2019): *Redovisning av uppdrag om mer rörelse i skolan.*
Dnr 2018:838.

Statens skolinspektion

Skolinspektionen (2009a): *Skolinspektionens beslut*
Dnr 41–2009:1875.

Skolinspektionen (2009b): *Utbildning för nyanlända elever – rätten till en god utbildning i en trygg miljö. Övergripande granskningsrapport.*

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

Skolinspektionen (2013a): *Skolinspektionens beslut.*
Dnr 41–2013:6940.

Skolinspektionen (2013b): *Skolinspektionens beslut.*
Dnr 41–2013:1861.

Skolinspektionen (2013c): *Skolinspektionens beslut.*
Dnr 411–2013:1874.

Skolinspektionen (2014): *Utbildningen för nyanlända elever. Kvalitetsgranskning.*

Skolinspektionen (2015): *Skolinspektionens beslut.* Dnr 2015:7338.

Skolinspektionen (2016): *Skolinspektionens beslut.*
Dnr 411–2016:6845.

Skolinspektionen (2017): *Studiehandledning på modersmålet i årskurs 7–9.*

Övriga myndigheter

Arbetsförmedlingen (2017): *Arbetsförmedlingens nulägesbedömning av arbetet med snabbspår.*

Högskoleverket (2011): *Lärförsörjningen för de nationella minoriteterna – hur kan den tryggas?*

Högskoleverket (2012): *Utvärdering av två kompletterande lärarutbildningar – ULV och VAL I.*

Sameskolstyrelsen (2018): *Sameskolstyrelsens årsredovisning 2018.*

- Språkrådet (2011): *Språksituationen i Sverige 2011 – en tillbakablick*.
- Språkrådet (2014): *Debatterad och marginaliserad: Perspektiv på modersmålsundervisningen*. Rapporter från Språkrådet 6. Stockholm: Språkrådet.
- Stockholms universitet (2015): *Uppföljning av VAL-projektet (Vidareutbildning av lärare utan lärarexamen, examensåret 2013)*.
- Universitetskanslersämbetet, UKÄ (2017): *Beslut Reg.nr. 42-00440-16*.
- Universitetskanslersämbetet, UKÄ (2018a): *Nyborjare och examinerade på lärarutbildning: Var fjärde nyborjare på ämneslärarutbildningen är en KPU-student*. Statistisk analys, 2018-03-13/3.
- Universitetskanslersämbetet, UKÄ (2018b): *VAL II – delrapportering av ett regeringsuppdrag – med fokus på kompetensförsörjning och resultaten hittills*.
- Universitetskanslersämbetet, UKÄ (2018c): *Universitetskanslersämbetets yttrande över Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola (SOU 2017:51)*.
- Universitetskanslersämbetet, UKÄ (2019): *Etablering efter kompletterande utbildning – personer med utländsk utbildning*.
- Uppsala universitet (2018): *Begäran om ett utökat uppdrag rörande modersmål och studiehandledning på modersmål till Uppsala universitet (UTBVET 2018/106)*.
- Vetenskapsrådet (2012): *Flerspråkighet – en forskningsöversikt*.

Övriga rapporter

- Bigestans, A. (2015). *Utmaningar och möjligheter för utländska lärare som återinträder i yrkeslivet i svensk skola*. Stockholms universitet.
- Bredänge, G. och Cornelius, Å. (2010). *ULV-projektet – Utfall, konsekvenser och reflektioner*. Stockholms universitet.
- Cornelius, Å. och Bredänge, G. (2011). *All världens lärare i Sverige – Utländska Lärares Vidareutbildning*. Edita: Västerås.

- Granath, M. och Åström, A. (2018). *Nationell uppföljning – Utländska lärares vidareutbildning 2010–2016*. Stockholms universitet.
- Helsingborgs stad (2016). *Utvärdering av studiehandledning på modersmålet*.
- Larsson, B.A. och Persson, M. (2018). *Utvärdering av projekt BIU Online i Ronneby kommun*.
- Oredsson Blomberg, V. och Åström, A. (2017). *Särskilda främjande- och utvecklingsinsatser i syfte att påskynda nyanländas etablering på arbetsmarknaden inom ramen för snabbspår för nyanlända lärare och förskollärare*. Stockholms universitet.
- Stockholms stad, Utbildningsförvaltningen Språkcentrum (2018). *Utvärderingen av studiehandledning på modersmål*.
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2010). *Skolgång för nyanlända elever*.

Litteratur, tidskrifter, hemsidor m.m.

- Abrahamsson, N. (2009). *Andraspråksinläring*. Lund: Studentlitteratur.
- Abrahamsson, N. och Bylund, E. (2012). Andraspråksinläring och förstaspråksinläring i en andraspråkskontext. I K. Hyltenstam, M. Axelsson och I. Lindberg (red.), *Flerspråkighet – en forskningsöversikt*, 153–246. Vetenskapsrådets rapportserie, 5:2012. Stockholm.
- Ajagán-Lester, L. (1996). *Det är inte bara språk. Utvärdering av hemspråksundervisningen i Stockholm*. Stockholm: Stockholms skolor, Hemspråksenheten.
- Aldrin, E. (2017). *Fjärrundervisning i modersmål. En forskningsöversikt*. Opublicerat manus. Högskolan i Halmstad.
- Amir, A. och Musk, N. (2013). Language policing: micro-level language policy-in-process in the foreign language classroom. *Classroom Discourse* 4 (2), 151–167.
- Andersen, S., Knoth Humlum, M. och Sejr Guul, T. (2017). *Modersmålsbaseret undervisning. Modersmålsundervisning på 1. Klassetrin*. Aarhus: Aarhus universitet, Institut for Økonomi.

- August, D. och Shanahan, T. (2008). *Developing Reading and Writing in Second-Language Learners: Lessons from the Report of the National Literacy Panel on Language-Minority Children and Youth*. New York: Routledge.
- Van Avermaet, P., Slembrouck, S., Van Gorp, K., Sierens, S. och Maryns, K. (2018) (red.). *The Multilingual Edge of Education*. London: Palgrave Macmillan.
- Avery, H. (2011). Lärares språkbruk i tvåspråkiga klassrum. *Educare – Vetenskapliga Skrifter* (3), 145–175.
- Avery, H. (2015). Teaching in the “edgelands” of the school day: The organisation of Mother Tongue Studies in a highly diverse Swedish primary school. *Power and education* 7 (2), 239–254.
- Avery, H. (2016). *Moving Together – Conditions for Intercultural Development at a Highly Diverse Swedish School*. Jönköping: Högskolan Jönköping.
- Avery, H. (2017a). Perspektiv på arabiska som modersmål i svensk skola. I K. Eksell (red.), *Öst är väst och väst är öst: en vänbok till Henry Diab*, 135–162. Stockholm: Portlak.
- Avery, H. (2017b). At the bridging point: tutoring newly arrived students in Sweden. *International Journal of Inclusive Education* 21 (4), 404–415.
- Axelsson, M. (2004). Skolframgång och tvåspråkig utbildning. I K. Hyltenstam och I. Lindberg (red.), *Svenska som andraspråk – i forskning, undervisning och samhälle*, 503–538. Lund: Studentlitteratur.
- Bajqinca, N. (2019). *Mother Tongue Education – The Interest of a Nation. A policy study in Sweden 1957–2017*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Blommaert, J. och Verschueren, J. (1998). *Debating Diversity: Analysing the Discourse of Tolerance*. London: Routledge.
- Borevi, K. (2002). *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*. Uppsala: Uppsala Universitet.
- Bouakaz, L. (2007). *Parental involvement in school: What promotes and what hinders parental involvement in an urban school?* Malmö: Malmö Högskola.

- Bouakaz, L. (2012). "Att behålla mitt och lära mig något nytt" *Föräldraengagemang i mångkulturella miljöer*. Malmö stad: Kommission för ett socialt hållbart Malmö.
- Bouakaz, L. (2018). Föräldraengagemang i mångkulturella kontexter. I T. Otterup och G. Kästen-Ebeling (red.), *En god fortsättning: nyanländas fortsatta väg i skola och samhälle*, 77–102. Lund: Studentlitteratur.
- Bouakaz, L. och Persson, S. (2007). What hinders and what motivates parents' engagement in school? *International Journal about Parents in Education* (1), 97–107.
- Bourdieu, P. (1977). The economics of linguistic exchanges. *Social Science Information* 16 (6), 645–668.
- Boyd, S. (1985). *Language Survival. A Study of Language Contact, Language Shift and Language Choice in Sweden*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Boyd, S. (1988). Texanska – ett hemspråk? I S. Strömquist och G. Strömquist (red.), *Kulturmöten, kommunikation, skola*, 95–112. Stockholm: Norstedts.
- Bunar, N. (2010). *Nyanlända och lärande. En forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan*. Vetenskapsrådets rapportserie 6:2010. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Bunar, N. och Bouakaz, L. (2015). Diagnos: Nyanländ. I N. Bunar (red.), *Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering*, 263–290. Stockholm: Natur och Kultur.
- Bunar, N. (2018). *Newly arrived students in Germany, Sweden, Italy and Spain – between tangible and illusive hope*. Brussels: Education International Research.
- Bylund, E., Abrahamsson, N. och Hyltenstam, K. (2012). Does first language maintenance hamper nativelikeness in a second language? A study of ultimate attainment in early bilinguals. *Studies in Second Language Acquisition* (34), 215–241.

- 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), 593–609.
- Cabau-Lampa, B. (1999). Home Language Instruction in Sweden: what is the situation in 1998? *European Journal of Intercultural Studies* 10 (1), 75–84.
- Cabau-Lampa, B. (2007). Mother tongue plus two European languages in Sweden: unrealistic educational goal? *Language Policy* (6), 333–358.
- Cabau-Lampa B. (2014). Minority Language Education Policy and Planning in Sweden. *Current Issues in Language Planning* 15 (4), 409–425.
- Carlisle, J. F. och Beeman, M. (2000). The effects of language of instruction on the reading and writing of first-grade Hispanic children. *Scientific Studies of Reading* 4 (4), 331–353.
- Creese, A. och Blackledge, A. (2010). Translanguaging in the bilingual classroom: A pedagogy for learning and teaching? *The Modern Language Journal* 94 (1), 103–115.
- Creese, A. och Blackledge, A. (2015). Translanguaging and Identity in Educational Settings. *Annual Review of Applied Linguistics*. (35), 20–35.
- Creese, A., Bhatt, A., Bhojani, N. och Peter, M. (2006). Multicultural, Heritage and Learner Identities in Complementary Schools. *Language and Education* 20 (1), 23–43.
- Cummins, J. (1978). Educational implications of mother tongue maintenance in minority-language children. *The Canadian Modern Language Review* 34 (1), 395–416.
- Cummins, J. (1996). *Negotiating Identities. Education for Empowerment in a Diverse Society*. California Association for Bilingual Education.
- Cummins, J. (2000). *Language, Power and Pedagogy: Bilingual Children in the Crossfire*. Clevedon: Multilingual Matters.
- Cummins, J. (2018). Urban Multilingualism and Educational Achievement: Identifying and Implementing Evidence-Based Strategies for School Improvement. I P. Van Avermaet, S. Slembrouck, K. Van Gorp, S. Sierens och K. Maryns (red.),

- The Multilingual Edge of Education*, 67–90. London: Palgrave Macmillan.
- Dávila, L. (2017a). Ecologies of Heritage Language Learning in a Multilingual Swedish School. *Journal of Language, Identity & Education* 16 (6), 395–407.
- Dávila, L. (2017b). Newly arrived immigrant youth in Sweden negotiate identity, language & literacy. *System* (67), 1–11.
- Dávila, L. och Bunar, N. (2019 under granskning). *Translanguaging through an Advocacy Lens: The Roles of Multilingual Classroom Assistants in Sweden*.
- Daugaard, L. (2015). *Sproglig praksis i og omkring modersmålsundervisning. En lingvistisk etnografisk undersøgelse*. Aarhus: Aarhus Universitet.
- De Houwer, A. (2009). *Bilingual first language acquisition*. Clevedon: Multilingual Matters.
- Dewilde, J. (2013). *Ambulating teachers. A case study of bilingual teachers and teacher collaboration*. Oslo: University of Oslo.
- Duek, S. (2017). *Med andra ord. Samspel och villkor för litteracitet bland nyanlända barn*. Karlstad: Karlstads universitet.
- Elmeroth, E. (1997). *Alla lika – alla olika: Skolsituationen för elever med båda föräldrarna födda utomlands*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Engblom, C. och Fallberg, K. (2018). *Nyanländas lärande och språkutvecklande arbetssätt. Rapport från en forskningscirkel*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Francis, B., Archer, L. och Mau, A. (2009). Language as capital, or language as identity? Chinese complementary school pupils' perspectives on the purposes and benefits of complementary schools. *British Educational Research Journal* 35 (4), 519–538.
- Francis, B., Archer, L. och Mau, A. (2010). Parents' and teachers' constructions of the purposes of Chinese complementary schooling: 'culture', identity and power. *Race Ethnicity and Education* 13 (1), 101–117.
- Fredriksson, U. (2002). *Reading Skills among Students of Immigrant Origin in Stockholm*. Stockholm: Stockholms universitet.

- Ganuza, N. och Hedman, C. (2015). Struggles for legitimacy in mother tongue instruction in Sweden. *Language and Education* 29 (2), 125–139.
- Ganuza, N. och Hedman, C. (2017a). The impact of mother tongue instruction on the development of biliteracy – evidence from Somali–Swedish bilinguals. *Applied Linguistics*, epub ahead of print. DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/applin/amx010>.
- Ganuza, N. och Hedman, C. (2017b). Ideology vs. Practice: Is there space for pedagogical translanguaging in mother tongue instruction? I B-A. Paulsrud, J. Rosén, B. Straszer och Å. Wedin (red.), *New perspectives on Translanguaging and Education*, 208–225. Clevedon: Multilingual Matters.
- Ganuza, N. och Hedman, C. (2018a). Modersmålsundervisning, läsförståelse och betyg – modersmålsundervisningens roll för elevers skolresultat. *Nordand* 13 (1), 4–22.
- Ganuza, N. och Hedman, C. (2018b). Modersmålsundervisning – möjligheter och utmaningar. I T. Otterup och G. Kästen-Ebeling (red.), *En god fortsättning: nyanländas fortsatta väg i skola och samhälle*, 163–179. Lund: Studentlitteratur.
- García, O. (2009). *Bilingual Education in the 21st Century: A Global Perspective*. Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- García, O. och Li Wei (2014). *Translanguaging. Language, bilingualism, and education*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- García, O. och Sylvan, C. (2011). Pedagogies and practices in multilingual classrooms: Singularities in pluralities. *The Modern Language Journal* (95), 385–400.
- Geva, E. och Genesee, F. (2006). First-language oral proficiency and second-language literacy. I D. August och T. Shanahan (red.), *Developing reading and writing in second-language learners: Lessons from the report of the national literacy panel on language-minority children and youth*. London: Routledge.
- Ghandchi, N. (2018). Who is the authority? The study of language registers and ideologies in two mother tongue classes in Copenhagen. *Multilingua*. DOI: <https://doi.org/10.1515/multi-2016-0011>.
- Grosjean, F. (1984). *Life with two languages: An introduction to bilingualism*. Harvard: Harvard University Press.

- Gruber, S. (2007). *Skolan gör skillnad. Etnicitet och institutionell praktik*. Linköping: Linköpings universitet.
- György-Ullholm, K. (2004). Language planning between pluralism and assimilationism. Reflections on Hungarian mother tongue instruction in Sweden. *Estudios de Sociolingüística* 5 (2), 277–298.
- Haglund, C. (2005). *Social Interaction and Identification among Adolescents in Multilingual Suburban Sweden. A Study of Institutional Order and Sociocultural Change*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Hedman, C. och Ganuza, N. (2019 under granskning). *Lived experiences of qur'anic schooling in Sweden*.
- Hill, M. (1996). *Invandrarbarns möjligheter: om hemspråksundervisning och språkutveckling*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Hornberger, N. H. och Skilton-Sylvester, E. (2009). Revisiting the Continua of Biliteracy: International and Critical Perspectives. *Language and Education* 14 (2), 96–122.
- Hult, F. (2012). English as a Transcultural Language in Swedish Policy and Practice. *TESOL Quarterly* 46 (2), 230–257.
- Hyltenstam, K. och Milani, T. (2012). Flerspråkighetens sociopolitiska och sociokulturella ramar. I K. Hyltenstam, M. Axelsson och I. Lindberg (red.), *Flerspråkighet: en forskningsöversikt*, 17–152. Vetenskapsrådets rapportserie 5. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Hyltenstam, K. och Tuomela, V. (1996). Hemspråksundervisningen. I K. Hyltenstam (red.), *Tvåspråkighet med förhinder? Invandrar- och minoritetsundervisning i Sverige*, 9–109. Lund: Studentlitteratur.
- Håkansson, G. (2019). *Tvåspråkighet hos barn i Sverige*. Lund: Studentlitteratur.
- Jonsson Lilja, S. (1999). *Den mångkulturella skolan – ideal kontra verklighet. Modersmålslärares arbetsvillkor i Göteborg i ett sociologiskt perspektiv*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Josephson, O. (2004). 'Ju'. *Ifrågasatta självklarheter om svenskan, engelskan och alla andra språk i Sverige*. Stockholm: Norstedts.

- Karrebaek, M. och Ghandchi, N. (2015). "Pure" Farsi and political sensitivities: Language and ideologies in Farsi complementary language classrooms in Denmark. *Journal of Sociolinguistics* 19 (1), 62–90.
- Karrebaek, M. och Ghandchi, N. (2017). The very sensitive question. Chronotopes, insecurity and Farsi heritage language classrooms. *Pragmatics and Society* 8 (1), 38–60.
- Kenndal, R. (2011). *Rum för det "andra" modersmålet. Betydelser och konsekvenser av modersmålet som minoritetsspråk och transnationell språkgemenskap bland ungdomar med annat modersmål än svenska*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Kostoulas-Makrakis, N. (1995). *Language Maintenance or Shift? A Study of Greek Background Students in Sweden*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Lainio, J. (2013). Modersmåls erkända och negligerade roller. I M. Olofsson (red.), *Symposium 2012: Lärararrollen i svenska som andraspråk*, 66–90. Stockholm: Stockholms universitets förlag.
- Latomaa, S. (1993). Parental attitudes towards child bilingualism in the Nordic countries. I G. Extra och L. Verhoeven (red.), *Immigrant Languages in Europe*, 181–193. Clevedon: Multilingual Matters.
- Leeman, J., Rabin, L. och Román-Mendoza, E. (2011). Identity and Activism in Heritage Language Education. *Modern Language Journal* 95 (4), 481–495.
- Leeman, J. och Serafini, E. (2016). Sociolinguistics and heritage language education. A model for promoting critical translingual competence. I M. Fairclough och S. Beaudrie (red.), *Innovative strategies for heritage language teaching*, 56–79. Washington DC: Georgetown University Press.
- Leeman, J. och King, K. (2015). Heritage Language Education. Minority Language Speakers, Second Language Instruction, and Monolingual Schooling. I M. Bigelow och J. Ennsner-Kananen (red.), *The Routledge Handbook of Educational Linguistics*, 210–223. New York/London: Routledge.

- Leeman, J. (2018). Critical language awareness and Spanish as a heritage language: challenging the linguistic subordination of US Latinxs. I K. Potowski (red.), *Handbook of Spanish as a Minority/Heritage Language*, 345–358. New York: Routledge.
- Li Wei (2018). Translanguaging as practical theory of language. *Applied Linguistics* 39 (1), 9–30.
- Li Wei och Wu, C.-J. (2009). Polite Chinese children revisited: creativity and the use of codeswitching in the Chinese complementary school classroom. *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism* 12 (2), 193–211.
- Lindberg, I. (2009). I det nya mångspråkiga Sverige. *Utbildning & Demokrati* 18 (2), 9–37.
- Lindholm-Leary, K. och Borsato, G. (2006). Academic achievement. I F. Genesee, K. Lindholm-Leary, B. Saunders och D. Christian (red.), *Educating English language learners*, 176–222. New York: Cambridge University Press.
- Lytra, V., Martin, P., Baraç, T. och Bhatt, A. (2010). Investigating the intersection of multilingualism and multimodality in Turkish and Gujarati literacy classes. I V. Lytra och P. Martin (red.), *Sites of multilingualism. Complementary Schools in Britain today*, 19–31. Stoke-on-Trent: Trentham.
- Löfgren, H. (1991). Elever med annat hemspråk än svenska: En jämförande studie mellan invandrargrupper och en svensk jämförelsegrupp. *Pedagogisk orientering och debatt nr. 95*. Malmö: Lärarhögskolan.
- Martin, P., Bhatt, A., Bhojani, N. och Creese, A. (2006). Managing Bilingual Interaction in a Gujarati Complementary School in Leicester. *Language and Education* 20 (1), 5–22.
- Mattheoudakis, M., Chatzidaki, A. och Maligkoudi, C. (2017). Heritage language classes and bilingual competence: the case of Albanian immigrant children in Greece. *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*. Preprint: DOI: 10.1080/13670050.2017.1384447.
- Mazur-Andersson, A. (2018). *English Mother Tongue Instruction. Hidden Curriculum and Heteroglossic Repertoires*. Opublicerad masteruppsats. Lund: Lunds universitet.

- Mehan, H. (1979). *Learning Lessons*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Mehlbye, J., Schindler Rangvid, B., Østergaard Larsen, B., Fredriksson, A. och Sjørlev Nielsen, K. (2011). *Tosprogede elevers undervisning i Danmark og Sverige*. Köpenhamn: AKF. www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i3551/Tosprogede-eleversundervisning-%20i-Danmark-og-Sverige.
- Montrul, S. (2016). *The Acquisition of Heritage Languages*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Montrul, S. och Bowles, M. (2017). Instructed heritage language acquisition. I S. Loewen och M. Sato (red), *Handbook of instructed second language acquisition*, 488–502. New York: Routledge.
- Municio, I. (1987). *Från lag till bruk. Hemspråksreformens genomförande*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Municio, I. (1993). Svensk skolpolitik under intryck av två diskurser: nationell självförståelse och demokratiskt credo. I *Invandring, forskning, politik. En vänbok till Tomas Hammar*. Stockholm: CEIFO.
- Nilsson, H. (2015). *Kultur och utbildning – en tolkning av två grundskolors mångkulturella kontexter*. Växjö: Linnaeus University Press.
- Nilsson Folke, J. (2015). Från inkluderande exkludering till exkluderande inkludering? I N. Bunar (red.), *Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering*, 37–80. Stockholm: Natur och Kultur.
- Norén, E. (2015). Agency and positioning in a multilingual mathematics classroom. *Educational Studies in Mathematics* 89 (2), 167–184.
- Norrmann, G. och Bylund, E. (2016). The irreversibility of sensitive period effects in language development: evidence from second language acquisition in international adoptees. *Developmental Science* 19 (3), 513–520.
- Nortier, J. och Svendsen, A. (2015). *Language, youth and identity in the 21st century: Linguistic practices across urban spaces*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Nygren-Junkin, L. (2008). Immigrant minority languages in Sweden. I G. Extra och D. Gorter (red.), *Multilingual Europe: facts and policies*, 271–292. Berlin: De Gruyter Mouton.
- Obied, V. (2009). How do Siblings Shape the Language Environment in Bilingual Families? *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism* 12 (6), 705–720.
- Ordóñez, C., Carlo, M., Snow, C. och McLaughlin, B. (2002). Depth and breadth of vocabulary in two languages: Which vocabulary skills transfer? *Journal of Educational Psychology* (94), 719–28.
- Otterup, T. (2006). ”Jag känner mig begåvad bara”. Om flerspråkighet och identitetskonstruktion bland ungdomar i ett multietniskt förortsområde. 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* 40 (1), 64–75.
- Paulsrud, B.A., Rosén, J., Straszer, B. och Wedin, Å. (2017). *New perspectives on translanguaging and education*. Clevedon: Multilingual Matters.
- Paulsrud, B.A., Rosén, J., Straszer, B. och Wedin, Å. (2018). *Transspråkande i svenska utbildningssammanhang*. Lund: Studentlitteratur.
- Potowski, K., Jegerski, J. och Morgan-Short, K. (2009). The effects of instruction on linguistic development in Spanish heritage language speakers. *Language Learning* 59 (3), 537–579.
- Reath Warren, A. (2016). Multilingual study guidance in the Swedish compulsory school and the development of multilingual literacies. *Nordand* 11 (2), 115–142.
- 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.
- Reath Warren, A. (2019 under utgivning). Heteroglossia in mother tongue instruction in Sweden and the development of plurilingual literacies. *Pragmatics and Society*.

- Risenfors, S., Gurdal, S. och Sorbring, E. (2011). *Korankurser som föreningsverksamhet? En undersökning bland muslimska föreningar i Västra Götalandsregionen. Forskningsrapport 2011:02.* Trollhättan: Högskolan Väst.
- Rosén, J. (2018). Bro eller krycka? Studiehandledning som pedagogisk praktik i svensk grundskola. I T. Otterup och G. Kästen-Ebeling (red.), *En god fortsättning. Nyanländas fortsatta väg i skola och samhälle*, 181–198. Lund: Studentlitteratur.
- Rosén, J., Straszer, B. och Wedin, Å. (2017). Transspråkande i studiehandledning som pedagogisk praktik. *Lisetten* (1), 16–19.
- Rosén, J., Straszer, B. och Wedin, Å. (2019 under granskning). *Studiehandledning på modersmål. Studiehandledares positionering och yrkesroll.*
- Sahaf, A.R. (1994). *Language, Identity and Social Behavior. A Sociocultural Approach to the Study of the Concept "Will" on the Effectiveness of the "How's" and "Why's" of Bilingualism.* Linköping: Linköpings universitet.
- Salö, L. (2016). *Languages and Linguistic Exchanges in Swedish Academia: Practices, Processes, and Globalizing Markets.* Stockholm: Stockholms universitet.
- Salö, L., Ganuza, N., Hedman, C. och Karrebaek, M. (2018). Mother tongue instruction in Sweden and Denmark: Language policy, cross-field effects, and linguistic exchange rates. *Language Policy* 17 (4), 591–610.
- Sharif, H. (2017). "Här i Sverige måste man gå i skolan för att få respekt". *Nyanlända ungdomar i den svenska gymnasieskolans introduktionsutbildning.* Uppsala: Uppsala universitet.
- Sheng, L., McGregor, K. och Marian, V. (2006). Lexical-semantic organization in bilingual children: Evidence from a repeated word association task. *Journal of Speech Language Hearing Research* 49 (3), 572–587.
- Slembrouck, S., Van Avermaet, P. och Van Gorp, K. (2018). Strategies of multilingualism in education for minority children. I P. Van Avermaet, S. Slembrouck, K. Van Gorp, S. Sierens och K. Maryns (red.), *The Multilingual Edge of Education*, 9–39. London: Palgrave Macmillan.

- Straszer, B. (2011). *"Ungerska för rötternas skull". Språkval och identitet bland andra generationens ungrare i Sverige och Finland*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Straszer, B., Rosén, J. och Wedin, Å. (2019 under granskning). *Spaces for Translanguaging in mother tongue tuition. A linguistic schoolscaping approach in dialogue between researchers and teachers*.
- Stoewer, K. (2018). *English Hemspråk. Language in Interaction in English Mother Tongue Instruction in Sweden*. Linköping: Linköpings universitet.
- Stoewer, K. och Musk, N. (2018). Impromptu vocabulary work in English mother tongue instruction. *Classroom Discourse*. Epub ahead of print. DOI: 10.1080/19463014.2018.1516152.
- Stroud, C. (2001). African Mother-tongue. Programmes and the Politics of Language: Linguistic Citizenship Versus Linguistic Human Rights. *Journal of Multilingual and Multicultural Development* 22 (4), 339–355.
- Stroud, C. (2004). Rinkeby Swedish and semilingualism in language ideological debates: A Bourdieuan perspective. *Journal of Sociolinguistics* 8 (2), 196–214.
- Stroud, C. (2013). Halvspråkighet och rinkebysvenska som språk-ideologiska begrepp. I K. Hyltenstam och I. Lindberg (red.), *Svenska som andraspråk – i forskning, undervisning och samhälle*, 313–342. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Stroud, C. (2018). Linguistic citizenship. I L. Lim, C. Stroud och L. Wee (red.), *The multilingual citizen: Towards a politics of language for agency and change*, 17–39. Bristol, UK: Multilingual Matters.
- Sundström Rask, K. (2018). *Introduktionsverksamhet för nyanlända elever i grundskolan som diskursiv praktik*. Falun: Högskolan Dalarna.
- Svensson, G. (2017). *Transspråkande i praktik och teori*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Svensson, G. och Torpsten, A.-C. (2013). Makt och litteracitet: Modersmålslärare skriver om modersmålsundervisning. I D. Skjelbred och V. Aslaug (red.), *Literacy i läringsskontekster*, 170–179. Oslo: Cappelen Damm AS.

- Thomas, W. och Collier, V. (1997). *School effectiveness for language minority students*. Washington, DC: National Clearinghouse for Bilingual Education.
- Tuomela, V. (2002). *Modersmålsundervisningen – en forskningsöversikt. Bilaga till rapporten Flera språk – fler möjligheter. Utveckling av modersmålsstöd och modersmålsundervisning*. Stockholm: Skolverket.
- Valenta, M. (2009). Who wants to be a travelling teacher? Bilingual teachers and weak forms of bilingual education: the Norwegian experience. *European Journal of Teacher Education* 32 (1), 21–33.
- Walldoff, A. (2017). *Arabic in Home Language Instruction. Language Acquisition in a Fuzzy Linguistic Situation*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Wedin, Å. (2015). Non-challenging education and teacher control as factors for marginalization of students in diverse settings. *International Electronic Journal of Elementary Education* 7 (2), 169–188.
- Wedin, Å., Straszer, B. och Rosén, J. (2019 under granskning). *Modersmålsundervisning som rum för identitetsarbete. Skolutveckling och lokal skolpolicy som skapar utrymme för mångfald*.
- Wigerfelt, B. (2004). Modersmåls lärare – en yrkesgrupp mellan retorik och realitet. I A. Persson, M. Greiff, H. Viggósson, E. Månsson, H. Stavreski, D. Collberg, A. Klapp Lekholm, B. Wigerfelt, I. Carlsson och F. Melander (red.), *Nära gränsen? Perspektiv på skolans arbetsliv*, 221–256. Malmö: Arbetslivsinstitutet.
- Wingstedt, M. (1998). *Language Ideologies and Minority Language Policies in Sweden: Historical and Contemporary Perspectives*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Yamamoto, M. (2001). *Language Use in Interlingual Families: A Japanese-English Sociolinguistic Study*. Clevedon: Multilingual Matters.

Internet

https://flersprakighet.uppsala.se/globalassets/__grundskola/enheten-for-flersprakighet/dokument/guide-grundlaggande-kunskaper-i-modersmal.pdf

<https://lararnastidning.se/usla-villkor-for-larare-som-gar-lararlyftet>
www.math.chalmers.se/Stat/Grundutb/CTH/tms136/1314/FL9.pdf

<https://sameskolstyrelsen.se/skola-utbildning/fjarrundervisning-i-samiska/>

Skolverkets statistik: www.skolverket.se/skolutveckling/statistik

https://service.varmdo.se/FileStorageArea/Documents/Rutin_f%C3%B6r_bed%C3%B6mning_av_grundl%C3%A4ggande_kunskaper_i_modersm%C3%A5l.pdf

www.spsm.se/skolalternativ/lar-dig-svenskt-teckensprak/teckensprak-for-syskon-och-barn-tilldova/modersmal-eller-inte/

<https://statistik.uhr.se>

Övrigt

Uppgifter inhämtade genom utredningens korrespondens med:

Skolverket

Stockholms universitet, Nationell samordnare av utbildningen inom Snabbspåret för nyanlända lärare och förskollärare

Utbildningsdepartementet

Specialpedagogiska skolmyndigheten

Skolinspektionen

Friskolornas Riksförbund

Lärarförbundet

Lärarnas Riksförbund

Sameskolstyrelsen

Sveriges Dövas Riksförbund

Hörselskadades Riksförbund

Sveriges Skolledarförbund

Sveriges Kommuner och Landsting
Upplands-Väsby kommun
Stockholms stad
Göteborgs stad
Malmö stad
Helsingborgs stad
Ronneby kommun
Umeå kommun
Botkyrka kommun
Södertälje kommun
Sundbybergs kommun
Academediä
Kunskapsskolan
Internationella Engelska Skolan

Kommittédirektiv 2018:38

Modersmål och studiehandledning på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer

Beslut vid regeringssammanträde den 9 maj 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga behovet av åtgärder när det gäller undervisningen i modersmål och studiehandledningen på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer. Om åtgärder behövs ska utredaren föreslå sådana.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga tillgången till, organisationen av samt deltagandet i modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer och analysera vilka faktorer som eventuellt påverkar detta,
- analysera och bedöma om och hur studier i ämnet modersmål respektive studiehandledning på modersmål förbättrar elevernas studieresultat, bl.a. elevernas behörighet till gymnasieskolans nationella program, och
- vid behov lämna förslag på åtgärder och författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2018.

Uppdraget att utreda modersmålsundervisning

Kunskaper i flera språk kan ge ökade möjligheter

I flera av kursplanerna i språk för grundskolan anges att språk är människans främsta redskap för att tänka, kommunicera och lära (SKOLFS 2010:37). Att ha kunskaper i flera språk kan enligt Statens skolverk ge nya perspektiv på omvärlden, ökade möjligheter till kontakter och större förståelse för olika sätt att leva. Skolverket lyfter också fram att kunskaper i flera språk ökar individens möjligheter att ingå i olika sociala och kulturella sammanhang samt att delta i internationellt studie- och arbetsliv. Flerspråkighet kan således vara till nytta såväl för den enskilde eleven som för samhället i stort. Även EU-kommissionen har som målsättning att medlemsländerna ska arbeta för att förbättra språkinläringen så att fler unga människor ska kunna tala minst två språk utöver sitt undervisningsspråk.

För elever med ett annat modersmål än svenska är det viktigt att få utveckla både modersmålet och svenska språket. Det är också en av flera framgångsfaktorer för nyanlända elevers lärande att de ges möjlighet att stärka ämneskunskaper och språk parallellt.

Enligt Statens skolinspektions kvalitetsgranskning Studiehandledning på modersmålet i årskurs 7–9 (dnr 400-2015:3531) framhåller internationell forskning ofta att elever som lär sig undervisningsspråket som andraspråk gynnas av ett språkligt perspektiv i alla ämnen. Ju längre en elev har kommit i utvecklingen av tänkande och lärande på sitt förstaspråk, desto snabbare verkar eleven kunna göra framsteg i andraspråket. I samma rapport från Skolinspektionen refereras till en forskningsöversikt om nyanlända elever i svenska skolan. Där konstateras att en forskningsinriktning under senare år har varit att studera flerspråkiga elevers språkutveckling och skolframgång i ett helhetsperspektiv. Forskningen visar att utbildningar som tar tillvara elevernas samtliga resurser i form av deras redan tillägnade språk och kunskaper ger bättre skolresultat. Framgångsfaktorer har varit individualiserad undervisning och samverkan mellan studiehandledare och ämneslärare. Det finns dock en brist på effektutvärderingar inom detta område, och forskningsresultaten är inte entydiga.

Det finns brister i modersmålsundervisningen

Enligt Skolinspektionens kvalitetsgranskning Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska (rapport 2010:16) har arbetet med att ge flerspråkiga elever förutsättningar för en optimal språk- och kunskapsutveckling på många håll brister. Modersmålsundervisningen i skolan lever ofta ett eget liv utan samband eller samverkan med övrig undervisning. Det finns en generellt positiv inställning i skolor till att eleverna ska utveckla en fungerande flerspråkighet och både personal och ledning lyfter vikten av modersmålets betydelse för elevernas språk- och kunskapsutveckling. Samtidigt menar Skolinspektionen att skolan inte ser utvecklingen av ett välfungerande modersmål som allas angelägenhet utan oftast som något någon annan, exempelvis en modersmåls lärare eller föräldrar, ska ansvara för. Skolinspektionens granskning visar också att skolan sällan följer upp resultaten i ämnet modersmål och att elevens kunskapsutveckling i ämnet sällan nämns i utvecklingssamtalen eller i elevernas individuella utvecklingsplaner.

Effekten på meritvärde av deltagande i modersmålsundervisning

Skolverket har i rapporten Med annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet (2008) jämfört studieresultaten för elever som har deltagit i modersmålsundervisning med studieresultaten för elever som inte deltagit i sådan undervisning. I rapporten konstateras att meritvärdet är högre för de elever som har deltagit i modersmålsundervisning än för dem som av olika skäl inte har gjort det. Skillnaderna kan enligt Skolverket inte förklaras av faktorer i elevernas bakgrund. Det faktum att högre studieresultat samvarierar med deltagande i modersmålsundervisningen behöver dock inte betyda att det är modersmålsundervisningen som ligger bakom de högre studieresultaten. Skillnaderna kan också bero på en högre studiemotivation hos de elever som väljer att delta i modersmålsundervisningen. Det går alltså enligt Skolverket inte att säkert säga att modersmålsundervisning förbättrar elevernas studieresultat, men det kan inte heller uteslutas.

Elever med ett annat modersmål än svenska har i allmänhet lägre studieresultat. Det är därför viktigt att säkerställa att insatserna som sätts in för att stärka dessa elevers kunskapsresultat är så effektiva

som möjligt jämfört med alternativa insatser. Utredaren bör därför i sin analys fästa särskild vikt vid forskning som identifierar orsaks-samband mellan föreslagna insatser och kunskapsresultat.

Det allmännas ansvar för den enskildes tillgång till språk

Av språklagen (2009:600) framgår att svenska är huvudspråk i Sverige och samhällets gemensamma språk som ska kunna användas inom alla samhällsområden. Var och en som är bosatt i Sverige ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska. Vidare ska den som tillhör en nationell minoritet ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda minoritetsspråket, och den som har behov av teckenspråk ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda det svenska teckenspråket. Den som har ett annat modersmål än något av minoritetsspråken eller teckenspråk ska ges möjlighet att utveckla och använda sitt modersmål. Det är det allmänna som ansvarar för att den enskilde ges tillgång till språk (4, 5, 14 och 15 §§).

Rätten att erbjudas undervisning i modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer

Huvudmannen ska erbjuda en elev som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska modersmålsundervisning i detta språk om språket är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet, och eleven har grundläggande kunskaper i språket. En elev som tillhör någon av de nationella minoriteterna ska erbjudas modersmålsundervisning i elevens nationella minoritetsspråk (10 kap. 7 §, 11 kap. 10 § och 12 kap. 7 § skollagen [2010:800]). Enligt skollagen får modersmål även erbjudas en elev via fjärrundervisning. Huvudmannen är också skyldig att erbjuda elever som är adoptivbarn och som har ett annat modersmål än svenska modersmålsundervisning, även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet.

Det är rektorn som beslutar om en elev har rätt till modersmålsundervisning. Som regel kan en elev bara få modersmålsundervisning i ett språk, men en romsk elev som kommer från utlandet får ges modersmålsundervisning i två språk om det finns särskilda skäl (5 kap. 7 och 9 §§ skolförordningen [2011:185]). Huvudmannen är skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett språk endast om

minst fem elever som har rätt till modersmålsundervisning i språket önskar sådan undervisning och det finns en lämplig lärare. Denna begränsning gäller dock inte nationella minoritetsspråk. Om en elev ges modersmålsundervisning utanför den garanterade undervisningstiden, är huvudmannen skyldig att erbjuda eleven sådan undervisning sammanlagt högst sju läsår under elevens skoltid. Eleven ska dock erbjudas modersmålsundervisning under längre tid, om eleven har ett särskilt behov av sådan undervisning. Denna begränsning gäller inte nationella minoritetsspråk eller ett nordiskt språk. En elev som får modersmålsundervisning får med vissa begränsningar fortsätta att delta i undervisningen, även om språket skulle upphöra att vara dagligt umgängesspråk för eleven (5 kap. 10–12 §§ skolförordningen).

Undervisning i modersmål 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). Eftersom ämnet modersmål inte ingår i den nationella timplanen varierar undervisningstiden från en huvudman till en annan. I Skolverkets redovisning av regeringsuppdraget att ta fram förslag till stadieindeldad timplan för grundskolan (U2014/3489/S, U2014/5377/S) anger myndigheten att den vanligaste formen är att modersmålsundervisningen läggs utanför den garanterade undervisningstiden och omfattar 40–60 minuter per vecka.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2018 aviserat en ändring i skolförordningen med innebörden att undervisningstiden i idrott och hälsa i grundskolan utökas, samtidigt som undervisningstiden i elevens val minskas i motsvarande mån.

Detta kan påverka möjligheten att anordna undervisning i modersmål inom elevens val.

Rätten att erbjudas undervisning i modersmål i gymnasieskolan och motsvarande skolor

Huvudmannen är även skyldig att erbjuda modersmålsundervisning för elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan (15 kap. 19 § och 18 kap. 19 § skollagen). En elev ska erbjudas undervisning i modersmål om minst en vårdnadshavare har ett annat språk än svenska som modersmål, om språket utgör dagligt umgängesspråk för eleven, och

om eleven har goda kunskaper i språket. I 4 kap. 15–20 §§ gymnasieförordningen (2010:2039) finns ytterligare bestämmelser om modersmålsundervisning för skolformerna. Av dessa framgår att en huvudman, även inom dessa skolformer, är skyldig att erbjuda elever som är adoptivbarn och har ett annat modersmål än svenska modersmålsundervisning, även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet. Det framgår vidare att rektorn beslutar om en elevs modersmålsundervisning. När det gäller begränsningar i antal år och relevant finns motsvarande reglering som för de obligatoriska skolformerna. Modersmålsundervisning kan i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan anordnas som individuellt val, utökat program, eller som ersättning för undervisning i andra språk än svenska, svenska som andraspråk och engelska. Det finns i dag tre kurser i ämnet modersmål i gymnasieskolan och två kurser i gymnasiesärskolan. Statens skolverk föreskriver om dessa ämnesplaner.

Undervisning i modersmål är ett relativt lågt utnyttjat erbjudande, men antalet berättigade och deltagande elever ökar

Enligt statistik från Skolverket för läsåret 2015/16 var mer än 250 000 elever i grundskolan berättigade till modersmålsundervisning, en ökning med 25 000 elever sedan läsåret 2014/15. Totalt 56 procent av de berättigade eleverna deltog i modersmålsundervisning under läsåret 2015/16, vilket är samma som läsåret innan. Andelen har varierat mellan 54 och 56 procent de senaste fem åren. Undervisningen är frivillig och elever kan välja att inte delta. Det framgår inte av statistiken om det relativt låga deltagandet beror på bristande intresse hos eleverna eller på att tillgången till sådan undervisning är för liten. I Skolverkets rapport Med annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet (rapport 321, 2008) anges att en möjlig orsak till att berättigade elever inte deltar i modersmålsundervisning kan vara att skolorna inte erbjuder sådan undervisning. Detta kan bero på att det inte finns tillräckligt många elever med samma modersmål i skolan, att det saknas lärare eller att elever inte deltar i undervisningen för att den ligger utanför ordinarie skoltid. Det har samtidigt skett en kraftig ökning av antalet berättigade och deltagande elever under de senaste 15 åren, som en följd av den förändrade sammansättningen av elevgruppen i grundskolan. Lsåret 2000/01 deltog 6 procent av samtliga elever i grundskolan i

modersmålsundervisning. Sedan dess har andelen elever som får modersmålsundervisning ökat till 15 procent.

Andelen elever som deltar i modersmålsundervisning av de berättigade varierar kraftigt mellan kommunerna. I en fjärdedel av kommunerna deltar 60 procent eller fler av de berättigade eleverna i modersmålsundervisningen, samtidigt som motsvarande andel i en fjärdedel av kommunerna är enbart 30 procent. I 17 kommuner finns inga deltagande elever alls, trots att det finns totalt 1 637 elever i dessa kommuner som är berättigade till modersmålsundervisning.

Utredaren ska därför

- ta del av relevant nationell och internationell forskning, samt beakta denna vid såväl analys som vid eventuellt framtagande av förslag på åtgärder,
- kartlägga tillgången till och organisationen av modersmålsundervisning i grundskolan och motsvarande skolformer samt såväl flickors som pojkars deltagande, inklusive i vilken utsträckning de påbörjar och fullföljer studierna, samt analysera vilka faktorer som eventuellt påverkar detta,
- analysera och bedöma om och i så fall hur studier i ämnet modersmål, mer än alternativa insatser, förbättrar elevernas studieresultat, bl.a. elevernas behörighet till gymnasieskolans nationella program,
- överväga och vid behov föreslå åtgärder för att utveckla modersmålsundervisningen och öka deltagandegraden i densamma,
- analysera och bedöma vilka konsekvenser en minskning av undervisningstiden i elevens val kan få för måluppfyllelsen i ämnet modersmål,
- överväga och vid behov föreslå åtgärder inom ramen för undervisningen i modersmål som syftar till att förbättra elevernas studieresultat, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Uppdraget att utreda studiehandledning på modersmål

I Skolverkets forskningsöversikt *Greppa språket! Ämnesdidaktiska perspektiv på flerspråkighet* (2012) konstateras att man lär sig bäst på ett språk som man förstår. Så länge de flerspråkiga eleverna inte behärskar undervisningsspråket kommer de att ha sämre förutsättningar än de elever som har sitt modersmål som undervisningsspråk. Forskare rekommenderar därför att flerspråkiga elever ska få möjlighet att i skolarbetet, parallellt med undervisningsspråket, fortsätta att utveckla och använda det språk de kan bäst.

Skolinspektionen genomförde 2010 en kvalitetsgranskning av 21 förskolor och 21 grundskolor i 12 kommuner med inriktning mot huvudmäns, förskolors och skolors insatser för språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska (rapport 2010:16). Resultaten av granskningen visar enligt Skolinspektionen att arbetet med att ge flerspråkiga barn och elever förutsättningar för en optimal språk- och kunskapsutveckling på många håll har stora brister. Skolinspektionen rekommenderar skolorna att utveckla samverkan mellan modersmåls lärare och övriga lärare och se till att de elever i grundskolan som behöver det får studiehandledning på modersmålet.

Enligt 5 kap. 4 § skolförordningen ska en elev få studiehandledning på sitt modersmål om eleven behöver det. En elev som ska erbjudas modersmålsundervisning och som före sin ankomst till Sverige har undervisats på ett annat språk än modersmålet får enligt andra stycket i samma paragraf ges studiehandledning på det språket i stället för på modersmålet, om det finns särskilda skäl. Enligt skollagen får studiehandledning på en elevs modersmål även erbjudas via fjärrundervisning (5 a kap. 2 § skolförordningen).

I propositionen *Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasieskolan* och kvaliteten i förskola och fritidshem ska stärkas (prop. 2017/18:194) föreslår regeringen att en nyanländ elev, som har tagits emot inom skolväsendet i högstadiet i grundskolan, grundskolskolan eller specialskolan och vars kunskaper har bedömts enligt 12 c § skollagen, ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövligt. Studiehandledningen ska syfta till att ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Studiehandledningen får enligt förslaget ges på elevens starkaste skolspråk, om det är ett annat än modersmålet.

För gymnasieskola och gymnasiesärskola finns bestämmelser om studiehandledning som motsvarar den nämnda regleringen i 5 kap. 4 § skolförordningen för de obligatoriska skolformerna (9 kap. 9 § gymnasieförordningen).

Elever som inte behärskar det svenska språket tillräckligt för att kunna följa med i undervisningen har således rätt till studiehandledning på modersmålet eller annat språk som eleven tidigare undervisats på. Det kan handla om stöd i form av att översätta lärarens instruktioner och genomgångar till elevens modersmål eller stöd för att förstå läromedlen. Eleverna kan få begrepp och sammanhang förklarade på ett språk de behärskar så att det blir möjligt för dem att utveckla kunskaper i alla ämnen och använda sina tidigare kunskaper. Elever som har goda skolkunskaper sedan tidigare kan på så sätt få möjlighet att upprätthålla och vidareutveckla kunskaperna på modersmålet och samtidigt utveckla sin svenska. Elever som har en lägre kunskapsnivå i ett ämne kan lättare förstå undervisningens innehåll och höja sin kunskapsnivå, samtidigt som de får stöd att utveckla sin svenska. Även för att förstå skolans värdegrund, regler och normsystem kan den flerspråkiga eleven behöva stöd på sitt modersmål (Skolinspektionens rapport 2010:16).

Även Skolverket betonar i stödmaterialet Studiehandledning på modersmålet (rev. 2015) att studiehandledning på modersmålet möjliggör för eleverna att följa med i undervisningen. Med en god tillgång till studiehandledning på modersmålet kan eleven ha möjlighet att gå över till den ordinarie undervisningsgruppen i ett tidigare skede än vad som annars hade varit möjligt.

I Skolinspektionens kvalitetsgranskning Studiehandledning på modersmålet 2017 (dnr 400–2015:3531) har myndigheten granskat hur 14 grundskolor arbetar med studiehandledning på modersmål i årskurs 7–9. Enligt Skolinspektionen menar samtliga elever som myndigheten har mött i granskningen att studiehandledningen ger dem stöd i deras kunskapsutveckling och gör det möjligt att följa klassens ordinarie undervisning och utveckla de kunskaper den syftar till. Många elever uttrycker att det är svårt att förstå vad läraren pratar om vid undervisningstillfället om inte studiehandledaren är där. Studiehandledarens närvaro i klassrummet är således avgörande för många elevers möjligheter att följa undervisningen. Både studiehandledare och elever menar att studiehandledning på modersmålet kan göra det möjligt för eleverna att nå sina mål och få högre betyg.

Även skolans personal upplever enligt myndigheten att studiehandledningen ger resultat. Ämneslärare som under en längre tid haft elever som fått tillgång till studiehandledare uppger att det är till stor hjälp när eleverna både kan få ord översatta och begrepp förklarade på sitt modersmål. I granskningen konstateras emellertid också att den studiehandledning på modersmålet som ges till elever i årskurs 7–9 inte för alla elever innebär ett tillräckligt stöd för att de ska kunna nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

Utredaren ska därför

- ta del av relevant nationell och internationell forskning, samt beakta denna vid såväl analys som vid eventuellt framtagande av förslag på åtgärder,
- kartlägga tillgången till, organisationen av samt deltagandet i studiehandledning på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer och analysera vilka faktorer som eventuellt påverkar detta,
- analysera och bedöma om och hur studiehandledning på modersmålet förbättrar elevernas studieresultat, bl.a. elevernas behörighet till gymnasieskolans nationella program,
- överväga och vid behov föreslå åtgärder inom ramen för studiehandledning på modersmål som syftar till att förbättra elevernas studieresultat, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

Om utredaren finner att förslagen även kan vara relevanta för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är utredaren oförhindrad att analysera och lämna förslag även för dessa skolformer.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförfordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa vilka konsekvenser de

förslag som lämnas har för elever, såväl flickors som pojkars, rätt till likvärdig tillgång till utbildning. Utredaren ska ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som har lett fram till förslaget särskilt redovisas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Statens skolinsektion, Institutet för språk och folkminnen, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Sveriges Skolledarförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund samt andra berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren ska på lämpligt sätt även beakta förslagen i betänkandet Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasiet (SOU 2017:54) samt andra för frågan relevanta utredningar.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2018.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2018:103

Tilläggsdirektiv till Utredningen om modersmål och studiehandledning på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer (U 2018:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 30 augusti 2018

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 9 maj 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. kartlägga behovet av åtgärder när det gäller undervisningen i modersmål och studiehandledning på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer (dir. 2018:38). Uppdraget ska enligt utredningens direktiv slutredovisas senast den 31 december 2018.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 april 2019.

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligat ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens
arbetsmarknad. [3]
Tid för trygghet. [5]

Finansdepartementet

Stöd för validering eller kompetensåtgärder
i samband med korttidsarbete. [10]
Nya befogenheter på
konsumentskyddsområdet. [12]
Agenda 2030 och Sverige: Världens
utmaning – världens möjlighet. [13]

Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]
Kamerabevakning i kollektivtrafiken
– ett enklare förfarande. [8]
Ett säkert statligt ID-kort
– med e-legitimation. [14]

Miljö- och energidepartementet

Biojet för flyget. [11]
Ny kärntekniklag
– med förtydligt ansvar. [16]

Näringsdepartementet

Privat initiativrätt – planintressentens
medverkan vid detaljplanläggning. [9]
Bebyggelse- och transportplanering för
hållbar stadsutveckling. [17]

Socialdepartementet

Santiagokonventionen mot organhandel. [1]
Ingen regel utan undantag – en trygg
sjukförsäkring med människan i
centrum. [2]
Komplementär och alternativ medicin och
vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]

Utbildningsdepartementet

Framtidsval – karriärvägledning för
individ och samhälle. [4]
En långsiktig, samordnad och dialog-
baserad styrning av högskolan. [6]
För flerspråkighet, kunskapsutveck-
ling och inkludering. Modersmåls-
undervisning och studiehandledning
på modersmål. [18]