



Tjänsteskrivelse

Datum

2025-03-11

Vår referens

Kristian Berghult
Utredningssekreterare
kristian.berghult@malmo.se

Remiss angående remiss från Utbildningsdepartementet - På språklig grund (SOU 2025:9) GYVF-2025-895

Sammanfattning

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har fått möjlighet att inkomma med synpunkter på remiss från Utbildningsdepartementet – ”På språklig grund” (SOU 2025:9). Regeringen beslutade den 14 december 2023 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över ämnet svenska som andraspråk och modersmålsundervisning. 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. 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.

Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen föreslår att gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden påpekar att utredningen presenterar väl genomtänkta och tydliga förslag. Bakgrunden till förslagen beskrivs utförligt och förvaltningen föreslår att nämnden ställer sig bakom förslagen i stort. Vidare föreslår förvaltningen nämnden att det är viktigt att ett tydligt stödmaterial kring förslagen tas fram nationellt och att resurser tillförs till kompetensutveckling av berörd personal, exempelvis av rektorer, lärare, studie- och yrkesvägledare och administratörer.

Förslag till beslut

1. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden godkänner förvaltningens förslag till yttrande och överlämnar detsamma till kommunstyrelsen.

Beslutsunderlag

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



- Sändlista
- På språklig grund (SOU 2025:9)
- G-Tjänsteskrivelse GVN 2025-03-28 Remiss angående remiss från Utbildningsdepartementet - På språklig grund (SOU 2025:9)
- Förslag till yttrande av Remiss angående remiss från Utbildningsdepartementet - På språklig grund (SOU 2025:9)

Beslutsplanering

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbetsutskott 2025-03-19

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden 2025-03-28

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har fått möjlighet att inkomma med synpunkter på remiss från Utbildningsdepartementet – ”På språklig grund” (SOU 2025:9). I denna tjänsteskrivelse tas i huvudsak upp de frågor som påverkar nämndens verksamheter direkt eller indirekt.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 14 december 2023 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över ämnet svenska som andraspråk och modersmålsundervisning. Utredningens uppdrag har bestått av två delar:

1. 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.
2. 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.

Utredningens förslag föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Utredningens förslag – del 1

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.

För att undvika inläsningseffekter bedömer utredningen att det bör finnas en tidsgräns för hur länge eleven får ges undervisning enligt kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk. Denna tidsgräns bör vara två år. En elev ska dock kunna övergå från grundläggande svenska som andraspråk så fort eleven har nått de kunskaper som grundläggande svenska som andraspråk syftar till att ge. Utredningen menar att tidsgränsen endast bör gälla de obligatoriska skolformerna, inte gymnasieskolans introduktionsprogram eller anpassade gymnasieskolan. Avsteg ska kunna göras om det finns särskilda skäl. För elever som följer kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk inom gymnasieskolans introduktionsprogram ska det inte finnas någon tidsgräns. Utredningen har bedömt att för dessa elever är en tidsgräns inte ändamålsenlig och en sådan harmonierar inte heller med regleringarna avseende introduktionsprogrammen i övrigt. En viktig skillnad mellan de obligatoriska skolformerna och gymnasieskolan är att det inom gymnasieskolan är eleven själv som väljer svenskämne. Det är alltså inte rektorn som beslutar om en elevs undervisning i svenska som andraspråk eller om hur länge en elev kan läsa ämnet. Att införa en tidsgräns för en del av grundskoleämnet svenska som andraspråk, som rektorn blir ansvarig för att hålla, är mot denna bakgrund inte lämpligt.

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.

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. Slutligen är det utredningens bedömning att om grundläggande svenska som andraspråk införs bör det inte längre vara möjligt att kombinera språkintröduktion med sfi. I annat fall bör möjligheten att kombinera språkintröduktion med sfi kvarstå.

I de obligatoriska skolformerna är det rektorn som fattar beslut om undervisning i svenska som andraspråk efter en bedömning av en elevs behov. 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 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.

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.

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. Detta är en justering för att förslaget ska vara kompatibelt med ämnesbetygsreformen.



Utredningen ser 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.

Utredningens förslag – del 2

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.

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 i modersmålsundervisning som helhet tenderar att ha bättre skolresultat och dessutom högre sannolikhet att vara behöriga till gymnasieskolan och uppnå grundläggande högskolebehörighet än de som inte haft modersmålsundervisning.

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. Eftersom negativ inverkan inte har kunnat påvisas lämnar utredningen inte några förslag i denna fråga.



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. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att studiehandledning på modersmålet bör ges i samtliga skolor.

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, enligt utredningen, 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:

- 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.

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.

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.

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.

Förslag till yttrande

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden yttrar sig i huvudsak endast om de frågor som påverkar nämndens verksamheter direkt eller indirekt.

Nämnden menar att utredningen presenterar väl genomtänkta och tydliga förslag. Bakgrunden till förslagen beskrivs utförligt och nämnden ställer sig bakom förslagen i stort.

Rektorer som har ansvar för de elever som utgör målgruppen för grundläggande svenska som andraspråk behöver implementera de nya kursplanerna, säkerställa att adekvat kompetens finns inom organisationen, ge lärarna tid att sätta sig in i de nya kursplanerna samt skapa förutsättningar för kollegialt lärande. Dessutom behöver måluppfyllelsen följas upp som en del i det systematiska kvalitetsarbetet. Rektorn behöver också organisera undervisningen för elever som bedöms ha behov av grundläggande svenska som andraspråk och säkerställa att organisationen är gynnsam för varje enskild elevs språk- och kunskapsutveckling. Vidare bör rektorn skapa förutsättningar för samverkan mellan lärare när det gäller bedömning av elevers kunskapsutveckling. Nämnden lyfter fram att för detta arbete kommer rektor att behöva resurser i form av administrativt och pedagogiskt stöd.

Lärare i svenska som andraspråk i olika skolformer kommer att behöva planera och genomföra undervisningen utifrån en ny kursplan för grundläggande svenska som andraspråk. Undervisande lärare behöver kontinuerligt följa upp elevens andraspråksutveckling och återkommande göra en bedömning av elevens behov av grundläggande svenska som andraspråk. Bedömningen ska enligt utredningens förslag göras med hjälp av ett nationellt kartläggningsmaterial och med denna bedömning som grund ska rektorn fatta beslut om en elevs övergång till kursplanen för svenska som andraspråk. Nämnden lyfter här fram att det är viktigt att relevant stödmaterial tas fram även för annan personal som ska vägleda eleverna rätt inom de icke obligatoriska skolformerna.

Vidare förväntas utredningens kursplaner för grundläggande svenska som andraspråk, om sådana införs, att påverka huvudmännens arbete med att planera och organisera nyanländas utbildning inom gymnasieskolans introduktionsprogram. Rektorn behöver också säkerställa att undervisningen av nyanlända elever organiseras på ett sätt som är gynnsam för varje enskild elevs språk- och kunskapsutveckling. Nämnden lyfter fram att rektor och annan relevant personal behöver stöd och kompetensutveckling i detta arbete.



För elever som följer kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk inom gymnasieskolans introduktionsprogram ska det inte finnas någon tidsgräns, till skillnad från i de obligatoriska skolformerna. Utredningen har bedömt att för dessa elever är en tidsgräns inte ändamålsenlig och en sådan harmonierar inte heller med regleringarna avseende introduktionsprogrammen i övrigt. Nämnden betonar vikten av att en elev inte följer kursplanen för grundläggande svenska som andraspråk längre än nödvändigt. Så snart eleven uppnått de kunskaper som denna kursplan syftar till att ge bör eleven i stället följa kursplanen för svenska som andraspråk, så att eleven snabbare kommer vidare i sin språkliga utveckling och kan gå vidare i utbildningssystemet.

Utredningen har övervägt att betyg ska sättas i grundläggande svenska som andraspråk med utgångspunkt i betygskriterier som utformats särskilt för grundläggande svenska som andraspråk. Utredningen bedömer dock att betyg i grundläggande svenska som andraspråk inte skulle vara ändamålsenligt för målgruppen, eftersom betyg ger begränsad information om elevens andraspråksutveckling och därmed inte tjänar något tydligt syfte. Dessutom kan ett sådant betyg inte ge behörighet eller användas för urval till ett nationellt program i gymnasieskolan. Utredningen menar dock att elever inte sällan efterfrågar den tydliga bekräftelse på uppnådda kunskaper som ett godkänt betyg innebär. Utredningen argumenterar vidare att sådan bekräftelse är angelägen men den bör kunna ges på annat sätt. Nämnden delar denna åsikt, och menar att ett tydligt stödmaterial kring detta måste utarbetas nationellt.

Inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå finns ämnena svenska som andraspråk dels som hela nationella kurser, dels som fyra nationella delkurser. Det är rektorn som beslutar om de nationella delkurserna ska användas. Inom kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning på grundläggande nivå finns svenska som andraspråk som nationella kurser. Rektorn har möjlighet att fatta beslut om att inrätta delkurser. 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. Vidare föreslår utredningen ändringar i förordningen om vuxenutbildning så att det framgår att endast ett av ämnena svenska och svenska som andraspråk kan ingå. En viktig skillnad mellan de obligatoriska skolformerna och gymnasieskolan är att det inom gymnasieskolan är eleven själv som väljer svenskämne. Det är alltså inte rektorn som beslutar om en elevs undervisning i svenska som andraspråk eller om hur länge en elev kan läsa ämnet. Nämnden lyfter fram att detta kommer att kräva ökade vägledningsresurser.

Utredningens förslag om tydliggörande av hur betyg i svenska och svenska som andraspråk kan ingå i en elevs examen eller studiebevis, eller gymnasiebevis avseende anpassad gymnasieskola, kommer att påverka huvudmännens administrativa rutiner. Huvudmännen behöver säkerställa att de dokument som utfärdas efter slutförd



utbildning uppfyller kraven i bestämmelserna. Nämnden lyfter fram att för detta arbete kommer det att behövas resurser för kompetensutveckling av bland annat administratörer och studie- och yrkesvägledare.

Utredningens beskrivning och förslag kring modersmålsundervisningen har nämnden inga invändningar mot, utan den ställer sig bakom dessa.

Ansvariga

Elena Zukauskaite Avdelningschef

Anneli Schwartz Förvaltningschef