

Cirkulärnr: 1992:154
Diariernr: 1992:2808
Handläggare: Tommy Holm
Laina Kämpe
Avdsek: AK
AK SkoBa
Datum: 1992-10-29
Mottagare: Kommunstyrelsen
Skolstyrelsen (motsvarande)
Kommundelsnämnden
Flyktingsamordnaren
Invandrarbyrån
Rubrik: Invandrarundervisning i grundskolan
effektiviseras
Bilagor: Invandrarundervisning i grundskolan
- resultat från Kommunförbundets undersökning
våren 1992

Invandrarundervisning i grundskolan effektiviseras

Under de senaste åren har inriktningen på och effektiviteten hos den kommunala invandrarundervisningen - och särskilt hemspråksundervisningen - varit under debatt.

I syfte att få fram aktuella fakta om invandrarundervisning som underlag för en öppen och saklig diskussion om dess framtida roll, gjorde Kommunförbundet våren 1992 en enkätstudie riktad till landets samtliga kommuner. Dessutom studerades relevant offentlig statistik i frågan.

Ambitionen med studien har varit att kartlägga förändringar vad gäller ekonomiska ramar, resursutnyttjande, inriktning och organisation för grundskolans invandrarundervisning mellan läsåren 1990/91 och 1991/92.

Även på detta område visar resultaten av studien på krympande ekonomiska ramar, men också hur givna resurser kan användas betydligt mer effektivt än hittills.

Rapporten från studien bifogas.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET
Allmän kommunalpolitik

Karl Knutsson

Tommy Holm

BILAGA

Invandrarundervisning i grundskolan -resultat från Kommunförbundets undersökning våren 1992

SAMMANFATTNING

Invandrarundervisningen i grundskolan genomgår för närvarande en del förändringar. Mellan läsåren 1990/91 och 1991/92 skedde bl a följande:

1 65 % av de 279 svarskommunerna uppger att de på grund av minskad resurstilldelning ökat gruppstorleken inom hemspråksundervisningen.

2 Gruppstorleken är dock fortfarande ganska liten, omkring 3,5 elev/grupp.

3 Med 67 % av (lärar-)veckotimmarna läsåret 1990/91 upprätthölls under lå 1991/92 undervisning i hemspråksundervisning för 92 % av föregående läsårs elevantal.

4 Antalet elever som erhåller hemspråksundervisning minskade från 66 900 till 61 300, dvs en minskning med 5 600 eller 8 % av det tidigare elevantalet.

5 Med 80 % av (lärar-)veckotimmarna läsåret 1990/91 upprätthölls lå 1991/92 en undervisning i svenska som andra språk för 95 % av föregående läsårs elevantal.

6 Antalet elever som erhåller undervisning i svenska som andra språk minskade från 63 700 till 60 500 eller 5 % av det tidigare elevantalet.

7 Antalet elever berättigade till undervisning i svenska som andra språk respektive hemspråksundervisning har varit i stort sett konstant.

8 Undervisning i svenska som andra språk upplevs av de tjänstemän som ansvarar för invandrarundervisningen i kommunerna som viktigare än studiehandledning på hemspråket som i sin tur värderas högre än hemspråksundervisning.

9 I 65 % av kommunerna förläggs hemspråksundervisningen del- vis på elevernas fritid eller utanför schemalagd tid under skoldagen.

Bakgrund och syfte

Invandrarundervisningen i skolan har under de senaste åren varit föremål för debatt i flera sammanhang.

Hösten 1990 redovisade riksrevisionsverket (RRV) en granskning som i första hand hade inriktats på frågor kring resursanvändning och hur den statliga styrningen påverkade invandrarundervisningen.

Under 1980-talet ökade invandrarundervisningens volym med nära 60 %. Ökningen har lett fram till att invandrarundervisningens andel av totala undervisningsvolymen har ökat från 4 till 8 %. Statsbidraget per elev i invandrarundervisning uppgick läsåret 1988/89 till 13 500 kronor, vilket kan jämföras med statsbidraget per heltidsundervisad elev i grundskolan som var 17 800 kronor motsvarande läsåret.

De områden som RRV lyfter fram är:

- * Resursförsörjning och resursfördelning
- * Sättet att bedriva och organisera undervisningen
- * Uppföljning och utvärdering av undervisningens kostnader och resultat.

I samband med att RRV:s rapport presenterades förelåg ett förslag om ett nytt statsbidrag för skolan (sektorsbidraget). RRV såg positivt på idéerna till det nya bidragssystemet med motiveringen att detta "bör kunna ge ökade förutsättningar att i högre grad ta hänsyn till de enskilda elevernas behov av undervisning samtidigt som fördelningen av resurserna lokalt kan komma i förgrunden".

Det nya statsbidraget (sektorsbidraget) till skolan som infördes från och med läsåret 1991/92 ska ses som ett finansiellt stöd utan koppling till någon speciell verksamhet i skolan. I och med införandet av det nya statsbidraget upphörde statens styrning av organisation och volym, dvs antal veckotimmar till olika typer av undervisning.

Införandet av nytt statsbidrag ledde, i likhet med rikskontrollverkets rapport, till diskussion om bl a hemspråksundervisningen.

Diskussionen föranleddes bl a av ett förslag i budgetpropositionen 1990/91:10, bilaga 10. Förslaget innebar en minskning av statsbidraget till hemspråksundervisningen med ca 50 %, vilket motsvarade ca 300 miljoner kronor.

Vid utbildningsutskottets beredning av ärendet ändrades dock det ursprungliga förslaget till att, i stället för en minskning riktad mot hemspråksundervisningen, bli en generell minskning av det samlade statsbidraget (1990/91 UbU 7). Riksdagens beslut blev en minskning på samtliga kommuners samlade sektorsbidrag.

Planeringen av organisationen för läsåret 1991/92 gjordes innan riksdagens beslut om det nya statsbidraget hade tagits, vilket i vissa kommuner hade lett till att hemspråksundervisningens volym hade minskats motsvarande det ursprungliga förslaget till minskning av statsbidraget.

Många verksamhetsansvariga har uttryckt oro över att det kommer att bli svårt att hävda invandrarundervisningens behov av resurser i konkurrens med andra intressen inom skolan.

Minskningen av statsbidraget och efterföljande debatt om hemspråksundervisningen har föranlett Kommunförbundet att göra denna undersökning. Studien har bedrivits inom Kommunförbundets projekt Flyktingmottagande. Projektledare har varit Tommy Holm. Övriga medverkande har varit Laina Kämpe och Martin Nilsson. Särskilt har förändringarna mellan de två senaste läsåren studerats. Vårt syfte är att bidra med en del faktamaterial som kan ge underlag för fortsatt diskussion om hemspråksundervisningens framtida roll. Vi vill också belysa vad som sker ute i kommunerna. Har förändringen inneburit en allmän nedskärning av resurserna till hemspråksundervisningen, eller är det fråga om en bättre organisation och högre effektivitet?

Våra mått på effektivitet utgår ifrån de olika volymer som finns statistiskt redovisade såsom statsbidrag, veckotimmar, elever, elevtimmar o d. Det handlar således om "volymen undervisning i förhållande till de ekonomiska insatserna, dvs hur mycket mer eller mindre undervisning får eleverna för pengarna"? Detta ger en grov ekonomisk värdering av effektiviteten, men det säger inget om själva kvaliteten eller hur målet för verksamheten uppnås. Ett mer utvecklat effektivitetsbegrepp som tar hänsyn till graden av måluppfyllelse behövs för att ge svar på i vilken grad målen för verksamheten uppnås.

Underlag och genomförande

För att närmare studera genomförda förändringar i kommunerna skickade Kommunförbundet våren 1992 en enkät till landets samtliga kommuner. Enkäten syftade till att ge svar på vilka förändringar som hade genomförts av invandrarundervisningen mellan läsåren 1990/91 och 1991/92. Av landets 286 kommuner besvarades enkäten av 280, vilket får anses vara ett gott resultat.

Underlaget till de statistiska analyserna och beräkningarna är i huvudsak uppgifter hämtade ur SCB:s årliga sammanställning "Hemspråk och hemspråksundervisning". Det är uppgifter som samlas in under mitten av september månad varje läsår. Denna statistik finns sedan en lång följd av år.

Studien har genomförts i två moment:

STATISTIK

Insamling och analys har gjorts av en del officiell statistik i huvudsak SCB:s statistik om invandrarundervisningen inom grundskolan.

ENKÄT

En enkät har skickats till samtliga kommuner för att dels belysa de problem RRV tar upp i sin granskning, dels redovisa den aktuella situationen ute i kommunerna.

Centrala mål och riktlinjer för invandrarundervisningen

Följande mål och riktlinjer utarbetades i samband med införandet av invandrarundervisning. Målen för verksamheten kvarstår alltså.

I samband med införandet av undervisning i hemspråk och svenska som andra språk redovisades följande riktlinjer (prop 1975/76:118) för barn som bör få stödundervisning eller hemspråksundervisning:

"Kommunen skall ha skyldighet att anordna stödundervisning för varje invandrarelev som på grund av otillräckliga kunskaper i svenska eller olikheter i omfattning och innehåll i sin tidigare skolgång har svårt att följa undervisningen i den svenska klass som han är inskriven i."

"Kommunen skall också ha skyldighet att anordna hemspråksundervisning för varje invandrarelev, vars föräldrar/vårdnadshavare begär det, samt informera invandrabarnen och deras föräldrar om möjligheten att välja undervisning i hemspråket enligt gällande förutsättningar. Rätt till hemspråksträning bör, enligt invandrargruppens uppfattning, alla elever i skolan ha, för vilka ett annat språk än svenska utgör ett levande inslag i deras hemmiljö. Normalt förutsätter detta att föräldrarna/vårdnadshavarna eller minst en förälder/vårdnadshavare har ett annat språk än svenska som modersmål och använder det språket i umgänget med barnet."

Av läroplanen (lgr 80) framgår bl a följande målbeskrivningar:

"Elever med annat hemspråk än svenska och med annan kultur- bakgrund skall få sådana kunskaper i svenska att de kan leva och verka i kamratkretsen, i skolan, på arbetsplatser och i samhället i övrigt på samma villkor som kamrater med svenska som hemspråk. Undervisningen i svenska som främmande språk skall utformas så, att den fortlöpande utvecklar elevernas svenska språk. Däri ingår att de tillägnar sig ord och begrepp för olika ämnesområden. Den skall leda till en sådan språkförmåga att eleverna uppfattar vad andra säger, kan skaffa sig kunskaper genom läsning samt vågar uttrycka sig i tal och skrift i olika sammanhang."

"Undervisning i hemspråk syftar till att eleverna utvecklar sitt språk, så att det blir ett medel för dem att växa till människor med stark självkänsla och en klar uppfattning om sig själva, sin grupp tillhörighet och livssituation.

Hemspråksundervisningen skall medverka till att eleverna bevarar kontakten med sin familj och sin språkgrupp. Därmed ökar förutsättningarna för deras språkutveckling. Undervisningen skall ge grunden för elevernas utveckling mot aktiv tvåspråkighet."

- Lokala mål för invandrarundervisningen

I enkäten ingick en fråga rörande kommunala målsättningar för invandrarundervisningen. Av svaren framgick att i 50 procent av samtliga kommuner finns det uttalade mål för denna del av skolans verksamhet. I större och mellanstora kommuner är de mera förekommande än i andra kommuntyper. Förekomsten av mål för större och mellanstora kommuner är 80 procent respektive 70 procent.

RESULTAT från Kommunförbundets undersökning av invandrarundervisningen inom grundskolan

1 Resurser till invandrarundervisning lå 1990/91 och 1991/92

Mot bakgrund av att inte minst statens bidrag till

invandrarundervisning har debatterats kan det vara på plats att klargöra vissa förhållanden.

Som tidigare nämnts är det nya statsbidraget till skolan som infördes läsåret 1991/92 (och som för övrigt från och med den 1 januari 1993 ingår i det nya statsbidraget till kommunen) ett finansiellt stöd utan koppling till någon speciell verksamhet i skolan.

I det tidigare driftbidraget till grundskolan tilldelades kommunerna läsåret 1990/91 ca 500 miljoner kronor till hemspråksundervisning och ca 700 miljoner kronor till undervisning i svenska som andra språk. Det statliga bidraget har täckt ca 80 procent av den totala undervisningskostnaden.

Under läsåret 1991/92 fanns det motsvarande 2 231 heltidsanställda hemspråkslärare i grundskolan. Den genomsnittliga lönen uppgick till 13 700 kronor (Kommunförbundets lönestatistik). Förhållandet innebär att totalt satsades det ca 370,0 miljoner kronor på hemspråksundervisning.

Både när det gäller hemspråksundervisning och undervisning i svenska som andra språk är det fråga om en minskning av antalet tjänster mellan läsåren 1990/91 och 1991/92.

Resurserna inom

hemspråksundervisning har minskat med motsvarande ca 1 100 tjänster, vilket innebär ca 33 procent och undervisningen i svenska som andra språk med motsvarande ca 800 tjänster, vilket innebär ca 20 procent.

2 Antalet elever i invandrarundervisningen

Offentlig statistik

Av SCB:s årliga statistik "Hemspråk och hemspråksundervisning" framgår att vissa förändringar ägt rum inom kommunernas invandrarundervisning under de senaste åren.

Den statistik vi granskat beskriver förändringarna av antalet elever som i grundskolan får hemspråksundervisning och undervisning i svenska som andra språk samt respektive undervisnings omfattning.

Nedanstående tabell beskriver de viktigaste förändringarna:

<u>Lå</u>	<u>1988/89</u>	<u>1989/90</u>	<u>1990/91</u>	<u>1991/92</u>
Antal elever berättigade få <u>hemspråksunderv</u>	93 400	98 200	103 400	103 300
Antal elever som deltar i hemspråksunderv	60 900	63 500	66 900	61 300
Procent av antalet berättigade elever	(65 %)	(65 %)	(65 %)	(59 %)
Antal elever berättigade få underv i <u>svenska som andra språk</u>	65 100	69 200	73 600	74 100
Antal elever som deltar i underv i svenska som andra språk	56 600	60 200	63 700	60 500
Procent av antalet berättigade elever	(87 %)	(87 %)	(87 %)	(82 %)
Antal veckotimmar hemspråksundervisning	-	84 300	85 700	57 200

Antal veckotimmar undervisning i svenska som andra språk - 98 600 106 600 85 700

Veckotimmar (vtr) (definition: en undervisningstimme/vecka under lå, 26 veckotimmar motsvarar en heltidstjänst)

Kommentar

Av tabellen framgår bl a att antalet elever som deltar i hemspråksundervisning och undervisning i svenska som andra språk (Sv 2) har minskat något mellan läsåren 1990/91 och 1991/92. Antalet elever som varit formellt berättigade till denna undervisning har samtidigt varit i stort sett konstant. En minskning kan också konstateras av antalet veckotimmar såväl inom hemspråks- som inom Sv 2-undervisningen.

Antalet elever i hemspråksundervisning har således minskat med 5 600, vilket motsvarar 8 % av det tidigare elevantalet. Motsvarande jämförelse när det gäller undervisningsvolymen visar en minskning med hela 33 % eller 28 600 veckotimmar.

Med 67 % av tidigare resurser har kommunerna sålunda lyckats upprätthålla undervisning för 92 % av tidigare elevantal.

Antalet elever som deltar i undervisning i svenska som andra språk har minskat med 3 200, vilket motsvarar 5 % av det tidigare elevantalet. Motsvarande jämförelse här när det gäller undervisningsvolymen visar en minskning med 20 % eller 20 400 veckotimmar. Med 80 % av (lärar-)veckotimmarna läsåret 1990/91 upprätthålles alltså läsåret 1991/92 en undervisning för 95 % av det förra årets elevantal.

Kommunförbundet konstaterar - mot bakgrund av tidigare gjorda definition av effektivitet - att många kommuner klarat av att redan under läsåret 1991/92 effektivisera invandrarundervisningen. Många kommuner har i samband med enkäten också lämnat flera förslag till hur ett ytterligare effektivare resursutnyttjande kan ske. Effektiviseringen av invandrarundervisningen kommer med andra ord av allt att döma att gå vidare i kommunerna.

En i sammanhanget naturlig fråga blir om effektiviseringen hittills skett till priset av att alla som önskat erhålla hemspråksundervisning eller undervisning i svenska som andra språk inte kunnat erbjudas det. Kanske är det delvis på så sätt. Man bör dock vad gäller hemspråksundervisningen också beakta en viss förskjutning i synen på densamma som vuxit fram i samhället under senare år, också bland många invandrare. Utan att därför förringa värdet av hemspråksundervisning framhävs numera allt oftare i debatten en effektiv svenskundervisning som det viktigaste instrumentet för integration i samhället. Denna förändring återspeglas sannolikt också i den aktuella efterfrågan på just hemspråksundervisning.

Av vår enkät framgår vidare att 50 % av hemspråkslärarna och 48 % av lärarna i svenska som andra språk hade behörighet i yrket. Kanske kan en konsekvens av nuvarande utveckling med bland annat färre veckotimmar leda till att andelen behöriga lärare ökar.

Här följer nu de viktigaste frågorna och svaren tillsammans med kortfattade kommentarer:

3 Gruppstorlek inom hemspråksundervisningen

Av enkäten framgår att 65 % av de 279 svarskommunerna ökat gruppstorleken inom hemspråksundervisningen mellan de två senaste läsåren. I 30 % av kommunerna var storleken oförändrad. Notabelt är att av de 23 glesbygdskommunerna är det bara 3 som nu har större grupper, vilket säkert sammanhänger med ett ringa antal invandrare i dessa kommuner och spridningen på många språk.

Av de kommuner som ökat storleken menade det stora flertalet att orsaken härtill var kommunens ändrade inställning, vilket rimligen sammanhänger med förändrat statsbidragssystem och diskussionerna kring möjligheterna att effektivisera hemspråksundervisningen. Ett mindre antal kommuner pekade på svårigheten att få lärare (18 kommuner) eller på invandrargruppernas sammansättning (13 kommuner) som orsak till att grupperna gjorts större.

På frågan vilken den genomsnittliga gruppstorleken inom hemspråksundervisningen nu är svarade kommunerna sålunda:

Kommungrupp	Lågstadiet	Mellanstadiet	Högstadiet	elever/grupp
<u>elever/grupp</u>	<u>elever/grupp</u>			
storstad	4,0	4,0	4,5	
förortskommun	3,3	3,6	3,9	
större städer	3,6	4,1	4,0	
mellanstora städer	3,4	3,7	3,6	
bruksorter	3,4	3,5	3,5	
normalkommuner	3,3	3,6	3,2	
glesbygdskommun	2,9	3,0	2,8	
landsbygdskommun	3,0	3,3	3,1	
<u>Genomsnitt</u>	<u>3,3</u>	<u>3,6</u>	<u>3,5</u>	

Det kan i detta sammanhang också noteras att enligt SCB:s statistik har antalet klasser i grundskolan med ett hemspråk som huvudsakligt undervisningsspråk successivt minskat under de senaste åren enligt följande.

Lå 1989/90 Lå 1990/91 Lå 1991/92

Antal hemspråks- 390 345 312
klasser

Kommentar

Anmärkningsvärt är att trots att flertalet kommuner nu har större gruppstorlekar än tidigare, så är grupperna fortfarande små. Inför hemspråksreformen 1976 sägs i propositionen att elevantalet i hemspråksgrupperna inte bör understiga fyra. I en senare proposition (1990/91:100) talar den då ansvarige utbildningsministern Göran Persson om en norm på minst fem elever i varje grupp. Inte ens storstadskommunerna kommer idag upp i sådana gruppstorlekar.

Hemspråksundervisningens gruppstorlek är således omkring 3,5 elever på såväl låg-, mellan- som högstadiet. Det framgår också - föga överraskande - att större kommuner tenderar att organisera undervisningen i något större grupper än vad genomsnittskommunen kan göra.

Nära 80 % av svarskommunerna uppger att invandrarundervisningen fått minskad reurstilldelning det aktuella budgetåret. Möjligheten att öka gruppstorleken ses av allt att döma som det vanligaste sättet att göra verksamheten mer kostnadseffektiv. "Färre undervisar fler" rubricerade Svenska Dagbladet en artikel om de i våras offentliggjorda huvudresultaten från Kommunförbundets studie.

Det genomsnittliga antalet veckotimmar per elev i hemspråksundervisning (för vilka statsbidrag utbetalades) uppgick enligt det gamla systemet till 1,1 veckotimmar med möjlighet till högst ytterligare 0,3 veckotimmar efter särskild ansökan hos länskolnämnden.

Undersökningen visar att under läsåret 1991/92 erhöll de elever som deltog i hemspråksundervisning i genomsnitt en något högre volym undervisning än vad som var möjligt enligt det gamla systemet. Enligt enkätsvaren erhöll elever på låg- och mellanstadiet i genomsnitt 1,9 och på högstadiet 1,8 timmars hemspråksundervisning i veckan.

Detta något överraskande resultat föranleder Kommunförbundet att följa utvecklingen härvidlag även under innevarande läsår.

Minskningen av antalet hemspråksklasser sammanhänger sannolikt dels med den tidigare nämnda ideologiförändringen i samhället, dels med att Sverige i dag tar emot invandrare och flyktingar från ett stort antal länder och med olika språktillhörighet.

4 Prioritering av verksamhet inom invandrarundervisningen

Inom invandrarundervisningen brukar man skilja på hemspråksundervisning, studiehandledning på hemspråket samt undervisning i svenska som andra språk. När vi bad ansvariga tjänstemän i kommunerna att prioritera mellan dessa svarade man så här (där 1 innebär extremt låg prioritet och 7 extremt hög):

Undervisning i svenska som andra språk	6,5
Studiehandledning på hemspråket	5,0
Hemspråksundervisning	4,4

Kommentar:

Tendensen är klar och genomgående i samtliga kommungrupper. Undervisning i svenska som andra språk anses som klart angelägnare än undervisning och stöd i hemspråket.

Inom ramen för hemspråksundervisningen utgjordes vid tiden för undersökningen ca 75 % av regelrätt hemspråksundervisning, medan ca 25 % utgjordes av studiehandledning på hemspråket i annat eller andra ämnen. Ändå uppfattades alltså det senare av de flesta som viktigare än det förra. Kanske kan svaren ses som indikationer på en förändring som är på väg?

Hemspråksundervisningens tidsmässiga förläggning

I ungefär 2/3 (65 %) av kommunerna förekommer det att hemspråksundervisningen delvis ligger på elevernas fritid eller utanför schemalagd tid inom skoldagen. Det är mycket som talar för att detta förhållande blir än vanligare framöver.

I viss utsträckning förekommer det vidare att de som är berättigade till invandrarundervisning väljer att inte delta. I 70 % av kommunerna förekommer detta i samma utsträckning som tidigare, i ca 25 % av kommunerna mer än tidigare.

Orsakerna till valet att inte delta är enligt enkätsvaren i första hand att eleverna inte vill missa annan undervisning eller fritidssysselsättning. I andra hand anges som förklaring att undervisning ofta ges på annan skola, att denna undervisning inte har så hög status eller att elevernas intresse allmänt sett minskat för denna undervisning.