

Bilaga 4

Bred översyn av svenskämnen Konsekvensutredning

Innehåll

1	Bakgrund.....	2
2	Disposition.....	3
3	Bestämmelser för behovsbedömning och vilka elever som ska läsa svenska som andraspråk.....	3
3.1	Beskrivning av problemet och vad Skolverket vill uppnå.....	3
3.2	Konsekvenser för elevers rättigheter	4
3.3	Konsekvenser för lärare, lärarförsörjningen och lärarnas kompetenskrav.....	5
3.4	Konsekvenser för huvudmäns och skolors organisatoriska förutsättningar.....	6
3.5	Konsekvenser för myndigheter	6
3.6	Alternativa lösningar för förslagen.....	6 7
4	Grundläggande svenska som andraspråk	8
4.1	Beskrivning av problemet och vad Skolverket vill uppnå.....	8
4.2	Konsekvenser för elevers rättigheter	11
4.3	Konsekvenser för lärare, lärarförsörjningen och lärarnas kompetenskrav.....	12
4.4	Konsekvenser för huvudmäns och skolors organisatoriska förutsättningar.....	13
4.5	Konsekvenser för myndigheter	13
4.6	Alternativa lösningar för förslaget.....	14
5	Förändringar avseende lärarutbildningarna och andra professionsutbildningar	14
5.1	Beskrivning av problemet och vad Skolverket vill uppnå.....	15
5.2	Konsekvenser för elevers rättigheter	15
5.3	Konsekvenser för lärare, lärarförsörjningen och lärarnas kompetenskrav.....	15 16
5.4	Konsekvenser för huvudmäns och skolors organisatoriska förutsättningar.....	16
5.5	Konsekvenser för myndigheterna och lärosätena.....	16
5.6	Alternativa lösningar för förslaget.....	16
6	Kraven för att få behörighet att undervisa i svenskämnen.....	16
6.1	Beskrivning av problemet och vad Skolverket vill uppnå.....	17
6.2	Konsekvenser för elevers rättigheter	17
6.3	Konsekvenser för lärare, lärarförsörjningen och lärarnas kompetenskrav.....	17 18
6.4	Konsekvenser för huvudmäns och skolors organisatoriska förutsättningar.....	18
6.5	Konsekvenser för myndigheter	18
6.6	Alternativa lösningar för förslaget.....	18
7	Förändringar avseende fortbildning och kompetensutveckling.....	18
7.1	Konsekvenser för elevers rättigheter	19 20
7.2	Konsekvenser för lärare, lärarförsörjningen och lärarnas kompetenskrav.....	20
7.3	Konsekvenser för huvudmäns och skolors organisatoriska förutsättningar.....	20
7.4	Konsekvenser för myndigheter	20
7.5	Alternativa lösningar för förslaget.....	20
8	Övriga konsekvenser	20
8.1	Europeiska unionen och Barnkonventionen.....	20
8.2	Tidpunkten för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser... 20	20 21
8.3	Konsekvenser för kommuner och regioner.....	21
8.4	Konsekvenser för företag.....	21

1 Bakgrund

Enligt regeringsuppdraget om en bred översyn av svenskämnen (U2020-05524) ska Skolverket göra en konsekvensutredning av lämnade förslag enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I konsekvensutredningen ska enligt uppdraget konsekvenserna för barnets rättigheter redovisas. Där anges också att förslagen

ska vara anpassade till varje skolforms särskilda förutsättningar och att deras konsekvenser för samtliga skolformer ska analyseras. Skolverket ska vidare bedöma hur elevernas måluppfyllelse, huvudmännens organisatoriska förutsättningar, lärarförsköningen och lärarnas kompetenskrav påverkas av förslagen.

2 Disposition

Konsekvensutredningen berör de förslag på förändringar som återfinns i regeringsredovisningen. Varje kapitel nedan inleds med en sammanfattande punktlista över vilka förslag som berörs.

Kapitel 3 *Bestämmelser för behovsbedömning och vilka elever som ska läsa svenska som andraspråk*, berör förslag i regeringsrapportens kapitel 9 och 11.

Kapitel 4 *Grundläggande svenska som andraspråk*, berör förslag i regeringsrapporten kapitel 10 och 11.

Kapitel 5 *Förändringar avseende lärarutbildningarna*, berör förslag i regeringsrapportens kapitel 13.

Kapitel 6 *Kraven för att få behörighet att undervisa i svenskämnen*, berör förslag i regeringsrapportens kapitel 14.

Kapitel 7 *Förändringar avseende fortbildning och kompetensutveckling*, berör förslag i regeringsrapportens kapitel 15.

Kapitel 8 berör *Övriga konsekvenser*.

3 Bestämmelser för behovsbedömning och vilka elever som ska läsa svenska som andraspråk

Förslag till förändringar i regleringar:

- tydliggörande att andraspråksutveckling ska vara underlag för rektorns beslut om behov av svenska som andraspråk för elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

3.1 Beskrivning av problemet och vad Skolverket vill uppnå

Översynen visar att för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan är reglerna kring vilka elever som ska läsa svenska som andraspråk inte tillräckligt tydliga. Det kan leda till att elever som har behov av undervisning i svenska som andraspråk inte får tillgång till ämnet. Det beror på att bedömningen av om sådan undervisning behövs görs på oklara grunder eller av organisatoriska skäl mer än utifrån behovet av denna särskilda form av undervisning. Otydligheten i regleringen kan också medföra att elever med utländsk bakgrund placeras i svenska som andraspråk utan att en bedömning av deras språkliga nivå och behov av andraspråksdidaktik görs. Det kan i sin tur innebära att elever i värsta fall utsätts för diskriminering, om det antas att de inte kan ha svenska som modersmål enbart på grund av en koppling till ett annat land eller en annan kultur.

Syftet med ändringen är att tydliggöra att avsikten med ämnet svenska som andraspråk är att tillhandahålla den särskilda didaktik som avser inläring av ett andraspråk för de elever som har behov av denna didaktik. Den nuvarande bestämmelsen definierar ämnets målgrupper i tre punkter. Det är dock oklart vilka elever som ryms inom de olika

punkterna. Det kan exempelvis gälla hur bedömningen av modersmål görs och vilka språk som ska anses vara första- respektive andraspråk för en elev. Det kan också gälla vad som avses med invandrarelev eller under vilka omständigheter elever med svenska som modersmål ska omfattas. I flera situationer finns det inte en enkel definition av den exakta gränsdragningen mellan ett första- och ett andraspråk, exempelvis när barn parallellt lär sig två språk eller när de hunnit påbörja sin språkutveckling i ett visst språk, men sedan under många år enbart eller övervägande talat ett annat språk.

När det gäller målgruppen för svenska som andraspråk bedöms dock elevens behov av undervisning med andraspråksdidaktik vara avgörande. Ett sådant behov kan finnas hos elever med olika bakgrund. En gemensam nämnare är generellt att svenskan, i egenskap av andraspråk, är under utveckling på ett annat sätt och ofta (men inte alltid) på en annan nivå än svenskan hos elever som har svenska som förstaspråk. Det kan också finnas tvåspråkiga elever där det inte finns någon större skillnad mellan elevens utveckling av svenskan och av det andra språket, utan eleven har nått långt i sin språkutveckling i båda språken. Då kan bedömningen vara att eleven saknar behov av andraspråksdidaktik när det gäller svenska. Det kan också finnas elever vars andraspråk är starkare än förstaspråket. Detta behöver dock inte utesluta att de kan vara i behov av andraspråksdidaktik.

Bedömningen är därmed att det är elevens behov av andraspråksdidaktik som bör betonas i författningstexten, snarare än att försöka göra en urskillning av målgruppen utifrån elevernas bakgrund. I praktiken kommer förslaget att omfatta samma målgrupper som den nuvarande bestämmelsen, det vill säga huvudsakligen elever som har påbörjat inläringen av svenskan vid en senare tidpunkt än inläringen av ett annat språk samt i viss utsträckning även andra elever som kan jämföras med den förstnämnda gruppen, utifrån behovet av andraspråksdidaktik. Syftet med ändringen är dock att minska risken för att elever som behöver svenska som andraspråk inte ska få tillgång till det, och risken för att elever som saknar ett sådant behov felaktigt ska antas tillhöra målgruppen. Ännu ett syfte med förslaget är att öka likvärdigheten för eleverna. Idag gör skolor skiftande tolkningar av regelverket, vilket innebär att elever på olika skolor kan få olika möjligheter. Tendensen är att svagpresterande pojkar oftare ges undervisning i svenska som andraspråk än andra elever. Med den nuvarande regleringen kan det vara svårt att avgöra om undervisningen i ämnet beror på deras behov inom just svenska som andraspråk eller om den har andra orsaker.

3.2 Konsekvenser för elevers rättigheter

Många elever kommer att beröras av de reviderade reglerna. Exakt hur många elever det kommer att röra sig om är avhängigt av antalet elever i målgruppen på grundskolenivå vid införandet. Detta antal är i sin tur bland annat beroende av hur stor migrationen kommer att bli till Sverige under de närmaste åren. Baserat på dagens läge är antalet elever som kommer att beröras vara betydande. Läsåret 2020/21 deltar drygt 143 000 av eleverna i grundskolan i svenska som andraspråk, vilket motsvarar drygt 13 procent av samtliga elever. Det är vanligare att pojkar deltar i svenska som andraspråk. Av de 143 000 eleverna som deltar i svenska som andraspråk är 53 procent pojkar och 47 procent flickor.¹

Förslaget innebär inte någon förändring av att svenska och svenska som andraspråk är likvärdiga ämnen, vilket innebär att betyg från respektive ämne fortsatt ger samma behörighet till gymnasieskolan. Syftet med förslagen är att öka möjligheterna för elever att få tillgång till andraspråksundervisning utifrån elevernas språkliga nivå. Enligt gällande rätt förutsätts rektorn fatta beslut om undervisning i svenska som andraspråk som bygger på sakliga skäl och inte innebär diskriminering av elever. Svenska som andraspråk ska endast

¹ Skolverket (2021). Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2020/21.

bli aktuellt ”om det behövs”. Det finns dock en otydlighet i innebörden av behovsbedömningen, vilket kan leda till att beslut fattas på oklara grunder och att exempelvis organisatoriska frågor får för stort utrymme i bedömningen. En reglering som tydligare fokuserar på att eleven ska befinna sig i andraspråksutveckling, i stället på det oföränderliga faktum att eleven har svenska som andraspråk, bedöms kunna minska risken för urval av elever på otillåtna grunder. Förslaget bedöms leda till att eleverna på ett bättre sätt än idag kommer att förstå skälen till att de ska läsa svenska som andraspråk på grundskolenivå. Förutsättningarna för att eleverna ska få samma möjligheter till andraspråksutveckling oavsett vilken skola de går på ökar. Sammantaget innebär detta att elevers rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet stärks.

Förslagen förväntas få positiva konsekvenser för jämställdheten. Idag kan det konstateras att det är fler pojkar än flickor som läser svenska som andraspråk. En otydlig reglering av vad som ska ligga till grund för behovsbedömningen kan medföra att det blir svårare att avgöra om skillnaden beror på att behovet av andraspråksdidaktik är större hos pojkar än hos flickor, eller om andra skäl kan ha bidragit till detta. För att i högre grad kunna säkerställa dels att båda könen vid behov får tillgång till den andraspråksdidaktik de kan ha rätt till, dels att ett urval till svenskämnen inte görs på diskriminerande grunder, bedöms det gynna jämställdheten mellan könen att tydliggöra att beslut om undervisning i svenska som andraspråk ska gälla elever som befinner sig i andraspråksutveckling.

Förslaget förväntas också få positiva konsekvenser för elever med vissa funktionsnedsättningar. När det gäller den gruppen kan det vara särskilt svårt att bedöma behovet av andraspråksdidaktik. Det kan exempelvis gälla elever med en funktionsnedsättning som är kopplad till inlärning eller tal. Bedömningen kan ytterligare försvåras om det gäller en nyanländ elev, där tidigare utredningar saknas. Även för denna grupp elever bedöms det vara viktigt att understryka att ett beslut om svenska som andraspråk ska grundas på ett behov av andraspråksdidaktik som följer av att eleven befinner sig i andraspråksutveckling. En behovsbedömning behöver därmed väga in om detta är fallet eller om eleven i stället behöver andra insatser.

För elever som tillhör nationella minoriteter bedöms inte förslaget innebära någon särskild förändring jämfört med idag. Den nuvarande regleringen omfattar alla elever med annat modersmål än svenska oavsett bakgrund, vilket då även skulle kunna gälla en elev som tillhör en nationell minoritet och som inte har svenska som modersmål. Elever som är födda i Sverige och tillhör en nationell minoritet läser dock inte svenska som andraspråk i någon större utsträckning. Det har heller inte kommit några signaler om behov av ökat deltagande i ämnet för denna grupp. Mot bakgrund av detta bedöms förslaget inte innebära några särskilda konsekvenser för elever som tillhör nationella minoriteter.

3.3 Konsekvenser för lärare, lärarförsörjningen och lärarnas kompetenskrav

Enligt förslaget ska rektor fatta besluten om vilka elever som ska läsa svenska som andraspråk och ha ansvar för att behovsprövningen sker i enlighet med det förtydligade regelverket. Alla rektorer inom grundskolan och motsvarande skolformer² kommer att behöva ha en beredskap att implementera reglerna. Inom grundskolan och motsvarande skolformer finns det läsåret 2020/21 cirka 5 400 skolenheter.³

² Grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

³ Samtliga skolformer och fritidshem – Barn/elever – Riksnivå Tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2020/21.

De lärare och eventuell övrig personal som arbetar med att bereda besluten om att elever ska läsa svenska som andraspråk kommer också att beröras av förslagen. Sannolikt gäller detta i första hand lärare som idag arbetar som lärare i svenska som andraspråk. I grundskolan uppgick antalet lärare i svenska som andraspråk till omkring 9 900 läsåret 2020/21. I grundsärskolan handlar det om cirka 180 lärare. De lärare och övrig personal som kommer att arbeta med att bereda rektorernas beslut om inplacering i svenska som andraspråk behöver sätta sig in i det nya regelverket kring vilka elever som ska läsa svenska som andraspråk samt de stödmaterial som stödjer behovsbedömningen. Beroende på hur skolorna redan arbetar med behovsbedömningen av svenska som andraspråk antas detta leda till mer eller mindre förändrade arbetssätt för personalen jämfört med idag. Detta får dock betraktas som en naturlig del av skolornas utvecklingsarbete. Förslaget syftar till att tydliggöra att endast elever som har behov av svenska som andraspråk på grund av att de befinner sig i andraspråksutveckling ska ges sådan undervisning. En positiv konsekvens för lärarna bedöms vara att färre elever med andra behov än andraspråksdidaktik placeras i ämnet.

3.4 Konsekvenser för huvudmäns och skolors organisatoriska förutsättningar

Huvudmän och rektorer inom grundskolan och motsvarande skolformer kommer att behöva ha en beredskap att implementera de nya bestämmelserna för behovsbedömning av vilka elever som har rätt att läsa svenska som andraspråk. Inom grundskolan och motsvarande skolformer fanns det läsåret 2020/21 cirka 1 100 huvudmän.

Huvudmännen behöver säkerställa att skolorna genomför behovsbedömningen utifrån elevens språkutveckling och har kapacitet att tillämpa de förtydligade reglerna. Ett större fokus på andraspråksutveckling kan kräva en mer ingående bedömning av var en elev befinner sig språkligt. Huvudmännen ska se till att skolorna organiserar verksamheten så att behovsbedömning enligt de nya reglerna kommer till stånd.

Huvudmän behöver vidare se till att rektorer, berörda lärare och övrig personal har insikt i innehållet i den nya delen av svenska som andraspråk, dvs. grundläggande svenska som andraspråk, och hur behovsbedömningen ska fungera. Detta kräver att huvudmännen och rektorerna avsätter tid för personalen att läsa in sig på och anpassa sitt arbete utifrån de nya reglerna för behovsbedömning. Skolverkets bedömning är att detta är en naturlig del av skolornas utvecklingsarbete och kan rymmas inom den ordinarie konferens- och studiedagstiden. Skolverket kommer att tillhandahålla webbaserat stödmaterial för implementeringsarbetet.

3.5 Konsekvenser för Skolverket

Skolverket får flera nya uppgifter som följd av förslaget. Skolverket behöver utveckla ett stödmaterial som konkretiserar hur behovsbedömningen ska gå till. Myndigheten behöver också genomföra implementeringsinsatser för att sprida information om de nya reglerna för vilka som har rätt till andraspråksundervisning och hur behovsbedömningen ska fungera. Förslagen om uppföljningar och utvärderingar kommer att beröra Skolverket men även andra myndigheter.

3.6 Alternativa lösningar för förslagen

En möjlighet hade varit att bibehålla nuvarande regler och i stället försöka stimulera kvalitet och likvärdighet i skolors beslut om placering i svenska som andraspråk genom stöd- och informationsmaterial. Skolverket har övervägt detta alternativ. Erfarenheten är dock att den information (på bland annat Skolverkets webbsida) som finns kring urval till svenska som andraspråk hittills inte har varit tillräcklig för att stävja de problem med bristande kvalitet

och likvärdighet i besluten för urval i ämnet som finns idag. En annan möjlighet hade varit att öka omfattningen av riktade insatser mot huvudmän. Skolverket har övervägt detta men funnit att sådana insatser inte når alla huvudmän, vilket innebär att stödet inte blir likvärdigt då det inte når ut tillräckligt brett. Problemen har funnits under lång tid och drabbar enskilda elever. Myndigheten bedömer därför att bestämmelserna om vilka elever som har rätt till andraspråksundervisning eller som tvärtom inte tillhör målgruppen behöver ändras i syfte att öka kvaliteten och likvärdigheten i dessa beslut på grundskolenivå.

Skolverket har övervägt att föreslå motsvarande bestämmelser för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Enligt gällande rätt får dock elever med annat modersmål än svenska själva välja om de vill läsa svenska eller svenska som andraspråk i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, till skillnad från i de obligatoriska skolformerna där det är rektorns beslut. Idag får därmed alla elever med ett annat modersmål än svenska möjlighet att välja svenska som andraspråk. En ändring av målgruppen till elever som befinner sig i andraspråksutveckling skulle innebära en minskning av dagens målgrupp, på så vis att elever som inte längre befinner sig i andraspråksutveckling inte skulle omfattas. Det finns inte underlag som visar på att dagens reglering av svenska som andraspråk på gymnasienivå skulle vara problematisk. Därför är bedömningen att det saknas skäl att ändra målgruppen för ämnet i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Det har i översynen framkommit att det hos lärare ibland kan finnas en uppfattning om att elever inte fattar välgrundade beslut i valet mellan svenskämnen, och att det därför borde införas en obligatorisk behovsbedömning eller att svenska som andraspråk borde vara obligatoriskt för elever som anses ha behov av ämnet. Myndigheten bedömer att regler kring obligatorisk behovsbedömning inte bör införas i de frivilliga skolformerna utan föreslår i stället informationsinsatser. Idag finns en rätt för elever med annat modersmål att välja svenskämne. För att föreslå inskränkningar av denna rätt bör det finnas tillräckligt underlag som visar att det är en nödvändig åtgärd, och att de problem som ska åtgärdas inte går att lösa på ett mindre ingripande sätt. Det är också viktigt att försäkra sig om att en reglering inte skulle riskera att innebära diskriminering av elever. För att elever ska få möjlighet att fatta välgrundade beslut vad gäller val av svenskämne är det dock viktigt att de får tillgång till information om skillnaderna mellan ämnena och de fördelar som en andraspråksdidaktik kan medföra. Myndigheten föreslår därför särskilda informationsinsatser och stöd för bedömning av andraspråksutveckling och för organisation av undervisning.

För behörighet till de nationella programmen i gymnasieskolan krävs godkänt betyg från grundskolan i svenska eller svenska som andraspråk, som är likvärdiga ämnen. En reglering som innebär att svenska som andraspråk skulle vara obligatoriskt att läsa i gymnasieskolan för vissa elever, trots att de uppnått samma eller likvärdigt betyg som andra elever i något av svenskämnen, skulle sannolikt innebära diskriminering. Frågan är hur skolan, bland alla elever med godkänt betyg, skulle välja ut de elever som var aktuella för en obligatorisk behovsbedömning, utan att ett sådant urval blev godtyckligt. En sådan bedömning skulle dessutom behöva grundas på tydliga kriterier för vad som avgör att eleven fräntas sin rätt att fritt välja svenskämne. Dessa kriterier skulle sannolikt behöva grunda sig på elevens kunskaper.

I gymnasiesärskolan saknas behörighetskrav och elevgruppen behöver därmed inte visa att de uppnått en viss nivå för att bli antagna. Enligt gällande rätt har även gymnasiesärskolans elever möjlighet att välja mellan svenska och svenska som andraspråk. För att föreslå en reglering om obligatorisk behovsbedömning och obligatorisk svenska som andraspråk för vissa elever behövs dock även i denna fråga ett underlag som visar att de nuvarande rättigheterna behöver inskränkas för att uppnå ett mål som inte kan uppnås med mindre ingripande åtgärder, som exempelvis frivilliga insatser. Gymnasiesärskolans målgrupp har

skiftande behov och förutsättningar och det är viktigt att det finns möjlighet till flexibla lösningar för dessa elever. Det bedöms inte finnas tillräckligt underlag för att föreslå obligatoriska behovsbedömningar och placering i svenska som andraspråk.

4 Grundläggande svenska som andraspråk

Förslag till förändringar i regleringar:

- Uppdrag till Skolverket att lämna förslag på hur ämnet svenska som andraspråk för grundskolan och motsvarande skolformer även kan omfatta en del som avser grundläggande svenska som andraspråk som riktar sig till elever som är nybörjare i svenska språket. Denna del ska också kunna användas inom introduktionsprogram i gymnasieskolan.
- En tidsgräns på två år ska gälla för en elev som undervisas i grundläggande svenska som andraspråk i grundskolan som en del av ämnet svenska som andraspråk.
- Betyg i ämnet svenska som andraspråk ska inte sättas för den elev som följer den grundläggande delen av svenska som andraspråk och dessa elever ska även undantas från nationella prov i svenska och svenska som andraspråk.
- Motsvarande ändringar som gäller betyg och nationella prov ska i tillämpliga delar göras för grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Samma regleringar för grundläggande svenska som andraspråk som en del av ämnet svenska som andraspråk som gäller för de obligatoriska skolformerna ska gälla för introduktionsprogrammen.
- Utredda möjligheten att säkerställa tillgång till den grundläggande delen av svenska som andraspråk för elever i grundsärskolan.

Skolverket avser att inom ramen för Skolverkets systematiska styrdokumentsutveckling

- fortsatt utreda hur styrdokumentet i svenska bäst kan möta behoven hos nyanlända elever som är döva och hörselskadade samt hos elever med grav språkstörning.
- se över svenska för invandrare (sfi), svenska och svenska som andraspråk inom övrig kommunal vuxenutbildning för att tydliggöra progression mellan skolformerna och kurserna.

4.1 Beskrivning av problemet och vad Skolverket vill uppnå

Nuvarande kursplaner i svenska och svenska som andraspråk i grundskolan och motsvarande skolformer som också används inom introduktionsprogram i gymnasieskolan är inte anpassade för elever som är nybörjare i svenska språket. Lärare för denna målgrupp i dessa skolformer har därmed inte ett anpassat kursplaneinnehåll att utgå ifrån i sitt arbete. I dagsläget går det inte att bedriva en undervisning som *både* utgår från styrdokumentet *och* som är anpassad till elevgruppens förutsättningar och behov. Skolor och lärare hanterar detta på delvis olika sätt vilket gör att svenskundervisningen för nybörjare ser olika ut i olika skolor. När kunskaper hos de elever som är nybörjare i svenska språket följs upp sker det i förhållande till nuvarande kunskapskrav i svenska som andraspråk, en nivå som de flesta elever som är nybörjare i svenska språket inte har förutsättningar att nå. Även om eleverna utvecklats mycket når de i många fall sällan ett godkänt betyg. Detta gör att det blir svårt för elever, vårdnadshavare och lärare att se progressionen i elevernas lärande.

Förslaget om grundläggande svenska som andraspråk innebär att Skolverket ges i uppdrag att ge förslag på hur delar som är anpassade för elever som är nybörjare i svenska kan ingå som en del i ämnet svenska som andraspråk. Myndigheten bör också bedöma om detta bör göras som en del av nuvarande kursplan eller genom att det skapas ytterligare en kursplan

inom ämnet svenska som andraspråk. Förslaget behöver omfatta innehållet i kursplanen men också strukturen och uppbyggnaden av grundläggande svenska som andraspråk som en del av ämnet svenska som andraspråk. Skolverket ska samtidigt se över tillhörande kunskapskrav (betygskriterier och kriterier för bedömning av kunskaper). Delen av kursplanen som gäller grundläggande svenska som andraspråk behöver fungera lika bra för elever i olika åldrar och med en viss variation i kunskaper i svenska. Uppbyggnaden av grundläggande svenska som andraspråk som en del av ämnet svenska som andraspråk behöver göra det möjligt att på ett tydligt sätt kunna följa elevens progression. Det behöver också finnas någon form av bedömningsgrund för när eleven ska anses ha slutfört denna del av kursplanen och kunna övergå till den nuvarande delen av kursplanen.

Grundläggande svenska som andraspråk ska generellt vara möjligt att klara av under två år. Vissa elever kommer att klara det på kortare tid, medan vissa inte kommer ha tillägnat sig de kunskaper som avses under denna tid. Enligt förslaget ska eleven övergå till svenska som andraspråk efter två år,⁴ oavsett om kunskaperna för grundläggande svenska som andraspråk har uppnåtts.

Dagens reglering innebär att rektorn beslutar om vilka elever som ska ges undervisning i ämnet svenska som andraspråk. För att säkerställa tydligheten i lagstiftningen föreslås att det uttryckligen framgår att rektorn även beslutar om undervisning i delen av svenska som andraspråk som omfattar grundläggande svenska som andraspråk. Det handlar om beslut om att en elev ska läsa grundläggande svenska som andraspråk samt om när en elev ska övergå från delen grundläggande svenska som andraspråk till svenska som andraspråk. Syftet med att det ska vara rektorn som avgör när en elev lämpligen övergår är att ge möjlighet att ta hänsyn till vad som bedöms vara bäst för den enskilda eleven, till skillnad från en reglering som enbart utgår från resultatet på ett prov eller en bedömning av elevens kunskapsnivå. Huvudregeln ska vara att eleven övergår till svenska som andraspråk när eleven tillgodogjort sig de kunskaper som den del som utgör grundläggande svenska som andraspråk syftar till att ge. Det bedöms dock kunna vara till elevens fördel att det finns ett visst utrymme för andra hänsynstaganden, till exempel individuella förutsättningar vid beslut om övergång.⁵ Förslaget syftar till att ge eleven de bästa förutsättningarna för att komma vidare i sin utveckling av det svenska språket och inte hindras från att lämna den grundläggande delen av svenska som andraspråk. Det är dock en avvägning mellan att ge elever tillräckligt med tid och att stödja en snabb utveckling.

En tidsgräns på två år ska gälla för undervisning i delen som utgör grundläggande svenska som andraspråk. Eftersom förslaget också innebär att betyg inte kommer att sättas i den grundläggande delen av svenska som andraspråk är det ur ett elevperspektiv viktigt att se till att alla elever, oavsett kunskapsnivå, inom en rimlig tid övergår till svenska eller svenska som andraspråk. Efter två år ska eleven övergå till svenska som andraspråk,⁶ oavsett om kunskaperna för den grundläggande delen av svenska som andraspråk har uppnåtts. För dessa elever kan det i stället bli aktuellt med särskilt stöd, där undervisning utifrån delen som utgör grundläggande svenska som andraspråk kan fungera som ett komplement till undervisningen i svenska som andraspråk. Det kan också bli fråga om det speciella stöd som gäller för nyanlända elevers kunskaper i svenska såsom prioriterad timplan enligt skolförordningen⁷ eller anpassad timplan enligt skollagen.⁸

Grundläggande svenska som andraspråk föreslås främst vara avsedd för nyanlända elever, som är helt eller nästan nybörjare i språket. Avsikten är att det enbart ska vara aktuellt för

⁴ Det ska även vara möjligt att övergå till svenska, även om det kommer att vara sällsynt.

⁵ 1 kap. 10 § skollagen (2010:800).

⁶ Det ska även vara möjligt att övergå till svenska, även om det kommer att vara sällsynt.

⁷ 9 kap. 4 § skolförordningen (2011:185).

⁸ 3 kap. 12 § skollagen (2010:800).

de elever som har behov av sådan undervisning, och därmed inte för de elever som redan behärskar svenska i tillräcklig utsträckning. Möjligheten att läsa den delen av svenska som andraspråk som utgör grundläggande svenska som andraspråk kommer att förutsätta någon form av bedömning av den nyanlända elevens kunskaper i svenska, vilket i praktiken oftast kan antas bli den bedömning av den nyanlända elevens kunskaper som ska göras enligt skollagen. För elever som inte alls kommit i kontakt med svenska språket kan det dock på ett tidigare stadium stå klart att eleven tillhör målgruppen för grundläggande svenska som andraspråk. En elev som tillhör målgruppen för svenska som andraspråk, och vars kunskaper får bedömas, kan behöva få möjlighet att läsa grundläggande svenska som andraspråk, på samma sätt som att eleven kan få möjlighet till andra insatser som är avsedda för nyanlända elever. Förslaget omfattar således endast de elever som enligt gällande bestämmelser har rätt till insatser för nyanlända elever.

När eleven följer undervisningen i den grundläggande delen av svenska som andraspråk ska betyg inte ges. Skälet är att denna del av ämnet svenska som andraspråk endast ska kunna läsas av elever som enligt en kunskapsbedömning i svenska befinner sig relativt långt ifrån ett godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk. Bedömningen är att betyg inte behövs för att klargöra för eleven och elevens vårdnadshavare var eleven befinner sig kunskapsmässigt, eftersom den grundläggande delen av svenska som andraspråk enbart är till för elever som inte bedöms kunna uppnå ett godkänt betyg i svenska som andraspråk. Ett icke godkänt betyg skulle i stället riskera att få en negativ inverkan på elevens motivation. Elever som bedöms ha tillgodogjort sig de kunskaper som grundläggande svenska som andraspråk syftar att ge, ska dock direkt kunna övergå till svenska som andraspråk för att så snart som möjligt kunna få betyg i ämnet. Ytterligare föreskrifter om exempelvis betygsdokumentens utformning kan komma att behövas.

Elever som läser den grundläggande delen av svenska som andraspråk ska inte delta i nationella prov i svenska som andraspråk. Skälet är att det inte bedöms fylla någon funktion för elever i grundläggande svenska som andraspråk att delta i ett nationellt prov, när det redan kan anses stå klart att elever som läser grundläggande svenska som andraspråk inte kan nå kunskapskraven i svenska som andraspråk. Nationella prov syftar också till att ge underlag för betygssättning och enligt förslaget ska betyg inte sättas för en elev i grundläggande svenska som andraspråk. På samma sätt bör det övervägas om de elever som följer den grundläggande delen av svenska som andraspråk inte heller ska genomföra obligatoriska bedömningsstöd i de tidigare årskurserna. Det skulle dock kunna vara till fördel för elevgruppen att genomföra de obligatoriska bedömningsstöden.

Vidare avser Skolverket att inom ramen för den systematiska styrdokumentsutvecklingen utreda hur styrdokumentet i svenska bäst kan möta behoven hos nyanlända elever som är döva och hörselskadade samt hos elever med grav språkstörning i specialskolan och motsvarande utbildning på gymnasial nivå.

Dessutom kommer myndigheten att inom ramen för den systematiska styrdokumentsutvecklingen att omhänderta de frågeställningar om vuxenutbildningen som den breda översynen har behandlat, däribland övergångar, progression och målgruppsanpassningar. Detta är under förutsättning att myndigheten ges i uppdrag att genomföra de föreslagna åtgärderna.

Genom att införa en grundläggande del i ämnet svenska som andraspråk i grundskolan och motsvarande skolformer och som kan användas på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan stärks förutsättningar för nybörjare i svenska att få en likvärdig undervisning av god kvalitet i hela landet. Med grundläggande svenska som andraspråk definieras tydligt vad elever som är nybörjare i svenska ska lära sig och hur progressionen ska se ut inför att eleven senare ska övergå till svenska som andraspråk eller svenska. Detta

ger lärarna tydliga riktlinjer om vad som är centralt innehåll och vilka kunskapskrav⁹ som ska användas för bedömningen.

Skolverket bedömer slutligen att det behöver utredas hur gymnasiesärskolans elever på bästa sätt säkerställs tillgång till en grundläggande del i svenska som andraspråk eller motsvarande.

4.2 Konsekvenser för elevers rättigheter

En stor del av de nyanlända eleverna som idag läser svenska som andraspråk i berörda skolformer skulle sannolikt enligt förslaget läsa den del som avser grundläggande svenska som andraspråk. Enligt statistik för läsåret 2020/21 fanns omkring 53 500 nyinvandrade elever¹⁰ i grundskolan, varav 38 400 läste enligt kursplanen i svenska som andraspråk. I grundsärskolan fanns det samma läsår 760 nyinvandrade elever och 180 av dem läste svenska som andraspråk. I specialskolan finns det cirka 70 nyinvandrade men ingen av eleverna i specialskolan läser svenska som andraspråk idag.¹¹ Inom introduktionsprogrammen i gymnasieskolan och inom grundsärskolan finns också elever som skulle beröras av förslaget. För att få en uppfattning om antalet elever som kan komma att beröras kan nämnas att det läsåret 2020/21 var det totalt 10 800 elever som gick på språkintröduktion.¹² Antalet elever på språkintröduktion minskar dock.¹³ Inom gymnasiesärskolan deltog läsåret 2020/21 totalt omkring 400 elever i svenska som andraspråk.¹⁴

Genom att införa ett anpassat kursplaneinnehåll för elever som är nybörjare i svenska stärks elevers rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet. En grundläggande del i svenska som andraspråk skapar förutsättningar för att svenskundervisningen för nybörjare blir mer likvärdig oavsett var i landet eleven går i skolan. Genom en översyn av om regeländringar behövs och i sådant fall vilka regleringar som behöver ändras för att elever i gymnasiesärskolan ska kunna följa undervisningen i grundläggande svenska som andraspråk eller motsvarande bereds elever möjligheter till en anpassad undervisning på bättre sätt i denna skolform. Grundläggande svenska som andraspråk bedöms vidare ha tydligt positiva konsekvenser för elevernas kunskapsutveckling och möjligheter till måluppfyllelse. Tillgången till ett innehåll som är särskilt anpassat för nybörjare kan antas påskynda progressionen i elevernas språkutveckling i svenska språket. Att alla elever som är nyanlända får likvärdig undervisning på grundläggande nivå jämfört med det system som finns idag kan förbättra möjligheterna för dem att vidareutvecklas i andra skolämnen och kan också stärka deras förutsättningar för socialt samspel med klasskamraterna. Ett anpassat kursplaneinnehåll kan också göra lärandet synligt för elever och vårdnadshavare. Särskilt de många elever som idag får F i svenska som andraspråk på grund av att kursplanen inte är anpassad till nybörjare kommer att kunna få en tydligare återkoppling på sin progression som även dokumenteras i elevens individuella utvecklingsplan eller den individuella studieplanen. Sammantaget kommer detta troligtvis att öka elevernas motivation för studierna.

⁹ Kunskapskrav kommer under förutsättning av riksdagens beslut att ersättas av begreppet betygskriterier 1 juli 2022.

¹⁰ Nyinvandrade elever är folkbokförda elever som är födda utomlands, vars båda föräldrar ej är födda i Sverige och som har kommit till Sverige de senaste fyra åren.

¹¹ I sameskolan finns inga nyinvandrade elever eller elever som läser svenska som andraspråk.

¹² Skolverket (2021). Elever i gymnasieskolan läsåret 2020/21.

¹³ Den nuvarande situationen med flyktingström från Ukraina kan komma att påverka antalet elever på språkintröduktion.

¹⁴ Gymnasiesärskolan – Elever – Riksnivå. Tabell 4A: Elever, modersmålsundervisning och svenska som andraspråk läsåret 2020/21.

Samtidigt kan dock förslaget se ut att leda till en längre väg i utbildningssystemet. Nyanlända elever behöver ha tillägnat sig kunskapsinnehållet i grundläggande svenska som andraspråk för att sedan nå kunskapskraven i ämnet svenska eller svenska som andraspråk innan de kan bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Nyanlända elever som snabbt vill komma vidare i utbildningssystemet kan uppleva det som mödosamt att behovet av kunskaper som behöver inhämtas synliggörs på detta sätt. Det finns en risk att det kan leda till lägre motivation och i värsta fall lägre måluppfyllelse för denna elevgrupp. Risken kan antas gälla nyanlända elever i alla berörda skolformer men är relativt sett större för elever på introduktionsprogrammen eftersom kunskapsutvecklingen där behöver ske på kortare tid. Mot bakgrund av att grundläggande svenska som andraspråk både kan ge önskade och oönskade konsekvenser är det därför viktigt att följa upp effekterna av införandet, bland annat i fråga om elevernas måluppfyllelse.

Förslaget förväntas få positiva konsekvenser för jämställdhet och för elever med funktionsnedsättning. Förslaget förväntas inte medföra någon särskild förändring för nationella minoriteter. När det gäller jämställdhetsperspektivet kan systemet med grundläggande svenska som andraspråk bidra till en bättre och mer likvärdig kunskapsutveckling i både svenska som andraspråk och andra ämnen. Även för elever med funktionsnedsättning kan den ökade tydlighet som grundläggande svenska som andraspråk skulle innebära bidra till att synliggöra eventuellt andra behov hos elevgruppen än andraspråksdidaktik. Om särskilt stöd i sådana fall kunde sättas in i ett tidigare skede skulle det kunna bidra till en snabbare kunskapsutveckling hos eleven.

Den nuvarande regleringen omfattar alla elever med annat modersmål än svenska oavsett bakgrund, vilket då även skulle kunna gälla en elev som tillhör en nationell minoritetsgrupp och som inte har svenska som modersmål. Elever som är födda i Sverige och tillhör en nationell minoritet läser dock inte svenska som andraspråk i någon större utsträckning. Mot bakgrund av detta bedöms förslaget inte innebära någon särskild förändring för elever som tillhör nationella minoriteter.

4.3 Konsekvenser för lärare, lärarförsörjningen och lärarnas kompetenskrav

De lärare som kommer att undervisa utifrån grundläggande svenska som andraspråk som en del av ämnet svenska som andraspråk berörs av förslaget. Lärare med behörighet att undervisa i svenska som andraspråk kommer även fortsättningsvis att vara behöriga i ämnet och därmed vara behöriga att undervisa i grundläggande svenska som andraspråk, som ingår i ämnet svenska som andraspråk. Antalet tjänstgörande lärare i svenska som andraspråk i grundskolan uppgick läsåret 2020/21 till 9 900. Vid sidan av lärarna bedöms även den personal i skolan som arbetar med mottagande av nyanlända elever att beröras.

Lärare i svenska som andraspråk som undervisar nybörjare kommer att få ett innehåll som omhändertar dessa elevers behov och språkligt mindre heterogena grupper i undervisningen, vilket innebär att det blir lättare att planera, genomföra och följa upp undervisningen. I implementeringen av den nya grundläggande delen av ämnet svenska som andraspråk kommer innehållet i berörda lärares och annan personals arbete delvis att förändras. Det kan uppstå oklarheter kring vad som gäller och hur den nya delen ska fungera, i synnerhet som upplägget delvis avviker från andra ämnen och eftersom betyg inte ska sättas. Lärarna kommer att behöva läsa in den nya delens innehåll och utforma undervisningen utifrån det. Även den personal i skolan som arbetar med mottagande, kartläggning och planering av nyanlända elevers utbildning påverkas i sitt arbete. De måste exempelvis förhålla sig till att det finns en ny del för nybörjare i svenska som andraspråk och planera mottagandet utifrån detta. Bland annat kan det handla om hur åtgärder som

riktar sig till nyanlända som förberedelseklass, prioriterad timplan, anpassad timplan och studiehandledning på modersmålet används i verksamheten. Personal i denna typ av funktioner kommer att behöva få insikt i syftet med den nya delen för nybörjare i svenska som andraspråk och dess funktion i utbildningen i förhållande till övriga delar av svenska som andraspråk och övriga ämnen.

4.4 Konsekvenser för huvudmäns och skolors organisatoriska förutsättningar

Huvudmän för grundskolan och motsvarande skolformer samt huvudmän som organiserar utbildning för elever inom introduktionsprogrammen kan komma att behöva ha en beredskap för konsekvenser av det ändrade innehållet i kursplanerna i ämnet svenska som andraspråk, under förutsättning att de tar emot elever som är målgrupp för ämnet. Alla huvudmän har dock inte nyanlända elever i dagsläget. I grundskolan fanns det läsåret 2020/21 nyinvandrade elever hos 290 kommunala huvudmän och hos 345 enskilda. I grundsärskolan fanns det nyinvandrade elever hos 176 kommunala huvudmän och hos 13 enskilda. Alla specialskolor har statlig huvudman och där finns alla nyinvandrade elever på en skolenhet. I gymnasieskolan fanns det nyinvandrade elever hos 224 kommunala huvudmän. Det finns också nyinvandrade elever hos 6 regiondrivna huvudmän. Det finns vidare nyinvandrade elever hos 156 enskilda huvudmän i gymnasieskolan. Elever i internationella skolor är exkluderade. I grundsärskolan finns det nyinvandrade elever hos 88 kommunala huvudmän. Det finns nyinvandrade elever hos 6 enskilda huvudmän i gymnasiesärskolan.¹⁵

För de huvudmän och rektorer som har ansvar för elever som är målgrupp för den grundläggande delen av svenska som andraspråk kommer förslaget att få flera konsekvenser. Huvudmän och rektorer behöver säkerställa att utbildningen organiseras på så sätt att det finns kapacitet att anordna undervisningen utifrån den nya delen av ämnet svenska som andraspråk. Enligt Skolverkets förslag bör undervisningen i grundläggande svenska som andraspråk om möjligt ske i separat grupp, vilket ställer krav på huvudmäns och skolors organisering av utbildningen. Huvudmännen kan använda samma lärare för undervisningen i grundläggande svenska som andraspråk som de idag använder för undervisningen i svenska som andraspråk. Men huvudmän och rektorer behöver se till att berörda lärare och övrig personal har insikt i det nya kursplaninnehållet. Det kräver att huvudmännen och rektorerna avsätter tid för personalen att läsa in sig på och anpassa sitt arbete utifrån de nya skrivningarna i kursplanerna. Detta kan dock anses vara en naturlig del av den kontinuerliga skolutvecklingen.

4.5 Konsekvenser för myndigheter

Skolverket kommer att påverkas av förslaget på flera sätt. Av förslaget följer att Skolverket kommer att behöva ta fram en nya delar i kursplanen för svenska som andraspråk, alternativt nya kursplaner inom ämnet. Kursplanarbetet förväntas ställa en del nya krav på myndigheten eftersom den får en delvis annan konstruktion än andra ämnen och kursplaner. Grundläggande svenska som andraspråk ska vara anpassad till att elever ska kunna påbörja undervisning och följa den oavsett vilken årskurs eleven tillhör i grundskolan eller motsvarande skolformer. Elever inom introduktionsprogram ska också kunna påbörja och följa undervisning utifrån den grundläggande delen av svenska som andraspråk. Skolverket behöver vidare ägna arbete åt att implementera den reviderade kursplanen i verksamheterna. Det handlar exempelvis om planering och genomförande av spridningskonferenser och utveckling av informationsmaterial för utskick och webb. Även andra delar av myndighetens arbete kommer att behöva anpassas till en delvis annorlunda

¹⁵ Bearbetningar av uppgifter från Skolverkets elevregister läsåret 2020/21.

konstruktion av en kursplan. Exempelvis kommer även statistikinsamlingen att påverkas och arbete med uppföljningar och analyser av dem.

Skolverket bedömer att även lärosäten kommer att beröras av förslagen. För lärosätena kommer förslaget att ha betydelse eftersom det delvis kommer att påverka hur undervisningen i berörda lärarutbildningar ska läggas upp. Hur mycket tid som lärosätena behöver använda för att anpassa utbildningarna varierar sannolikt mycket mellan lärosätena beroende på hur lärarutbildningen i ämnena läggs upp idag.

4.6 Alternativa lösningar för förslaget

Utan att införa ett anpassat kursplaneinnehåll för nybörjare kommer de problem som idag finns när det gäller undervisningen av nybörjare i svenska att bestå. Skolverket har dock övervägt att i stället för att införa en ny del inom ämnet svenska som andraspråk införa ett helt nytt ämne, svenska för nybörjare. Ett viktigt skäl till att detta inte föreslås är att det juridiskt är en mer genomgripande förändring som påverkar stora delar av regelverket. En ny del inom ämnet svenska som andraspråk bör ge den önskade effekten, det vill säga säkerställa att det finns ett kursplaneinnehåll för denna elevgrupp, utan de juridiska utmaningarna.

Skolverket bedömer att grundläggande svenska som andraspråk primärt behövs i grundskolan och motsvarande skolformer. Även eleverna inom gymnasieskolans introduktionsprogram kommer dock att kunna läsa enligt den nya delen i kursplanen för svenska som andraspråk eftersom kursplanen i svenska som andraspråk för grundskolan används inom introduktionsprogrammen. Grundläggande svenska som andraspråk kommer dock inte finnas inom gymnasieskolans nationella program, eftersom eleverna där redan vid antagningen har uppnått kunskapskravet E i svenska eller svenska som andraspråk. Inom vuxenutbildningen finns redan svenska för invandrare, sfi, som motsvarar grundläggande svenska som andraspråk. Det är redan idag möjligt att läsa enligt kursplanen för sfi inom introduktionsprogrammen.

5 Förändringar avseende lärarutbildningarna och andra professionsutbildningar

Förslag på förändringar i lärarutbildningarna

- Innehållet i lärarutbildningarna i svenska som andraspråk ska ses över och utredas när det gäller ämnes- och ämnesdidaktiska studier med syfte att stärka blivande lärares kompetens att undervisa enligt kurs- och ämnesplanerna.
- Innehållet i lärarutbildningarna i svenska ska ses över och utredas när det gäller ämnes- och ämnesdidaktiska studier med syfte att stärka blivande lärares kompetens att undervisa elever i andraspråksutveckling.
- Samtliga lärarutbildningar ska ses över och utredas för att stärka andraspråks- och flerspråkighetsperspektivet i lärarutbildningarnas utbildningsvetenskapliga kärna.
- En speciallärarexamen med specialisering mot språk-, skriv- och läsutveckling ska inkludera andraspråks- och flerspråkighetsutveckling.
- En specialpedagogexamen ska även inkludera andraspråks- och flerspråkighetsutveckling.
- Övriga personalgruppers utbildning ska förstärkas med kunskaper inom andraspråks- och flerspråkighetsutveckling.

5.1 Beskrivning av problemet och vad Skolverket vill uppnå

Dagens lärarutbildningar bygger på att det finns två parallella svenskämnen – svenska och svenska som andraspråk. Utbildning för blivande lärare i svenska som andraspråk är inte likvärdig med utbildningen för blivande lärare i svenska, trots att skolämnena ska vara likvärdiga och att båda ämnena ger samma behörighet till högre studier. Omfattningen av högskolepoäng i lärarutbildningen skiljer sig åt mellan ämnena svenska och svenska som andraspråk. Nyexaminerade lärare i svenska som andraspråk saknar motsvarande kompetens, till exempel när det gäller litteraturstudier. Samtidigt innehåller utbildningen för blivande lärare i svenska inte alltid flerspråkighet, interkulturalitet och kunskaper inom svenska som andraspråk. Detta gör att nyutexaminerade lärare i varierande grad har en beredskap att undervisa i svenska i grupper där en stor del av eleverna har annat modersmål än svenska.

Den kompetens lärare utvecklar i lärarutbildningen är avgörande för att undervisningen ska planeras, genomföras och följas upp på bästa sätt. Lärarna i svenskämnen har en central roll när det gäller elevers språkutveckling. För att dessa lärare ska kunna bedriva en undervisning som svarar mot elevernas förutsättningar och behov behöver innehållet i utbildningen för blivande lärare i svenska som andraspråk delvis förändras. Innehållet i de ämnes- och ämnesdidaktiska studierna i svenska som andraspråk behöver utvecklas. Kunskaper i litteracitet¹⁶ för andraspråksinlärare behöver enligt Skolverkets förslag förstärkas inom dessa utbildningar. Kunskaper i litteracitet behöver utvecklas både i förhållande till nybörjare i svenska språket och för att det finns nybörjare i olika åldrar i skolväsendet – från barn till vuxna.

Även lärare i övriga skolämnen är viktiga för att stödja elevers utveckling i svenska språket. Därför behöver alla lärares förmåga att arbeta språk- och kunskapsutvecklande utvecklas under lärarutbildningen.

Övriga personalgrupper inom skol- och förskoleverksamhet, exempelvis rektorer och studie- och yrkesvägledare, behöver i sin grundutbildning kunskaper inom andraspråks- och flerspråkighetsutveckling utifrån sin profession för att förbättra förutsättningarna för barn och elever som är nyanlända eller är i andraspråksutveckling.

5.2 Konsekvenser för elevers rättigheter

Genom ett utredningsuppdrag att se över och förändra lärarutbildningarnas form och innehåll skapas förutsättningar för att framtida lärare ska ha bättre förutsättningar att undervisa elever med olika bakgrund och behov i sitt lärande av svenska språket. När de lärare som gått de förändrade lärarutbildningarna kommer ut i skolan kommer de att ha en bättre kapacitet att möta elever i andraspråksutveckling. På samma sätt kommer övriga personalgruppers kompetenshöjning att bidra till bland annat förbättrad organisation för undervisning och stöd till eleverna. På sikt gynnar det elevers möjligheter till måluppfyllelse i svenskämnen i den svenska skolan. Därmed stärker förändringarna elevers rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet.

5.3 Konsekvenser för lärare, lärarförsörjningen och lärarnas kompetenskrav

Förslagen rör primärt de framtida lärarstudenter som kommer att gå de förändrade utbildningarna. Höstterminen 2020 fanns det enligt Universitetskanslersämbetets (UKÄ) statistik 13 250 registrerade studenter på grundlärarprogrammet och 14 020 studenter

¹⁶ Litteracitet är ett övergripande begrepp som omfattar alla aktiviteter som i ett socialt sammanhang kan kopplas direkt eller indirekt till skriven text.

registrerade på ämneslärarprogrammet. Uppgifter om undervisningsämnen för studenter under utbildning finns inte hos UKÄ. Enligt statistiken över antal examinerade personer med ämneslärarexamen framgår dock att omkring 200 personer årligen avlagt examen på ämneslärarprogrammet 7–9 de senaste tre åren. Motsvarande antal på ämneslärarprogrammet gymnasieskola är 400–500 personer.¹⁷ Om Skolverkets förslag genomförs kommer lärarna delvis att möta ett annat innehåll i undervisningen inom lärarutbildningen jämfört med idag. De kommer samtidigt bli bättre rustade för att planera, genomföra och följa upp undervisningen i dessa ämnen för de elever de kommer att möta i skolan.

5.4 Konsekvenser för huvudmäns och skolors organisatoriska förutsättningar

Huvudmännen och rektorerna kommer med de föreslagna förändringarna att på sikt få tillgång till lärare som är bättre rustade att arbeta med undervisningen i svenskämnen för de elever som finns i skolan idag och i framtiden. Det kommer med sin bredare bakgrund att kunna ge huvudmännen och rektorerna bättre möjligheter att organisera utbildningen så att eleverna kan nå målen.

5.5 Konsekvenser för lärosätena

Förslaget berör i första hand de lärosäten som ger svensklärarutbildning. Grundlärarutbildningen ges vid ett tjugotal lärosäten medan ämneslärarutbildning med inriktning mot svenska och svenska som andraspråk finns vid drygt tioalet lärosäten. Lärosätena kommer behöva använda tid för att utveckla utbildningarna i enlighet med de förändringar som beslutas.

5.6 Alternativa lösningar för förslaget

Skolverket hade kunnat stanna vid att föreslå att lärosätena skulle anpassa lärarutbildningarna till en ny del inom kursplanen i svenska som andraspråk för nybörjare i svenska språket. Myndigheten bedömer dock att ett särskilt utredningsuppdrag om utveckling av lärarutbildningen kommer att öka förutsättningarna för en genomgripande förändring på samtliga berörda lärosäten och för att förändringen blir mer likvärdigt genomförd.

6 Kraven för att få behörighet att undervisa i svenskämnen

Förslag på översyn av kraven för behörighet:

- Det bör övervägas att kraven för att få behörighet att undervisa i grundskolans årskurs 7–9 och i gymnasieskolan i ämnena svenska och svenska som andraspråk ska vara likvärdiga, för att ytterligare förstärka framtida lärares kompetens att undervisa i svenskämnen.
- Det bör utredas vilka krav för behörighet som ska ställas på lärare i svenska eller svenska som andraspråk som vill utöka sin behörighet att omfatta både svenska och svenska som andraspråk bör.
- Det bör utredas vilka krav för behörighet som ska ställas för att undervisa i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå samt för att få behörighet att undervisa i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

¹⁷ Se tabell UKÄ:s tabell ”Antal examinerade personer med ämneslärarexamen, inriktning mot arbete i gymnasieskolan efter ämne i examen och kön, läsåren 2010/11–2019/20”^{21,22}

6.1 Beskrivning av problemet och vad Skolverket vill uppnå

Bestämmelser angående vilka som ska vara behöriga att undervisa i skolämnen syftar till att säkerställa att eleverna undervisas av lärare som har rätt kompetens att undervisa i olika skolämnen. Med behörighetskraven blir det tydligt vilken formell kompetens som de lärare som ska undervisa i respektive ämne ska ha för att vara behöriga. För att ytterligare förstärka framtida lärares kompetens att undervisa i svenskämnen föreslår Skolverket att kraven för att få behörighet att undervisa i svenskämnen ses över i vissa delar.

Skolverket ser att det finns flera utmaningar med dagens krav för att få behörighet att undervisa i svenskämnen. I dagsläget är kraven för att undervisa i grundskolans årskurs 7–9 respektive i gymnasieskolan i ämnena svenska och svenska som andraspråk inte likvärdiga. Skolverket föreslår därför att det utreds om kraven för att få behörighet att undervisa i grundskolans årskurs 7–9 och i gymnasieskolan i ämnena svenska och svenska som andraspråk ska vara likvärdiga.

En stor andel av eleverna i den kommunala vuxenutbildningen är nyanlända och vissa saknar även tidigare skolgång. Skolverket bedömer att kraven för att få behörighet att undervisa i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå samt för att få behörighet att undervisa i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare kan behöva ses över. Detta för att se till att lärare med rätt kompetens har behörighet att undervisa den aktuella elevgruppen. Skolverkets förslag är i linje med utredningen *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*, där utredaren föreslår att regeringen ska ge lämpliga aktörer i uppdrag att utforma en plan för höjda behörighetskrav för sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå i komvux.¹⁸ Då detta är i linje med vad översynen funnit hänvisar Skolverket till den konsekvensutredning som gjorts i den utredningen.

6.2 Konsekvenser för elevers rättigheter

Genom ändrade krav för behörighet att undervisa i svenskämnen kommer förändringarna få indirekta konsekvenser för alla elever i skolväsendet. Om kraven för att få behörighet att undervisa i grundskolans årskurs 7–9 och i gymnasieskolan i ämnena svenska och svenska som andraspråk blir likvärdiga innebär det en förstärkning av skolans kapacitet att ge undervisning till elever med olika språkbakgrund. De föreslagna förändringarna syftar till att stärka skolans kapacitet att bidra till elevernas språkutveckling och måluppfyllelse i skolan. De skapar på sikt också bättre förutsättningar för likvärdighet i den undervisning som eleverna möter i skolan.

6.3 Konsekvenser för lärare, lärarförsörjningen och lärarnas kompetenskrav

I det fall kraven för att få behörighet att undervisa i grundskolans årskurs 7–9 och i gymnasieskolan i ämnena svenska och svenska som andraspråk görs likvärdiga kan det slå olika beroende på hur likvärdigheten åstadkoms. Om kraven för behörighet att undervisa i svenska sänks blir det lättare att bli behörig lärare vilket är en fördel för lärarförsörjningen rent numerärt. Nackdelen är att berörda lärare lämnar utbildningen med lägre kompetens. Om kraven för svenska som andraspråk i stället höjs blir det svårare att bli behörig, vilket har en negativ inverkan på lärarförsörjningen. Men samtidigt medför det att lärare i svenska som andraspråk får mer utbildning och bättre kompetens. Om behörighetskraven för framtida lärare ändras behöver man ha i åtanke att en del framtida lärare kommer att ha fullgjort sina studier innan nya regler hunnit träda i kraft.

¹⁸ SOU 2020:66, sid 440.

6.4 Konsekvenser för huvudmäns och skolors organisatoriska förutsättningar

Om det efter vidare utredning införs förändrade krav på behörighet för att undervisa i svenskämnen kommer det att få konsekvenser för alla huvudmän och rektorer i berörda skolformer. Huvudmännen och rektorerna ska säkerställa att de lärare som undervisar i svenska och svenska som andraspråk har den kompetens som krävs för respektive ämne och årskurs. För att stödja huvudmännen och rektorerna i detta arbete föreslår Skolverket att staten tillhandahåller fortbildning för lärare som vill utveckla sin kompetens. Enligt Skolverkets statistik finns cirka 14 600 anställda som undervisar i svenska eller svenska som andraspråk och som inte har en lärarlegitimation med relevant behörighet i svenska eller svenska som andraspråk.¹⁹

6.5 Konsekvenser för myndigheter

Skolverket har ansvar för handläggning och beslut om lärarlegitimation och kommer i den rollen att påverkas av eventuellt förändrade krav kring vilka som ska kunna bli behöriga att undervisa i svenska och svenska som andraspråk.

De lärosäten som har lärarutbildningar som kan leda till behörighet att undervisa i svenska och/eller svenska som andraspråk kommer att påverkas av eventuellt ändrade behörighetsregler.

6.6 Alternativa lösningar för förslaget

Utan förslaget om en översyn av kraven för behörighet skulle framtida lärare inte komma att ha den kompetens som är nödvändig för att möta alla elever i undervisningen. Ett annat alternativ är att redan behöriga lärare ska omfattas av de förändrade kraven för behörighet. Skolverkets målsättning är dock att den lärarkompetens som redan finns i landets skolor ska användas på bästa sätt för undervisningen och att inte göra någon lärare obehörig. Därför erbjuds kompletterande frivillig fortbildning och kompetensutveckling samt att lärare som i dag är behöriga att undervisa i svenska och svenska som andraspråk kommer att vara det även fortsättningsvis.

7 Förändringar avseende fortbildning och kompetensutveckling

Förslag på uppdrag att stärka verksamma lärares kompetens i enlighet med förslagen som gäller lärarutbildningarna:

- kompetensutveckling för lärare i svenska, svenska som andraspråk och sfi med syfte att förstärka och bredda verksamma lärares kompetens att undervisa elever utifrån gällande kurs- och ämnesplaner i svenska och svenska som andraspråk och kursplanen i svenska för invandrare.
- fortbildning som ger högskolepoäng i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt och andraspråksutveckling för alla kategorier av lärare.
- kommunikationsinsats som ökar kunskapen och medvetenheten om flerspråkighet och andraspråksutveckling på alla nivåer i styrkedjan och hos olika funktioner i verksamheter och skolformer.
- specialisering i andraspråksutveckling, flerspråkighet och språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt inom de föreslagna nationella professionsprogrammen.

¹⁹ Den nuvarande situationen med flyktingström från Ukraina kan komma att påverka behovet.

Det finns betydande brister i kunskaper bland de lärare som redan avslutat sin lärarutbildning och redan arbetar i skolväsendet. Idag saknar många lärare i svenska som andraspråk litteraturvetenskap från sin lärarutbildning. Många lärare i svenska har samtidigt inte fått med sig kunskaper i andraspråksutveckling från sin lärarutbildning. Lärare i allmänhet – lärare i övriga skolämnena och inte enbart svenskämnen – har inte heller kunskap om hur man kan arbeta med språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt inom ramen för sina olika undervisningsämnen.

Redan idag är det möjligt för lärare att inom Lärarlyftet²⁰ öka sin behörighet och höja sina ämneskunskaper. Alla som har en lärarexamen eller en lärarlegitimation kan söka kurserna. Det finns inget krav på att undervisa i det ämne man vill studera. Anställda lärare utan lärarexamen kan under vissa omständigheter läsa kurser i svenska som andraspråk. Huvudmän kan söka statsbidrag för lärare som deltar i Lärarlyftet.

För att stärka förutsättningarna att bedriva undervisningen bedömer Skolverket att staten behöver stimulera fortbildning för lärare i svenska, svenska som andraspråk och svenska för invandrare inom vissa strategiskt viktiga områden. Skolverket avser att erbjuda fortbildning och kompetensutveckling till lärare i svenskämnen med syfte att förstärka och bredda verksamma lärares kompetens att undervisa målgruppen elever som läser svenska, svenska som andraspråk och sfi utifrån gällande kurs- och ämnesplaner.

Kompetensutvecklingen bör enligt förslaget ges i grundläggande läs- och skrivutveckling ur ett andraspråksperspektiv för behöriga lärare i svenska som andraspråk och sfi. Även svensklärare kan ha behov av detta innehåll. Möjlighet för lärare i specialskolan att förstärka sin kompetens i grundläggande läs- och skrivutveckling utifrån specialskolans behov bör erbjudas.

Lärare i sfi och svenska som andraspråk inom den kommunala vuxenutbildningen bör erbjudas kompetensutveckling i vuxendidaktik. Kompetensutveckling i andraspråksutveckling bör också erbjudas den grupp lärare i förskoleklass till årskurs 3 som fått behörighet i ämnet svenska som andraspråk utan vidare studier i ämnet i samband med att lärarlegitimationen infördes.

Skolverket bör även genomföra bredare kompetensutvecklingsinsatser i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt och andraspråksutveckling riktade mot alla nivåer i styrkedjan och olika funktioner i verksamheter och skolformer.

Förslagen syftar till att ge lärare och annan personal bättre förutsättningar att planera, genomföra och följa upp undervisningen i svenska och svenska som andraspråk. Vidare stärker förslagen hela lärarkårens kapacitet att anpassa undervisningen till en heterogen elevgrupp där många elever är flerspråkiga och därmed bidra till elevers språkutveckling i svenska språket.

7.1 Konsekvenser för elevers rättigheter

Genom att stärka lärares och annan personals kompetens inom strategiskt viktiga områden för undervisningen i svenska och svenska som andraspråk kommer förslagen medföra att elevers möjlighet till en likvärdig utbildning av god kvalitet stärks. Lärare som i högre grad har de kunskaper de behöver för att undervisa elever med olika förutsättningar och behov ger elever bättre förutsättningar för måluppfyllelse. Givet svenska språket centrala ställning i utbildningen och undervisningen gagnar sådan fortbildning i förlängningen elevers lärande i alla skolämnena.

²⁰ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/lararlyftets-kurser-och-utbildningar>

7.2 Konsekvenser för lärare, lärarförsörjningen och lärarnas kompetenskrav

Förslagen förväntas få positiva effekter för lärare, lärarförsörjningen och lärarnas kompetens. Fortbildningen stärker lärares och annan personals förmåga att planera, genomföra och följa upp undervisningen med god kvalitet. Fortbildningen stärker även kompetensförsörjningen. Förslaget ger lärare möjlighet att ta del av fortbildning som stärker deras kompetens. Detta gagnar lärarna och ökar deras anställningsbarhet i skolväsendet. Även de lärare som är behöriga att undervisa i svenska behöver kompetensutveckling så att de kan undervisa elever som inte har svenska som modersmål.

7.3 Konsekvenser för huvudmäns och skolors organisatoriska förutsättningar

För huvudmännen och rektorerna innebär förslaget att de har möjlighet att bidra till att utveckla befintliga lärares kompetens i de aktuella ämnena. Detta stärker huvudmännens och rektorers möjligheter att utveckla sin verksamhet i riktning mot målen. Samtidigt innebär det att huvudmännen och rektorerna inte kan disponera de lärare som deltar i fortbildningen på samma sätt som vanligt. Det innebär exempelvis att huvudmännen och rektorerna kan behöva säkerställa att det finns vikarier som kan arbeta med undervisningen och att schemalaggningsen måste göras på annat sätt.

7.4 Konsekvenser för myndigheter

Redan idag är det möjligt för lärare att inom Lärarlyftet höja sin ämneskunskap och att utöka sin behörighet. Förslaget kommer att innebära att Skolverket behöver ta fram kompletterande fortbildning i samarbete med lärosätena. De lärosäten som erbjuder fortbildningar inom svenska och svenska som andraspråk kommer sannolikt se en ökad tillströmning av sökanden till utbildningarna.

7.5 Alternativa lösningar för förslaget

Ett alternativ är att förslagen inte genomförs vilket medför att syftet med kompetensutvecklingsinsatserna inte uppfylls. Det innebär att lärare och annan personal inte ges bättre förutsättningar att planera, genomföra och följa upp undervisningen i svenska och svenska som andraspråk. Hela lärarkårens kapacitet att anpassa undervisningen till en heterogen elevgrupp där många elever är flerspråkiga och förmåga att därmed bidra till elevers språkutveckling i svenska språket skulle heller inte stärkas.

8 Övriga konsekvenser

8.1 Europeiska unionen och Barnkonventionen

Förslagen bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Förslagen bedöms också ligga i linje med Barnkonventionens artiklar om barnets rättigheter och barnets bästa.

8.2 Tidpunkten för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Skolverket bedömer att det finns anledning att ta särskilda hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdande för de olika förslagen. Berörda myndigheter bör skyndsamt ges de uppdrag som föreslås i översynen.

Med hänvisning till det stegvisa införandet av förändringarna bör de förslag på författningsändringar, som bland annat omfattar regleringar gällande grundläggande svenska som andraspråk och förtydligande av målgrupp, träda i kraft inom tre år från det att uppdraget ges.

Förändringar i lärarutbildningar är en lång process och ett uppdrag bör därför ges skyndsamt för att inom en rimlig tid kunna erbjuda relevant utbildning för lärare i svenska och svenska som andraspråk.

Skolverket bedömer att det behövs informationsinsatser om förändringarna inför ikraftträdandet. Insatserna bör vara riktade mot huvudmän, rektorer, lärare och annan berörd personal.

8.3 Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget bedöms inte få några andra effekter för kommuner eller regioner utöver det som beskrivits ovan. Ett av syftena med de beskrivna förändringarna är att förtydliga den nuvarande regleringen av elevernas rättighet till undervisning i svenska som andraspråk, vilket kommer att underlätta framför allt rektorernas arbete. Andra förändringar rör styrdokumentet, vilket får anses ingå som en naturlig del av skolutvecklingen. De föreslagna förändringarna av lärarutbildningarna kommer inte att beröra kommunerna på ett negativt sätt. Ingreppet i den kommunala självstyrelsen kan därför anses proportionerligt med tanke på de förväntade positiva effekterna av förslagen.

8.4 Konsekvenser för företag

Många av de enskilda skolhuvudmän som berörs av förslagen är företag. Följande är antalet berörda företag (aktiebolag, ekonomiska föreningar eller handelsbolag) inom respektive skolform:

- De obligatoriska skolformerna: 422 företag.
- Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan: 193 företag.
- Komvux: Förslagen rör ett antal privata utbildningsanordnare inom komvux. Skolverket har dock inga uppgifter om antalet privata utbildningsanordnare. Statistik över andelen kursdeltagare som deltog i kurs som utförs av annan anordnare än en kommun eller region är betydande – omkring 40 procent på grundläggande nivå och över 50 procent på gymnasial nivå (2020). Förutom företag kan utförare även vara studieförbund, folkhögskola eller annan övrig anordnare.

Förslaget bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Enskilda huvudmän kommer att påverkas på samma villkor som offentliga.