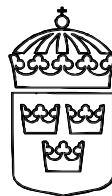


Kommittédirektiv



Modersmål och studiehandledning på
modersmål i grundskolan och motsvarande
skolformer

Dir.
2018:38

Beslut vid regeringssammanträde den 9 maj 2018

Sammanfattning

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

Utredaren ska bl.a.

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

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2018.

Uppdraget att utreda modersmålsundervisning

Kunskaper i flera språk kan ge ökade möjligheter

I flera av kursplanerna i språk för grundskolan anges att språk är människans främsta redskap för att tänka, kommunicera och lära (SKOLFS 2010:37). Att ha kunskaper i flera språk kan enligt Statens skolverk ge nya perspektiv på omvärlden, ökade möjligheter till kontakter och större förståelse för olika sätt att leva. Skolverket lyfter också fram att kunskaper i flera språk ökar individens möjligheter att ingå i olika sociala och kulturella sammanhang samt att delta i internationellt studie- och arbetsliv. Flerspråkighet kan således vara till nytta såväl för den enskilde eleven som för samhället i stort. Även EU-kommissionen har som målsättning att medlemsländerna ska arbeta för att förbättra språkinläringen så att fler unga människor ska kunna tala minst två språk utöver sitt undervisningsspråk.

För elever med ett annat modersmål än svenska är det viktigt att få utveckla både modersmålet och svenska språket. Det är också en av flera framgångsfaktorer för nyanlända elevers lärande att de ges möjlighet att stärka ämneskunskaper och språk parallellt.

Enligt Statens skolinspektions kvalitetsgranskning Studiehandledning på modersmålet i årskurs 7–9 (dnr 400-2015:3531) framhåller internationell forskning ofta att elever som lär sig undervisningsspråket som andraspråk gynnas av ett språkligt perspektiv i alla ämnen. Ju längre en elev har kommit i utvecklingen av tänkande och lärande på sitt förstaspråk, desto snabbare verkar eleven kunna göra framsteg i andraspråket. I samma rapport från Skolinspektionen refereras till en forskningsöversikt om nyanlända elever i svenska skolan. Där konstateras att en forskningsinriktning under senare år har varit att studera flerspråkiga elevers språkutveckling och skolframgång i ett helhetsperspektiv. Forskningen visar att utbildningar som tar tillvara elevernas samtliga resurser i form av deras redan tillägnade språk och kunskaper ger bättre skolresultat. Framgångsfaktorer har varit individualiserad undervisning och samverkan mellan studiehandledare och ämneslärare. Det finns dock en brist på effektutvärderingar inom detta område, och forskningsresultaten är inte entydiga.

Det finns brister i modersmålsundervisningen

Enligt Skolinspektionens kvalitetsgranskning Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska (rapport 2010:16) har arbetet med att ge flerspråkiga elever förutsättningar för en optimal språk- och kunskapsutveckling på många håll brister. Modersmålsundervisningen i skolan lever ofta ett eget liv utan samband eller samverkan med övrig undervisning. Det finns en generellt positiv inställning i skolor till att eleverna ska utveckla en fungerande flerspråkighet och både personal och ledning lyfter vikten av modersmålets betydelse för elevernas språk- och kunskapsutveckling. Samtidigt menar Skolinspektionen att skolan inte ser utvecklingen av ett välfungerande modersmål som allas angelägenhet utan oftast som något någon annan, exempelvis en modersmåls lärare eller föräldrar, ska ansvara för. Skolinspektionens granskning visar också att skolan sällan följer upp resultaten i ämnet modersmål och att elevens kunskapsutveckling i ämnet sällan nämns i utvecklingssamtalen eller i elevernas individuella utvecklingsplaner.

Effekten på meritvärde av deltagande i modersmålsundervisning

Skolverket har i rapporten Med annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet (2008) jämfört studieresultaten för elever som har deltagit i modersmålsundervisning med studieresultaten för elever som inte deltagit i sådan undervisning. I rapporten konstateras att meritvärdet är högre för de elever som har deltagit i modersmålsundervisning än för dem som av olika skäl inte har gjort det. Skillnaderna kan enligt Skolverket inte förklaras av faktorer i elevernas bakgrund. Det faktum att högre studieresultat samvarierar med deltagande i modersmålsundervisningen behöver dock inte betyda att det är modersmålsundervisningen som ligger bakom de högre studieresultaten. Skillnaderna kan också bero på en högre studiemotivation hos de elever som väljer att delta i modersmålsundervisningen. Det går alltså enligt Skolverket inte att säkert

säga att modersmålsundervisning förbättrar elevernas studieresultat, men det kan inte heller uteslutas.

Elever med ett annat modersmål än svenska har i allmänhet lägre studieresultat. Det är därför viktigt att säkerställa att insatserna som sätts in för att stärka dessa elevers kunskapsresultat är så effektiva som möjligt jämfört med alternativa insatser. Utredaren bör därför i sin analys fästa särskild vikt vid forskning som identifierar orsakssamband mellan föreslagna insatser och kunskapsresultat.

Det allmännas ansvar för den enskildes tillgång till språk

Av språklagen (2009:600) framgår att svenska är huvudspråk i Sverige och samhällets gemensamma språk som ska kunna användas inom alla samhällsområden. Var och en som är bosatt i Sverige ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska. Vidare ska den som tillhör en nationell minoritet ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda minoritetsspråket, och den som har behov av teckenspråk ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda det svenska teckenspråket. Den som har ett annat modersmål än något av minoritetsspråken eller teckenspråk ska ges möjlighet att utveckla och använda sitt modersmål. Det är det allmänna som ansvarar för att den enskilde ges tillgång till språk (4, 5, 14 och 15 §§).

Rätten att erbjudas undervisning i modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer

Huvudmannen ska erbjuda en elev som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska modersmålsundervisning i detta språk om språket är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet, och eleven har grundläggande kunskaper i språket. En elev som tillhör någon av de nationella minoriteterna ska erbjudas modersmålsundervisning i elevens nationella minoritetsspråk (10 kap. 7 §, 11 kap. 10 § och 12 kap. 7 § skollagen [2010:800]). Enligt skollagen får modersmål även erbjudas en elev via fjärrundervisning. Huvudmannen är också skyldig att

erbjuda elever som är adoptivbarn och som har ett annat modersmål än svenska modersmålsundervisning, även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet.

Det är rektorn som beslutar om en elev har rätt till modersmålsundervisning. Som regel kan en elev bara få modersmålsundervisning i ett språk, men en romsk elev som kommer från utlandet får ges modersmålsundervisning i två språk om det finns särskilda skäl (5 kap. 7 och 9 §§ skolförordningen [2011:185]). Huvudmannen är skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett språk endast om minst fem elever som har rätt till modersmålsundervisning i språket önskar sådan undervisning och det finns en lämplig lärare. Denna begränsning gäller dock inte nationella minoritetsspråk. Om en elev ges modersmålsundervisning utanför den garanterade undervisningstiden, är huvudmannen skyldig att erbjuda eleven sådan undervisning sammanlagt högst sju läsår under elevens skoltid. Eleven ska dock erbjudas modersmålsundervisning under längre tid, om eleven har ett särskilt behov av sådan undervisning. Denna begränsning gäller inte nationella minoritetsspråk eller ett nordiskt språk. En elev som får modersmålsundervisning får med vissa begränsningar fortsätta att delta i undervisningen, även om språket skulle upphöra att vara dagligt umgängesspråk för eleven (5 kap. 10–12 §§ skolförordningen).

Undervisning i modersmål får anordnas som språkval i grundskolan och specialskolan, som elevens val, inom ramen för skolans val, eller utanför den garanterade undervisningstiden (5 kap. 8 § skolförordningen). Eftersom ämnet modersmål inte ingår i den nationella timplanen varierar undervisningstiden från en huvudman till en annan. I Skolverkets redovisning av regeringsuppdraget att ta fram förslag till stadielindad timplan för grundskolan (U2014/3489/S, U2014/5377/S) anger myndigheten att den vanligaste formen är att modersmålsundervisningen läggs utanför den garanterade undervisningstiden och omfattar 40–60 minuter per vecka.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2018 aviserat en ändring i skolförordningen med innebörden att undervisningstiden i idrott och hälsa i grundskolan utökas, samtidigt som undervisningstiden i elevens val minskas i motsvarande mån.

Detta kan påverka möjligheten att anordna undervisning i modersmål inom elevens val.

Rätten att erbjudas undervisning i modersmål i gymnasieskolan och motsvarande skolformer

Huvudmannen är även skyldig att erbjuda modersmålsundervisning för elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan (15 kap. 19 § och 18 kap. 19 § skollagen). En elev ska erbjudas undervisning i modersmål om minst en vårdnadshavare har ett annat språk än svenska som modersmål, om språket utgör dagligt umgängesspråk för eleven, och om eleven har goda kunskaper i språket. I 4 kap. 15–20 §§ gymnasieförordningen (2010:2039) finns ytterligare bestämmelser om modersmålsundervisning för skolformerna. Av dessa framgår att en huvudman, även inom dessa skolformer, är skyldig att erbjuda elever som är adoptivbarn och har ett annat modersmål än svenska modersmålsundervisning, även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet. Det framgår vidare att rektorn beslutar om en elevs modersmålsundervisning. När det gäller begränsningar i antal år och elevantal finns motsvarande reglering som för de obligatoriska skolformerna. Modersmålsundervisning kan i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan anordnas som individuellt val, utökat program, eller som ersättning för undervisning i andra språk än svenska, svenska som andraspråk och engelska. Det finns i dag tre kurser i ämnet modersmål i gymnasieskolan och två kurser i gymnasiesärskolan. Statens skolverk föreskriver om dessa ämnesplaner.

Undervisning i modersmål är ett relativt lågt utnyttjat erbjudande, men antalet berättigade och deltagande elever ökar

Enligt statistik från Skolverket för läsåret 2015/16 var mer än 250 000 elever i grundskolan berättigade till modersmålsundervisning, en ökning med 25 000 elever sedan läsåret 2014/15. Totalt 56 procent av de berättigade eleverna deltog i modersmålsundervisning under läsåret 2015/16, vilket är samma som läsåret innan. Andelen har varierat mellan 54 och 56 procent de senaste fem åren. Undervisningen är frivillig och elever kan välja

att inte delta. Det framgår inte av statistiken om det relativt låga deltagandet beror på bristande intresse hos eleverna eller på att tillgången till sådan undervisning är för liten. I Skolverkets rapport Med annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet (rapport 321, 2008) anges att en möjlig orsak till att berättigade elever inte deltar i modersmålsundervisning kan vara att skolorna inte erbjuder sådan undervisning. Detta kan bero på att det inte finns tillräckligt många elever med samma modersmål i skolan, att det saknas lärare eller att elever inte deltar i undervisningen för att den ligger utanför ordinarie skoltid. Det har samtidigt skett en kraftig ökning av antalet berättigade och deltagande elever under de senaste 15 åren, som en följd av den förändrade sammansättningen av elevgruppen i grundskolan. Läsåret 2000/01 deltog 6 procent av samtliga elever i grundskolan i modersmålsundervisning. Sedan dess har andelen elever som får modersmålsundervisning ökat till 15 procent.

Andelen elever som deltar i modersmålsundervisning av de berättigade varierar kraftigt mellan kommunerna. I en fjärdedel av kommunerna deltar 60 procent eller fler av de berättigade eleverna i modersmålsundervisningen, samtidigt som motsvarande andel i en fjärdedel av kommunerna är enbart 30 procent. I 17 kommuner finns inga deltagande elever alls, trots att det finns totalt 1 637 elever i dessa kommuner som är berättigade till modersmålsundervisning.

Utredaren ska därför

- ta del av relevant nationell och internationell forskning, samt beakta denna vid såväl analys som vid eventuellt framtagande av förslag på åtgärder,
- kartlägga tillgången till och organisationen av modersmålsundervisning i grundskolan och motsvarande skolformer samt såväl flickors som pojkars deltagande, inklusive i vilken utsträckning de påbörjar och fullföljer studierna, samt analysera vilka faktorer som eventuellt påverkar detta,
- analysera och bedöma om och i så fall hur studier i ämnet modersmål, mer än alternativa insatser, förbättrar elevernas studieresultat, bl.a. elevernas behörighet till gymnasie-skolans nationella program,

- överväga och vid behov föreslå åtgärder för att utveckla modersmålsundervisningen och öka deltagandegraden i densamma,
- analysera och bedöma vilka konsekvenser en minskning av undervisningstiden i elevens val kan få för måluppfyllelsen i ämnet modersmål,
- överväga och vid behov föreslå åtgärder inom ramen för undervisningen i modersmål som syftar till att förbättra elevernas studieresultat, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Uppdraget att utreda studiehandledning på modersmål

I Skolverkets forskningsöversikt Greppa språket! Ämnesdidaktiska perspektiv på flerspråkighet (2012) konstateras att man lär sig bäst på ett språk som man förstår. Så länge de flerspråkiga eleverna inte behärskar undervisningsspråket kommer de att ha sämre förutsättningar än de elever som har sitt modersmål som undervisningsspråk. Forskare rekommenderar därför att flerspråkiga elever ska få möjlighet att i skolarbetet, parallellt med undervisningsspråket, fortsätta att utveckla och använda det språk de kan bäst.

Skolinspektionen genomförde 2010 en kvalitetsgranskning av 21 förskolor och 21 grundskolor i 12 kommuner med inriktning mot huvudmäns, förskolors och skolors insatser för språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska (rapport 2010:16). Resultaten av granskningen visar enligt Skolinspektionen att arbetet med att ge flerspråkiga barn och elever förutsättningar för en optimal språk- och kunskapsutveckling på många håll har stora brister. Skolinspektionen rekommenderar skolorna att utveckla samverkan mellan modersmåls lärare och övriga lärare och se till att de elever i grundskolan som behöver det får studiehandledning på modersmålet.

Enligt 5 kap. 4 § skolförordningen ska en elev få studiehandledning på sitt modersmål om eleven behöver det. En elev som ska erbjudas modersmålsundervisning och som före sin ankomst till Sverige har undervisats på ett annat språk än modersmålet får enligt andra stycket i samma paragraf ges studiehandledning på

det språket i stället för på modersmålet, om det finns särskilda skäl. Enligt skollagen får studiehandledning på en elevs modersmål även erbjudas via fjärrundervisning (5 a kap. 2 § skolförordningen).

I propositionen Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasieskolan och kvaliteten i förskola och fritidshem ska stärkas (prop. 2017/18:194) föreslår regeringen att en nyanländ elev, som har tagits emot inom skolväsendet i högstadiet i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan och vars kunskaper har bedömts enligt 12 c § skollagen, ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövligt. Studiehandledningen ska syfta till att ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Studiehandledningen får enligt förslaget ges på elevens starkaste skolspråk, om det är ett annat än modersmålet.

För gymnasieskola och gymnasiesärskola finns bestämmelser om studiehandledning som motsvarar den nämnda regleringen i 5 kap. 4 § skolförordningen för de obligatoriska skolformerna (9 kap. 9 § gymnasieförordningen).

Elever som inte behärskar det svenska språket tillräckligt för att kunna följa med i undervisningen har således rätt till studiehandledning på modersmålet eller annat språk som eleven tidigare undervisats på. Det kan handla om stöd i form av att översätta lärarens instruktioner och genomgångar till elevens modersmål eller stöd för att förstå läromedlen. Eleverna kan få begrepp och sammanhang förklarade på ett språk de behärskar så att det blir möjligt för dem att utveckla kunskaper i alla ämnen och använda sina tidigare kunskaper. Elever som har goda skolkunskaper sedan tidigare kan på så sätt få möjlighet att upprätthålla och vidareutveckla kunskaperna på modersmålet och samtidigt utveckla sin svenska. Elever som har en lägre kunskapsnivå i ett ämne kan lättare förstå undervisningens innehåll och höja sin kunskapsnivå, samtidigt som de får stöd att utveckla sin svenska. Även för att förstå skolans värdegrund, regler och normsystem kan den flerspråkiga eleven behöva stöd på sitt modersmål (Skolinspektionens rapport 2010:16).

Även Skolverket betonar i stödmaterialet Studiehandledning på modersmålet (rev. 2015) att studiehandledning på modersmålet möjliggör för eleverna att följa med i undervisningen. Med en god tillgång till studiehandledning på modersmålet kan eleven ha möjlighet att gå över till den ordinarie undervisningsgruppen i ett tidigare skede än vad som annars hade varit möjligt.

I Skolinspektionens kvalitetsgranskning Studiehandledning på modersmålet 2017 (dnr 400–2015:3531) har myndigheten granskat hur 14 grundskolor arbetar med studiehandledning på modersmål i årskurs 7–9. Enligt Skolinspektionen menar samtliga elever som myndigheten har mött i granskningen att studiehandledningen ger dem stöd i deras kunskapsutveckling och gör det möjligt att följa klassens ordinarie undervisning och utveckla de kunskaper den syftar till. Många elever uttrycker att det är svårt att förstå vad läraren pratar om vid undervisningstillfället om inte studiehandledaren är där. Studiehandledarens närvaro i klassrummet är således avgörande för många elevers möjligheter att följa undervisningen. Både studiehandledare och elever menar att studiehandledning på modersmålet kan göra det möjligt för eleverna att nå sina mål och få högre betyg. Även skolans personal upplever enligt myndigheten att studiehandledningen ger resultat. Ämneslärare som under en längre tid haft elever som fått tillgång till studiehandledare uppger att det är till stor hjälp när eleverna både kan få ord översatta och begrepp förklarade på sitt modersmål. I granskningen konstateras emellertid också att den studiehandledning på modersmålet som ges till elever i årskurs 7–9 inte för alla elever innebär ett tillräckligt stöd för att de ska kunna nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

Utredaren ska därför

- ta del av relevant nationell och internationell forskning, samt beakta denna vid såväl analys som vid eventuellt framtagande av förslag på åtgärder,
- kartlägga tillgången till, organisationen av samt deltagandet i studiehandledning på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer och analysera vilka faktorer som eventuellt påverkar detta,

- analysera och bedöma om och hur studiehandledning på modersmålet förbättrar elevernas studieresultat, bl.a. elevernas behörighet till gymnasieskolans nationella program,
- överväga och vid behov föreslå åtgärder inom ramen för studiehandledning på modersmål som syftar till att förbättra elevernas studieresultat, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

Om utredaren finner att förslagen även kan vara relevanta för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är utredaren oförhindrad att analysera och lämna förslag även för dessa skolformer.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för elever, såväl flickors som pojkars, rätt till likvärdig tillgång till utbildning. Utredaren ska ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som har lett fram till förslaget särskilt redovisas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Statens skolinspektion, Institutet för språk och folkminnen, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Sveriges Skolledarförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund samt andra berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren ska på lämpligt sätt även beakta förslagen i betänkandet Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasiet (SOU 2017:54) samt andra för frågan relevanta utredningar.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2018.

(Utbildningsdepartementet)