



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2020-01-10

Diarienummer N609-5718/19

Handläggare

Marie Moulaison

Telefon: 0705-932092

E-post: marie.moulaison@grundskola.goteborg.se

Jonas Österberg

Telefon: 031-367 34 12

E-post: jonas.osterberg@grundskola.goteborg.se

Yttrande till Utbildningsdepartementet över betänkandet om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål

Förslag till beslut

I grundskolenämnden

1. Grundskolenämnden översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till Utbildningsdepartementet.
2. Grundskolenämnden förklarar beslutet omedelbart justerat.

Sammanfattning

Utbildningsdepartementet har på regeringens uppdrag begärt svar på remiss ”För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.” En särskild utredare har kartlagt behovet av åtgärder när det gäller undervisningen i modersmål och studiehandledningen på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer. Utredaren har också föreslagit åtgärder som han anser behövs.

Grundskoleförvaltningen tillstyrker de flesta förslagen i betänkandet. Att ämnet modersmål ska regleras i timplanerna, rätt till undervisning i ämnet modersmålsmål för de elever som kommer utan vårdnadshavare och att huvudmannens skyldighet att anordna undervisning i ämnet modersmål inte ska vara begränsad till sju läsår, är exempel på sådana förslag.

Grundskoleförvaltningen avstyrker förslaget om att antalet deltagande elever inte ska begränsa huvudmannens skyldighet att anordna undervisning i ämnet modersmål. Därtill anser grundskoleförvaltningen att elever inte ska kunna få modersmålsundervisning i mer än ett språk.

Bedömning ur ekonomisk dimension

I utredningen finns flera förslag som kommer innebära ekonomiska konsekvenser för kommunerna som huvudmän. Flera av de förändringar som föreslås har syftet att öka deltagandegraden i modersmålsundervisningen och förstärka nyanländas rätt till studiehandledning på modersmålet.

För varje förslag som kommer att innebära kostnadsökningar för kommunerna redovisar utredningen de beräkningar som ligger till grund för antaganden om ökade kostnader. I betänkandet föreslås också hur de ökade kostnaderna för kommunerna ska finansieras.

För samtliga kommuner beräknas en årlig kostnadsökning på 212 Mkr. Med utgångspunkt i den kommunala finansieringsprincipen föreslår utredningen att kommunernas kostnader ska finansieras genom en samordning av de resurser som har anslagits till utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Erfarenheten från tidigare reformer och statliga satsningar är att grundskolan i Göteborgs Stad många gånger inte fått full kostnadstäckning för de statliga satsningar som genomförts. Det beror ofta på praktiska omständigheter som gör att det är svårt att organisera så effektivt som kostnadsberäkningarna bygger på och som legat till grund för satsningarna.

Grundskoleförvaltningen har tagit del av Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) remissvar om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål och vi är överens med SKR om att se utmaningar i den höjda ambitionsnivå som utredaren föreslår när det gäller rätten till modersmålsundervisning. Med de ökade kostnader som en del förslag kan innebära är det inte rimligt att väsentligen skärpa kommunernas skyldigheter inom detta område.

Utredningens direktiv är begränsat till grundskolan och motsvarande skolformer. Under utredningsarbetet har det framkommit att de allra flesta kommuner erbjuder elever modersmålsundervisning i förskoleklass. Utredningens bedömning är därför att regeringen bör överväga att reglera en rätt till modersmålsundervisning i förskoleklassen. Grundskoleförvaltningen ställer sig positiv till förslaget utifrån att förskoleklassen är skolpliktig och att studier visar att fortsatt stimulans av modersmålet är betydelsefull för att elever ska tillägna sig svenska språket och skriv- och läsförmågan. I detta sammanhang vill dock grundskoleförvaltningen betona betydelsen av att kommunerna får full finansiering för denna utökade rätt till modersmål i förskoleklass.

Bedömning ur ekologisk dimension

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

Bedömning ur social dimension

Av kursplanen för modersmål i grundskolan framgår att undervisningen ska bidra till att eleverna utvecklar ett jämförande förhållningssätt till kulturer och språk. Genom undervisningen i ämnet modersmål ska eleverna sammanfattningsvis ges förutsättningar att utveckla sin förmåga att reflektera över traditioner, kulturella företeelser och samhällsfrågor i områden där modersmålet talas utifrån jämförelser med svenska förhållanden. Modersmålsundervisning kan förväntas inverka positivt på den sociala dimensionen av Göteborgssamhället utifrån ett mångfaldsperspektiv- och integrationsperspektiv.

Studiehandledningen på modersmålet ska syfta till att ge eleven förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Studiehandledaren är en viktig länk mellan elevens tidigare erfarenheter av skolan och den undervisning och skolkultur som eleven möter i Sverige. Studiehandledaren kan bidra till att skapa en helhet kring eleven och ge möjligheten att använda elevens alla språkliga och kulturella verktyg för lärande. Studiehandledaren kan även vara en viktig resurs i utvecklingssamtal med elev och vårdnadshavare.

En studiehandledare med rätt ämneskompetens kan ge ett djup i samtalet genom att förklara ämnets syfte och hur elevernas kunskaper bedöms tillsammans med läraren. Ur en social dimension har studiehandledningen även en social funktion att fylla.

Samverkan

Information har lämnats i förvaltningens samverkansgrupp den 9 mars 2020.

Bilaga

Sammanfattning av betänkandet För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.

Ärendet

Remiss från regeringen ”För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.”

Utbildningsdepartementet har översänt remissen med begäran om svar från Göteborgs Stad. Svar ska lämnas till utbildningsdepartementet senast 10 mars 2020.

Grundskoleförvaltningen har hos regeringskansliet begärt förlängning av svarstiden för att få förutsättningar att kunna bereda ärendet med inhämtandet av synpunkter från berörda parter. Ärendet medger ingen bordläggning.

Beskrivning av ärendet

Enligt beslut vid regeringssammanträde 9 maj 2018 skulle en särskild utredare kartlägga behovet av åtgärder när det gäller undervisningen i modersmål och studiehandledning på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer. Om åtgärder behövs skulle utredaren föreslå sådana.

Utredaren skulle bland annat:

- 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, bland annat elevernas behörighet till gymnasieskolans nationella program, och
- vid behov lämna förslag på åtgärder och förslag

Grundskoleförvaltningen har tagit fram ärendet i samverkan med Språkcentrum inom Utbildningsförvaltningen. Förvaltningen har också tagit del av Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) remissvar och relaterar i förekommande fall till detta.

Grundskoleförvaltningens bedömning

Förvaltningen kommer nedan att presentera sin bedömning av de förslag på åtgärder som remissen föreslår.

Grundskoleförvaltningen tillstyrker följande förslag:

- Ämnet modersmål ska regleras i timplanerna
- Huvudmannens skyldighet att anordna undervisning i ämnet modersmål ska inte vara begränsad till sju läsår.
- Rätt till undervisning i ämnet modersmål för de elever som kommer utan vårdnadshavare
- Ämnet modersmål ska fortsatt vara ett frivilligt ämne
- Uppdrag till Skolverket om att ta fram underlag för bedömning av grundläggande kunskaper i språket
- Förstärkt rätt till modersmålsundervisning i teckenspråk.
- Förstärkt rätt till studiehandledning på modersmål för nyanlända elever
- Uppdrag till Skolverket om studiehandledning på modersmålet
- Fjärrundervisningen bör utvecklas

Grundskoleförvaltningen avstyrker följande förslag:

- Antalet deltagande elever ska inte begränsa huvudmannens skyldighet att anordna undervisning i ämnet modersmål
- Elever ska kunna få modersmålsundervisning i mer än ett språk

Ämnet modersmål ska regleras i timplanerna.

Grundskoleförvaltningen tillstyrker förslaget om att ämnet modersmål ska regleras i timplanerna.

Utredaren har kommit fram till att en av de orsaker som starkast påverkar elevernas vilja att delta i modersmålsundervisningen, ämnets status och även likvärdigheten är att undervisningen anordnas utanför den garanterade undervisningstiden. Utredaren menar att förändringar i det gällande regelverket i syfte att stärka ämnets position i skolan är nödvändiga.

Utredningen föreslår därför att ämnet modersmål regleras i timplanerna. Förslaget fyller två syften: det ena är att ämnet organisatoriskt knyts närmare den övriga undervisningen genom att det behöver organiseras under skoldagen och det andra är att elevernas rätt till en viss undervisningstid garanteras nationellt.

Sveriges Kommuner och Regioner har i sitt svar på remissen tillstyrkt förslaget om att ämnet modersmål ska regleras i timplanerna, men menar samtidigt att denna timplanereglering inte kommer att underlätta skolornas schemaläggning vilket grundskoleförvaltningen instämmer i. Idag förläggs modersmålsundervisningen framförallt före eller efter ordinarie skoltid och elever som deltar går ofta på olika skolor. Även vid en timplanereglering måste hänsyn tas till alla elevers behov av sammanhållna skoldagar.

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

Enligt nuvarande reglering är huvudmannen endast skyldig att erbjuda modersmålsundervisning i sammanlagt högst sju läsår. Enligt utredaren använder sig endast få kommuner av denna begränsning. Det är också vanligt att gymnasieskolor erbjuder modersmålsundervisning trots att många elever redan läst sju år i grundskolan.

Utredningen föreslår att ämnet modersmål ska regleras i de nationella timplanerna.

Som en konsekvens av detta förslag upphör begränsningen om att erbjuda undervisning i ämnet modersmål i endast sju år.

Om regeringen väljer att inte gå vidare med förslaget om att reglera ämnet modersmål i timplanerna anser utredningen att det är viktigt att begränsningen om sju år tas bort.

Grundskoleförvaltningen är överens med utredaren i denna fråga och menar att det är behoven som ska styra.

Reglerad rätt till undervisning i ämnet modersmål för de elever som kommer utan vårdnadshavare

För att en elev ska vara berättigad till modersmålsundervisning krävs bland annat att språket är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet. De asylsökande barn och ungdomar som kommer till Sverige utan vårdnadshavare placeras vanligtvis i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende där det dagliga umgängesspråket sällan är modersmålet. Det innebär i praktiken att dessa barn eller ungdomar inte uppfyller de formella kraven för att vara berättigade till modersmålsundervisning. Grundförvaltningen ställer sig bakom utredningens förslag om att rätten till modersmålsundervisning för de elever som kommer utan vårdnadshavare bör regleras i skollagen.

Ämnet modersmål är ett frivilligt ämne

Utredningen anser att ämnets frivilliga karaktär bör kvarstå vilket grundskoleförvaltningen håller med om.

Förslag om att utveckla underlag för bedömning av grundläggande kunskaper i språket

En förutsättning för att en elev ska vara berättigad till modersmålsundervisning är bland annat att eleven har grundläggande kunskaper i det aktuella språket. För att möjliggöra en rättvis och transparent bedömning föreslår utredningen att Skolverket ges i uppdrag att utarbeta ett underlag som kan användas vid bedömningen av elevers kunskaper i sitt modersmål. Göteborgs Stad erbjuder idag en kartläggning som vägledning för rektor i dennes bedömning om elevens kunskapsnivå. Det är sedan rektor som fattar ett formellt beslut om att eleven kan studera sitt modersmål. Staden har positiva erfarenheter av att använda sig av denna kartläggning och ställer sig positiv till utredningens förslag för att säkerställa en likvärdig bedömning i landet.

Förstärkt rätt till modersmålsundervisning i teckenspråk

Det svenska teckenspråket är inte ett minoritetsspråk men har en stark rättslig ställning och likställs i språklagen i vissa hänseenden med de nationella minoritetsspråken. Mot bakgrund av detta och det faktum att Göteborgs Stad redan idag erbjuder teckenspråk samt ytterligare ett språk ställer sig grundskoleförvaltningen sig positiv till utredningens förslag.

Förstärkt rätt till studiehandledning på modersmål för nyanlända elever

Utredningens förslag innebär att en nyanländ elev som har tagits emot inom skolväsendet i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan ska få studiehandledning på modersmålet om det inte är uppenbart obehövt. I dagsläget gäller detta för elever i årskurs 7 - 9. Förslaget innebär en utökning av ovanstående rätt till elever även i årskurs 1 - 6 vilket grundskoleförvaltningen tillstyrker.

Uppdrag om samordning och vidareutveckling av studiehandledning på modersmålet

Grundskoleförvaltningen tillstyrker förslaget att Skolverket bör ges i uppdrag att samordna och driva utvecklingen av studiehandledning på modersmålet. Utredaren skriver att man är medveten om att Skolverket redan genom olika insatser stöttat skolornas arbete med studiehandledning. Man är också medveten om att kvalitetsfrågan i första hand är huvudmannens ansvar. Ändå brottas denna stödåtgärd med en rad praktiska utmaningar och får återkommande kritik som riskerar att urholka dess intentioner och potential. Utredningens förslag innebär att Skolverket bör arbeta fram och genom konkreta insatser stötta implementeringen av en långsiktig strategi för fortsatt utveckling av studiehandledning på modersmålet.

Fjärrundervisningen bör utvecklas

Grundskoleförvaltningen instämmer i utredningens förslag att skolförfattningarnas reglering om under vilka förutsättningar fjärrundervisning är tillåten inte ska ändras. Huvudmän bör verka för att i större utsträckning nyttja och utveckla möjligheterna till fjärrundervisning.

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

Grundskoleförvaltningen avstyrker förslaget att bestämmelsen om att en huvudman inte är skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett språk om färre än fem elever önskar sådan undervisning upphävs. Utredningen gör en kostnadsberäkning för om ovanstående begränsning tas bort. Utifrån de antaganden utredningen gör kommer den fram till en total kostnad på cirka 115 200 000 kronor med en gruppstorlek på 2,5 elever. Förutom de kostnadsmässiga och logistiska fördelar som bibehållen reglering innebär är grundskoleförvaltningens bedömning dessutom att det är undervisningsmässigt fel att ha enskild undervisning eller undervisning i liten grupp annat än som stöd. Tanken att ta bort begränsningen går vid sidan av all annan undervisning. Grupp ger särskild kvalitet särskilt vad gäller språkundervisning. Fjärrundervisning kan vara ett alternativ för kommuner och skolor med få elever till skillnad vad som är fallet i Göteborg.

Elever ska kunna få undervisning i ämnet modersmål i mer än ett språk

Grundskoleförvaltningen avstyrker förslaget och menar att om man ska införa möjlighet till fler modersmål bör det grundas på forskning som visar att det är fördelaktigt. Detta saknas idag.

Göteborgs Stad organiserar idag önskemål om att läsa fler modersmål än ett genom att erbjuda ett språk en termin och ett annat nästa.

Avseende forskning om modersmålsundervisning kan sammanfattningsvis sägas att utredningen ger få nya, tydliga svar på frågorna i direktiven runt påverkan på resultat och språkutveckling. Grundskoleförvaltningen anser att om man vill ha svar på dessa frågor behövs bättre och mer tillförlitligt statistikunderlag för att kunna bedriva ny forskning bland annat i form av fler effektstudier.

Utredningens rekommendationer om att stärka och utveckla lärarförsörjningen i ämnet modersmål

Utredningen rekommenderar ett antal förslag för att öka tillgången till behöriga lärare i ämnet modersmål. Grundskoleförvaltningen ställer sig positiv till dessa förslag. Det är till exempel väsentligt att undantaget från kravet på legitimation och behörighet för lärare i ämnet modersmål ses över. Utredaren vill att man tidsbegränsar det undantag som finns idag vilket förvaltningen anser är positivt. Ett beslut om att på sikt avskaffa undantaget från kraven på legitimation och behörighet för lärare som undervisar i ämnet modersmål måste dock ske i samband med att satsningar görs för att höja modersmållärares behörighetsgrad. I Göteborg, Stockholm och Malma får man idag ingen tillsvidareanställning om man inte är behörig. Ca 100 av 300 lärare i Göteborg har en tillsvidareanställning.

Göteborgs Stad Grundskoleförvaltningen

Bengt Randén
Förvaltningsdirektör

Helena Sjöberg
Avdelningschef