

## Yttrande över För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering (SOU 2019:18)

U2019/01794/S

Skolinspektionen har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet av utredningen om modersmål och studiehandledning på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer (U 2018:04).

Skolinspektionen bedömer att utredningens förslag kan bidra till att stärka modersmålsundervisningen och studiehandledningen på modersmål och därmed även stärka elevernas kunskapsutveckling. Myndigheten noterar att utredningen beaktat de iakttagelser och den analys som myndigheten pekat på i sina kvalitetsgranskningar. Utredningens observationer av de problem som modersmålsundervisningen och studiehandledningen är behäftade med stämmer också överens med Skolinspektionens egna iakttagelser att många elever inte får tillgång till den framgångsfaktor som modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet är.

### Sammanfattning

Skolinspektionen tillstyrker följande förslag med kommentarer:

- 10.1.1 Ämnet modersmål ska regleras i timplanerna.
- 10.1.2 Huvudmannens skyldighet att anordna undervisning i ämnet modersmål ska inte vara begränsad till sju läsår.
- 10.1.3 Antalet deltagande elever ska inte begränsa huvudmannens skyldighet att anordna undervisning i ämnet modersmål.
- 10.1.5 Elever ska kunna få modersmålsundervisning i mer än ett språk.
- 10.1.6 Ämnet modersmål ska vara ett frivilligt ämne och att skolplikt ska råda under det pågående läsåret om eleven påbörjat studierna.
- 10.1.7 Uppdrag till Skolverket om att ta fram underlag för bedömning av grundläggande kunskaper i språket.
- 10.2.1 Förstärkt rätt till studiehandledning på modersmål för nyanlända elever.
- 10.2.2 Uppdrag till Skolverket om studiehandledning på modersmålet.

Skolinspektionen delar utredarens bedömningar i följande fall:

- 10.1.1 Regeringen bör överväga att reglera en rätt till modersmålsundervisning i förskoleklassen.
- 10.1.4 Rätt till undervisning i ämnet modersmål för de elever som kommer till Sverige utan vårdnadshavare.
- 10.1.8 Förstärkt rätt till modersmålsundervisning i teckenspråket.

Skolinspektionen avstår från yttrande gällande följande förslag och rekommendationer:

- 10.3 Fjärrundervisningen bör utvecklas.
- 10.4 Utredningens rekommendationer om att stärka och utveckla lärarförsörjningen i ämnet modersmål.

Nedan redovisas Skolinspektionens samtliga ställningstaganden.

### 10.1.1 Ämnet modersmål ska regleras i timplanerna

Skolinspektionen tillstyrker förslagen om den minsta garanterade undervisningstiden i de olika skolformerna som ett led i att öka likvärdigheten men är tveksam till om den föreslagna regleringen är tillräcklig för att uppnå de positiva konsekvenser som eftersträvas, eftersom förslaget innebär att de flesta elever även i fortsättningen kan tänkas behöva göra svåra ställningstaganden.

Skolinspektionen delar fullt ut utredningens bedömning att regeringen bör överväga att reglera en rätt till modersmålsundervisning i förskoleklassen.

Även om Skolinspektionen är positiv till att modersmålsundervisningen knyts närmare undervisningen och omfattas av timplanen, vill myndigheten ändå framhålla att vissa organisatoriska svårigheter kvarstår. Redan genom nuvarande lagstiftning finns möjlighet för eleverna att få sin modersmålsundervisning inom timplanen. I Skolinspektionens tillsyn framkommer dock att huvudmännen brister i att erbjuda eleverna denna möjlighet, särskilt inom språkvalet. Att få sin modersmålsundervisning inom timplanen kräver också att eleven väljer bort något annat, exempelvis ett modernt språk eller något annat ämne som eleven finner intressant inom elevens val. Genom utredningens förslag kommer visserligen inte eleven att behöva välja bort något annat ämne, men i praktiken kan resultatet av förslaget komma att likna dagens situation då eleverna får sin modersmålsundervisning utanför timplanen. Även fortsättningsvis kommer eleven att läsa ämnet utöver övriga ämnen, med skillnaden att antal undervisningstimmar inom ämnet modersmål regleras.

Skolinspektionen bedömer att många skolenheter kommer att få schemalägningsproblematik även med utredningens förslag. Skolenheternas schemaläggning och möjligheten att integrera modersmålsundervisningen på ett naturligt sätt i skoldagen påverkas enligt Skolinspektionen mer av andra faktorer än om antalet undervisningstimmar regleras i timplanen. Många kommunala huvudmän har en central organisation, till exempel ett modersmålscentrum, som styr schemaläggningen av modersmålslärarna.

Ibland ska eleverna också ta sig till andra lokaler och undervisningen ska samordnas med andra skolenheter och modersmålslärares egna scheman. Elevens rektor blir i praktiken enbart beställare av ämnet och får anpassa sig efter den centrala organisationen.

Även de fristående skolorna kan ha avtal med den kommunala huvudmannen i lägeskommunen och får därmed också anpassa sin schemaläggning. Redan idag finns som sagt möjligheten att läsa ämnet inom timplanen, men det är sällan möjligt just med anledning av svårigheten att samordna mellan skolenheterna och den centrala organisationen.

Skolinspektionen är därför tveksam till om förslaget, utan ytterligare styrning från lagstiftaren, kommer att leda till att modersmålsundervisningen blir mer integrerad i elevens skoldag. Myndighetens förhoppning är dock att genom att en garanterad undervisningstid införs, uppfattas ämnet som viktigare och likvärdigheten för ämnet ökar, vilket kommer eleverna tillgodo.

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

Skolinspektionen tillstyrker förslaget att oavsett om ämnet modersmål kommer att regleras i timplanerna, ska begränsningen att erbjuda ämnet i sju år tas bort.

Myndigheten vill framhålla vikten av att eleverna har möjlighet att få en sammanhållen modersmålsundervisning som en del av det språk- och kunskapsutvecklande arbetet. Forskning visar också att det föreligger en ackumulerad effekt av långvarigt deltagande. Det är därmed positivt att onödiga hinder mellan årskurser och skolformer tas bort.

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

Skolinspektionen tillstyrker förslaget att begränsningen om fem elever ska tas bort. Den bild som utredaren ger av hur bestämmelsen tillämpas är densamma som Skolinspektionens iakttagelser.

Skolinspektionen delar bedömningen att bestämmelsen om att det ska finnas en lämplig lärare för att huvudmannen ska vara skyldig att anordna undervisningen i ämnet modersmål ska vara kvar. Skolinspektionen menar att detta alltid ska vara en självklarhet för huvudmannen. Men med de möjligheter som fjärrundervisning idag ger, är det idag möjligt för den huvudman som så önskar att erbjuda även enstaka elever undervisning i sitt modersmål, i alla fall i de största språken. Myndigheten vill dock betona vikten av att kvaliteten i fjärrundervisningen ingår i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete.

### 10.1.4 Rätt till undervisning i ämnet modersmål för de elever som kommer till Sverige utan vårdnadshavare

Skolinspektionen delar utredningens uppfattning att ensamkommande barns och ungdomars rätt till modersmålsundervisning bör regleras även om utredningen visar att många huvudmän trots avsaknad av reglering erbjuder undervisningen. Skolinspektionen betraktar det som en naturlig uppdatering av regelverket. Nuvarande regelverk

hade inte förutsett dagens situation med ensamkommande barn. Myndigheten har tillstyrkt förslaget i yttrandet över betänkandet *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasieskolan* (SOU 2017:54)<sup>1</sup>.

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

Skolinspektionen tillstyrker förslaget att undervisning i ämnet modersmål ska få omfatta mer än ett språk för en elev. Skolinspektionen delar även bedömningen att detta ska gälla även för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Forskning visar på vikten av ett flerspråkighetsperspektiv för elevens lärande, där eleven ges möjlighet att använda alla sina språkliga resurser. Eftersom samhället präglas av en språklig mångfald och barn kan växa upp i familjer med fler än ett modersmål, menar Skolinspektionen att förslaget innebär en tidsenlig uppdatering av regelverket.

Dessvärre delar Skolinspektionen även uppfattningen att eleven även i fortsättningen kommer att behöva välja mellan språken av organisatoriska skäl och framför allt eftersom elevens totala undervisningstid utökas.

### 10.1.6 Ämnet modersmål ska vara ett frivilligt ämne

Skolinspektionen tillstyrker förslaget att modersmålsundervisning ska vara frivillig, framför allt eftersom eleven får ett utökad timantal.

Skolinspektionen tillstyrker även att om eleven har påbörjat ämnet ska skolplikt råda under det pågående läsåret. Myndigheten anser att ämnet bör behandlas likvärdigt i förhållande till övriga ämnen. Skolinspektionen vänder sig mot resonemanget att en låg kvalitet på undervisningen skulle vara en anledning till att eleven ska kunna avbryta studierna. Det är huvudmannens ansvar att se till att även modersmålsundervisningen ingår i det systematiska kvalitetsarbetet och det är rektors ansvar att se till att personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter. Vi kan aldrig sluta sträva mot och diskutera hög kvalitet trots de utmaningar modersmålsundervisningen står inför.

Beträffande utredningens redogörelse över att stöd i form av extra anpassningar är en inskränkt möjlighet, vill Skolinspektionen betona att det även i ämnet modersmål är elevens rättighet att få de extra anpassningar eller det särskilda stöd som denne behöver. Detta blir än viktigare om skolplikt ska råda.

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

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

---

<sup>1</sup> Skolinspektionens dnr 2017:6757

### 10.1.8 Förstärkt rätt till modersmålsundervisning i teckenspråket

Skolinspektionen delar utredningens uppfattning att de elever som går i grundskola, grundsärskola eller sameskolan och som på grund av personlig funktionsnedsättning har 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.

Myndigheten har tillstyrkt förslaget i yttrandet över slutbetänkandet *Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar* (SOU 2016:46)<sup>2</sup>. Skolinspektionen ställde sig i yttrandet positiv till utredningens förslag om en förstärkt rätt till teckenspråk som modersmålsundervisning och språkval samt att teckenspråk ska likställas med de nationella minoritetsspråken i dessa avseenden. Skolinspektionen delade även utredningens bedömning att kursplanerna i teckenspråk i sådana fall behöver ses över.

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

Skolinspektionen tillstyrker att en nyanländ elev ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövligt. Forskningen visar att studiehandledning på modersmålet är en central resurs och viktig för att nyanlända elever i alla åldrar ska få förutsättningar att följa undervisningen.

Skolinspektionen har i ett flertal år påpekat brister i skolors hantering av elevernas studiehandledning på modersmålet. Få skolor lyckas möta behovet hos alla de elever som är berättigade till studiehandledningen och den studiehandledning som ges är inte heller alltid anpassad till elevens behov.

I sammanhanget vill Skolinspektionen lyfta frågan om det kan finnas risk att nyanlända elevers behov kan ställas mot behovet hos andra elever som behöver studiehandledningen som en stödåtgärd. Även om det inte är innebörden av regleringen, kan det finnas en risk att den kan uppfattas som att studiehandledning till nyanlända elever har företräde framför andra elevers behov av studiehandledning. Skolinspektionen anser att det inte finns fog för någon inskränkning till vissa årskurser eller elevgrupper när det gäller tillgång till en så viktig resurs som studiehandledning är.

### 10.2.2 Uppdrag till Skolverket om studiehandledning på modersmålet

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

---

<sup>2</sup> Skolinspektionens dnr 2016:6885

### 10.2.3 Särskilt om studiehandledare

Skolinspektionen delar utredningens bedömning att huvudmannen bör se till att den som arbetar som studiehandledare deltar i kompetensutvecklande insatser. Däremot anser Skolinspektionen att det är motsägelsefullt att å ena sidan framhålla de kvalifikationer som en bra studiehandledare behöver: goda språkkunskaper och specifik terminologi - både på svenska och det språk som studiehandledningen avser - god kunskap om det svenska skolsystemet, styrdokumentet och specifika ämneskunskaper men å andra sidan inte ställa några behörighetskrav. Om studiehandledningen inte kan kopplas till kursplanerna, vilket medför ett behov av välutbildade studiehandledare, finns risk att integreringen med övrig skolverksamhet går förlorad.

Skolinspektionen efterlyser därför en kompetensförsörjningsstrategi med en tidsplan som syftar till att öka antalet utbildade studiehandledare. Myndigheten menar vidare att den blivande studiehandledaren inte behöver ha det aktuella språket som sitt modersmål utan att det ska räcka med att ha dokumenterade kunskaper i språket.

### 10.3 Fjärrundervisningen bör utvecklas

Eftersom regeringen planerar att lägga fram en proposition om fjärr- och distansundervisning till riksdagen den 17 mars 2020, avstår Skolinspektionen att ta ställning till utredningens bedömning.

I sammanhanget vill myndigheten dock framföra att Skolinspektionen har genomfört en tillsyn, *Rätten till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i årskurserna 7–9*<sup>3</sup>, av om huvudmän erbjuder och anordnar modersmålsundervisning i de fem nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska för elever i årskurserna 7–9. I samband med tillsynen har även vissa kartläggande frågor ställts som gäller huvudmäns användande av fjärrundervisning för att tillhandahålla modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk.

Tillsynen omfattade 25 huvudmän, såväl kommunala som enskilda. Hos varje huvudman ingår minst en skola som ger undervisning i årskurserna 7–9. Bland de huvudmän som ingår i tillsynen läser flest elever finska. Mycket få elever deltar i modersmålsundervisning i jiddisch och meänkieli. Eleverna har i regel 60 minuters undervisningstid i veckan. Det finns ett fåtal exempel när elever får mer eller mindre undervisningstid, som lägst 45 minuter i veckan. Sammanlagt har 50 grundskolenheter ingått i tillsynen. Nedan redovisas myndighetens främsta iakttagelser.

I merparten av de tillsynade verksamheterna saknas, helt eller delvis, information om de utökade rättigheter som gäller för de fem nationella minoritetsspråken. I flera fall ger huvudmännen även inkorrekt information om dessa rättigheter.

Nästan samtliga huvudmän brister i att informera elever och deras vårdnadshavare om möjligheten att välja modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk inom ramen för språkvalet.

---

<sup>3</sup> 400-2018:10682 [Rätten till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i årskurserna 7–9](#)

Inom ramen för en mer kartläggande del har det visat sig att sju av de 25 huvudmännen anordnar undervisning i något nationellt minoritetsspråk via fjärrundervisning. Hos samtliga dessa sju har Skolinspektionen sedan identifierat olika brister kopplade till anordnandet av just fjärrundervisning.

I samtliga fall har det, helt eller delvis, saknats en handledare i den lokal där eleven fått sin undervisning. Mer än hälften av huvudmännens elever har inte befunnit sig i skolan när de fått fjärrundervisning, utan istället i sina hem. Det finns ett exempel där undervisningen inte bedrivits i realtid, vilket är ett krav för att undervisningen ska anses utgöra fjärrundervisning. Ett annat exempel är att de tekniska förutsättningarna var så bristfälliga att eleven och fjärrläraren inte kunde se varandra i samband med att fjärrundervisning bedrevs.

Av de 25 huvudmän som ingått i tillsynen har nästan samtliga uppgivit att de inte nekat någon elev modersmålsundervisning om eleven efterfrågat det. Endast två huvudmän uppger att så har skett och att det då berodde på att de inte kunde finna en lämplig lärare.

Många av de modersmålslärare som undervisar är legitimerade lärare eller förskollärare. Inte lika många är behöriga i det språk de undervisar i. I de fall läraren varken är behörig eller legitimerad att undervisa har de i regel någon form av pedagogisk utbildning. Ett antal huvudmän har kunnat visa att de aktivt söker modersmålslärare inom de nationella minoritetsspråken och att de erbjuder sina obehöriga lärare olika typer av kompetensutvecklingsinsatser.

I ljuset av att fjärrundervisning ökar som undervisningsform vill Skolinspektionen understryka vikten av att kvaliteten upprätthålls. Fjärrundervisning ska vara en interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid. För att tillmötesgå dessa krav är det viktigt att tekniken är av den standarden att elev och lärare fullt ut ska kunna kommunicera med varandra i realtid. Detta kan exempelvis handla om videokonferens eller kommunikation via dator med webbkamera. Vidare måste kravet på att det finns en handledare närvarande i den lokal som eleverna befinner sig i vara uppfyllt. Skolverket pekar på betydelsen av att handledaren finns i samma lokal som eleverna för att till exempel se till att fjärrlektionen kommer i gång, läsa tekniska problem som uppstår och upprätthålla studiero.<sup>4</sup> Skolinspektionen vill också i detta sammanhang framhålla vikten av att undervisningen anpassas till elever som är behov av stöd och utmaningar även i fjärrundervisning.

Mot bakgrund av att denna tillsyn visar på flera brister och behov av att flera kvalitetshöjande åtgärder vidtas i genomförande av fjärrundervisning ser Skolinspektionen risker i en utökning av denna undervisningsform.

---

<sup>4</sup> Skolverket (2018). Redovisning av uppdrag om fjärrundervisning.

#### 10.4 Utredningens rekommendationer om att stärka och utveckla lärarförsörjningen i ämnet modersmål

Skolinspektionens uppdrag är inte riktat mot lärarutbildningarna och myndigheten avstår därför från att kommentera utredningens bedömningar. Skolinspektion har dock tidigare tillstyrkt förslaget till ändrade krav vad gäller modersmållärare i sitt yttrande över betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling* (SOU 2018:17):

En lärare som har ett annat språk än svenska som sitt modersmål och som har ämnesstudier om minst 30 högskolepoäng eller motsvarande i språkdidaktik med inriktning mot undervisning i ämnet modersmål ska vara behörig att undervisa i ämnet modersmål.<sup>5</sup>

---

Avdelningsjurist Jonas Hedström har deltagit i upprättandet av remissyttrandet.



Tommy Lagergren  
Biträdande generaldirektör



Charlotte Wieslander  
Föredragande utredare

---

<sup>5</sup> Skolinspektionens dnr 2018:3306