

Förslag till ändrade timplaner i grundskolan, grund- särskolan, specialskolan och sameskolan samt till ändrade bestämmelser om elevens val, skolans val och språkval

Innehållet i konsekvensutredningen utgår från 6-8 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Sammanfattning

Skolverket har genomfört en översyn av timplanerna för grundskolan, specialskolan, sameskolan och grundsärskolan. Myndigheten föreslår en omfördelning av tid som avser att lösa problemet med att vissa ämnen i kursplanen har ett större centralt innehåll än vad som är rimligt med hänsyn till den minsta garanterade undervisningstiden i ämnet och stadiet. I uppdraget ingår att särskilt beakta tiden för elevens val när det gäller omfördelning av tid. Skolverket föreslår att elevens val avskaffas och att denna tid omfördelas till ämnen och stadier där det finns behov av mer undervisningstid. På så sätt skapas en bättre balans mellan centralt innehåll och undervisningstid i skolans ämnen och ämnesområden. Förslaget innebär att timmar fördelas till de samhällsorienterande och de naturorienterande ämnena, samt i viss mån även till de så kallade praktisk-estetiska ämnena. Förslag till reviderade timplaner för grundskolan, specialskolan, sameskolan och grundsärskolan presenteras i bilaga 3.

I analysen av konsekvenser av att elevens val tas bort konstaterar Skolverket att den verksamhet som bedrivs på skolorna är mycket skiftande och av olika kvalitet. Även om det finns många goda exempel, där elevens val fungerar väl, har såväl huvudmän som rektorer och lärare i kontakter med Skolverket ställt sig positiva till att elevens val försvinner. Tiden för elevens val har reducerats kraftigt i samband med nyligen genomförda timplaneförändringar och det är tveksamt om den tid som finns kvar är tillräcklig för att de ursprungliga syftena om fördjupning och breddning i skolans ämnen fortfarande kan uppfyllas på ett ändamålsenligt sätt. Med ett borttagande av elevens val försvinner dock möjligheten att läsa ytterligare ett nybörjarspråk. Skolverket föreslår därför att möjligheten för skolor att anordna undervisning i ett nybörjarspråk kvarstår inom ramen för skolans val. Likaså försvinner en möjlighet att anordna modersmålsundervisning inom elevens val. Denna möjlighet är lite använd och Skolverket bedömer att ett borttagande av elevens val skulle få endast marginella konsekvenser.

Skolverket föreslår också åtgärder för att fler elever ska läsa ett språk utöver svenska och engelska. Språkvalet i grundskolan och sameskolan föreslås få färre valalternativ i och med att möjligheten att välja svenska, svenska som andraspråk

Konsekvensutredning

2020-12-18

Dnr 6.1.1-2020:495

2 (17)

och engelska tas bort. I stället föreslås ett valalternativ som ger nyanlända elever som inte läst engelska när de börjar årskurs 6 eller senare nybörjarundervisning i språket. Detta gäller dock inte för specialskolan, där alternativen svenska, svenska som andraspråk och engelska föreslås bli kvar.

Bakgrund

Enligt Skolverkets regleringsbrev för 2020 (U2020/00527/S) har myndigheten följande uppdrag:

Skolverket ska genomföra en översyn av timplanen för grundskolan. Myndigheten ska analysera behovet av en omfördelning av tid mellan ämnen i syfte att skapa en bättre balans mellan undervisningens innehåll och den undervisningstid som anges i timplanen.

Myndigheten ska särskilt beakta möjligheten att utöka undervisningstiden i ett eller flera ämnen genom att minska eller ta bort undervisningstiden i elevens val. En analys ska göras av vilka konsekvenser som en minskning eller ett borttagande av elevens val skulle få, bland annat för undervisning i svenskt teckenspråk, modersmål och moderna språk i grund- och gymnasieskolan. Skolverket ska i samband med detta även överväga om det finns behov av åtgärder för att främja att fler elever läser ett språk utöver svenska och engelska i grund- och gymnasieskolan. Motsvarande översyn ska, med nödvändiga anpassningar, även göras för grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

När det gäller grundsärskolan ska Skolverket inhämta synpunkter och beakta förslag från Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (U 2017:07). I uppdraget ingår att lämna nödvändiga författningsförslag samt de konsekvensbeskrivningar som följer av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Skolverket ska redovisa uppdraget till regeringen (Utbildningsdepartementet) senast den 31 mars 2021.

Skolverket har genomfört uppdraget på följande sätt:

- Med utgångspunkt i Skolverkets redovisning av förslag till ändringar i kursplaner för grundskolan¹ har en analys gjorts för att utröna behovet av omfördelning av undervisningstid inom ramen för timplanen. Förslag till omfördelning har lyfts i diskussioner i såväl interna som externa arbetsgrupper och referensgrupper.
- Analysen som rör elevens val och språk bygger på uppgifter i tidigare genomförda utvärderingar, utredningar och analyser samt på Skolverkets statistik. Detta har kompletterats med intervjuer med huvudmän, rektorer och lärare.
- Samråd har genomförts med övriga skolmyndigheter, lärarnas och skolläraernas fackförbund, representanter för fristående skolor, Sveriges kommuner och regioner (SKR), ämnesföreningar och ämneslärarföreningar, funktionshindervisningsorganisationer samt representanter för de nationella minoriteterna. Information om elevers uppfattning har inhämtats i ett särskilt samråd med Sveriges elevråd.

¹ Dnr: 2019:173 och 2019:770.

Konsekvensutredning

2020-12-18

Dnr 6.1.1-2020:495

3 (17)

- Förslagen för sameskolan har tagits fram i samråd med Sameskolstyrelsen. Förslagen för specialskolan har tagits fram i samråd med Specialpedagogiska skolmyndigheten. I dessa samråd var också flera specialskolor representerade. Skolverket har även haft regelbundna kontakter med Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven² för att säkerställa att förslagen för grundsärskolan ligger i linje med de förslag utredningen avser lämna.

Resultat och förslag

Som ett resultat av analyserna föreslår Skolverket att elevens val avskaffas i grundskolan och motsvarande skolformer och att timmarna från elevens val huvudsakligen fördelas till de samhällsorienterande och de naturorienterande ämnena, med särskilt fokus på ämnena historia och samhällskunskap. Ett begränsat antal timmar föreslås också fördelas till bild, musik, slöjd och hem- och konsumentkunskap för att inte förändra förhållandet mellan mer praktiska och mer teoretiska ämnen i för stor utsträckning. Förslag till ändrade timplaner finns i bilaga 3. Förslag till borttagande av elevens val i skollagen finns i bilaga 1. Moderna språk (nybörjarspråk) inom ramen för elevens val föreslås ändras till moderna språk inom ramen för skolans val. Vidare föreslår Skolverket att bestämmelserna om språkval i grundskolan och sameskolan förändras på så sätt att möjligheten att läsa svenska, svenska som andraspråk och engelska inom ramen för språkvalet tas bort. Förslag till dessa förändringar i skolförordningen finns i bilaga 2.

² U 2017:07

Konsekvensutredning

2020-12-18

Dnr 6.1.1-2020:495

4 (17)

1. Allmänt

Omfördelning av tid

Förslagen till omfördelning av tid avser att lösa problemet med att vissa ämnen i sina kursplaner har ett större centralt innehåll än vad som är rimligt med hänsyn till den minsta garanterade undervisningstiden i ämnet och stadiet. Det är rimligt att samhällsorienterande ämnen (SO-ämnen), med särskilt fokus på historia och samhällskunskap, prioriteras i förslagen till omfördelningen av tid. Tiden för ämnet historia nämns som särskilt problematisk i redovisningen till regeringen av förslag till reviderade kursplaner 2019³. I den mediala debatten fick ett eventuellt borttagande av antiken ur kursplanen en stor plats men det är framför allt tid till fördjupning i ämnets olika perspektiv samt nödvändigheten att ”hinna med” även tiden efter 1945 som diskuterats inom uppdraget. Ämnet samhällskunskap har fått tillägg i det centrala innehållet. Bland annat breddades och fördjupades innehållet om de nationella minoriteterna efter remissbehandlingen av förslagen.

Vid revideringen av kursplanerna betonades vikten av grundläggande *faktakunskaper* och kursplanernas mål fick en tydligare betoning av kunskapsbegreppet, inte minst i SO- ämnena och i de naturorienterande ämnena (NO-ämnena). Under senare tid har det också tillkommit tydligare skrivningar i läroplanernas övergripande delar om bland annat jämställdhet och Skolverket har på regeringens uppdrag tagit fram förslag till förtydliganden i läroplanen om undervisningen i sex och samlevnad. Hållbar utveckling är också ett läroplansperspektiv som i ljuset av klimatförändringarna och andra aktuella miljöfrågor behöver uppmärksammas. SO-ämnena och NO-ämnena bär i det centrala innehållet delar av dessa läroplansövergripande perspektiv. Det finns alltså skäl att fördela tid till SO- och NO-ämnena även utifrån läroplanens övergripande uppdrag om kunskaper och värden.

Lärare i mellanstadiet undervisar *ofta* i alla SO- och NO-ämnena och på högstadiet har många lärare behörighet i att undervisa i flera av dessa ämnen. Med hänsyn taget till att det finns stora möjligheter att integrera och samordna innehållet i de enskilda SO- eller NO-ämnena inom ramen för undervisningen föreslår Skolverket att det dels ska finnas kvar en uppdelning i garanterade timmar för varje ämne, dels finnas ett *gemensamt antal timmar* som kan fördelas för respektive ämnesgrupp.

Under diskussionerna om hur undervisningstid kan omfördelas har en princip varit att även uppmärksamma förhållandet mellan teoretiska och praktiska inslag i utbildningen. Ett borttagande av elevens val begränsar till viss del elevernas möjligheter att välja praktiska respektive teoretiska aktiviteter. För att i någon mån balansera detta föreslår Skolverket därför några mindre förstärkningar av undervisningstiden i musik, bild, slöjd och hem- och konsumentkunskap i låg- och mellanstadiet.

³ Dnr 2019:173 och 2019:770

Konsekvensutredning

2020-12-18

Dnr 6.1.1-2020:495

5 (17)

För grundsärskolan föreslås omfördelning av tid enligt samma principer som i grundskolan, det vill säga att den frigjorda undervisningstiden från elevens val omfördelas till SO- och NO-ämnena för elever som läser ämnena. Skolverket bedömer att samma behov av mer tid till fördjupning finns för dessa elever. I timplanen för elever som läser ämnesområden föreslås en jämn omfördelning av tiden över de olika timplanepositionerna. Skolverket har, i enlighet med uppdragsbeskrivningen, inhämtat synpunkter och beaktat förslag till omfördelning av tid i grundsärskolan från utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (U 2017:07).

Elevens val

I regeringsuppdraget ingår att särskilt beakta möjligheten att utöka undervisningstiden i ett eller flera ämnen genom att minska eller ta bort undervisningstiden i elevens val. Genom att avskaffa elevens val bedömer Skolverket att det skapas möjlighet att omfördela tid till ämnen och stadier där det finns behov av mer undervisningstid. På detta sätt skapas en bättre balans mellan centralt innehåll och undervisningstid i skolans ämnen och ämnesområden.

Mediantiden för elevens val var under läsåret 2019/20 69 timmar i lågstadiet, 84 timmar i mellanstadiet och 82 timmar i högstadiet. Den stadiindelade timplanen införs under en övergångsperiod på några år men från och med läsåret 2021/22 kommer samtliga årskurser att arbeta utifrån denna nya timplan där tiden för elevens val har minskats. Mediantiden för elevens val under läsåret 2021/22 kommer följaktligen att vara ännu lägre. Det är svårt att uppskatta hur timmarna kommer att fördelas mellan stadierna. Om timmarna för elevens val fördelas jämnt över alla årskurser innebär det cirka 30 minuter i veckan. Skolverkets hypotes är att undervisningstiden vanligtvis kommer att fördelas mellan stadierna procentuellt lika som idag, det vill säga med viss tyngdpunkt på mellan- och högstadierna.

Den verksamhet som bedrivs på den tid som är avsatt till elevens val är mycket skiftande. Det är inte möjligt att göra en allmängiltig beskrivning av verksamheten, eftersom den skiljer sig avsevärt såväl mellan huvudmän som mellan skolor. Vanliga aktiviteter är fördjupning i något ämne, i lågstadiet inte sällan i praktisk-estetiska ämnen, temadagar eller temaperioder, "livskunskap", mentorstid och information samt samlingar av olika slag. Tiden för elevens val används också för att skapa mer utrymme för profillämnat i profilklasser, till exempel musik eller idrott och hälsa. På ett mindre antal skolor erbjuds som elevens val studier i moderna språk (nybörjarspråk) och i vissa fall även modersmål. Med ledning av de intervjuer som genomförts är det rimligt att anta att kvaliteten på verksamheten skiftar liksom effekterna på elevernas lärande.

Moderna språk

Utöver den obligatoriska undervisningen i engelska har det alltsedan grundskolan infördes funnits möjlighet för eleverna att läsa moderna språk. I samband med skolreformer på 1990-talet utökades antalet timmar för de moderna språken, spanska likställdes med de tidigare aktuella språken franska och tyska och valalternativen i det nya språkvalet begränsades till just språkämnen. Möjligheten att läsa

Konsekvensutredning

2020-12-18

Dnr 6.1.1-2020:495

6 (17)

även *ett andra* modernt språk (nybörjarspråk) har under åren utnyttjats av en liten men antagligen välmotiverad grupp elever. Idag erbjuds denna möjlighet inom ramen för elevens val på ett mindre antal skolor.

Tabell 1: Elever med moderna språk inom ramen för elevens val i grundskolan, per stadium, läsåret 2019/20

Elevantalet har dubbelprickats om det baseras på färre än fem elever. Då visas två prickar (..) i stället för utfall.

	Årskurs 1- 3	Årskurs 4- 6	Årskurs 7- 9
Moderna språk	Antal	Antal	Antal
2019/20 Samtliga elever	368 998	362 732	348 406
<i>Därav</i>			
Elever med moderna språk som elevens val	187	584	2 147
<i>Därav</i>			
Amhariska	0	..	0
Arabiska	0	76	144
Bosniska	0	..	0
Mandarin	0	93	271
Tyska	57	73	651
Grekiska	0	0	6
Persiska	0	..	0
Finska	0	27	67
Meänkieli	0	6	0
Franska	79	105	310
Grekiska	0	..	..
Hindi	0	..	0
Italienska	0	0	35
Japanska	0	0	17
Portugisiska	0	0	..
Dari/parsi/persian	0	..	0
Ryska	0	..	44
Samiska	0	..	..
Somaliska	0	126	95
Spanska	51	58	499
Thai	0	0	..
Tigrinja	0	..	0
Turoyo	0	..	0
Turkiska	0	..	..
Urdu	0	..	..

Konsekvensutredning

2020-12-18

Dnr 6.1.1-2020:495

7 (17)

Enligt tabell 1 läser totalt knappt 2 800 elever moderna språk inom ramen för elevens val läsåret 2019/20. Det tål att påpekas att statistiken kan innehålla felaktigheter, då det verkar troligt att det vid inrapportering förekommer viss sammanblandning mellan elever som läser moderna språk respektive modersmål. Moderna språk inom ramen för elevens val finns inte i lågstadiet. Ändå finns ca 190 inrapporterade elever. Det kan innebära att det handlar om felaktigt inrapporterade elever i modersmål eller att det handlar om språkundervisning som bedrivs utöver timplanen. Om samma gäller för mellanstadiet och högstadiet blir antalet elever som läser moderna språk inom ramen för elevens val lägre.

Traditionellt påbörjar de elever som väljer ett andra modernt språk sina studier inom ramen för elevens val i högstadiet. Det handlar om ca 2 000 elever fördelat på tre årskurser. Ett rimligt antagande är därför att det blir ett begränsat antal elever som skulle förlora möjligheten att läsa moderna språk inom ramen för elevens val, om detta avskaffas. Samtidigt skulle det kunna drabba små undervisningsspråk förhållandevis hårt. Läsåret 2019/20 skulle det i medeltal bli ungefär 50 elever per årskurs på högstadiet i arabiska, 90 i rikskinesiska/mandarin, drygt 20 i finska och ungefär 1 person i teckenspråk för hörande. Frågan är om detta antal kan anses vara ett stort antal elever ens i dessa mindre undervisningsspråk. Av knappt 1 procent av årskullen elever i årskurs 8 och 9 fortsätter uppskattningsvis 200 elever med kursen moderna språk 2 i gymnasieskolan. Det blir då knappast av volymmässiga skäl som det är viktigt att språken erbjuds på detta sätt till dessa elever. Många av eleverna verkar dock ha hög motivation för språkstudier. En majoritet av eleverna får höga betyg: knappt 67 procent har något av betygen B eller A, vårterminen 2020. En möjlighet att läsa ytterligare ett modernt språk har funnits sedan grundskolan infördes och det är värdefullt att denna möjlighet inte försvinner helt. Skolverket föreslår därför att denna möjlighet ska finnas kvar inom ramen för skolans val.

Tabell 2. Antal elever som fått slutbetyg i ett modernt språk inom ramen för elevens val i årskurs 9, år 2020.

Ämne	Antal elever som erhållit betyg eller saknar underlag i ämnet	Totalt							Genomsnittlig betygspoäng
		Andel (%) elever som erhållit visst betyg eller saknar underlag i ämnet							
		(-)	F	E	D	C	B	A	
Moderna språk, elevens val	1 249	..	..	6,3	7,4	18,6	28,2	38,5	17,0
Tyska	470	.	1,7	7,7	7,9	18,5	31,7	32,6	16,6
Franska	270	..	.	..	7,4	14,4	26,7	45,2	17,5
Spanska	283	.	.	2,1	5,7	23,7	30,0	38,5	17,4
Övriga	226	..	..	9,7	8,8	17,3	20,4	42,9	16,9

Konsekvensutredning

2020-12-18

Dnr 6.1.1-2020:495

8 (17)

Antalet elever som får betyg i moderna språk inom ramen för elevens val har sjunkit från 1 811 läsåret 2015/16 till 1 249 läsåret 2019/20, trots att det totala antalet elever i årskurs 9 har ökat med mer än 10 procent. Med tanke på att antalet timmar för elevens val i grundskolan under läsåret 2021/22 kommer att ha reducerats till 177 för samtliga årskurser och att mediantiden för elevens val redan 2019/20 i högskolan är endast 82 timmar kommer antagligen möjligheterna att läsa moderna språk inom ramen för elevens val även med nuvarande reglering bli väldigt små och antalet elever kommer att minska. För moderna språk inom ramen för elevens val uppskattar Skolverket att det behövs cirka 160 timmar, dvs i princip hela timpotten för elevens val i grundskolan för att alla elever ska ha goda möjligheter att nå målen. De 177 timmarna i elevens val antas bli utspridda över tre stadier, i vissa fall två, men det verkar orimligt att kunna organisera undervisning så att elever läser ett modernt språk 30-45 minuter i veckan under 6 år, antagligen också på olika skolor, för att få tillräckligt antal undervisningstimmar. Alternativt skulle en huvudman kunna koncentrera alla timmar i elevens val till ett stadium eller till några enstaka årskurser. Det är svårt att säga om detta skulle förekomma men det blir sannolikt inte vanligt.

Modersmål

I betänkandet För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering - Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål⁴ utreds konsekvenserna av en minskning av undervisningstid för elevens val för modersmål:

”Det saknas statistik över hur vanligt det är att förlägga modersmålsundervisningen till **elevens val**. Utredningen erfar dock att detta är ovanligt. Utredningens bedömning i denna fråga är att den minskade undervisningstiden i elevens val förvisso begränsar huvudmannens 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.”

Utredningens slutsatser stöds av de intervjuer med huvudmän och rektorer som genomförts inom detta uppdrag. Det förekommer ibland modersmål på tid för elevens val men i mycket liten omfattning och då oftast som undantag från att modersmål ligger utanför schemaagd tid. Detta gäller även för skolor med minoritetsspråksinriktning. Så länge det finns andra alternativ att välja går det inte att styra elever till modersmål på tid för elevens val, ofta inte heller till tid för språkval. Mycket få elever studerar modersmål i specialskolan trots att en stor del av eleverna har ett annat modersmål. Denna undervisning kan dock ligga på tid för elevens val.

Andra organisatoriska varianter

Flera av de intervjuade huvudmännen säger att det nog vore bättre att låta *profilskolor* eller *profilklasser* skapas med hjälp av skolans val och helt avskaffa elevens val. Det finns på sina håll svårigheter att få ihop tid till profilämnen, men elevens val

⁴SOU 2019:18

Konsekvensutredning

2020-12-18

Dnr 6.1.1-2020:495

9 (17)

räcker ändå inte till för behoven. Skolverket bedömer att det finns goda möjligheter att omfördela tid för profilämnena inom ramen för skolans val.

I Skolverkets redovisning av uppdraget Elever som snabbare når målen⁵ beskrivs att elever i *spetsutbildning* vanligen har en till två timmar mer undervisningstid per vecka i spetsutbildningens ämne eller ämnen jämfört med vad som anges i grundskolans timplan. Huvudmän uppger att denna extra undervisningstid tas från den tid som finns för elevens val. Enligt förordningen (2011:355) om försöksverksamhet med riksrekryterande spetsutbildning i grundskolans högre årskurser behöver spetsutbildningen inte följa den fördelning av undervisningstiden som följer av timplanen för grundskolan. Konsekvenser av ett borttagande av elevens val borde därför vara hanterbara, särskilt med tanke på den minskning av undervisningstiden i elevens val som redan genomförs.

Teckenspråk i specialskolan förekommer i ringa omfattning inom ramen för elevens val. Vid samråden, där representanter från specialskolorna deltog, fanns inga invändningar mot att omfördela undervisningstiden för elevens val på övriga ämnen. I så kallade *kommunala hörselklasser* i grundskolan undervisas elever med hörselnedsättning. Undervisningen sker på svenska men tecken eller teckenspråk används som stöd i kommunikationen. Dessa skolor erbjuder undervisning i teckenspråk, antingen som språkval, inom ramen för skolans val eller utöver timplanen, i vissa fall som fjärrundervisning från Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). De skolor som intervjuats ser inga hinder för att nuvarande undervisningstid i elevens val fördelas på andra ämnen.

Samiska i sameskolan förekommer i ringa omfattning inom ramen för elevens val. *Integrerad samisk undervisning i grundskolan* förläggs idag delvis till elevens val. Denna undervisning kan dock förläggas på tid utöver den garanterade undervisningstiden.⁶

Grundskolan

Flera av de intervjuade skolorna påpekar att det är viktigt för eleverna i denna skolform att träna på att göra goda val, dock på ett konkret och situationsbundet sätt. Valen till aktiviteter inom ramen för elevens val är svåra att arrangera så att de blir meningsfulla för eleverna på samma sätt som i grundskolan. De intervjuade skolorna skulle föredra att nuvarande tid för elevens val kan användas inom ramen för de olika ämnena och ämnesområdena.

⁵ Dnr 2019:1132

⁶ Skollagen 7 a § En huvudman för grundskola får i sin grundskola anordna samisk undervisning för elever som får fullgöra en del av sin skolplikt i sameskolan, om huvudmannen och Sameskolstyrelsen ingår avtal om det. Med samisk undervisning avses undervisning med samiska inslag och undervisning i samiska utöver den undervisning som anordnas som modersmålsundervisning i samiska. *Lag (2020:605)*.

7 b § Utbildningen för de elever som avses i 7 a § ska integreras med motsvarande utbildning för andra elever i grundskolan. Den samiska undervisningen får förläggas till tid utanför den i 5 § garanterade undervisningstiden. *Lag (2020:605)*.

Konsekvensutredning

2020-12-18

Dnr 6.1.1-2020:495

10 (17)

Ta bort elevens val

Skolverket har tidigare ifrågasatt förslag att minska antalet timmar i elevens val, senast i remissyttrande⁷ till utredningen *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*⁸. Det finns två huvudpunkter i kritiken: effekterna för elevers möjligheter att välja att fördjupa sig i något ämne och elevers möjligheter till studier i flera språk. Skolverket har i detta uppdrag undersökt bägge frågorna och kommit fram till att det inte är lämpligt att ytterligare minska tiden för elevens val. En ytterligare minskning av antalet timmar skulle innebära att de ursprungliga syftena för elevens val inte längre går att möta på den korta tid som blir kvar⁹. Detta gäller även för möjligheten att läsa ett modernt språk inom ramen för elevens val, där ca 160 timmar är den tid som varit utgångspunkt för dimensioneringen av kursplanens centrala innehåll.

Det finns alltså skäl till att föreslå att elevens val helt tas bort ur timplanen. Dessa skäl kan sammanfattas:

- Antalet garanterade undervisningstimmar för elevens val har redan reducerats kraftigt i och med att timmar har förts till matematik och idrott och hälsa. På så sätt har möjligheterna att uppfylla de ursprungliga intentionerna och att organisera studier i moderna språk och modersmål redan blivit avsevärt mindre.
- Det finns tveksamheter i vilken grad nuvarande tid används av eleverna på ett effektivt sätt. Enligt genomförda intervjuer är det mycket olika hur elever uppfattar elevens val. Huvudmän, rektorer och lärare kan vittna om att en hel del elever inte värderar denna tid särskilt högt och att tiden inte används på ett effektivt sätt.
- Elevens valmöjligheter är i många fall begränsade på grund av att skolor inte alltid kan erbjuda särskilt stor *variation av aktiviteter*, särskilt inte på mindre skolenheter. Utbudet av olika aktiviteter styrs ofta av vilka

⁷ Vidare har timplanen för bland annat grundskolan förändrats vid flera tillfällen under de senaste åren genom att tid har tagits från elevens val. Skolverket har vid varje sådant tillfälle påtalat att det ursprungliga syftet med elevens val, nämligen att ge möjlighet till fördjupning och breddning utifrån elevens eget intresse, kommer att bli svårt att uppfylla när det tidsmässiga utrymmet krymper (se bl.a. dnr 2014:574, dnr 2016:1248 och dnr 2018:43). Myndigheten har också framfört att en genomgripande översyn av syfte, omfattning och organisation av elevens val behöver genomföras och att tiden för elevens val dessförinnan inte bör reduceras ytterligare. Särskilt tydliga blir konsekvenserna av utredningens förslag om möjligheten att läsa ett tredje språk inom ramen för elevens val skulle försvinna. Detta är inte tillräckligt belyst i utredningen. (*Utdrag ur remissyttrande*).

⁸ SOU 2019:4

⁹ Ett utrymme för elevens val menar vi skall finnas i såväl de lägre årskurserna som i de högre. Det är dock naturligt, och också i överensstämmelse med våra direktiv, att detta utrymme blir större ju äldre eleverna är och ju större deras möjligheter är att överblicka de olika kunskapsområden som skolan inrymmer. Utrymmets storlek måste relateras till timplanen i sin helhet och utgå, för det första från den tid som behöver garanteras alla elever för undervisning i obligatoriska ämnen, för det andra till en tid för undervisning som kommunen eller den enskilda skolan bestämmer om. Kommittén har härvid stannat för att utrymmet för elevens val bör uppgå till 520 timmar, fördelat så att ca två tredjedelar av tiden faller på årskurserna 6–9. I förhållande till den totala garanterade undervisningstid vi föreslår, dvs. i förhållande till hela timplaneutrymmet, utgör då elevens val ca 8 procent. (*Skola för bildning 1992, s 271-272*).

Konsekvensutredning

2020-12-18

Dnr 6.1.1-2020:495

11 (17)

lärarresurser som står till förfogande snarare än att utgå från elevernas önskemål. Elevens val kan därför ifrågasättas utifrån ett likvärdighetsperspektiv.

- När skolor planerar sin verksamhet blir ofta elevens val det sista som faller på plats. Enligt vissa huvudmän och rektorer tar elevens val i många fall stora resurser i anspråk utan särskilt goda resultat. Lärare uppfattar att elevens val är svagt reglerat och att det är en öppen fråga vad och hur verksamheten ska se ut. Inga av de intervjuade huvudmännen eller rektorerna har invändningar mot förslaget att elevens val skulle tas bort.
- Elevens val används i liten utsträckning för undervisning i modersmål och modersmål som nationellt minoritetsspråk. Teckenspråk förekommer i mycket ringa omfattning.
- Det förekommer att skolor använder tiden för elevens val till mentors- eller klassföreståndartid, ”livskunskap”, information eller temadagar. Sådana aktiviteter är viktiga men det är tycksamt om de kan kallas fördjupning i skolans ämnen och om de verkligen är val som eleven gör.
- Skolor som använder tid för elevens val till profilämnena av olika slag har möjlighet att i stället använda tid från skolans val. Detta skulle även kunna gälla för skolor som vill erbjuda ett andra modernt språk (nybörjarspråk).

En invändning mot förslaget kan vara att elevernas möjligheter att själva påverka sin utbildning blir mindre. Även om detta förstås är sant tål det att påpekas att elevinflytande rimligtvis är något som ska genomsyra skolans hela verksamhet. Elevens möjligheter att påverka finns framför allt inom ramen för undervisningen i skolans ämnen. Genom att mer tid fördelas till ämnen med upplevd stoffträngsel ökar också friutrymmet för lärare i dessa ämnen att låta elever få större inflytande över innehåll och arbetssätt.

Fler elever läser språk utöver svenska och engelska

I regeringens uppdrag till Skolverket ingår också att överväga om det finns behov av åtgärder för att främja att fler elever läser ett språk utöver svenska och engelska i grund- och gymnasieskolan. Skolverket anser att det behövs förändringar i bestämmelserna om språkval. I ett uppdrag om att utveckla språkvalet 2011 bedömde Skolverket att ett modernt språk som ett obligatoriskt ämne skulle bidra till att fler elever fortsätter att läsa ämnet i gymnasieskolan vilket skulle öka måluppfyllelsen för nationella och internationella mål kring kompetens i främmande språk¹⁰. Även Skolinspektionen konstaterar att ”det finns en motsättning mellan de ambitioner man hänvisar till när det gäller ökade språkkunskaper och det faktum att lagstiftningen möjliggör avhopp.”¹¹ Ett stöd för att begränsa valalternativen för att hindra onödiga avhopp från språken uttrycks också i flera rapporter om moderna språk¹².

¹⁰ Skolverket, Redovisning av regeringsuppdrag angående utveckling av språkvalen moderna språk och svenska/engelska, 2011. Dnr 01– 2010:526

¹¹ Skolinspektionen, (Rapport 2010:6). Moderna språk, kvalitetsgranskning, sid. 25

¹² Skolverket, (2000). Språken i grundskolan och gymnasieskolan; Tholin/Lindqvist, (2009).

Språkval svenska/engelska på grundskolan – en genomlysning; Skolinspektionen, (Rapport 2010:6).

Konsekvensutredning

2020-12-18

Dnr 6.1.1-2020:495

12 (17)

Skolverket bedömer att en justering av språkvalet skulle bidra till att fler elever kommer att läsa moderna språk såväl i grundskolan som i gymnasieskolan och att de moderna språkens status uppvärderas. För vissa nyanlända elever skulle dessa språk vara modersmål, svenska som andraspråk och engelska för nybörjare. Skolverket menar¹³ att ett obligatoriskt språkval utan alternativ som idag i form av olika kombinationer av engelska, svenska och svenska som andraspråk innebär ett ökat krav på språklärarna att anpassa undervisningen till alla elever. Skolverket bedömer samtidigt att det bör finnas en beredskap att ge elever stöd i deras språkval eftersom elever har rätt till stöd i skolans alla ämnen. Det är likväl viktigt att säkerställa långsiktiga och återkommande möjligheter till kompetensutveckling för språklärare. Där kan Skolverkets kompetensutvecklingsinsats Språksprånget¹⁴ vara betydelsefull.

För att bättre tillgodose samhällets behov av språkkunskaper och alla elevers rätt till sitt modersmål och ytterligare två språk föreslår Skolverket förändringar i språkvalet som kan bidra till att andelen elever som läser moderna språk i grundskolan ökar. I skolförordningen anges att eleven inom ramen för språkvalet i stället för moderna språk får välja modersmål, svenska, svenska som andraspråk, engelska eller teckenspråk¹⁵. En av fyra avgångselever från grundskolan har inom ramen för språkvalet läst alternativet svenska, engelska eller en kombination av dessa språk istället för moderna språk, modersmål eller teckenspråk. Detta innebär att studier i moderna språk i grundskolan i praktiken är frivilligt. Av de elever som påbörjar studier i moderna språk avbryter en del studierna. Orsakerna till avhoppet från moderna språk under årskurs 7–9 har visat sig vara allt från svårigheter att uppfylla kunskapskraven, upplevt behov av minskad arbetsbörda, brist på studiemotivation, eller rekommendationer av lärare eller föräldrar att göra avhopp. Det bör dock noteras att själva möjligheten att välja bort ett andra främmande språk i sig leder till att moderna språk värderas som ett mindre viktigt ämne än övriga ämnen. Studiersvårigheter, upplevd tung arbetsbörda och låg studiemotivation är för övrigt faktorer som kan påverka skolans alla ämnen. Att inte fler fullföljer sina studier i moderna språk i grundskolan anses vara till nackdel för både individen och samhället och många fler elever skulle, enligt Skolverket, klara av att läsa moderna språk.

I flera av utvärderingarna som genomförts beskrivs också språkvalsalternativen svenska, engelska och kombinationen svenska och engelska som problematiska. Det är sannolikt att många lektioner inte erbjuder en meningsfull verksamhet för

Moderna språk; Skolverket, (2011). Redovisning av regeringsuppdrag angående utveckling av språkvalen moderna språk och svenska/engelska; Lärarnas Riksförbund, (2016). Språk – så mycket mer än engelska. Moderna språk; Skolverket, (2011). Redovisning av regeringsuppdrag angående utveckling av språkvalen moderna språk och svenska/engelska; Lärarnas Riksförbund, (2016). Språk – så mycket mer än engelska.

¹³ Skolverket, (2011). Redovisning av regeringsuppdrag angående utveckling av språkvalen moderna språk och svenska/engelska.

¹⁴ <https://www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/larare/sprakspranget-1.267626> 42 Skolverket, (2015).

¹⁵ 9 kap. 5-7§§ Skolförordningen

Konsekvensutredning

2020-12-18

Dnr 6.1.1-2020:495

13 (17)

eleverna. Valalternativen prioriteras på sina håll heller inte och saknar viktiga ämnesindikatorer som egen kursplan, budget eller tid för lärarsamarbete. För eleverna är även avsaknaden av ett särskilt betyg i alternativet svenska/engelska ett skäl till att det inte värderas lika högt som andra ämnen.

Med anledning av att vissa nyanlända elever helt saknar förkunskaper i engelska menar Skolverket däremot att elever ska kunna läsa engelska som språkval om de bedöms vara nybörjare i språket vid början av årskurs 6 eller senare. Målet är att öka antalet elever med godkänt betyg i engelska i årskurs 9. Mot den bakgrunden föreslår Skolverket att språkvalet i grundskolan ska innehålla:

- moderna språk
- det språk som eleven har rätt till modersmålsundervisning i
- engelska för elever som bedöms vara nybörjare i språket vid början av årskurs 6 eller senare
- teckenspråk

Ett alternativ till moderna språk som språkval är idag svenska eller svenska som andraspråk. Det syftar framför allt till att öka andelen elever som uppfyller kunskapskraven men används även för att stärka elevernas möjligheter att tillgodogöra sig undervisningen i andra ämnen¹⁶. Det finns emellertid omfattande lagstiftning som syftar till att stödja elever. Förutom extra anpassningar inom ramen för ordinarie undervisning och rätten till särskilt stöd inom ramen för åtgärdsprogram finns till exempel för nyanlända elever möjligheten till prioriterad timplan. En elev som har en prioriterad timplan kan få mer undervisning i svenska eller svenska som andraspråk än andra elever i samma årskurs. Det sker genom att undervisningstid omfördelas från andra ämnen. Skolverket föreslår att svenska respektive svenska som andraspråk inte kvarstår som alternativ inom språkvalet i grundskolan och sameskolan.

Förändringen av språkvalet innebär att alla elever kommer att läsa minst två språk utöver svenska eller svenska som andraspråk. Det är då av vikt att alla elever tillförsäkras tillräckligt med undervisningstid för att klara sina språkstudier. Skolverket föreslår därför att undervisningstiden för språkval i grundskolan och sameskolan, på samma sätt som för svenska, svenska som andraspråk, engelska och matematik, inte ska kunna reduceras och användas inom ramen för skolans val. På så sätt samordnas också regleringen av skolans val med specialskolans nuvarande reglering.

Döva elever i specialskolan har en utbildning som innebär att de läser två språk parallellt: teckenspråk och svenska, samt engelska. Med hänsyn taget till att dessa elever redan läser tre språk och att övriga elever i specialskolan kan ha särskilda behov av undervisningstid föreslår Skolverket att valalternativen svenska, svenska som andraspråk och engelska kvarstår i denna skolform.

¹⁶ Tholin, J. & Lindkvist A-K., Språkval Svenska/Engelska på grundskolan – genomlysning, Borås: Högskolan i Borås, 2009

Konsekvensutredning

2020-12-18

Dnr 6.1.1-2020:495

14 (17)

Vid ett avskaffande av elevens val försvinner en möjlighet för skolor att erbjuda ett andra nybörjarspråk (moderna språk och teckenspråk för hörande) inom ramen för elevens val. Skolverket föreslår därför att det fortsatt ska finnas en möjlighet för skolor som så önskar att erbjuda ett andra nybörjarspråk inom ramen för skolans val, dvs genom en jämkning av timplanen i andra ämnen, på samma nivå som tidigare kunnat erbjudas inom ramen för elevens val. Kursplanerna i moderna språk och teckenspråk för hörande behöver då justeras.

2. Beskrivning av alternativa lösningar och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Om det inte sker någon förändring eller omfördelning av undervisningstid från elevens val till de föreslagna ämnena, kommer det fortsatt att vara svårt för lärare i vissa ämnen att få tid till att undervisa utifrån det reglerade centrala innehållet samt erbjuda eleverna tillräckliga möjligheter till fördjupning. Detta kan bidra till minskad likvärdighet då lärare kan behöva utelämnat olika delar av det centrala innehållet eller behandla det mer översiktligt.

Tiden för elevens val är redan med dagens reglering begränsad och motsvarar cirka 30 minuter per vecka under nio läsår. Att ytterligare reducera tiden för elevens val skulle innebära att tiden blir alltför knapp för att erbjuda elever reella valmöjligheter till fördjupning och breddning inom olika ämnen. Enligt Skolverkets bedömning är det heller inte lämpligt att, utöver elevens val, minska tiden för några ämnen. Ett alternativ till att avskaffa elevens val skulle vara att utöka hela den garanterade undervisningstiden i de berörda skolformerna men detta ligger utanför Skolverkets uppdrag och skulle medföra väsentliga kostnader.

Skolverket har i flera utredningar och yttranden under åren sedan regleringen om språkval infördes i samband med läroplansreformerna på 90-talet och valalternativen inom språkval skapades påpekat att regleringen inte leder till att fler elever läser ett modernt språk¹⁷. Möjligheten att inom språkvalet läsa engelska, svenska och svenska som andraspråk eller en kombination av dessa leder lätt till att elever väljer bort moderna språk även om de inte har behov av att läsa mer svenska eller engelska. Genom möjligheten att erbjuda engelska eller svenska ges inte skolorna ett incitament att anpassa och ge särskilt stöd till elever utifrån deras förutsättningar och behov så att de kan nå kunskapskraven i moderna språk. Denna problematik kommer att finnas kvar om regleringen kvarstår i dess nuvarande form.

¹⁷Redovisning av regeringsuppdrag angående utveckling av språkvalen moderna språk och svenska/engelska Dnr U2010/4019/ samt

Redovisning av uppdrag om förslag på åtgärder i händelse av att meritpoängen avskaffas Dnr U2017/05023/BS, U2017/05037/S

Konsekvensutredning

2020-12-18

Dnr 6.1.1-2020:495

15 (17)

3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Regleringen av timplanerna berör samtliga elever inom grundskolan och motsvarande skolformer. Särskilt berörs elever som skulle önska en möjlighet till fördjupning i ett enskilt ämne på samma sätt som idag ges inom ramen för elevens val samt de elever som önskar läsa ett andra modernt språk utöver det språk som erbjuds inom ramen för språkvalet. En förändring av regleringen av språkvalet berör elever i grundskolan och sameskolan. Särskilt berörs elever med behov av anpassningar och särskilt stöd i ämnena svenska, svenska som andraspråk och engelska. Regleringarna berör även samtliga huvudmän och skolledare i grundskolan, sameskolan, specialskolan och grundsärskolan samt lärarna i de ämnen som omfattas av förändringar.

4. Uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför

Förslagen till omfördelning av tid från elevens val till andra ämnen, beräknas få små ekonomiska konsekvenser för huvudmännen, då det sammanlagda antalet lärarledda timmar inte utökas. Kostnader för omDispositionering av personal kan dock uppstå.

Förslagen om förändrat språkval kan innebära vissa kostnader för omDispositionering av lärarresurser. I detta ingår även ett visst ökat behov av särskilt stöd till elever som kan tänkas ha svårigheter att nå målen i sitt språkämne. Behovet av legitimerade lärare i moderna språk ökar.

Vissa administrativa kostnader kan tillfälligtvis öka vid en förändring av timplanerna, liksom vid förändrade rutiner för språkval.

Omfördelningen av undervisningstid avser att ske för *barnets bästa* då eleverna tillförsäkras mer tid för breddning och fördjupning och därmed får bättre förutsättningar att nå kunskapskraven i de olika ämnena. En av möjligheterna att anordna modersmålsundervisning försvinner om elevens val tas bort. Detta ger en försämrad möjlighet för elever som önskar läsa sitt modersmål under denna tid och det berör även de *nationella minoriteterna*, men ger i stället skolan större möjlighet att utöka skolans val utifrån elevernas behov. Det är dock få elever som läser modersmål på denna tid varför ett borttagande av elevens val bedöms få marginella konsekvenser för eleverna.¹⁸

Omregleringen av språkvalet främjar *jämställdhet* genom att alla elever kommer att läsa minst två språk utöver modersmålet. Inom ramen för nuvarande reglering väljer fler pojkar än flickor bort sina studier i moderna språk. Detta leder i förlängningen till att fler pojkar riskerar att missgynnas vid antagning till högre studier då de inte har möjlighet att tillgodoräkna sig meritpoäng. Språkkompetenser är också en positiv faktor för såväl personlig utveckling som för arbetslivet.

¹⁸ Betänkandet *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering - Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål* (SOU 2019:18)

Konsekvensutredning

2020-12-18

Dnr 6.1.1-2020:495

16 (17)

Förslaget om förändrade bestämmelser om språkval i grundskolan och sameskolan ökar skolans ambitioner genom att *alla* elever ska läsa ytterligare ett språk. Kursplanerna och kunskapskraven i språk är dock utformade med samma tanke som i övriga ämnen, det vill säga på en nivå som ska vara möjlig att nå för elevgruppen. Idag möts behovet av anpassningar och särskilt stöd i vissa fall genom att tiden för språkval används för stödundervisning, även i andra ämnen än svenska eller engelska. Det finns också exempel på att elever som skulle behöva anpassningar eller särskilt stöd i sitt moderna språk i stället uppmanas välja svenska eller engelska¹⁹. Moderna språk prioriteras då automatiskt bort utan analys om detta är den mest ändamålsenliga stödåtgärden. Detta kan ge allvarliga konsekvenser för den enskilda elevens möjligheter till fortsatta studier med tanke på att valet av moderna språk i grundskolan så småningom påverkar möjligheterna att få meritpoäng för antagning till högre utbildning. Skolverket vill poängtera att språkvalet inte är avsett att fungera som en stödåtgärd utan bör ge alla elever en möjlighet att utöka sin språkliga repertoar. Förslaget bedöms bidra till att fler elever får kunskaper i flera språk, vilket i sin tur kan leda till att fler elever väljer att läsa vidare efter grundskolan. Elever som riskerar att inte nå upp till de kunskapskrav som minst ska uppnås har alltid rätt till extra anpassningar eller särskilt stöd oavsett vilket ämne det gäller.

5. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

De föreslagna förändringarna påverkar inte de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

Förändringen av regleringen av språkval får anses följa EU:s rekommendationer: ”I sitt bidrag till det sociala toppmötet i Göteborg den 17 november 2017 lanserade kommissionen idén om ett ”europeiskt utbildningsområde” med riktmärket att ”senast 2025 ska alla ungdomar i EU efter avslutat gymnasium ha goda kunskaper i två språk utöver modersmålet” (COM(2017)0673). I samma anda antog rådet den 22 maj 2019 en rekommendation om en övergripande strategi för språkundervisning och språkinläring (COM(2018)0272). I sin rekommendation uppmanar rådet medlemsstaterna att främja språkinläring ända till slutfasen av den obligatoriska skolgången, (...)”²⁰

6. Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Riksdagen och regeringen beslutar när de föreslagna ändringarna i skollag, skolförordning samt timplaner ska träda i kraft, det är viktigt att det sker i god tid innan bestämmelserna ska tillämpas. Ett förslag skulle vara att bestämmelserna tillämpas från läsåret 2023/24. Det behöver också finnas övergångsbestämmelser för elever

¹⁹ Tholin, J. & Lindqvist A. (2009): Språkval svenska/engelska på grundskolan – en genomlysning. Rapport nr 3: 2009. högskolan i Borås. Institutionen för pedagogik.

²⁰ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/142/language-policy> (2020)

Konsekvensutredning

2020-12-18

Dnr 6.1.1-2020:495

17 (17)

inom de fyra obligatoriska skolformerna som påbörjat sin skolgång innan tillämpningen av borttagandet av elevens val (nybörjarspråk) och den förändrade timplanen börjar tillämpas samt även för elever inom grundskolan och sameskolan som påbörjat sitt språkval. För ändringar i språkvalet behövs information i mycket god tid för att ge skolor möjligheter att göra personalförändringar föranledda av de nya bestämmelserna.

7. Kommuner och regioner

Regleringen bedöms få effekter för kommuner i egenskap av huvudmän för utbildningen. Kommuner som huvudmän kommer att behöva stödja skolorna att ta del av den information och de implementeringsinsatser som Skolverket kommer att erbjuda. Det ingrepp i den kommunala självstyrelsen som förslagen innebär bedöms dock vara proportionerligt i förhållande till en förväntad förbättring av lärarnas förutsättningar att bedriva en god undervisning och elevernas möjligheter att uppnå goda resultat.

8. Företag

De föreslagna ändringarna bedöms inte ha någon påverkan på konkurrensförhållanden mellan företag eftersom bestämmelserna gäller för alla skolor. Regleringen bedöms få samma effekter för företag i egenskap av huvudmän för fristående skolor som för offentliga. Enskilda huvudmän kommer att behöva stödja skolorna med den information och de implementeringsinsatser som Skolverket kommer att erbjuda.

9. Samråd

Samråd har i ett tidigt skede av uppdraget genomförts med skolmyndigheter, lärarnas och skollära fackförbund, representanter för fristående skolor, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), ämnesföreningar och ämneslärarföreningar. Syftet var att diskutera behov av omfördelning av tid inom timplanerna utifrån olika intressen. Senare har samråd genomförts med funktionshinderorganisationer och representanter för de nationella minoriteterna. Under dessa har deltagarna haft möjlighet att diskutera och ha synpunkter på preliminära slutsatser och förslag. De delar som följer som en konsekvens av föreslagna regleringar, det vill säga omfördelning av den minsta garanterade undervisningstiden i sameskolan respektive specialskolan har stämts av i två samråd med Sameskolstyrelsen och två samråd med Specialpedagogiska skolmyndigheten. I det senare fanns representanter från flera olika specialskolor med. Ett särskilt samråd har genomförts med ordföranden i Sveriges elevråd.

10. Kontaktperson

Roger Persson - 08 5273 3290 - roger.persson@skolverket.se