

Yttrande
2025-05-02



Ärende nr: SLK-2025-00277

Yttrande angående – Remiss från Utbildningsdepartementet – På språklig grund (SOU 2025:9)

Sverigedemokraterna i Göteborg ställer sig i huvudsak bakom Göteborgs Stads remissyttrande över betänkandet, men vill särskilt framhålla följande avvikande synpunkter:

När det gäller frågan om modersmålsundervisning anser Sverigedemokraterna att utredningen i otillräcklig grad beaktar de kostnader och begränsade resultat som är förknippade med verksamheten. Vi vill betona att modersmålsundervisning med offentliga medel inte är en mänsklig rättighet och att Sverige är ett av få länder i Europa som tillhandahåller sådan undervisning utan större begränsningar. I flera jämförbara länder, såsom Danmark och Norge, har rättigheter till modersmålsundervisning avvecklats eller begränsats efter utvärderingar som visat uteblivna effekter på elevernas språkliga och akademiska utveckling.

Vi vill vidare uppmärksamma att kostnaderna för modersmålsundervisningen enligt Riksdagens utredningstjänst uppgick till cirka 2,4 miljarder kronor för läsåret 2020/21. Detta är betydande belopp som överstiger satsningarna på andra viktiga områden inom skolväsendet, såsom fortbildning av lärare och läromedel

Skolverket har tidigare konstaterat att skillnader i resultat ofta kan förklaras av elevernas initiala studiemotivation snarare än av modersmålsundervisningen i sig.

Mot denna bakgrund anser Sverigedemokraterna att ett fortsatt obligatorium för modersmålsundervisning bör omprövas. Staten måste säkerställa att alla insatser i skolan är kostnadseffektiva och bygger på en tydlig evidensbas. Vi anser därför att kommande åtgärder på området måste föregås av noggranna analyser av både kostnader och faktiska effekter.

Vi menar att undervisning i hemspråk bör ses som en privat angelägenhet och inte bekostas av kommunen. Föräldrar som önskar att deras barn ska få undervisning i sitt modersmål bör själva stå för dessa kostnader, precis som gäller för annan fritidsverksamhet utanför skolans kärnuppdrag.

Därtill anser vi att modersmålsundervisning inte ska vara betygsgrundande. Skolans betygssystem bör fokusera på de ämnen som utgör kärnan i det svenska utbildningsväsendet och som är direkt relevanta för elevers framtida möjligheter på arbetsmarknaden och i samhället.

Yrkande

Moderaterna, Demokraterna

2025-04-30

Yrkande angående – Remiss från Utbildningsdepartementet - På språklig grund (SOU 2025:9)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen

1. Stadsledningskontoret får i uppdrag att som yttrande från kommunstyrelsen skicka nedanstående text, som Göteborgs Stads yttrande över Remiss från Utbildningsdepartementet - På språklig grund (SOU 2025:9).

Yrkandet

Göteborgs Stad ställer sig överlag positiv till utredningens bedömningar och förslag och bedömer att de förslag som avser svenska som andraspråk kan medföra bättre förutsättningar för lärande och utveckling för den aktuella elevgruppen.

På ett övergripande plan anser Göteborgs Stad att utredningen inte lagt tillräcklig vikt vid de utmaningar som ämnet svenska som andraspråk har i de anpassade skolformerna.

Elever i dessa skolformer har en intellektuell funktionsnedsättning vilket inte sällan gör det svårt att bedöma vad som orsakar elevens språkliga utmaningar. Detta ställer särskilda krav både på bedömningen av vilket svenskämne eleven ska läsa och på kontinuerlig bedömning av progression.

Göteborgs Stad ser även ett behov av tydliggörande kring begreppen ”nybörjare i svenska språket” och ”nyanlända elever” som används i utredningen. Sker det inte en mer enhetlig användning av begreppen i kommande beredning av förslagen ser staden att det riskerar att leda till olika tolkningar och definition av berörd målgrupp hos huvudmännen.

Göteborgs Stad bedömer att utredningen i viss mån underskattat de ekonomiska konsekvenser utredningens förslag medför för skolhuvudmännen. Göteborgs Stad ser att införandet av en ny kursplan i grundläggande svenska som andraspråk medför kostnader för stadens förvaltningar i form av planering, organisering av undervisningen samt kompetensutveckling. I utredningen görs även bedömningarna att nyanlända elever i de senare skolåren bör få mer undervisningstid än vad som anges i timplanen samt att rätten till studiehandledning på modersmålet bör stärkas för nyanlända elever. Göteborgs Stad instämmer i sak i utredningens bedömningar men konstaterar att de, om de går vidare till rättslig reglering, kommer att medföra ökade kostnader för skolhuvudmännen. Göteborgs Stad förutsätter att finansieringsprincipen i så fall tillämpas.

När det gäller den del i utredningen som avser modersmålsundervisning instämmer inte Göteborgs Stad i utredningens bedömningar. Utredningen konstaterar att det utifrån befintlig forskning är svårt att besvara frågan om, och i så fall hur, deltagande i modersmålsundervisning påverkar elevers integration, studieresultat och kunskapsutveckling i svenska språket.

I Göteborg kostade modersmålsundervisningen över 100 miljoner kronor under 2024. Det är miljoner som i dag går till en verksamhet där forskningen fortfarande inte kan ge ett tydligt svar på om det ger eleverna ökad kunskapsutveckling. mer forskning behövs om modersmålsundervisningen ger någon positiv effekt. Samtidigt sker modersmålsundervisningen i Sverige ofta med låg kvalitet, korta lektioner och bristande lärarbehörighet. Den är dessutom isolerad från övrig undervisning, vilket motverkar integration. Det är tydligt från statens utredare att mer forskning behövs om modersmålsundervisningen ger någon positiv effekt. Vi anser att vi därför behöver utreda att avskaffa modersmålsundervisningen. För att istället kunna satsa på undervisning i svenska, kärnämnen och ökad lärarbehörighet. Därför ställer vi oss inte bakom de delar i utredningens förslag om Modersmålsundervisning.

Även om Göteborgs Stad tillstyrker förslag som avser ämnet svenska som andraspråk har staden synpunkter kring vissa av utredningens förslag och bedömningar. Dessa synpunkter presenteras nedan.

8.1.1 Grundläggande svenska som andraspråk ska införas med nya kursplaner

Göteborgs Stad är i grunden positiv till förslaget då det förväntas leda till ökad tydlighet för elever, lärare och rektorer. Med förslaget synliggörs elevens rätt till utbildning på sin nivå och behovet av tät återkoppling. Göteborgs Stad vill dock påpeka att en ny kursplan i grundläggande svenska som andraspråk inte ensamt kommer att lösa de utmaningar skolan står inför när det gäller att organisera undervisning för en mycket heterogen elevgrupp. Föreliggande förslag kommer i många skolor leda till en situation där läraren, i samma undervisningsgrupp, kommer att undervisa enligt tre kursplaner parallellt, svenska, svenska som andraspråk och grundläggande svenska som andraspråk. För att förslaget ska få avsedd effekt är det avgörande att huvudmannen har förutsättningar att organisera utbildningen utifrån elevernas behov.

För att övergången mellan grundläggande svenska som andraspråk och svenska som andraspråk ska kunna ske sömlöst är det av stor vikt att de båda kursplanerna hänger tydligt samman. Av utredningen framgår det inte om nuvarande kursplan i svenska för andraspråk kommer att revideras i samband med införandet av kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk. Göteborgs Stad vill här betona att utformning och differentiering av de bägge kursplanerna behöver avvägas noggrant.

Göteborgs Stad kan se att det finns utmaningar med att kursplanerna för grundläggande svenska som andraspråk föreslås gälla alla elever oavsett ålder. Även om de elever kursplanen är tänkt att vända sig till är nybörjare i svenska språket innebär inte det att elevgruppen är homogen. Förutsättningar och behov kan variera kraftigt beroende på ålder, skolbakgrund och litteracitet. Göteborgs Stad förespråkar därför att det centrala innehållet i kursplanerna delas upp stadiervis. Göteborgs Stad vill även betona vikten av att införandet av en kursplan i grundläggande svenska som andraspråk inte medför inläsningseffekter och tillstyrker utredningens förslag att en tidsgräns om två år ska införas för undervisning i grundläggande svenska som andraspråk.

8.1.7 Målgrupperna för svenska som andraspråk ska ändras

Göteborgs Stad ser positivt på utredningens förslag då det innebär att elevernas behov lyfts fram och begreppet andraspråksdidaktik förs in i regleringen.

8.1.9 Ett kartläggningsmaterial för bedömning av en elevs behov av svenska som andraspråk ska utarbetas.

Göteborgs Stad välkomnar att Skolverket föreslås få i uppdrag att ta fram ett kartläggningsmaterial. Här är det dock viktigt att materialet utformas så att korrekta bedömningar kan göras utan att det blir allt för omfattande. Göteborgs Stad vill även lyfta fram vikten av att de särskilda behov som finns i de anpassade skolformerna omhändertas vid framtagandet av materialet. Vidare anser staden att det nya kartläggningsmaterialet bör knyta an till det befintliga bedömningsstödet Bygga svenska. Bedömningsstödet som är framtaget av Skolverket är implementerat i stadens verksamheter och upplevs som välfungerande.

8.1.10 Elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska ges god vägledning i sitt val av svenskämne

Göteborgs Stad ställer sig positiv till att Skolverket föreslås få i uppdrag att ta fram ett informationsmaterial som huvudmännen kan använda för att vägleda elever inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan i valet av svenskämne. Inom göteborgsregionen sker dock valet av svenskämne i regel i samband med gymnasievalet varför vägledningen i huvudsak sker på högstadiet. Göteborgs Stad vill därför betona vikten av att det informationsmaterial som tas fram utformas för att även kunna användas på högstadiet. Göteborgs Stad önskar även att Skolverket undersöker behovet av att översätta informationsmaterialet till andra språk i syfte att involvera elevers vårdnadshavare i valet av svenskämne.

8.2.1 Implementeringsstöd och kompetensutvecklingsinsatser i samband med införandet av kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk.

Göteborgs Stad delar utredningens bedömning om att Skolverket bör ta fram implementeringsstöd och kompetensutvecklingsinsatser. Här kan dock konstateras att det finns stora skillnader i behov mellan olika skolor vilket Skolverket bör ta hänsyn till vid utformning och planering av stödmaterial och insatser.

8.2.2 Undervisningstid i svenska som andraspråk för nyanlända elever

Göteborgs Stad delar utredningens bedömning att nyanlända elever i de senare skolåren bör få möjlighet till mer undervisningstid i svenska som andraspråk än vad som anges i timplanen. Går utredningens bedömning vidare till rättslig reglering kommer detta dock leda till ökade kostnader för huvudmännen varför Göteborgs Stad vill påtala att finansieringsprincipen i så fall ska gälla.

8.2.3 Utbildning för undervisning av flerspråkiga elever

Göteborgs Stad delar i sak utredningens bedömning att lärarutbildningen bör ses över i syfte att alla lärare oavsett ämne skall ges grundläggande kunskaper om andraspråksutveckling samt om språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt. Av utredningens bedömning framgår att dessa delar bör ingå i den utbildningsvetenskapliga kärnan. Göteborgs Stad kan här konstatera att denna bedömning inte är förenlig med

utredningen om reformerad lärarutbildning (SOU 2024:81) där det föreslås att denna del av lärarutbildningen ska minska i omfattning.

Kommunstyrelsen

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-04-14

Ärendenummer SLK-2025-00277

Handläggare

Joacim Englund

Telefon: 031-368 02 11

E-post: joacim.englund@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Utbildningsdepartementet - På språklig grund (SOU 2025:9)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remiss På språklig grund (SOU 2025:9) i enlighet med bilaga 3 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande översänds till Utbildningsdepartementet.

Sammanfattning

Utbildningsdepartementet har den 19 februari 2025 remitterat betänkandet På språklig grund (SOU 2025:9) till Göteborgs Stad med sista svarsdatum den 19 maj 2025.

Utredningens uppdrag har bestått av två delar, dels att se över ämnet svenska som andraspråk, dels att analysera hur deltagande i modersmålsundervisning påverkar elevernas måluppfyllelse.

Utredningen lämnar ett antal förslag som syftar till att förbättra förutsättningarna för elever som är nybörjare i svenska och läser svenska som andraspråk. Här innefattas bland annat införandet av en ny kursplan i grundläggande svenska som andraspråk, att målgruppsbeskrivningen för ämnet svenska som andraspråk ska ändras och att rektorns beslut om svenska som andraspråk ska fattas med stöd av ett nationellt kartläggningsmaterial som Skolverket får i uppdrag att ta fram. Eftersom utredningen inte kunnat påvisa att deltagande i modersmålsundervisningen medför någon negativ påverkan på elevers studieresultat, kunskapsutveckling i svenska språket eller integration, lämnas enbart bedömningar och inga förslag inom detta område.

Stadsledningskontoret ställer sig till övervägande del positiv till den del i betänkandet som avser ämnet svenska som andraspråk och tillstyrker samtliga förslag. I tjänsteutlåtandet framför dock stadsledningskontoret ett antal synpunkter vilka bör beaktas i den kommande beredningen av betänkandet. När det gäller den del i betänkandet som avser modersmålsundervisningen instämmer stadsledningskontoret i utredningens bedömningar.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förslagen i föreliggande betänkande syftar till att öka måluppfyllelsen för elever som studerar svenska som andraspråk. En ökad måluppfyllelse för berörda elever kommer att underlätta en varaktig etablering i arbetslivet och övergång till högre studier vilket medför goda samhällsekonomiska effekter för såväl individen som på systemnivå.

Utredningen bedömer att ett införande av den nya kursplanen grundläggande svenska för invandrare inte bör medföra ett aktiverande av finansieringsprincipen.

Förslaget bedöms i utredningen främst medföra kostnader för Skolverket i form av utformning av en ny kursplan och framtagande av stödmaterial. Stadsledningskontoret bedömer dock att planering, organisering av undervisningen samt kompetensutveckling av personal är faktorer som kommer att medföra ökade kostnader för stadens förvaltningar vid implementeringen av den nya läroplanen.

I utredningen görs även bedömningar att nyanlända elever i de senare skolåren bör få mer undervisningstid än vad som anges i timplanen samt att rätten till studiehandledning på modersmålet bör stärkas för nyanlända elever. Stadsledningskontoret instämmer i sak i utredningens bedömningar men konstaterar att de, om de går vidare till rättslig reglering, kommer att medföra ökade kostnader för skolhuvudmännen. Finansieringsprincipen bör i så fall tillämpas.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Utredningens förslag syftar till att förbättra förutsättningarna för elever som är nybörjare i svenska och läser svenska som andraspråk. Området är angeläget då nationell statistik visar att andelen behöriga till ett nationellt program på gymnasiet, bland gruppen nyinvandrade elever som kommit till Sverige i högstadietåldern, enbart uppgick till 34 procent våren 2023. Motsvarande andel bland samtliga elever var 85 procent.

Enligt grundprinciperna i barnkonventionen ska varje barn ha samma rätt till utbildning och utveckling. Stadsledningskontoret bedömer att utredningens förslag om införandet av nya kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk, tydligare bestämmelser om vilka elever som ska läsa svenska som andraspråk samt ett nationellt kartläggningsmaterial tillsammans kan medföra bättre förutsättningar för lärande och utveckling för den aktuella elevgruppen.

Rektorns beslut om att en elev ska läsa svenska som andraspråk eller följa kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk kan för individen uppfattas som ett ingripande beslut. Utredningen har därför övervägt om beslutet ska vara möjligt att överklaga, men bedömt att det inte finns tillräckliga skäl för ett sådant förslag. Enligt artikel 12 i barnkonventionen ska barn tillförsäkras rätten att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet och barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Det är därför av största vikt att eleven i samband med rektorns beslut om undervisning i svenska som andraspråk och kursplan i ämnet ges möjlighet att uttrycka sina åsikter samt ges adekvat information om innehåll och konsekvenser av beslutet.

Bilagor

1. Sammanfattning av remiss På språklig grund (SOU 2025:9)
2. Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildnings protokollsutdrag 2025-03-25 § 46
3. Förslag till yttrande

Ärendet

Utbildningsdepartementet har den 19 februari 2025 skickat remissen På språklig grund (SOU 2025:9) för yttrande senast den 19 maj 2025.

Beskrivning av ärendet

I beredningen av ärendet har stadsledningskontoret remitterat betänkandet till grundskoleförvaltningen, utbildningsförvaltningen samt förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning för yttrande. Stadsledningskontoret har bedömt att den korta svarstiden till Utbildningsdepartementet inte gjort det möjligt för behandling i respektive nämnd. Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning har dock behandlat ärendet den 25 mars 2025.

Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 14 december 2023 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över ämnet svenska som andraspråk i syfte att ämnet bättre ska möta behoven både hos elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska och hos elever som kommit längre i sin andraspråksutveckling. Utredaren har även haft i uppdrag att analysera om, och i så fall hur, deltagande i modersmålsundervisning påverkar elevers integration, studieresultat och kunskapsutveckling i svenska språket. I uppdraget ingick även att vid behov föreslå åtgärder för att säkerställa att modersmålsundervisning inte inverkar negativt på elevers integration och kunskapsutveckling i svenska språket.

Svenska som andraspråk - utredningens förslag

Utredningen föreslår att det införs en kursplan för grundläggande svenska som andraspråk, att målgrupperna för ämnet svenska som andraspråk ska ändras, att rektorns beslut om svenska som andraspråk ska fattas med stöd av ett nationellt kartläggningsmaterial, att elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska ges vägledning i valet av svenskämne samt att betyg i svenska och svenska som andraspråk inte samtidigt ska kunna ingå i examensbevis, studiebevis och gymnasiebevis.

En kursplan för grundläggande svenska som andraspråk ska införas

Utredningen konstaterar att kursplanen i svenska som andraspråk inte är anpassad för nyanlända elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket. Utredningen föreslår därför att det införs en ny kursplan anpassad efter dessa elevers behov. Den nya kursplanen, grundläggande svenska som andraspråk, föreslås införas i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan. Kursplanen ska även kunna användas inom gymnasieskolans introduktionsprogram och under vissa förutsättningar inom anpassad gymnasieskola. Kursplanen ska anpassas efter respektive skolform och kunna läsas av nybörjare i svenska språket oavsett ålder. Tillsammans med den nuvarande kursplanen för svenska som andraspråk ska den nya kursplanen ingå i ämnet svenska som andraspråk.

Syftet med den nya kursplanen är att ge eleverna grundläggande språkfärdigheter och när dessa är uppnådda ska eleven gå över direkt till kursplanen för svenska som andraspråk. För att undvika inläsningseffekter föreslår utredningen att en tidsgräns på två år ska sättas för hur länge en elev i de obligatoriska skolformerna får ges undervisning enligt kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk. Utredningen föreslår vidare att betyg inte ska sättas då den nya kursplanen inte ger behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Elever som följer kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk ska heller inte delta i nationella prov i ämnet svenska som andraspråk. Utredningen föreslår även att möjligheten att delta i svenska för invandrare inom gymnasieskolan tas bort vid ett införande av den nya kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk.

Målgrupperna för ämnet svenska som andraspråk ska ändras

Utredningens uppfattning är att den nuvarande regleringen inte är tillräckligt tydlig när det gäller vilka elever som kan ha behov av, och därför komma i fråga för, undervisning i svenska som andraspråk. Utredningen föreslår därför en ändring. Ändringen klargör att undervisning i svenska som andraspråk ska anordnas för två grupper elever. Dels de som har behov av andraspråksdidaktik på grund av att de befinner sig i andraspråksutveckling i svenska. Dels de som har svenska som modersmål men som har vistats en längre tid utomlands och därför har behov av andraspråksdidaktik.

Rektorns beslut om svenska som andraspråk och dess olika kursplaner i de obligatoriska skolformerna ska fattas med stöd av ett nationellt kartläggningsmaterial
I de obligatoriska skolformerna är det rektor som fattar beslut om undervisning i svenska som andraspråk efter en bedömning av en elevs behov. Utredningen konstaterar att det idag inte finns något enhetligt sätt att göra denna behovsbedömning på varför beslut fattas på olika grunder vilket kan komma att missgynna elever. Utredningen föreslår därför att Skolverket ges i uppdrag att utarbeta ett material för kartläggning av en elevs behov av undervisning i svenska som andraspråk. Kartläggningsmaterialet ska användas av rektor i de obligatoriska skolformerna innan beslut fattas om vilket av svenskämnen en elev ska läsa. Materialet ska också ligga till grund för beslut om vilken kursplan eleven ska följa samt inför beslut om när en elev ska övergå från kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk till kursplanen för svenska som andraspråk och från ämnet svenska som andraspråk till ämnet svenska.

Elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska ges vägledning i valet av svenskämne

På gymnasiet är det frivilligt för elever med annat modersmål än svenska att delta i svenska som andraspråk. Utredningen anser att huvudmän behöver ta ansvar för att ge eleverna information och vägledning så att de kan göra informerade och välgrundade val av vilket svenskämne de ska delta i. Utredningen föreslår därför att Skolverket ges i uppdrag att ta fram ett informationsmaterial som huvudmännen kan använda för att vägleda elever i valet av svenskämne.

Betyg i ämnena svenska och svenska som andraspråk ska inte samtidigt kunna ingå i examensbevis, studiebevis eller gymnasiebevis

Utredningen föreslår att endast ett av ämnena svenska eller svenska som andraspråk ska kunna ingå i gymnasieskolans studie- eller examensbevis samt i den anpassade gymnasieskolans gymnasiebevis. Om en elev har betyg i båda ämnena ska det ämne i vilket eleven läst högst nivå med godkänt betyg ingå. Möjligheten att läsa ytterligare ett svenskämne som individuellt val ska tas bort men det ska fortsatt vara möjligt att byta svenskämne under gymnasieutbildningen.

Kompletterande åtgärder

Utredningen konstaterar att ett införande av kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk inte ensamt är tillräckligt för att komma till rätta med problemen i undervisningen för elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket.

Utredningen bedömer därför att Skolverket bör få i uppdrag att utforma implementeringsstöd för skolhuvudmännen samt att erbjuda kompetensutvecklingsinsatser för lärare som ska undervisa i grundläggande svenska som andraspråk. Skolverket bör enligt utredningen även erbjuda kompetensutveckling för bedömning av behov av ämnet svenska som andraspråk. Vidare bedömer utredningen att:

- nyanlända elever bör få möjlighet till mer undervisningstid i svenska som andraspråk än vad som anges i timplanen,
- lärarutbildningen bör ge alla studenter grundläggande kunskaper om andraspråksutveckling samt om språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt,
- behörighetskraven för undervisning i ämnet svenska som andraspråk bör höjas så att de motsvarar kraven för undervisning i ämnet svenska,
- införandet av den nya kursplanen bör utvärderas samt
- Skolinspektionen bör få i uppdrag att granska undervisningen för nyanlända elever som är nybörjare i svenska språket.

Modersmålsundervisning - Utredningens bedömningar

Utredningen har, i likhet med tidigare utredningar och granskningar, kunnat konstatera att det finns stora brister i modersmålsundervisningen när det gäller kvalitet, tillgång och likvärdighet. Utredningen har inte haft i uppdrag att lämna förslag på åtgärder för förbättring av modersmålsundervisningen men hänvisar till de förslag som lades i betänkandet För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet (SOU 2019:18). Regeringen har inte gått vidare med dessa förslag men föreliggande utredning ser att de fortsatt är relevanta. Nedanstående förslag och bedömningar från det tidigare betänkandet anses vara särskilt angelägna:

- ämnet modersmål ska regleras i timplanerna,
- elever som kommer till Sverige utan vårdnadshavare ska ha rätt till undervisning i modersmål,
- fjärrundervisningen bör utvecklas,
- Regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att ta fram material till stöd för bedömning av en elevs förkunskaper i modersmålet,
- rätten till undervisning i svenskt teckenspråk som modersmål ska utökas.

Föreliggande utrednings uppdrag har varit att analysera om, och i så fall hur, deltagande i modersmålsundervisningen påverkar elevers studieresultat, kunskapsutveckling i svenska och integration. Utredningens uppdrag har även bestått av att vid behov föreslå åtgärder för att säkerställa att modersmålsundervisningen inte inverkar negativt på dessa områden. Som underlag för analysen har utredningen gått igenom befintlig forskning inom området och låtit genomföra en registerstudie av officiell statistik. Utredningen har utifrån detta underlag inte kunnat påvisa någon sådan negativ inverkan varför utredningen inte heller föreslår några förslag inom området. Utredningen gör dock ett antal bedömningar som redovisas nedan.

Förstärkt rätt till studiehandledning på modersmål för nyanlända elever

Utredningen framhåller att studiehandledning på modersmålet bidrar både till akademisk framgång och social integration. Utredningen bedömer därför att studiehandledning på modersmålet bör ges i samtliga skolår i de obligatoriska skolformerna och inte bara i högstadiet som nu är fallet.

Stärkt modersmålsundervisning genom nationell samordning

Utredningen konstaterar att tillgången till modersmålslärare varierar över landet och att behoven i olika språk kan skilja stort mellan kommunerna. Utredningen bedömer därför att regeringen bör utreda möjligheten att främja tillgången till modersmålsundervisning genom nationell samordning.

Granskning av modersmålsundervisningen kvalitet

Utredningen konstaterar att uppföljningen av modersmålsundervisningen ofta är bristfällig. Utredningen bedömer därför att regeringen bör ge Skolinspektion i uppdrag att granska modersmålsundervisningen utifrån olika aspekter.

Förbättrade förutsättningar för uppföljning, utvärdering och forskning

Utredningen har inte kunnat slå fast några orsakssamband mellan modersmålsundervisningen och elevers studieresultat, kunskapsutveckling i svenska språket och integration. För att kunna undersöka dessa samband behöver förutsättningarna för att genomföra effektstudier förbättras, bland annat krävs registerdata på individnivå. Utredningen konstaterar att det enligt gällande bestämmelser inte är möjligt att samla in statistik om modersmålsundervisningen på individnivå. Utredningen bedömer därför att regeringen bör ge Skolverket möjlighet att utöka statistikinsamlingen. Konsekvenser av undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter bör dock noga analyseras och hanteringen av risker i förhållande till mänskliga rättigheter bör utredas vidare.

Utredningens konsekvensbedömning

Utredningens bedömning är att de förslag som presenteras inte påverkar den grundläggande ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna. Implementeringen av den nya kursplanen grundläggande svenska som andraspråk bedöms av utredningen inte föranleda ett aktiverande av finansieringsprincipen. Förslaget om att ett nationellt kartläggningsmaterial ska användas inför rektorns beslut om undervisning i ämnet svenska som andraspråk bedöms däremot innebära en ny uppgift för kommunerna. Utredningen beräknar att förslaget medför extrakostnader för kommunsektorn om 15 miljoner kronor per år från och med 2029. I enlighet med finansieringsprincipen föreslår utredningen att staten ska ersätta kommunerna för detta.

Ikraftträdande

Förslagen som innebär att det inte samtidigt ska vara möjligt att läsa ämnena svenska och svenska som andraspråk på gymnasiet föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. Förslagen som rör studie- och examensbevis inom gymnasieskolan föreslås tillämpas första gången för bevis som utfärdas efter den 1 januari 2028. Förslagen som rör gymnasiebevis inom den anpassade gymnasieskolan föreslås tillämpas första gången för bevis som utfärdats efter den 1 januari 2029. Förslagen rörande kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk, ändrade målgrupper för svenska som andraspråk samt rektorns beslut om undervisning i svenska som andraspråk föreslås träda i kraft den 1 juli 2028.

Remissinstansernas yttranden

Nedan följer en sammanfattning av de synpunkter som inkommit på SOU 2025:9 från grundskoleförvaltningen, utbildningsförvaltning samt nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning. Remissinstansernas yttranden finns i sin helhet på stadsledningskontoret.

Grundskoleförvaltningen

Grundskoleförvaltningen tillstyrker samtliga förslag som utredningen presenterar avseende ämnet svenska som andraspråk i de obligatoriska skolformerna. Förvaltningen instämmer även i utredningens bedömningar avseende modersmålsundervisningen.

Sammantaget är grundskoleförvaltningen positiv till utredningens förslag och bedömningar. Förvaltningen konstaterar dock att det i utredningen saknas ett utförligare resonemang om de utmaningar som ämnet svenska som andraspråk har i anpassad grundskola. Förvaltningen påpekar att elever i anpassad grundskola har en intellektuell funktionsnedsättning vilket ställer särskilda krav både på bedömningen av vilket svenskämne eleven ska läsa och på undervisning och kontinuerlig bedömning.

Förvaltningen ser även ett behov av tydliggörande kring begreppen ”nybörjare i svenska språket” och ”nyanlända elever” som används i utredningen. Sker det inte en mer enhetlig användning av begreppen i kommande beredning av förslagen ser förvaltningen att det riskerar att leda till olika tolkningar och definition av berörd målgrupp hos huvudmännen.

Grundskoleförvaltningen tillstyrker förslaget att grundläggande svenska som andraspråk ska införas med nya kursplaner men har samtidigt kommentarer. Förvaltningen påpekar att förslaget kommer att medföra en komplex undervisningssituation på många skolor där läraren, i samma undervisningsgrupp, kommer att undervisa enligt tre kursplaner parallellt, svenska, svenska som andraspråk och grundläggande svenska som andraspråk. För att elevernas måloppfyllelse ska öka och förslaget få avsedd effekt menar förvaltningen att det är väsentligt att huvudmannen beaktar denna situation.

Förvaltningen konstaterar vidare att det i utredningen inte tydligt framgår om nuvarande kursplan svenska som andraspråk kommer att revideras med anledning av införandet av en ny kursplan i grundläggande svenska som andraspråk. Förvaltningen vill därför poängtera vikten av att utformning och differentiering av de båda kursplanerna behöver avvägas noggrant. Förvaltningen förespråkar vidare att det centrala innehållet i den nya kursplanen avseende grundskolan bör delas upp stadiervis.

När det gäller förslaget att målgrupperna för svenska som andraspråk ska ändras ser förvaltningen det som positivt att elevernas behov lyfts fram och att begreppet andraspråksdidaktik förs in i regleringen.

Grundskoleförvaltningen vill särskilt lyfta fram att behovet av kartläggningsmaterial för elever i anpassad grundskola omhändertas om Skolverket får i uppdrag att utarbeta kartläggningsmaterial för bedömning av en elevs behov av svenska som andraspråk.

Förvaltningen delar utredningens bedömning att elever i de senare skolåren bör få möjlighet till mer undervisning i svenska som andraspråk än vad som anges i timplanen. Förvaltningen konstaterar dock att detta kommer att leda till merkostnader för skolhuvudmännen varför finansieringsprincipen ska beaktas om denna bedömning leder till ett konkret förslag.

Förvaltningens ställer sig positiv till de bedömningar som utredningen gör rörande modersmålsundervisningen men vill samtidigt påminna om betänkandet ”För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering - modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål, SOU 2019:18”. Här lämnades ett antal förslag som skulle förstärka kvaliteten inom modersmålsundervisningen och studiehandledning på

modersmål. Förvaltningen tillstyrkte flertalet av de förslag som lämnades men regeringen har inte återkommit med någon lagrådsremiss eller proposition.

Avslutningsvis konstaterar grundskoleförvaltningen att det för närvarande finns ett antal omfattande betänkanden och utredningar som rör grundskolan. Detta medför att det dels är svårt att skapa en övergripande bild över hur de olika förslagen påverkar varandra och dels att det inte är möjligt att fullt ut bedöma konsekvenserna av alla förslag i föreliggande utredningen. Här kan exempelvis förslaget på reviderat betygssystem medföra konsekvenser för förslaget i föreliggande utredning om att inte ha betygssättning inom grundläggande svenska som andraspråk. Likaså kan läroplansutredningen medföra konsekvenser för utformningen av kursplaner i svenska som andraspråk och grundläggande svenska som andraspråk. Förvaltningen delar den bedömning som görs i föreliggande utredning om att alla blivande lärare, oavsett ämne, ska ges grundläggande kunskaper om andraspråkutveckling inom ramen för den utbildningsvetenskapliga kärnan i lärarutbildningen. Förvaltningen konstaterar dock samtidigt att utredningen om reformerad lärarutbildning föreslår att den utbildningsvetenskapliga kärnans omfattning ska minskas, vilket borde försvåra införandet av ytterligare områden i denna del av lärarutbildningen.

Utbildningsförvaltningen

Utbildningsförvaltningen ställer sig bakom flertalet bedömningar och förslag men saknar bedömning av ekonomiska konsekvenser för att få till stånd kvalitativa förändringar utifrån förslagen.

Förvaltningen tillstyrker förslaget att införa nya kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk. Förvaltningen ser att förslaget kan leda till ökad tydlighet där elevens rätt till undervisning på sin nivå och behov av återkoppling synliggörs. Detta kan i sin tur bidra till ökad likvärdighet och måluppfyllelse. Förvaltningen ställer sig dock frågande till om det räcker med skolformsanpassade kursplaner då det innebär att dessa inte anpassats efter elevernas ålder. Förvaltningen gör även bedömningen att nya kursplaner inte ensamt kommer att kunna leda till högre måluppfyllelse för eleven. Förvaltningen menar här att undervisningssituationen har en större påverkan på måluppfyllelsen där faktorer som legitimerade lärare, tillräcklig resurstilldelning och en organisering utifrån elevens behov är avgörande.

När det gäller utredningens förslag att Skolverket bör få i uppdrag att utforma ett kartläggningsmaterial för bedömning av en elevs behov av svenska som andraspråk anför förvaltningen att ett sådant material behöver utformas med hänsyn tagen till att arbetet med elever i olika skolformer och olika åldrar ger olika utmaningar. Vidare förutsätter förvaltningen att det kartläggningsmaterial som tas fram knyter an till Skolverkets befintliga material, Bygga svenska – material för bedömning av nyanlända elevers språkutveckling. Förvaltningen menar att detta material är ändamålsenligt och heltäckande och ett stort arbete har även gjorts i förvaltningen för att implementera materialet.

Utbildningsförvaltningen tillstyrker förslaget att Skolverket bör få i uppdrag att ta fram ett informationsmaterial som huvudmännen kan använda för att vägleda elever inom gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan i valet av svenskämne. Här konstaterar dock förvaltningen att valet av svenskämne görs i samband med ansökan till gymnasieskolan varför vägledningen i huvudsak sker i högstadiet.

Förvaltningen önskar även att informationsmaterialet översätts till olika språk i syfte att involvera elevens vårdnadshavare i valet av svenskämne.

Förvaltningen instämmer i utredningens bedömning att Skolverket bör bistå med implementeringsstöd och kompetensutvecklingsinsatser i samband med införandet av kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk. Förvaltningen konstaterar dock att behovet sådana insatser varierar stort mellan olika skolor och förutsätter att Skolverket tar hänsyn till detta vid planeringen. Huvudmännen behöver även själva kartlägga sitt behov och avgöra vilka insatser man behöver ta del av.

Förvaltningen instämmer i bedömningen att nyanlända elever i de senare skolåren bör få möjlighet till mer undervisningstid i svenska som andraspråk än vad som anges i timplanen. Förvaltningen förutsätter även att modersmålsundervisningen regleras i timplaner i enlighet med vad som föreslogs i betänkandet För flerspråkighet kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet (SOU 2019:18).

När det gäller behörighetskraven för undervisning i svenska som andraspråk delar förvaltningen utredningens bedömning att dessa bör höjas så att de motsvarar kraven för undervisning i ämnet svenska. Förvaltningen vill dock här påtala att krav inte bör likställas med att det ska vara samma utbildningsinnehåll för lärare i svenska och lärare i svenska som andraspråk.

Utbildningsförvaltningen instämmer i de bedömningar som utredningen gör gällande modersmålsundervisningen. När det gäller stärkt tillgång till modersmålsundervisning genom nationell samordning vill dock förvaltningen påtala vikten av att detta ska ses som komplement och enbart nyttjas när det inte är möjligt att bedriva undervisning av en grupp elever med en lärare i samma lokal. Vid fjärrundervisning behöver det säkerställas att förutsättningarna för sådan undervisning uppfylls. Avslutningsvis ställer sig förvaltningen frågande till hur modersmålsundervisningen hanterats i betänkandet. Förvaltningen konstaterar att en omfattande översyn gjorts och att frågor som tagits upp i tidigare betänkanden behandlats men att de i denna utredning lämnats utan förslag.

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning

Nämnden ställer sig positiv till utredningens förslag och tillstyrker remissen. Nämnden ser positivt på en särskild kursplan för nybörjare i svenska då en sådan skulle kunna ge en bättre och mer strukturerad väg in i det svenska språket. Nämnden poängterar dock att det är viktigt att införandet av en ny kursplan inte leder till inlåsningseffekter. Nämnden ser även positivt på att Skolverket föreslås få i uppdrag att ta fram ett informationsmaterial till stöd för elevers val av svenskämne i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan samt att endast ett av svenskämnena ska kunna ingå i examens-, studie- och gymnasiebevis.

När det gäller utredningens bedömningar avseende modersmålsundervisningen uppmuntrar nämnden att undervisningen får ett tydligare syfte. Nämnden betonar även nyttan med att modersmålsundervisningen ges mer resurser för att stärka flerspråkighet, integrering och likvärdighet. Nämnden ser positivt på ökade möjligheter till studiehandledning på modersmålet och menar att samma behov även finns hos vuxna inlärare.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret delar i allt väsentligt remissinstansernas synpunkter på utredningen och ställer sig överlag positivt till utredningens förslag avseende ämnet svenska som andraspråk. Stadsledningskontoret bedömer att förslagen kan medföra bättre förutsättningar för lärande och utveckling för den aktuella elevgruppen och tillstyrker samtliga förslag som lämnas i denna del av utredningen.

På ett övergripande plan anser stadsledningskontoret att utredningen inte lagt tillräcklig vikt vid de utmaningar som ämnet svenska som andraspråk har i de anpassade skolformerna. Elever i dessa skolformer har en intellektuell funktionsnedsättning vilket inte sällan gör det svårt att bedöma vad som orsakar elevens språkliga utmaningar. Detta ställer särskilda krav både på bedömningen av vilket svenskämne eleven ska läsa och på kontinuerlig bedömning av progression.

Stadsledningskontoret ser även ett behov av tydliggörande kring begreppen ”nybörjare i svenska språket” och ”nyanlända elever” som används i utredningen. Sker det inte en mer enhetlig användning av begreppen i kommande beredning av förslagen ser kontoret att det riskerar att leda till olika tolkningar och definition av berörd målgrupp hos huvudmännen.

Stadsledningskontoret bedömer att utredningen i viss mån underskattat de ekonomiska konsekvenser utredningens förslag medför för skolhuvudmännen. Stadsledningskontoret ser att införandet av en ny kursplan i grundläggande svenska som andraspråk medför kostnader för stadens förvaltningar i form av planering, organisering av undervisningen samt kompetensutveckling. I utredningen görs även bedömningarna att nyanlända elever i de senare skolåren bör få mer undervisningstid än vad som anges i timplanen samt att rätten till studiehandledning på modersmålet bör stärkas för nyanlända elever. Stadsledningskontoret instämmer i sak i utredningens bedömningar men konstaterar att de, om de går vidare till rättslig reglering, kommer att medföra ökade kostnader för skolhuvudmännen. Stadsledningskontoret förutsätter att finansieringsprincipen i så fall tillämpas.

När det gäller den del i utredningen som avser modersmålsundervisning instämmer stadsledningskontoret i utredningens bedömningar. Stadsledningskontoret kan här konstatera att föreliggande utredning hänvisar till de förslag för att utveckla kvaliteten i modersmålsundervisningen och studiehandledning på modersmålet som presenterades i betänkandet För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering (SOU 2019:18). Göteborgs Stad tillstyrkte flertalet förslag i denna utredning men regeringen har ännu inte återkommit med någon proposition över betänkandet.

Även om stadsledningskontoret tillstyrker samtliga förslag som avser ämnet svenska som andraspråk har kontoret synpunkter kring vissa av utredningens förslag och bedömningar. Dessa synpunkter presenteras nedan.

8.1.1 Grundläggande svenska som andraspråk ska införas med nya kursplaner

Stadsledningskontoret är i grunden positivt till förslaget då det förväntas leda till ökad tydlighet för elever, lärare och rektorer. Med förslaget synliggörs elevens rätt till utbildning på sin nivå och behovet av tät återkoppling. Stadsledningskontoret vill dock påpeka att en ny kursplan i grundläggande svenska som andraspråk inte ensamt kommer att lösa de utmaningar skolan står inför när det gäller att organisera undervisning för en

mycket heterogen elevgrupp. Föreliggande förslag kommer i många skolor leda till en situation där läraren, i samma undervisningsgrupp, kommer att undervisa enligt tre kursplaner parallellt, svenska, svenska som andraspråk och grundläggande svenska som andraspråk. För att förslaget ska få avsedd effekt är det av stor betydelse att huvudmannen har förutsättningar att organisera utbildningen utifrån elevernas behov.

För att övergången mellan grundläggande svenska som andraspråk och svenska som andraspråk ska kunna ske sömlöst är det av stor vikt att de båda kursplanerna hänger tydligt samman. Av utredningen framgår det inte om nuvarande kursplan i svenska för andraspråk kommer att revideras i samband med införandet av kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk. Stadsledningskontoret vill här betona att utformning och differentiering av de bägge kursplanerna behöver avvägas noggrant.

Stadsledningskontoret kan se att det finns utmaningar med att kursplanerna för grundläggande svenska som andraspråk föreslås gälla alla elever oavsett ålder. Även om de elever kursplanen är tänkt att vända sig till är nybörjare i svenska språket innebär inte det att elevgruppen är homogen. Förutsättningar och behov kan variera kraftigt beroende på ålder, skolbakgrund och litteracitet. Stadsledningskontoret förespråkar därför att det centrala innehållet i kursplanerna för de obligatoriska skolformerna delas upp stadiervis.

Stadsledningskontoret vill även betona vikten av att införandet av en kursplan i grundläggande svenska som andraspråk inte medför inlåsnings effekter och tillstyrker utredningens förslag att en tidsgräns om två år ska införas för undervisning i grundläggande svenska som andraspråk.

8.1.7 Målgrupperna för svenska som andraspråk ska ändras

Stadsledningskontoret ser positivt på utredningens förslag då det innebär att elevernas behov lyfts fram och begreppet andraspråksdidaktik förs in i regleringen.

8.1.9 Ett kartläggningsmaterial för bedömning av en elevs behov av svenska som andraspråk ska utarbetas.

Stadsledningskontoret välkomnar att Skolverket föreslås få i uppdrag att ta fram ett kartläggningsmaterial. Här är det dock viktigt att materialet utformas så att korrekta bedömningar kan göras utan att det blir allt för omfattande. Stadsledningskontoret vill även betona vikten av att de särskilda behov som finns i de anpassade skolformerna omhändertas vid framtagandet av materialet. Vidare anser Stadsledningskontoret att det nya kartläggningsmaterialet bör knyta an till det befintliga bedömningsstödet Bygga svenska. Bedömningsstödet som är framtaget av Skolverket är implementerat i stadens verksamheter och upplevs som välfungerande.

8.1.10 Elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska ges god vägledning i sitt val av svenskämne

Stadsledningskontoret ställer sig positivt till att Skolverket föreslås få i uppdrag att ta fram ett informationsmaterial som huvudmännen kan använda för att vägleda elever inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan i valet av svenskämne. Inom göteborgsregionen sker dock valet av svenskämne i samband med gymnasievalet varför vägledningen i huvudsak sker på högstadiet. Stadsledningskontoret vill därför betona vikten av att det informationsmaterial som tas fram utformas för att även kunna användas på högstadiet. Stadsledningskontoret önskar även att Skolverket undersöker behovet av att översätta informationsmaterialet till andra språk i syfte att involvera elevers vårdnadshavare i valet av svenskämne.

8.2.1 Implementeringsstöd och kompetensutvecklingsinsatser i samband med införandet av kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk

Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning om att Skolverket bör ta fram implementeringsstöd och kompetensutvecklingsinsatser. Här kan dock konstateras att det finns stora skillnader i behov mellan olika skolor vilket Skolverket bör ta hänsyn till vid utformning och planering av stödmaterial och insatser.

8.2.2 Undervisningstid i svenska som andraspråk för nyanlända elever

Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning att nyanlända elever i de senare skolorna bör få möjlighet till mer undervisningstid i svenska som andraspråk än vad som anges i timplanen. Går utredningens bedömning vidare till rättslig reglering kommer detta dock leda till ökade kostnader för huvudmännen varför stadsledningskontoret vill påtala att finansieringsprincipen i så fall ska gälla.

8.2.3 Utbildning för undervisning av flerspråkiga elever

Stadsledningskontoret delar i sak utredningens bedömning att lärarutbildningen bör ses över i syfte att alla lärare oavsett ämne skall ges grundläggande kunskaper om andraspråksutveckling samt om språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt. Av utredningens bedömning framgår att dessa delar bör ingå i den utbildningsvetenskapliga kärnan. Stadsledningskontoret kan här konstatera att denna bedömning inte är förenlig med utredningen om reformerad lärarutbildning (SOU 2024:81) där det föreslås att denna del av lärarutbildningen ska minska i omfattning.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-02-28

Diarienummer 0533/25

Handläggare

Pernilla Nilsson och Maria Garplid

Telefon: 031-365 00 00 (växel)

E-post: pernilla.nilsson@arbvux.goteborg.se och
maria.garplid@arbvux.goteborg.se

Remiss från utbildningsdepartementet – På språklig grund (SOU 2025:9)

Förslag till beslut

1. Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning tillstyrker remissen från Utbildningsdepartementet - På språklig grund, (SOU 2025:9)
2. Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som nämndens eget yttrande till kommunstyrelsen.

Sammanfattning

Utredningen om införande av grundläggande svenska och översyn av modersmålsundervisningen (U 2023:08) överlämnar sitt slutbetänkande På språklig grund, SOU 2025:9. Utredningens uppdrag har bestått av två delar.

I den första delen har utredningen haft i uppdrag att se över ämnet svenska som andraspråk i syfte att ämnet bättre ska möta behoven både hos elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket och hos elever som kommit längre i sin andraspråksutveckling, antingen genom införande av ytterligare en kursplan för ämnet svenska som andraspråk eller genom en ny del i den befintliga kursplanen för ämnet.

I den andra delen har uppdraget varit att analysera om, och i så fall hur, deltagande i modersmålsundervisning påverkar elevers integration, studieresultat och kunskapsutveckling i svenska språket i olika stadier och skolformer, och vid behov föreslå åtgärder för att säkerställa att modersmålsundervisningen inte inverkar negativt på elevers integration eller kunskapsutveckling i svenska språket.

Utredningen föreslår att en ny kursplan ska införas som riktas till nybörjare i svenska språket i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan. Denna kursplan ska även kunna användas inom gymnasieskolans introduktionsprogram och, under vissa förutsättningar, inom anpassade gymnasieskolan. Kursplanen ska benämnas grundläggande svenska som andraspråk. Förslaget är att på denna kursplan kommer inga betyg sättas.

Del två i utredningen behandlar modersmålsundervisningen. Den föreslår att modersmålsundervisningens syfte bör renodlas, att rätten till studiehandledning på modersmålet bör utökas och att modersmålsundervisningens kvalitet måste höjas och bli mer likvärdig. Utredningen kom även fram till att deltagande i modersmålsundervisning inte visat sig ha någon negativ inverkan på integration, studieresultat och kunskapsutveckling i svenska språket.

Förvaltningen ställer sig positiv till utredningens förslag.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Utredningens förslag berör främst grundskolan, specialskolan, sameskolan samt gymnasieskolans introduktionsprogram. Förslagen som redovisas i utredningens betänkande bedöms ha ingen inverkan på nämndens driftskostnad utifrån rådande läge då utredningen i första hand vänder sig till grundskolan och gymnasieskolan.

Det finns möjligen frågor som rör provning som kan vara kostnadsdrivande, men detta bör hanteras inom befintlig ram. I ett större perspektiv för Göteborgs Stad är det fördelaktigt ekonomiskt att fler elever inom grund- och gymnasieskolan når kunskapskraven för utbildning.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension

Bedömning ur social dimension

Utifrån ett barnperspektiv ger en kursplan som riktas till nybörjare i svenska språket bättre förutsättningar för barn med annat modersmål än svenska att nå målen i skolan och i högre grad skapa likvärdig undervisning. Likvärdig undervisning utifrån elevers behov ökar möjligheter till integration, via utbildning och arbete. Utifrån förslaget att barn ges handledning på modersmål kan elever med svenska som modersmål och barn med annat modersmål ges förutsättningar för en likvärdig utbildning som kan bidra till en mer jämställd stad.

Modersmålsundervisning uppfyller flera olika syften. Dels ger den möjlighet att utveckla barn och ungdomars kunskaper i och om modersmålet, dels ses den som ett instrument för språkutveckling och lärande i olika skolämnen och förväntas därmed bidra till integration.

För samhället har flerspråkigheten betydelse för konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt samtidigt som den kan bidra till att stärka internationella relationer. Framför allt ger betoningen av modersmålsundervisningens värde i sin egen rätt en signal om att samhället värderar den mångfald av språk som nationella och andra minoriteter bidrar med.

När elever får studiehandledning på modersmålet, får förklaringar och stöd på sitt modersmål, kan de bättre ta till sig komplexa begrepp inom olika ämnen, även om de ännu inte behärskar svenska fullt ut. Detta minskar risken för att bristande kunskaper i svenska blir ett hinder för att lära sig själva ämneskunskaperna och bidrar därmed både till akademisk framgång och social integration.

Nyanlända elever inom anpassade grundskolan kommer att ges bättre förutsättningar genom ett införande av grundläggande svenska som andraspråk.

Nyanlända elever inom anpassade gymnasieskolan kommer på motsvarande sätt att ges bättre förutsättningar genom att grundläggande svenska som andraspråk för grundskolan och anpassade grundskolan tillgängliggörs för dessa elever.

Samverkan

Information gavs vid förvaltningsledningens samverkansgrupp (FSG) den 20 mars 2025.

Beslutet skickas till

Stadsledningskontoret (diarienummer SLK-2025-00277) senast 4:e april 2025.

Bilagor

1. På språklig grund

Ärendet

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning har tillsammans med Grundscolenämnden och Utbildningsnämnden fått i uppdrag av kommunstyrelsen att yttra sig om Remiss från Utbildningsdepartementet - På språklig grund (SOU 2025:9). Nämndens yttrande ska vara stadsledningskontoret tillhanda senast den 4 april. Regeringen har skickat betänkandet på remiss med sista svarsdag den 25 april.

Beskrivning av ärendet

Regeringen beslutade den 14 december 2023 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över ämnet svenska som andraspråk i syfte att ämnet bättre ska möta behoven både hos elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket och hos elever som kommit längre i sin andraspråksutveckling. Utredaren ska även analysera om och i så fall hur deltagande i modersmålsundervisning påverkar elevers integration, studieresultat och kunskapsutveckling i svenska språket i olika stadier och skolformer, och vid behov föreslå åtgärder för att säkerställa att modersmålsundervisningen inte inverkar negativt på elevers integration eller kunskapsutveckling i svenska språket (dir. 2023:175).

Utredningens förslag, Del 1:

En kursplan för grundläggande svenska som andraspråk ska införas.

Nyanlända elever i grundskolan och motsvarande skolformer som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket ska enligt dagens reglering följa kursplanen i svenska som andraspråk. Denna kursplan är dock inte anpassad för att möta elever som inte har några eller mycket begränsade kunskaper i svenska. Med tanke på hur viktigt det är att nyanlända elever så snart som möjligt lär sig det svenska språket så att de kan tillgodogöra sig utbildningen i övrigt är detta en omständighet som är problematisk. Utredningen föreslår därför att en ny kursplan ska införas som riktas till nybörjare i svenska språket i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan. Denna kursplan ska även kunna användas inom gymnasieskolans introduktionsprogram och, under vissa förutsättningar, inom anpassade gymnasieskolan. Kursplanen ska benämnas grundläggande svenska som andraspråk.

Möjligheten att läsa svenska och svenska som andraspråk parallellt ska tas bort men det ska fortsatt vara möjligt att byta mellan ämnena, vilket förvaltningen anser är viktigt för elever som kommer från en skolform och ska fortsätta i en annan.

Förvaltningen ser positivt på en särskild kursplan för nybörjare i svenska, eftersom dagens kursplan för svenska som andraspråk inte tillräckligt möter behoven hos elever med mycket begränsade kunskaper i svenska. Det skulle kunna ge en bättre och mer strukturerad väg in i det svenska språket. Det är dock viktigt att uppmärksamma att en tydlig väg för att övergå till svenska som andraspråk inte leder till inläsningseffekter, och att eleverna ges de rätta förutsättningarna att utvecklas tillräckligt snabbt för att kunna gå vidare inom sitt utbildningsspår.

Målgrupperna för ämnet svenska som andraspråk ska ändras:

Elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska ges vägledning i valet av svenskämne. För elever som har ett annat modersmål än svenska och går i gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan är det frivilligt att delta i svenska som andraspråk.

Utredningen menar att huvudmän behöver ta ansvar för att ge eleverna information och vägledning så att de kan göra informerade och välgrundade val. Utredningen föreslår därför att Skolverket ges i uppdrag att ta fram ett informationsmaterial som huvudmännen kan använda för att vägleda elever inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan i valet av svenskämne.

Utredningen föreslår att bestämmelserna ska ändras så att det framgår att endast ett av ämnena svenska och svenska som andraspråk kan ingå i examens- eller studiebeviset eller i gymnasiebeviset avseende anpassad gymnasieskola. Förvaltningen ser positivt på denna reglering eftersom det idag är upp till varje huvudman att avgöra om vilket eller vilka kurser som kan ingå i samma examen.

Förvaltningen ser positivt på ovanstående förslag med betoning på att information och utbildning till huvudmän och dess personal säkerställs.

Utredningens förslag, Del 2:

Modersmålsundervisningens syfte bör renodlas

Modersmålsundervisningen ska enligt styrdokumentet uppfylla flera olika syften. Dels ges den ett värde i sig och ska ge elever möjlighet att utveckla sina kunskaper i och om modersmålet, dels ses den som ett instrument för språkutveckling och lärande i olika skolämnen och förväntas därmed bidra till integration.

Utredningen ser ett behov av att renodla syftet. Ett sätt att göra det är att låta utveckling av kunskaper i och om modersmålet vara det primära syftet med undervisningen. Då värderas modersmålsundervisningen i relation till dess betydelse för individen och till de samhälleliga värden som ligger i flerspråkighet. För individen kan det innebära stärkt identitet, ökad kulturell förståelse och förbättrade karriärmöjligheter. För samhället har flerspråkigheten betydelse för konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt samtidigt som den kan bidra till att stärka internationella relationer.

Framför allt ger betoningen av modersmålsundervisningens värde i sin egen rätt en signal om att samhället värderar den mångfald av språk som nationella och andra minoriteter bidrar med.

Förvaltningen uppmuntrar att modersmålsundervisningen får ett tydligare syfte samt betonar nyttan med att modersmålsundervisningen ges mer resurser för att stärka flerspråkighet, integreringen och likvärdighet.

Rätten till studiehandledning på modersmålet bör utökas

Ambitionen att ge elever med annat modersmål möjlighet att utveckla kunskaperna i svenska språket och i övriga skolämnen och därmed få goda förutsättningar att integreras i samhället är synnerligen vällovlig. När elever har möjlighet att få förklaringar och stöd på sitt modersmål, kan de bättre ta till sig komplexa begrepp inom olika ämnen, även om de ännu inte behärskar svenska fullt ut.

Detta minskar risken för att bristande kunskaper i svenska blir ett hinder för att lära sig själva ämneskunskaperna och bidrar därmed både till akademisk framgång och social integration. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att studiehandledning på

modersmålet bör ges i samtliga skolor. Förvaltningen ser positivt på ökad möjlighet för elever som behöver stöd i att uppnå mål i övriga ämnen. Samma behov finns även hos vuxna inlärare.

Modersmålsundervisningens kvalitet måste höjas och bli mer likvärdig

Utredningen har, i likhet med tidigare utredningar och granskningar, kunnat konstatera stora brister i modersmålsundervisningen när det gäller kvalitet, tillgång och likvärdighet. Att skillnaderna är så stora runt om i landet när det gäller dessa aspekter kan inte anses vara acceptabelt. Utredningen har inte haft i uppdrag att lämna förslag på åtgärder för förbättring men pekar ändå ut några av de mest angelägna områdena:

- En nationell samordning av modersmålsundervisningen bör inrättas så att tillgången till modersmålsundervisning blir mer likvärdig över landet
- Modersmålsundervisningens kvalitet bör kontinuerligt granskas utifrån olika aspekter
- Förutsättningarna att följa upp, utvärdera och bedriva forskning om modersmålsundervisning måste förbättras

Förslag: Möjligheten att delta i svenska för invandrare inom gymnasieskolans språkintröduktion ska tas bort. Utredningen föreslår att bestämmelsen 6 kap. 8 § gymnasieförordningen (2010:2039) ändras så att det inte blir möjligt att kombinera språkintröduktion med kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen föreslår att nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning tillstyrker remissen från Utbildningsdepartementet - På språklig grund, (SOU 2025:9) i enlighet med denna tjänsteskrivelse och översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som nämndens eget yttrande till kommunstyrelsen.

Lars Durfeldt
Förvaltningsdirektör

Jamileh Mubaser
Avdelningschef Vuxenutbildningen

Sammanfattning

Utredningen om införande av grundläggande svenska och översyn av modersmålsundervisningen (U 2023:08) överlämnar sitt slutbetänkande *På språklig grund*, SOU 2025:9. Utredningens uppdrag har bestått av två delar. I den första delen har utredningen haft i uppdrag att se över ämnet svenska som andraspråk i syfte att ämnet bättre ska möta behoven både hos elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket och hos elever som kommit längre i sin andraspråksutveckling, antingen genom införande av ytterligare en kursplan för ämnet svenska som andraspråk eller genom en ny del i den befintliga kursplanen för ämnet. I den andra delen har uppdraget varit att analysera om, och i så fall hur, deltagande i modersmålsundervisning påverkar elevers integration, studieresultat och kunskapsutveckling i svenska språket i olika stadier och skolformer, och vid behov föreslå åtgärder för att säkerställa att modersmålsundervisningen inte inverkar negativt på elevers integration eller kunskapsutveckling i svenska språket.

Del 1

I denna del presenteras utredningens förslag och bedömningar som tar sikte på att förbättra förutsättningarna för elever som är nybörjare i svenska och läser svenska som andraspråk.

Utredningens förslag

En kursplan för grundläggande svenska som andraspråk ska införas

Nyanlända elever i grundskolan och motsvarande skolformer som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket ska enligt dagens reglering följa kursplanen i svenska som andraspråk. Denna kursplan är dock inte anpassad för att möta elever som inte har några eller mycket begränsade kunskaper i svenska. Med tanke på hur viktigt det är att nyanlända elever så snart som möjligt lär sig det svenska språket så att de kan tillgodogöra sig utbildningen i övrigt är detta en omständighet som är problematisk. Utredningen föreslår därför att en **ny kursplan ska införas som riktas till nybörjare i svenska språket** i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan. Denna kursplan ska även kunna användas inom gymnasieskolans introduktionsprogram och, under vissa förutsättningar, inom anpassade gymnasieskolan. Kursplanen ska benämnas grundläggande svenska som andraspråk. Den ska anpassas för respektive skolform och kunna läsas av elever som är nybörjare i svenska språket oavsett ålder. Den ska tillsammans med den nuvarande *kursplanen* för svenska som andraspråk ingå i *ämnet* svenska som andraspråk.

Det huvudsakliga syftet med en kursplan för grundläggande svenska som andraspråk ska vara att ge nybörjare en bottenplatta av språkfärdigheter som de sedan kan bygga vidare på. När eleven nått de kunskaper som grundläggande svenska som andraspråk syftar till att ge ska eleven direkt gå över till kursplanen för svenska som andraspråk. För att undvika inläsningseffekter föreslår utredningen att en **tidsgräns på två år** ska sättas för hur länge en elev i de obligatoriska skolformerna får ges undervisning enligt kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk. Detta ska ses som en bortre gräns och eleven ska ha möjlighet att övergå tidigare förutsatt att de avsedda kunskaperna har nåtts. För att veta var eleven befinner sig i sin andraspråkutveckling krävs regelbundna avstämningar och kunskapsuppföljningar.

Eftersom studier enligt kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk inte kan ge behörighet till ett nationellt gymnasieprogram, föreslår utredningen att **betyg inte ska sättas**. Vidare föreslår utredningen att så länge en elev följer denna kursplan ska eleven

inte delta i nationella prov i ämnet svenska som andraspråk eftersom eleven ännu inte tagit del av den undervisning som proven avser att pröva.

Målgrupperna för ämnet svenska som andraspråk ska ändras

För att undervisningen i svenska som andraspråk i de obligatoriska skolformerna ska få avsedd effekt är det viktigt att den ges till de elever som verkligen har behov av den. Enligt utredningens uppfattning är den nuvarande regleringen inte tillräckligt tydlig när det gäller vilka elever som kan ha behov av och därför komma i fråga för undervisning i svenska som andraspråk. Utredningen föreslår därför en ändring av målgrupperna som klargör att undervisning i svenska som andraspråk ska ges till elever som har behov av andraspråksdidaktik på grund av att de befinner sig i andraspråksutveckling i svenska. Eftersom elever som har svenska som modersmål och har vistats en längre tid utomlands också kan ha behov av andraspråksdidaktik ska även dessa elever få tillgång till svenska som andraspråk om sådant behov finns.

Rektorns beslut om svenska som andraspråk och dess olika kursplaner i de obligatoriska skolformerna ska fattas med stöd av ett nationellt kartläggningsmaterial

I de obligatoriska skolformerna är det rektorn som fattar beslut om undervisning i svenska som andraspråk efter en bedömning av en elevs behov. I dagsläget finns inget enhetligt sätt att göra en sådan behovsbedömning och beslutet fattas därför på olika grunder. Resultatet kan bli att elever som har behov av undervisning i svenska som andraspråk inte får tillgång till sådan undervisning. Omvänt finns en risk att elever med utländsk bakgrund placeras i svenska som andraspråk trots att något behov av ämnet inte har konstaterats eller att elever fortsätter att läsa ämnet även om behovet av det inte längre finns kvar. Utredningen föreslår därför att Skolverket ges i uppdrag att utarbeta ett material för kartläggning av en elevs behov av undervisning i svenska som andraspråk. Detta kartläggningsmaterial ska användas av rektorn i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan innan beslut fattas om

vilket av svenskämnen en elev ska läsa. Det ska också ligga till grund för rektorns beslut om en elev ska följa kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk eller kursplanen för svenska som andraspråk. Likaså ska det användas inför beslut om när en elev ska övergå från kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk till kursplanen för svenska som andraspråk och från ämnet svenska som andraspråk till ämnet svenska.

Elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska ges vägledning i valet av svenskämne

För elever som har ett annat modersmål än svenska och går i gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan är det frivilligt att delta i svenska som andraspråk. Eleven väljer därmed själv vilket svenskämne man vill läsa, utan att någon behovsbedömning ska göras. För att kunna göra ett välgrundat val krävs god kunskap om skillnaderna mellan de båda ämnena. Det är inte ovanligt att elever saknar sådan kunskap och ofta är det andra motiv som ligger till grund för elevens val, till exempel vilket ämne kamrater väljer, i vilket ämne eleven tror sig kunna få högst betyg eller på vilken schemaposition ämnet ligger. Utredningen menar att huvudmän behöver ta ansvar för att ge eleverna information och vägledning så att de kan göra informerade och välgrundade val. Utredningen föreslår därför att Skolverket ges i uppdrag att ta fram ett informationsmaterial som huvudmännen kan använda för att vägleda elever inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan i valet av svenskämne. Syftet med informationsmaterialet ska vara att ge eleverna bättre förutsättningar att göra informerade och välgrundade val av svenskämne.

Betyg i ämnena svenska och svenska som andraspråk ska inte samtidigt kunna ingå i examens- eller studiebeviset eller i ett gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola

Med anledning av riksdagens beslut om att ämnesbetyg ska införas i gymnasial utbildning kommer ämnesplaner som är anpassade för ämnesbetyg att tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025. En önskad effekt av de nya ämnesplanernas konstruktion och det faktum att en elev kan byta mellan de likvärdiga ämnena svenska

och svenska som andraspråk under sin gymnasietid är att en elev kan få fler poäng i svenskämnen än eleven de facto har läst. Utredningen föreslår att bestämmelserna ska ändras så att det framgår att endast ett av ämnena svenska och svenska som andraspråk kan ingå i examens- eller studiebeviset eller i gymnasiebeviset avseende anpassad gymnasieskola. Om en elev har betyg i båda ämnena ska det ämne i vilket eleven har läst högst nivå med godkänt betyg ingå. Möjligheten att läsa ytterligare ett svenskämne som individuellt val ska tas bort men det ska fortsatt vara möjligt för en elev att byta svenskämne under gymnasieutbildningen.

Kompletterande åtgärder

Införande av kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk är inte en åtgärd som isolerad är tillräcklig för att komma till rätta med de problem och behov av förändringar när det gäller undervisningen för elever som saknar grundläggande kunskaper i svenska som utredningen har identifierat. Utredningen ser därför behov av kompletterande åtgärder för att införandet av nämnda kursplaner ska få avsedd effekt. Det kan också konstateras att införandet av kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk kommer att ställa krav på skolhuvudman och rektor när det gäller att implementera dessa. Det är utredningens bedömning att ett implementeringsstöd kommer att behövas och det bör därför ges i uppdrag åt Skolverket att utforma sådant stöd. Fokus bör vara hur man på bästa sätt organiserar verksamheten och hur man använder tid och personalresurser så att målgruppen får gynnsamma förutsättningar att så snabbt som möjligt utveckla grundläggande kunskaper i svenska. Det kommer också att krävas kompetensutvecklingsinsatser för lärare som ska undervisa i grundläggande svenska som andraspråk. Sådana insatser bör erbjudas av Skolverket. Skolverket bör även erbjuda kompetensutveckling för bedömning av behov av ämnet svenska som andraspråk.

Del 2

I denna del behandlas utredningens uppdrag att analysera om, och i så fall hur, deltagande i modersmålsundervisning påverkar elevers studieresultat, kunskapsutveckling i svenska språket och integration.

Utredningens analys

Mer forskning behövs för att kunna svara på frågan om, och i så fall hur, modersmålsundervisning i sig påverkar elevers studieresultat, kunskapsutveckling i svenska språket och integration

Utredningen har analyserat frågan om, och i så fall hur, modersmålsundervisning påverkar elevers studieresultat, integration och kunskapsutveckling i svenska språket. Som underlag för analysen har utredningen gått igenom befintlig forskning inom området och låtit genomföra en registerstudie av officiell statistik med relevans för uppdraget. Varken forskningsgenomgången eller registerstudien ger några entydiga svar. Det finns internationell forskning som visar att tillgången till flerspråkig undervisning generellt kan vara positiv för elevernas språk- och kunskapsutveckling och att det kan vara gynnsamt om den initiala läs- och skrivinläringen sker på ett språk som eleven behärskar väl. Denna forskning har dock inte fokuserat på samband mellan modersmålsundervisning i en svensk kontext och elevers studieresultat, kunskapsutveckling i svenska språket och integration. För att kunna etablera sådana samband krävs forskningsstudier som är specifikt designade för detta ändamål.

Elever som deltar i modersmålsundervisning presterar bättre i skolan än de som inte deltar

Utredningen har i en registerstudie jämfört ett antal utfallsmått mellan elever som har deltagit i modersmålsundervisning och elever som inte har deltagit men som kan antas vara berättigade till sådan undervisning. De data som analyserats är betygsstatistik, arbetsmarknadsstatistik och statistik över valdeltagande. Även om det inte går att slå fast något kausalt samband mellan deltagande i modersmålsundervisning och studieresultat, kunskapsutveckling i svenska

språket och integration så visar resultaten från registerstudien, efter kontroll av olika bakgrundsvariabler, att gruppen elever som har deltagit som helhet tenderar att ha bättre skolresultat och dessutom högre sannolikhet att vara behöriga till gymnasieskolan och uppnå grundläggande högskolebehörighet. Om de positiva studieresultaten beror på själva modersmålsundervisningen går inte att fastställa då det finns flera icke observerbara faktorer, till exempel elevens studiemotivation och studieförutsättningar, som kan ha betydelse för studieresultaten.

Att delta i modersmålsundervisning har inte visat sig ha någon negativ inverkan på integration, studieresultat och kunskapsutveckling i svenska språket

I utredningens uppdrag har ingått att vid behov föreslå åtgärder för att säkerställa att modersmålsundervisningen inte inverkar negativt på elevers integration eller kunskapsutveckling i svenska språket. Efter genomgång av relevant forskning och efter analys av resultaten från registerstudien kan konstateras att någon sådan negativ inverkan inte går att påvisa. Den elevgrupp som deltar i modersmålsundervisning är inte, åtminstone inte i genomsnitt, en elevgrupp som kan bedömas som lågpresterande. De som deltar klarar sig generellt sett bättre än jämförbara elever som inte deltar, utifrån de utfallsmått som har ingått i registerstudien och efter kontroll av olika bakgrundsvariabler. Eftersom negativ inverkan inte har kunnat påvisas lämnar utredningen inte några förslag i denna fråga.

Utredningens slutsatser och bedömningar

Modersmålsundervisningens syfte bör renodlas

Modersmålsundervisningen ska enligt styrdokumentet uppfylla flera olika syften. Dels ges den ett värde i sig och ska ge elever möjlighet att utveckla sina kunskaper i och om modersmålet, dels ses den som ett instrument för språkutveckling och lärande i olika skolämnen och förväntas därmed bidra till integration. Utredningen ser ett behov av att renodla syftet. Ett sätt att göra det är att låta utveckling av kunskaper i och om modersmålet vara det primära syftet

med undervisningen. Då värderas modersmålsundervisningen i relation till dess betydelse för individen och till de samhälleliga värden som ligger i flerspråkighet. För individen kan det innebära stärkt identitet, ökad kulturell förståelse och förbättrade karriärmöjligheter. För samhället har flerspråkigheten betydelse för konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt samtidigt som den kan bidra till att stärka internationella relationer. Framför allt ger betoningen av modersmålsundervisningens värde i sin egen rätt en signal om att samhället värderar den mångfald av språk som nationella och andra minoriteter bidrar med.

Rätten till studiehandledning på modersmålet bör utökas

Ambitionen att ge elever med annat modersmål möjlighet att utveckla kunskaperna i svenska språket och i övriga skolämnen och därmed få goda förutsättningar att integreras i samhället är synnerligen vällovlig. Frågan är om det är just modersmålsundervisningen som kan uppfylla den ambitionen eller om det bättre hanteras inom ramen för studiehandledning på modersmålet. När elever har möjlighet att få förklaringar och stöd på sitt modersmål, kan de bättre ta till sig komplexa begrepp inom olika ämnen, även om de ännu inte behärskar svenska fullt ut. Detta minskar risken för att bristande kunskaper i svenska blir ett hinder för att lära sig själva ämneskunskaperna och bidrar därmed både till akademisk framgång och social integration. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att studiehandledning på modersmålet bör ges i samtliga skolor.

Modersmålsundervisningens kvalitet måste höjas och bli mer likvärdig

Utredningen har, i likhet med tidigare utredningar och granskningar, kunnat konstatera stora brister i modersmålsundervisningen när det gäller kvalitet, tillgång och likvärdighet. Att skillnaderna är så stora runt om i landet när det gäller dessa aspekter kan inte anses vara acceptabelt. Utredningen har inte haft i uppdrag att lämna förslag på åtgärder för förbättring men pekar ändå ut några av de mest angelägna områdena. Några av dem har redan pekats ut av en tidigare utredning *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inklu-*

dering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål (SOU 2019:18). Särskilt angelägna är följande förslag och bedömningar:

- Ämnet modersmål ska regleras i timplanerna.
- Elever som kommer till Sverige utan vårdnadshavare ska ha rätt till undervisning i modersmål.
- Fjärrundervisningen bör utvecklas.
- Regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att ta fram ett material till stöd för bedömning av en elevs förkunskaper i modersmålet.
- Rätten till undervisning i svenskt teckenspråk som modersmål ska utökas.

En nationell samordning av modersmålsundervisningen bör inrättas så att tillgången till modersmålsundervisning blir mer likvärdig över landet

Tillgången till modersmålslärare varierar över landet. I vissa kommuner är tillgången god, medan andra kommuner brottas med en betydande brist. Behoven i olika språk kan skilja stort mellan kommunerna. Denna variation talar för en nationell samordning för att göra tillgången till modersmålsundervisning mer likvärdig. En nationell samordning skulle också kunna göra det möjligt för elever att få tillgång till modersmålsundervisning även i de fall färre än fem elever önskar modersmålsundervisning i ett språk hos en huvudman. Möjligheten att främja tillgången till modersmålsundervisning genom nationell samordning bör därför utredas vidare.

Modersmålsundervisningens kvalitet bör kontinuerligt granskas utifrån olika aspekter

En angelägen uppgift för Skolinspektionen är att inkludera modersmålsundervisningen i sina granskningar och då fokusera på systematiskt kvalitetsarbete, skolornas ansträngningar för att rekrytera lärare med adekvat kompetens, undervisningsmaterial samt bedömning och betygssättning.

Förutsättningarna att följa upp, utvärdera och bedriva forskning om modersmålsundervisning måste förbättras

För att få svar på frågan om vilka effekter deltagande i modersmålsundervisning har när det gäller integration, studieresultat och kunskapsutveckling av svenska språket, krävs forskning. Sådan forskning måste utformas och designas så att det blir möjligt att svara på frågan och ges de förutsättningar som krävs för ett framgångsrikt genomförande. Även förutsättningarna för Skolverket att genomföra uppföljning och utvärdering av modersmålsundervisningen bör förbättras, bland annat genom utökade möjligheter att samla in statistik på individnivå. Enligt gällande bestämmelser är det dock inte möjligt att samla in statistik om modersmålsundervisning på individnivå. Det beror på att uppgifter om en elevs modersmål samtidigt kan avslöja etniskt ursprung och religiös tillhörighet och därmed räknas som en känslig personuppgift. För att Skolverket ska kunna samla in uppgifter på individnivå rörande modersmålsundervisning krävs författningsändringar som medger sådan statistikinsamling. Detta skulle även förbättra förutsättningarna för forskning och utvärdering av modersmålsundervisningens effekter. Konsekvenser av undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter bör dock noga analyseras och hanteringen av risker i förhållande till mänskliga rättigheter bör utredas vidare.

Datum: 2025-04-08

Ärendenummer: SLK-2025-00277

Utbildningsdepartementet

u.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: u.s.remissvar@regeringskansliet.se

Diarienummer: U2025/00233

Göteborgs Stads yttrande över Remiss från Utbildningsdepartementet - På språklig grund (SOU 2025:9)

Göteborgs Stad ställer sig överlag positiv till utredningens bedömningar och förslag och bedömer att de förslag som avser svenska som andraspråk kan medföra bättre förutsättningar för lärande och utveckling för den aktuella elevgruppen. Göteborgs Stad tillstyrker samtliga förslag som lämnas i denna del av utredningen.

På ett övergripande plan anser Göteborgs Stad att utredningen inte lagt tillräcklig vikt vid de utmaningar som ämnet svenska som andraspråk har i de anpassade skolformerna. Elever i dessa skolformer har en intellektuell funktionsnedsättning vilket inte sällan gör det svårt att bedöma vad som orsakar elevens språkliga utmaningar. Detta ställer särskilda krav både på bedömningen av vilket svenskämne eleven ska läsa och på kontinuerlig bedömning av progression.

Göteborgs Stad ser även ett behov av tydliggörande kring begreppen ”nybörjare i svenska språket” och ”nyanlända elever” som används i utredningen. Sker det inte en mer enhetlig användning av begreppen i kommande beredning av förslagen ser staden att det riskerar att leda till olika tolkningar och definition av berörd målgrupp hos huvudmännen.

Göteborgs Stad bedömer att utredningen i viss mån underskattat de ekonomiska konsekvenser utredningens förslag medför för skolhuvudmännen. Göteborgs Stad ser att införandet av en ny kursplan i grundläggande svenska som andraspråk medför kostnader för stadens förvaltningar i form av planering, organisering av undervisningen samt kompetensutveckling. I utredningen görs även bedömningarna att nyanlända elever i de senare skolåren bör få mer undervisningstid än vad som anges i timplanen samt att rätten till studiehandledning på modersmålet bör stärkas för nyanlända elever. Göteborgs Stad instämmer i sak i utredningens bedömningar men konstaterar att de, om de går vidare till rättslig reglering, kommer att medföra ökade kostnader för skolhuvudmännen. Göteborgs Stad förutsätter att finansieringsprincipen i så fall tillämpas.

När det gäller den del i utredningen som avser modersmålsundervisning instämmer Göteborgs Stad i utredningens bedömningar. Staden kan här konstatera att föreliggande utredning hänvisar till de förslag för att utveckla kvaliteten i modersmålsundervisningen och studiehandledning på modersmålet som presenterades i betänkandet För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering (SOU 2019:18). Göteborgs Stad tillstyrkte flertalet förslag i denna utredning men regeringen har ännu inte återkommit med någon proposition över betänkandet.

Även om Göteborgs Stad tillstyrker samtliga förslag som avser ämnet svenska som andraspråk har staden synpunkter kring vissa av utredningens förslag och bedömningar. Dessa synpunkter presenteras nedan.

8.1.1 Grundläggande svenska som andraspråk ska införas med nya kursplaner

Göteborgs Stad är i grunden positiv till förslaget då det förväntas leda till ökad tydlighet för elever, lärare och rektorer. Med förslaget synliggörs elevens rätt till utbildning på sin nivå och behovet av tät återkoppling. Göteborgs Stad vill dock påpeka att en ny kursplan i grundläggande svenska som andraspråk inte ensamt kommer att lösa de utmaningar skolan står inför när det gäller att organisera undervisning för en mycket heterogen elevgrupp. Föreliggande förslag kommer i många skolor leda till en situation där läraren, i samma undervisningsgrupp, kommer att undervisa enligt tre kursplaner parallellt, svenska, svenska som andraspråk och grundläggande svenska som andraspråk. För att förslaget ska få avsedd effekt är det avgörande att huvudmannen har förutsättningar att organisera utbildningen utifrån elevernas behov.

För att övergången mellan grundläggande svenska som andraspråk och svenska som andraspråk ska kunna ske sömlöst är det av stor vikt att de båda kursplanerna hänger tydligt samman. Av utredningen framgår det inte om nuvarande kursplan i svenska för andraspråk kommer att revideras i samband med införandet av kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk. Göteborgs Stad vill här betona att utformning och differentiering av de bägge kursplanerna behöver avvägas noggrant.

Göteborgs Stad kan se att det finns utmaningar med att kursplanerna för grundläggande svenska som andraspråk föreslås gälla alla elever oavsett ålder. Även om de elever kursplanen är tänkt att vända sig till är nybörjare i svenska språket innebär inte det att elevgruppen är homogen. Förutsättningar och behov kan variera kraftigt beroende på ålder, skolbakgrund och litteracitet. Göteborgs Stad förespråkar därför att det centrala innehållet i kursplanerna delas upp stadievis.

Göteborgs Stad vill även betona vikten av att införandet av en kursplan i grundläggande svenska som andraspråk inte medför inläsningseffekter och tillstyrker utredningens förslag att en tidsgräns om två år ska införas för undervisning i grundläggande svenska som andraspråk.

8.1.7 Målgrupperna för svenska som andraspråk ska ändras

Göteborgs Stad ser positivt på utredningens förslag då det innebär att elevernas behov lyfts fram och begreppet andraspråksdidaktik förs in i regleringen.

8.1.9 Ett kartläggningsmaterial för bedömning av en elevs behov av svenska som andraspråk ska utarbetas.

Göteborgs Stad välkomnar att Skolverket föreslås få i uppdrag att ta fram ett kartläggningsmaterial. Här är det dock viktigt att materialet utformas så att korrekta bedömningar kan göras utan att det blir allt för omfattande. Göteborgs Stad vill även lyfta fram vikten av att de särskilda behov som finns i de anpassade skolformerna omhändertas vid framtagandet av materialet. Vidare anser staden att det nya kartläggningsmaterialet bör knyta an till det befintliga bedömningsstödet Bygga svenska. Bedömningsstödet som är framtaget av Skolverket är implementerat i stadens verksamheter och upplevs som välfungerande.

8.1.10 Elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska ges god vägledning i sitt val av svenskämne

Göteborgs Stad ställer sig positiv till att Skolverket föreslås få i uppdrag att ta fram ett informationsmaterial som huvudmännen kan använda för att vägleda elever inom gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan i valet av svenskämne. Inom göteborgsregionen sker dock valet av svenskämne i regel i samband med gymnasievalet varför vägledningen i huvudsak sker på högstadiet. Göteborgs Stad vill därför betona vikten av att det informationsmaterial som tas fram utformas för att även kunna användas på högstadiet. Göteborgs Stad önskar även att Skolverket undersöker behovet av att översätta informationsmaterialet till andra språk i syfte att involvera elevers vårdnadshavare i valet av svenskämne.

8.2.1 Implementeringsstöd och kompetensutvecklingsinsatser i samband med införandet av kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk

Göteborgs Stad delar utredningens bedömning om att Skolverket bör ta fram implementeringsstöd och kompetensutvecklingsinsatser. Här kan dock konstateras att det finns stora skillnader i behov mellan olika skolor vilket Skolverket bör ta hänsyn till vid utformning och planering av stödmaterial och insatser.

8.2.2 Undervisningstid i svenska som andraspråk för nyanlända elever

Göteborgs Stad delar utredningens bedömning att nyanlända elever i de senare skolåren bör få möjlighet till mer undervisningstid i svenska som andraspråk än vad som anges i timplanen. Går utredningens bedömning vidare till rättslig reglering kommer detta dock leda till ökade kostnader för huvudmännen varför Göteborgs Stad vill påtala att finansieringsprincipen i så fall ska gälla.

8.2.3 Utbildning för undervisning av flerspråkiga elever

Göteborgs Stad delar i sak utredningens bedömning att lärarutbildningen bör ses över i syfte att alla lärare oavsett ämne skall ges grundläggande kunskaper om andraspråksutveckling samt om språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt. Av utredningens bedömning framgår att dessa delar bör ingå i den utbildningsvetenskapliga kärnan. Göteborgs Stad kan här konstatera att denna bedömning inte är förenlig med utredningen om reformerad lärarutbildning (SOU 2024:81) där det föreslås att denna del av lärarutbildningen ska minska i omfattning.

Göteborgs kommunstyrelse