Språksituationen i Sverige 2011 – en tillbakablick

utarbetad vid Språkrådet

Innehållsförteckning

Språksituationen i Sverige 2011– en tillbakablick 4
DEL I 4
Allmän översikt 4
1. Språklagen och samhället 4
Flerspråkighet i skolan och svenska som andraspråk 4
Flerspråkig myndighetsinformation 5
Domstolarna utvecklar sättet att skriva 6
Patentutredningen 7
Anmälningar till JO om brott mot språklagen 7
Regeringens e-postadresser 8
2. Svenskan och engelskan 8
Språkteknologi 8
Engelska och svenska inom utbildning och forskning 9
3. Situationen för de nationella minoritetsspråken 10
Länsstyrelsens och Sametingets uppföljning av minoritetslagen 11
Skolinspektionens granskning av förvaltningskommunerna 12
Europarådets rapport angående stadgan för minoritetsspråk 13
Högskoleverkets rapport om lärarförsörjningen i de nationella minoritetsspråken 14
4. Finska 15
5. Jiddisch 16
6. Meänkieli 16
7. Romska 17
8. Samiska 18
9. Det svenska teckenspråket 19
Utredning om specialskolans framtid 19
Tolktjänstutredningen 19
Äldreomsorg för teckenspråkiga 20
Modersmålsundervisning i teckenspråk 21
10. Referenser 21
DEL II 23
Debatterad och marginaliserad — perspektiv på modersmålsundervisningen 23
1. Språklagen och modersmålsundervisningen 23
2. Modersmålsundervisningen i Sverige 24
3. Språkrådets rapport om modersmålsundervisning 27
Kommunenkäten 28
Bara en av fyra kommuner kan ge undervisning åt alla 28
Många ser modersmålet som ett hinder för svenska 29
Fler lärare viktigaste åtgärden för ökat deltagande i modersmålsundervisning 30
Attityder till modersmålundervisningen 30
Bilden av modersmålsundervisningen i medierna 31

En stagnerad debatt på insändarsidorna 31
Modersmålsundervisning som ett hinder eller en hjälp för svenskan 31
Privat angelägenhet eller samhällsnytta? 32
Vinst på sikt eller onödig kostnad? 32
Modersmålsundervisning som hjälp eller hinder för integration 33
Modersmålsundervisningen i skottgluggen 33
4. Slutord: perspektiv på modersmålsundervisningen 34
5. Referenser 34

Språksituationen i Sverige 2011– en tillbakablick

Det här är Språkrådets tillbakablick på det år som gått, med nedslag inom olika områden som är centrala utifrån språklagens perspektiv. I del I kommenterar vi inledningsvis händelser som mer eller mindre direkt kan knytas till språklagen (avsnitt 1). Därefter behandlar vi svenskans ställning i relation till engelskan (avsnitt 2), och situationen för de nationella minoritetsspråken (avsnitt 3-8) och det svenska teckenspråket (avsnitt 9). Del II behandlar olika aspekter av modersmålsundervisningen, baserat på två undersökningar som genomförts på Språkrådet under året.

DEL I

Allmän översikt

1. Språklagen och samhället

Under 2011 gav Språkrådet ut riktlinjer för tillämpningen av språklagen, *Språklagen i praktiken*. Syftet med riktlinjerna var att konkretisera språklagens bestämmelser och vara ett stöd för dem som ska tillämpa lagen, dvs. statliga och kommunala myndigheter och andra offentliga organ. Sedan språklagen trädde i kraft 2009 har Språkrådet fått många frågor om hur lagen ska tolkas och tillämpas. Även privatpersoner hör av sig med frågor om vilka krav man kan ställa på myndigheterna i olika frågor, till exempel vad gäller användningen av engelska. En återkommande synpunkt från frågeställarna har varit att språklagen, som är en ramlag och därför allmänt formulerad, kan vara svår att konkretisera i relation till myndigheternas olika verksamhetsområden. Samma lag gäller ju för alla myndigheter, allt från stora myndigheter som Socialstyrelsen och Skatteverket som har nationellt ansvar, till små glesbygdskommuner.

Riktlinjerna är ett sätt att konkretisera lagens paragrafer och erbjuda checklistor, som är enklare att utgå från än lagens paragrafer, i arbetet med språklagens olika delområden, t.ex. terminologi, klarspråk och flerspråkig information på webben. Samtidigt är riktlinjerna en möjlighet att presentera språklagen och språkpolitiken för myndigheter, offentliganställda och andra som ännu inte känner till lagen.

I det här avsnittet kommenterar vi kort några områden där språklagen antingen direkt har åberopats eller där lagen har relevans för den verksamhet som bedrivs. Det gäller flerspråkighet i skolan, myndigheternas flerspråkiga information på webben, domstolarnas klarspråksarbete och den statliga utredningen om användningen av engelska i patentbeskrivningar. Dessutom tar vi upp anmälningarna till JO om brott mot språklagen och den segdragna frågan om regeringens e-postadresser, som redan 2009 var föremål för en JO-anmälan.

Flerspråkighet i skolan och svenska som andraspråk

På det språkpolitiska området har ett par teman varit återkommande de senaste åren: svenskans ställning gentemot engelskan och den flerspråkiga skolan. Temana speglar två sidor av ett mångspråkigt, globaliserat samhälle. Å ena sidan svenskans ställning

som samhällsbärande språk i ett samhälle där engelskans inflytande inom en rad samhällsområden uppfattas som ett hot mot svenskan, å andra sidan minoritetsspråkens ställning i förhållande till majoritetsspråket svenska.

Andelen elever med utländsk bakgrund har fördubblats på mindre än tio år (Lindberg 2011). Hur har skolpolitiken och den praktiska undervisningen anpassats till detta? Rapport efter rapport pekar på att elever med utländsk bakgrund har sämre betyg än svenskfödda och att fler lämnar grundskolans årskurs nio utan att ha uppnått gymnasiekompetens (se t.ex. Skolverket 2008, Skolinspektionen 2010). Det finns en tendens i diskussioner om skolpolitik och integration att argumentera för mer och ”vanlig” svenska (i stället för svenska som andraspråk) som en lösning på problemet med flerspråkiga elevers sämre studieresultat.

Ämnet svenska som andraspråk ifrågasätts från flera håll – av politiker, elever och föräldrar. Ämnet har låg status, vilket i sin tur kan härledas till brister i implementeringen av ämnet. Det är ont om kompetenta lärare, undervisningen är inte i tillräckligt hög grad behovsanpassad och kunskapen om ämnets syfte och innehåll är generellt låg bland skolledare och lärare (Skolinspektionen 2010). Kvaliteten på undervisningen behöver med andra ord höjas för att ämnets status ska höjas. I en artikel i Riksdag & Departement i november 2011 aviserade integrationsminister Erik Ullenhag en översyn av skolämnet svenska som andraspråk. Enligt honom ska barn födda i Sverige inte läsa svenska som andraspråk, utan i stället få fler lektioner i svenska. Ämnets framtid är med andra ord osäker.

Svenskan, de nationella minoritetsspråken och det svenska teckenspråket har sedan 2009 skydd i språklagen. Men språklagen befäster också det mångspråkiga samhället och allas rätt till språk, oavsett modersmål. Tillgången till en välfungerande undervisning i svenska som andraspråk, liksom till modersmålsundervisning, är centralt för att språklagens intentioner ska uppnås. (I den andra delen av den här rapporten beskriver vi hur den faktiska tillgången till modersmålsundervisning ser ut.)

Flerspråkig myndighetsinformation

Både språklagen och minoritetslagen ställer krav på att myndigheterna ska nå ut med information till nationella minoriteter och till personer med annat modersmål än svenska. Språkrådet gav under hösten ut en vägledning för myndigheter, organisationer och företag som behöver publicera flerspråkig information (*Vägledningen för flerspråkig information*). Syftet är att ge grundläggande information om hur man ska utforma information för personer som antingen har annat modersmål än svenska eller som har rätt att också använda ett nationellt minoritetsspråk. Det gäller framför allt information på webben, eftersom alltmer av den samhälleliga kommunikationen – inte minst mellan myndigheter och invånare – sker just via webben.

Att det återstår en del att göra innan samhällsinformation är tillgänglig för alla visar ett par av de undersökningar som publicerades 2011. I en av dessa, som gjordes av Sveriges Radio International i slutet av året, framgick att bara tre av 21 landsting kan garantera sjukvårdsrådgivning på andra språk. Norrbottens landsting har rådgivning på meänkieli, finska och i viss mån samiska. Stockholm och Sörmland har en gemensam

telefonlinje på arabiska. Ytterligare fem landsting har enstaka sköterskor som talar finska, tyska, franska eller persiska. Övriga landsting har bara svenska och engelska. Rådgivning på andra språk till invandrargrupper var ett av målen när landstingen 2004 bildade den nationella sjukvårdsrådgivningen 1177.

Också Semantix gjorde 2011 en undersökning av flerspråkig information på kommuners webbplatser. Den visade att 115 av 290 kommuner helt saknar översättning av samhällsinformation till de vanligaste utomeuropeiska invandrarspråken. 49 kommuner har bara information på svenska. Bland de kommuner som har information på andra språk än svenska förlitar sig de allra flesta på Googles översättningsverktyg.

Domstolarna utvecklar sättet att skriva

Enligt paragraf 11 i språklagen, ”klarspråksparagrafen”, ska språket i offentlig verksamhet vara vårdat, enkelt och begripligt. Klarspråksarbetet har successivt fått sitt genombrott i domstolarna. Sveriges domstolar har nämligen tagit fram en långsiktig strategi för hur domar och beslut ska utformas. Man har också tagit fram en handlingsplan för hur strategin ska genomföras. Handlingsplanen innehåller en beskrivning av aktiviteter för tiden 2011–2014. Målen för arbetet är följande:

- De som läser en dom eller ett beslut ska förstå språket, hitta i texten och begripa domstolens resonemang.
- De resurser som läggs på att utforma domar och beslut ska användas på ett ändamålsenligt sätt.

För att kunna avgöra om en dom är begriplig för en lekman eller inte har man låtit en språkvetare göra textanalyser. Hur uppfattas domarna? Vad förstår mottagarna? Vad förstår de inte? Varför inte? Skrivprocessens betydelse för den slutliga utformningen av texterna har också undersökts. Resultaten publiceras i mars 2012.

Startskottet för domstolarnas klarspråksarbete var Förtroendeutredningen, som regeringen tog initiativ till 2007. Kommunikationen mellan domstolarna och medborgarna skulle undersökas. Uppdraget var också att föreslå åtgärder som kunde förväntas stärka medborgarnas förtroende för domstolarna. Tre områden undersöktes: 1) bemötande av parter och bevispersoner, 2) utformning av domar och beslut och 3) domstolarnas kontakter med medierna. Resultaten redovisades i betänkandet *Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag* (SOU 2008:106). Det visade sig att domarna ofta är skrivna på ett komplicerat språk och att de är svåra att hitta i. Det saknas också i många fall en tydlig argumentation. En rad förslag på hur domar skulle kunna utvecklas presenterades i betänkandet. Dessutom lät man ta fram ett klarspråkstest för domar, som kan ge besked om begripligheten i texterna.

Att det idag finns en strategi och en handlingsplan för hur domstolarna ska arbeta med språket, liksom att det finns domar skrivna från ett klarspråksperspektiv, är stora framsteg. Att man i domstolarna överhuvudtaget diskuterar domarnas språkliga utformning är ett framsteg i sig. Strategin för utformning av domar och beslut ska ses över 2014. Då ska också en ny handlingsplan tas fram.

Patentutredningen

I juni 2011 tillsattes en statlig utredning för att undersöka om samma översättningslättnader som gäller för de europeiska patenten också ska gälla för de nationella, dvs. att patentkravet översätts till svenska medan resten, patentbeskrivningen, kan vara på engelska. Utredningen ska undersöka om fördelarna överväger nackdelarna utifrån näringspolitiska, språkpolitiska och offentlighetsrättsliga principer. Uppdraget ska redovisas i mars 2012. Patentfrågan är ett exempel på avsteg från en viktig princip för språklagen, nämligen att juridiskt bindande dokument ska vara tillgängliga på svenska i Sverige.

Fallet bör ses som ett undantag eftersom de europeiska översättningslättnaderna infördes innan språklagen hade trätt i kraft. När patentutredningen vill likställa de nationella reglerna med de europeiska bör alltså språklagen tas med i beaktande. Men eftersom majoriteten av alla patentansökningar sker via EPO (European Patent Office) kan man säga att det avsteg som redan gjorts, redan är gällande i Sverige. Ett nej till de översättningslättnader som gjorts blir i nuläget därför inte särskilt meningsfullt.

När Språkrådet medverkade i en debatt arrangerad av Svenska Patentombudsföreningen i december 2011, kommenterade vi att översättningslättnader kan införas endast under två förutsättningar. Den ena är att kravet på översättning av patentkravet ligger kvar och den andra att ett sådant eventuellt undantag inte får tolkas som ett godkännande av lättnader i översättningskrav på andra områden som språklagen reglerar.

Två av språklagens principer är att juridiskt bindande dokument ska vara tillgängliga på svenska i Sverige och att man alltid ska kunna kommunicera med svenska myndigheter på svenska. Dessa principer möter ibland motstånd, särskilt på områden där de inte är självklara och där språklagen kan komma att ställas mot andra principer och intressen, till exempel ekonomiska. Men det är samtidigt på dessa områden – där man traditionellt inte tagit språkpolitiska hänsyn – som språklagen har möjlighet att bidra till ett förändrat synsätt.

Som Språkrådet ser det finns det en risk med att börja luckra upp språklagens principer på grundval av ekonomiska argument. En sådan diskussion skulle enkelt kunna överföras även till andra områden där översättningar är besvärliga och kostsamma, till exempel inom högskolesektorn. Högre utbildning och forskning är områden som förarbetena till språklagen pekat ut som särskilt viktiga när det gäller svenskans användning.

Anmälningar till JO om brott mot språklagen

Under 2011 gjordes två anmälningar till JO där språklagen åberopades, att jämföra med 2010 då det gjordes fem. Bara en av de två anmälningarna 2011 ledde till prövning. Det ena ärendet handlade om en skylt som Trafikverket satt upp i anslutning till Haparandabanan med lydelsen ”no parking”. Det framkom dock att det också fanns en skylt på svenska i anslutning till den engelska skylten och JO avslog därmed ärendet.

Den andra anmälan var riktad mot Göteborgs universitet, SLU (Sveriges lantbruksuniversitet) och KTH (Kungliga tekniska högskolan) och gällde deras krav på att ansökningar om anställning och befordran skulle skrivas på engelska. I beslutet riktade JO kritik mot de aktuella högskolorna; ansökningar får inte krävas in på engelska. Men JO menade samtidigt att det finns behov av att ytterligare utreda hur språklagen ska tolkas och tillämpas inom högskolesektorn (se vidare avsnitt 2 nedan).

Regeringens e-postadresser

I februari 2010 konstaterade JO att Regeringskansliets engelska e-postadresser inte var förenliga med språklagen. Hösten 2010 meddelade förvaltningsavdelningen att arbetet med de nya, svenska, adresserna befann sig i slutskedet. Lanseringen sköts emellertid fram till våren 2011, men i oktober samma år var frågan fortfarande ”under beredning”. Av vilken anledning de svenska e-postadresserna har dröjt så länge är oklart. Till sommaren 2012 kommer de nya e-postadresserna dock att vara klara, enligt en artikel i Riksdag & Departement nr 1, 2012. ”Att byta e-postadresser i en stor myndighet som Regeringskansliet är en komplex process som tar tid”, skriver Regeringskansliet som en förklaring till den långa handläggningstiden.

2. Svenskan och engelskan

Engelskans användning inom olika områden i det svenska samhället uppmärksammas och debatteras återkommande. I det följande tar vi upp utvecklingen på det språkteknologiska området och användningen av engelska och svenska inom utbildning och forskning.

Språkteknologi

När Apple introducerade sin senaste Iphone-modell i november 2011 visade det sig att taligenkänningen bara förstod engelska. Ska man få mobilen eller surfplattan att utföra olika handlingar är det i princip bara engelska som fungerar. Detta är bara *ett* exempel på hur produktutveckling inom det språkteknologiska området har engelska som bas, medan motsvarande utveckling för exempelvis de skandinaviska språken ligger flera år efter. Ska vi ha samma möjlighet som engelskspråkiga att använda talstyrda gränssnitt måste Sverige satsa mer på språkteknologiska basresurser i form av bland annat text- och taldatabaser. Som ett led i en sådan satsning kan man se de framväxande planerna på en nationell språkresursbank. Institutet för språk och folkminnen och dess avdelning Språkrådet fick i april 2011 i uppdrag av regeringen att ta fram ett beredningsunderlag för att utveckla formerna för drift och samordning för en nationell språkdatabank (ku2011/860/KA). Tanken med språkdatabanken är att på nationell nivå ta fram och tillgängliggöra den språkinfrastruktur som krävs för att stimulera utvecklingen av teknik som gagnar språken i Sverige och ökar tillgängligheten till information och service för alla. I uppdraget ingår att ta fram en behovsanalys och kostnadsberäkning för projektet, undersöka vilka tillgängliga tjänster som kan användas samt lämna förslag till långsiktig finansiering av språkdatabanken. Uppdraget ska redovisas 1 mars 2012.

Regeringen lanserade i oktober en ”digital agenda” där målet är att Sverige ska bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.[1] Men om det målet ska kunna uppnås måste medborgare i Sverige ges samma möjligheter att använda sina modersmål i olika digitala sammanhang som engelsktalande har. I den digitala agendan nämns också etablerandet av en nationell språkbank som ett led i att öka tillgängligheten till information för alla.

Engelska och svenska inom utbildning och forskning

Språkanvändningen inom högre utbildning och forskning är liksom tidigare år fortsatt intressant att följa. Språklagen reglerar inte språkanvändningen inom den egentliga verksamheten – forskningen och undervisningen – men däremot administrerandet av denna verksamhet. Protokoll, beslut, kursplaner, utlysningar – allt ska finnas tillgängligt på svenska. Och man ska alltid kunna kommunicera på svenska med ett universitet eller ett statligt forskningsråd. Det innebär att ett forskningsråd inte får kräva att ansökningar om forskningsmedel ska vara skrivna på engelska. Ett universitet får inte heller kräva att ansökningar om anställning eller befordran ska vara skrivna på engelska. Sådana fall har nämligen JO prövat, senast i augusti 2011. Skälet till att ett sådant krav ställs av universitet och forskningsråd är att man inom många discipliner använder sig av utländska sakkunniga för att bedöma den vetenskapliga skickligheten. Men om någon hävdar sin rätt att skriva på svenska, så måste universitetet eller forskningsrådet låta översätta handlingarna – vilket i sin tur kan fördröja handläggningen avsevärt. I beslutet från augusti resonerar JO kring problemet med den gällande språklagstiftningen just när det gäller språkanvändningen inom forskning och högre utbildning. JO har ”i och för sig förståelse för att det i många fall kan finnas stora fördelar med att en sökande skriver sin ansökan på engelska”, men konstaterar samtidigt att det enligt språklagen inte är tillåtet. För att göra regeringen uppmärksam på behovet av precisering av lagstiftningen på det här området skickade JO därför med en kopia av sitt beslut till Regeringskansliet och till Utbildnings- och Kulturdepartementen.

Vad gäller utbildning och forskning är det ett faktum att engelskan dominerar inom vissa discipliner. Språkrådet gjorde 2009 en kartläggning av språksituationen inom högre utbildning och forskning (Salö 2010). Där konstaterades att andelen engelskspråkiga doktorsavhandlingar är mer än 90 procent inom medicin, naturvetenskap och teknik. Undervisning på högre nivåer ges allt mer på engelska. Men det är också ett faktum att allt fler universitet och högskolor tar fram policydokument för språkanvändning och språkval och att fler och fler engelskspråkiga avhandlingar har en sammanfattning på svenska. Under 2013 planerar Språkrådet att göra en uppföljning av studien från 2009.

På utbildningsområdet bör också engelskans användning på grundskole- och gymnasienivå följas och utvärderas. Undervisning på engelska pågår sedan 2003 på

[1] *IT i människans tjänst – en digital agenda för Sverige*: www.regeringen.se/sb/d/14216/a/177256

försök i ett 40-tal skolor – både kommunala och fristående. I en rapport konstaterar Skolverket (2010) att undervisning på engelska förekommer på ungefär en procent av landets skolor och att ungefär 9 400 elever (en procent av samtliga elever i landet) deltar i undervisningen. Skolverket fann i sin granskning att skolor med undervisning på engelska hade mycket goda resultat vad gäller elevernas meritvärden, gymnasiebehörighet, resultat på nationella prov samt betyg (SO och NO) i jämförelse med elever i ett nationellt genomsnitt. Resultaten är bättre oberoende av elevernas kön, svensk eller utländsk bakgrund respektive vilken utbildningsnivå föräldrarna har. Av elever med utländsk bakgrund får särskilt gruppen elever födda utomlands förhållandevis goda resultat i jämförelse med motsvarande grupp nationellt. Det finns dock en spridning mellan de engelskspråkiga skolornas resultat, och skolorna rapporterar att det finns elever som har svårt att klara den tvåspråkiga undervisningen. Det generellt goda resultatet kan, som konstateras i rapporten, påverkas av att eleverna är särskilt studiemotiverade, eftersom de upplever sig tillhöra en utvald försöksgrupp.

Men Skolverket fann också brister vad gäller lärarnas kompetens. Två tredjedelar av lärarna har antingen en lärarutbildning från ett engelskspråkigt land eller en svensk lärarutbildning kombinerad med högskolestudier i engelska. Få lärare har dock utbildning specifikt i språk- och ämnesintegrerad undervisning eller i andraspråksinlärning. Skolverket konstaterar att även om lärarna alltså i de flesta fall har lärarutbildning och ämneskompetens så varierar kompetensen i andra avseenden. Det gäller de svenskspråkiga lärarnas förmåga att undervisa på engelska och, på motsvarande sätt, de engelskspråkiga lärarnas behärskning av svenska språket och svenska begrepp. Kvaliteten på undervisningen skulle sannolikt öka om lärarna fick kompetensutveckling i t.ex. metoder för språk- och ämnesintegrering i undervisningen, konstaterar Skolverket.

3. Situationen för de nationella minoritetsspråken

Den första utvärderingen av den nya minoritetslagen[2] kom i början av 2011. Den gjordes av Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, som tillsammans har regeringens uppdrag att följa tillämpningen av minoritetslagen. Skolinspektionen granskade också de 47 kommuner som ingick i förvaltningsområdena våren 2011 vad gäller skyldigheten att erbjuda förskoleplats på finska, samiska eller meänkieli.[3] I oktober presenterade Europarådet sin fjärde rapport om hur Sverige efterlever den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk. Samma månad presenterade Högskoleverket en rapport om hur lärarförsörjningen ska kunna tryggas i de nationella minoritetsspråken,

[2] Minoritetslagen (2009:724) trädde i kraft den 1 januari 2010. Lagen berör alla kommuner, landsting och regioner och ger ett grundskydd för samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar. Grundskyddet innebär att det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken. De nationella minoriteterna ska få möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige och ges möjligheter till inflytande i frågor som berör dem. I de särskilda förvaltningsområdena för samiska, finska och meänkieli har samer, sverigefinnar och tornedalingar, och deras språk, ett utökat skydd.

[3] Enligt minoritetslagen (2009:724) har de som bor i en kommun inom ett förvaltningsområde rätt till förskoleplats och plats i äldreomsorg där hela eller delar av verksamheten bedrivs på minoritetsspråket.

gjord på uppdrag av regeringen; ett direktiv som i sin tur var motiverat av tidigare kritik från Europarådet. Slutligen fördelade Institutet för språk och folkminnen 3,5 miljoner kronor till 44 olika projekt till stöd för revitalisering av de nationella minoritetsspråken år 2011. I enlighet med uppdraget från regeringen har språkprojekt som riktas till barn och ungdomar prioriterats. Det var andra året som det statliga revitaliseringsbidraget fördelades. Institutet fick totalt 131 ansökningar, vilket är en ökning från året innan då antalet var 104.

I det följande presenteras kort Länsstyrelsens och Sametingets uppföljning av minoritetslagen, Skolinspektionens granskning av förvaltningskommunerna, Europarådets rapport om stadgan för minoritetsspråk och Högskoleverkets rapport om lärarförsörjningen i de nationella minoritetsspråken. Slutligen kommenterar vi kort situationen för de enskilda nationella minoritetsspråken.

Länsstyrelsens och Sametingets uppföljning av minoritetslagen

Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget ska årligen följa upp och rapportera om hur lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724) tillämpas i förvaltningsområdena och återrapportera till regeringen. I februari 2011 lämnade de sin första rapport om tillämpningen av minoritetslagen år 2010. (I skrivande stund har inte utvärderingen av 2011 års insatser publicerats.) Av denna framgår att kommuner och landsting använt endast ungefär en tredjedel av statsbidraget för merkostnader i samband med minoritetspolitiken. Orsaken kan vara att det finns en osäkerhet om hur och till vad man kan använda statsbidragen. Att kartlägga behov av förskola och äldreomsorg på minoritetsspråket, liksom tillgången till minoritetsspråkig personal, är *ett* sätt att använda statsbidraget. Sådana kartläggningar har dock gjorts i förhållandevis liten utsträckning.

Det har med andra ord varit en långsam start för implementeringen av lagen. Den kanske viktigaste insatsen för att Sverige fullt ut ska kunna efterleva sina åtaganden i enlighet med minoritetslagen, och Europarådets minoritetskonventioner, är enligt rapporten att informera om grundskyddet för samtliga fem nationella minoriteter inom och utanför de tre förvaltningsområdena. Rapporten konstaterar att de flesta landsting ”inte [verkar] ha uppfattat att man också har skyldigheter gentemot övriga minoriteter enligt bestämmelserna om grundskyddet”.

Kommuner och landsting är skyldiga att samråda med företrädare för minoriteterna. De flesta kommuner har också organiserade och regelbundna samråd. I rapporten konstateras dock att väldigt få kommuner har samrådsgrupper där samtliga nationella minoriteter finns med.

Efter en analys av redovisningar från kommuner och landsting/regioner i förvaltningsområdena identifierar Länsstyrelsen och Sametinget tre framgångsfaktorer för minoritetsarbetet:

- Verksamheten har tydliga mål och en klar förankring i både den politiska och verksamhetsmässiga ledningen.
- Det finns en tydlig samordnande funktion för minoritetsverksamheten.

- Det finns fungerande samråd med berörda minoriteter.

När det gäller problemområden och åtgärder gör Länsstyrelsen och Sametinget följande bedömningar:

- Insatser för att lyfta fram grundskyddet för samtliga fem nationella minoriteter inom och utanför de tre förvaltningsområdena måste stärkas.
- Bristen på samisktalande personal i förvaltningsområdet för samiska är stor.
- Jiddisch och romani chib bör i större utsträckning beaktas vid fördelningen av stöd till revitaliseringsinsatser.
- Behovet av stöd för den romska minoriteten är fortsatt mycket stort.

Skolinspektionens granskning av förvaltningskommunerna

Skolinspektionen har granskat de 47 kommuner som våren 2011 ingick i förvaltningsområdena för finska, meänkieli och samiska vad gäller tillgången till förskoleplats på minoritetsspråket (Skolinspektionen 2011).

Kravet att inventera behoven av förskoleverksamhet på minoritetsspråken är det område där flest kommuner, tjugo stycken, uppvisar brister. Det innebär att förvaltningsmyndigheterna antingen inte alls, eller inte i tillräcklig omfattning, inventerat behovet av förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på något av minoritetsspråken.

Mer än var fjärde kommun uppger att de inte erbjuder förskoleverksamhet på minoritetsspråken för de nationella minoriteterna i den egna kommunen.

19 av de sammanlagt 47 kommunerna gör inga insatser i syfte att informera de vårdnadshavare som talar finska, meänkieli respektive samiska om att de har rätt att få hela eller delar av förskoleverksamheten på det egna språket, trots minoritetslagens bestämmelser. De kommuner som svarar att de informerar kommuninvånare om rättigheten gör det i princip alltid via kommunens officiella webbplats.

De kommuner som ingår i förvaltningsområdet för samiska följer relativt sett i större utsträckning bestämmelserna i minoritetslagen och skollagen än vad kommunerna i de övriga två förvaltningsområdena gör. Sju av 18 kommuner i samiskt förvaltningsområde uppvisar inga brister, vilket kan jämföras med resultatet för det finska förvaltningsområdet där endast nio av 32 kommuner inte uppvisar några brister vid tiden för tillsynen. Förhållandena i förvaltningsområdet för meänkieli kan inte jämföras på samma sätt som för övriga förvaltningsområden; dels är det få kommuner (sex stycken), dels ingår alla de sex kommunerna antingen i ytterligare ett förvaltningsområde (fyra kommuner) eller så ingår de i alla tre förvaltningsområdena (två kommuner).

Europarådets rapport om stadgan för minoritetsspråk[4]

I oktober 2011 kom Europarådet med en ny rapport om hur Sverige uppfyller sina åtaganden gentemot de nationella minoriteterna (ECRML 2011). Återigen får Sverige kritik för brister inom framför allt utbildningsområdet. Främst gäller kritiken bristen på lärare, läromedel och lärarutbildningar för de nationella minoritetsspråken. Punkterna nedan sammanfattar Europarådets uppmaningar till Sverige.

- Stärk utbildningen för alla minoritetsspråk genom att utgå från minoriteternas behov och i enlighet med situationen för språken.
- Säkerställ att modersmålsundervisningen uppfyller de krav som formuleras i minoritetskonventionen[5].
- Öka tillgången på tvåspråkig undervisning i finska och samiska och etablera tvåspråkig undervisning i meänkieli.
- Etablera en välfungerande lärarutbildning för alla minoritetsspråk.
- Producera undervisningsmaterial och läromedel för alla minoritetsspråk.

Exempel på andra åtgärder som man lyfter fram är att Sverige bör agera för att samla in statistik över modersmålstalare för de nationella minoriteterna, att klargöra statusen för älvdalskan tillsammans med älvdalingarna och att tillse att jiddisch kommer i åtnjutande av språkvårdande insatser. Man pekar också på behovet av innovativa lösningar för att råda bot på bristen på lärare i romska. Dessutom menar man att åtgärder bör vidtas för att öka andelen samisktalande på myndigheter och att samiska på webbplatser bör öka.

Tidigare under året, i juni, presenterade Sverige en rapport som svar på Europarådets rekommendationer till den svenska regeringen om efterlevnaden av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter. Kritiken berörde överlag behovet av samordning av minoritetspolitiken, att minoriteternas delaktighet måste säkerställas samt behovet av att stärka lagstiftningen om minoriteternas rättigheter. Man rekommenderade också Sverige att stödja insamling av språkstatistik på ett sätt som tar hänsyn till minoriteternas åsikter och intressen. Sveriges svar på rekommendationerna bestod till stor del av en presentation av minoritetsreformen som resulterat både i att minoritetspolitiken fått en klar organisation (med Länsstyrelsen och Sametinget som uppföljande myndighet) och att minoriteters rättigheter lagstadgats genom minoritetslagen. När det gäller språkstatistiken var svaret dock att det inte finns någon metod som både är etiskt acceptabel och vetenskapligt säker.

[4] Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk, artikel 8.
[5] Se not 4.

Högskoleverkets rapport om lärarförsörjningen i de nationella minoritetsspråken

I juni 2010 gav regeringen Högskoleverket (HSV) i uppdrag att undersöka hur lärarförsörjningen i de nationella minoritetsspråken kan tryggas. Bakgrunden var den återkommande kritiken från Europarådet vad gäller tvåspråkig undervisning och modersmålsundervisning, där bristen på lärare är det kanske största hindret.

Rapporten från HSV presenterades i oktober 2011 (Högskoleverket 2011). De förslag som där läggs fram syftar till att bygga en stabil och långsiktig struktur för lärarförsörjningen. Hela utbildningssystemet, från förskola till forskarutbildning, måste stärkas för att minoritetsspråken ska överleva. Vad gäller lärarutbildningen föreslår HSV ett ”lärarlyft”, dvs. en satsning på fortbildning och behörighetsgivande utbildning för modersmålslärare och andra som kan något av de fem nationella minoritetsspråken. Efter en övergångsperiod (fram till 2018) bör det även för undervisning i modersmål för nationella minoritetsspråk krävas lärarlegitimation.

Idag finns det inget lärosäte som erbjuder lärarutbildning i något nationellt minoritetsspråk. För att en lärarutbildning ska kunna komma till stånd krävs en stark ämnesinstitution med en kritisk massa av tillsvidareanställda lärare och forskare. HSV föreslår därför att ansvar för lärarutbildning i ett nationellt minoritetsspråk kombineras med ansvar för undervisning och forskning i språket i fråga. För detta bör lärosätena få särskilda, öronmärkta medel. I rapporten ger HSV förslag på vilka lärosäten som ska få ansvar för vilka språk:

- Lunds universitet får nationellt ansvar för jiddisch, inklusive ansvar för lärarutbildning för undervisning i och på jiddisch när man byggt upp tillräcklig kompetens.
- Södertörns högskola får nationellt ansvar för romska, inklusive ansvar för lärarutbildning för undervisning i och på romska.
- Umeå universitet får nationellt ansvar för meänkieli och samiska (tre varieteter), inklusive ansvar för lärarutbildning för undervisning i och på meänkieli och samiska (tre varieteter). Universitetet får också ett särskilt undervisningsanslag för finska.
- Stockholms universitet får nationellt ansvar för finska, inklusive ansvar för lärarutbildning för undervisning i och på finska. Alternativt föreslår man att Uppsala får uppdraget.

Vidare föreslår HSV att kunskaper i minoritetsspråken ska ingå i lärarutbildningarna inom förskola och grundskola. Kunskaper om de nationella minoriteternas språk och kultur föreslås ingå i examensmålen för de fyra nya lärarutbildningarna. Området nationella minoriteter bör dessutom bli ett valbart ämne för studenter som läser till grundskollärare för årskurs 4–6.

4. Finska

Under året utvidgades det finska förvaltningsområdet till att omfatta Stockholm, delar av Mälardalen, Göteborg och Borås. Sammanlagt tillhörde 32 kommuner förvaltningsområdet år 2011, och fr.o.m. årsskiftet 2012 utvidgas området med ytterligare åtta kommuner.

Kommunernas information om förvaltningsområdet och samarbete med den lokala minoriteten har för det mesta fungerat bra. Äldrevården och förskolan har engagerat den sverigefinska minoriteten. I några kommuner har finskspråkiga äldreboenden och finskspråkig förskoleverksamhet funnits sedan tidigare, i andra kommuner håller man på att inrätta sådana verksamheter. En del kommuner har anordnat utbildning i finska för kommunalt anställda.

Sverigefinländarnas delegation utlyste 2011 den 24 februari till Sverigefinnarnas dag. (Dagen är den finländska språkforskaren K. A. Gottlunds födelsedag. Gottlund var verksam i början av 1800-talet; han upptäckte bl.a. den skogsfinska dikttraditionen och försökte på olika sätt förbättra skogsfinnarnas levnadsförhållanden.) På Sverigefinnarnas dag valdes Eskilstuna till 2010 års förvaltningskommun. I Eskilstuna har en stor del av invånarna finskt påbrå, och kommunen har på många sätt varit en föregångare i arbetet för förvaltningsområdet. Finskspråkig äldrevård och förskole- och skolverksamhet har funnits sedan länge och en stor del av de kommunalt anställda är finsktalande. Finskspråkiga kulturverksamheter – t.ex. *Lyrikkaféet*, skribentverksamheten och dansaktiviteterna – är populära, biblioteks- och teaterutbudet är mångsidigt och det finskspråkiga föreningslivet är aktivt.

På riksnivå märks den ökade verksamheten framför allt genom att andra generationens sverigefinnar trätt fram, t.ex. i Sverigefinländarnas arkivs utställning *Arvet* (i svensk översättning *Ärren*), som berättar just om andra generationen, och i *Uusi Teatteris* produktioner *Månen sover*, *Ska vi rädda mamman* och *Ipana Impro*. Vidare kan nämnas flera revitaliseringsprojekt, som Sverigefinska Riksförbundets *Suomeksi* (*På finska*)-projekt och *Mukulatfesten*, *Finska nu/Tandem*-projektet (Kulturfonden för Sverige och Finland) och seminariet *Sverigefinskheten ut ur garderoben* – som anordnades av Sverigefinländarnas delegation och Sverigefinska Ungdomsförbundet i samband med politikerveckan i Almedalen – Sverigefinska Ungdomsförbundets projekt *Revitalisera mera* och *Sverigefinsk filmfestival* som anordnades av *Mokoma*-föreningen.

Den sverigefinska litteraturen börjar också etablera sig. Det märktes bl.a. på *Sverigefinska bok- och kulturmässan*, som hade flera hundra besökare och där t.ex. Asko Sahlbergs nya bok *Häväistyt* (*De skändade*) och Paula Vartiainens bok *Taftihame* (*Taftkjolen*) presenterades. Sverigefinska berättare uppmärksammades även i Finland. Migrantberättelsetävlingen, som anordnades av Finlands Levnadsberättelseförening, vanns av Aulis Kytömäki från Eskilstuna och på tredje plats kom Pirjo Hakonen från Surahammar. Årets teaterhändelse var Tanja Lorentzons *Mormors svarta ögon*, där en andra generationens sverigefinne är huvudperson. Sisuradio utnämnde också Tanja Lorentzon till Årets sverigefinne. Slutligen kan nämnas de årliga kulturfestivalerna *Sommaren i Axevalla* och *Sommarfestivalen i Torshälla*.

5. Jiddisch

Det finns ett stadigt växande intresse för jiddisch, vilket märks genom de många kulturella arrangemang som anordnats under året: teaterföreställningar, konserter, föreläsningar etc. Sveriges Jiddischförbund arrangerar årligen ett tredagars seminarium som samlar ca 150 deltagare. Under 2011 har förbundet också drivit projektet Ung jiddisch. I det årliga judiska seminariet Limmud, med föreläsningar om och på jiddisch, deltog ca 600 personer. Stockholms Jiddischkör har gett två föreställningar, och Jiddisch Amatorteater (som bildades 2010) har gett två föreställningar på Studio Ledermann. Under året har tidskriften *Judisk Krönika* fått en jiddisch-redaktör. Tidskriften når ut till de judiska församlingarnas alla medlemmar samt ytterligare prenumeranter.

Nybörjar- och fortsättningskurser i jiddisch har getts dels vid Lunds universitet, dels genom lokalföreningarna i Sveriges Jiddischförbund. Judiska församlingen i Göteborg har under året startat nybörjar- och fortsättningskurser i jiddisch, och i Stockholm driver Hillelskolan projekt om jiddisch integrerat i den övriga undervisningen.

6. Meänkieli

Från och med den 1 februari 2011 är Kalix kommun förvaltningsområde för meänkieli (och finska), vilket innebär att förvaltningsområdet för meänkieli har utvidgats till att innefatta sex kommuner.

Att revitalisera meänkieli bland unga har varit i fokus under året genom de revitaliseringsinsatser som genomförts i form av t.ex. språkbadsprojekt. Generellt finns det en tendens till att fler vill lära sig sitt språk och veta mer om sina rötter, och intresset för meänkieliska ortnamn har ökat. Positiva effekter kan också skönjas av det arbete Övertorneå kommun gör genom den språkambassadör som kommunen inrättat. Svenska Tornedalingars Riksförbund (STR-T) har under året fått medel av Ungdomsstyrelsen för projektet Tornedaling 4.0 för att arbeta med ungas organisering. Idag finns det ingen ungdomsorganisering kring de tornedalska minoritetsfrågorna.

Inom utbildningsområdet är problemen fortfarande lika stora som tidigare år. I rapporten från HSV (se ovan) föreslås Umeå universitet få både ansvar och resurser för meänkieli.

Svenska kyrkan har i ökad utsträckning arbetat med att synliggöra meänkieli och andra nationella minoritetsspråk. Så har till exempel Luleå stift översatt psalmer och under 2011 genomfört gudstjänster och högmässor på meänkieli.

De senaste åren har minoritetsspråket och kulturen lyfts fram på olika festivaler i Norrbotten. Under 2011 har också en kontakt etablerats mellan festivalarrangörer för norska kväner och meänkielitalande. *Meänfestivaali* går av stapeln i Erkheikki i Pajala kommun kring midsommar och pågår i några dagar. *Meänfestivaali* har också de senaste åren haft en särskild meänkielidag i programmet. *European Festival of the Night*, också kallad *Nattfestivalen*, äger rum i Korpilombolo varje år den 1–13 december och temat nationella minoriteter och minoritetsspråk generellt, liksom meänkieli specifikt, uppmärksammas återkommande. *Tornedalsfesten* anordnas i Luleå en gång per år och kan närmast liknas vid en mässa där lokala entreprenörer, företag och kommuner ges

stort utrymme varvat med artist- och författaruppträdanden. Tornedalsteatern och Giron Sámi Teáhter har utvecklat ett samarbete där föreställningen *Byfinnar, lappjävlar och annat pack* är ett konkret exempel på en gemensam produktion.

Tillgången till medier på minoritetsspråket är en viktig fråga för alla minoriteter. Sametinget har i samråd med STR-T under 2011 gjort en förstudie om tidningssamarbete på meänkieli och samiska (*Förutsättningar för gränsöverskridande tidningssamarbete på meänkieli och samiska*). En slutsats av studien är att den kommande pressutredningen behöver se närmare på frågan om stöd till varianter av e-tidningar för samiska och meänkieli. Man menar också att kravet på att 90 procent av upplagan ska vara spridd i Sverige bör slopas för tidningar på samiska och meänkieli i likhet med vad Pressutredningen 2004 föreslog. Vidare föreslås att en ny typ av presstöd för tidningar på samiska och meänkieli införs liknande det presstöd som finns i Norge för samiska tidningar. Slutligen föreslås att Haparandabladet ska få samma presstöd som vanliga tvådagarstidningar för att finansiera två sidor på meänkieli. En parlamentarisk kommitté ser nu över nuvarande bestämmelser i presstödsförordningen med avseende på stöd till dagspress för nationella minoriteter. Kommittén ska lämna sitt delbetänkande senast 31 maj 2012.

Under 2011 har SVT och SVT Sàpmi rekryterat en projektledare med ansvar för utveckling av framför allt barn- och samhällsprogram på meänkieli. I slutet av året introducerade SVT och Meän raatio *Gränslöst*, ett ungdomsprogram på webben på svenska, finska och meänkieli. Till sin hjälp har SVT ett antal unga medarbetare som bland annat bloggar på respektive språk.

7. Romska

I sin uppföljning av minoritetslagen konstaterar Länsstyrelsen och Sametinget att behovet av stöd för den romska minoriteten fortsatt är mycket stort (se ovan). Under 2011 gav Diskrimineringsombudsmannen (DO) ut en rapport som bygger på en analys av 230 diskrimineringsärenden kopplade till romer (DO 2011). Slutsatsen är att diskriminering av romer sker i vardagliga situationer, t.ex. på bostadsmarknaden och inom detaljhandeln. Behovet av auktoriserade tolkar och översättare i romska är fortfarande stort. Många romer är enligt vad Språkrådet erfar missnöjda med den tolkning som erbjuds dem. De tycker att de har svårt att göra sig förstådda i kontakten med till exempel sjukvården och rättsväsendet.

Ett annat problemområde är modersmålsundervisning för romska barn. Det råder brist på lärare och brist på läromedel. Språkrådet skickade hösten 2011 ut en enkät om modersmålsundervisning och studiestöd i romska till 71 kommuner där det finns romska familjer med barn. 40 kommuner svarade på enkäten; av dessa var det endast åtta som uppgav att de anordnade modersmålsundervisning och studiestöd i romska. Övriga svarade att skälet till att modersmålsundervisning inte anordnades var brist på kompetent personal.

Språkrådet har också undersökt förekomsten av information på romska på myndigheters webbplatser via en enkät som skickades ut till 120 kommuner och till 20 statliga myndigheter. Bara en kommun uppgav att de hade information på romska på sin

webbplats, medan nästan hälften av de tillfrågade statliga myndigheterna svarade att de hade information på romska. Barnombudsmannen och Migrationsverket hör till de statliga myndigheter som under 2011 har översatt delar av sin information till romska.

8. Samiska

Enligt Sametinget börjar effekterna av språklagen för samiskans del synas i samhället. De flesta förvaltningskommuner har anställt en samordnare, och i dessa kommuner går arbetet fortare framåt. Men även kommersiella företag börjar anamma samiska. I annonser för västra Härjedalen som vintersportort finns beskrivningar av miljön på samiska och affärer skyltar på samiska. Myndigheter har också börjat skylta på samiska och ge information på samiska på sina webbplatser.

Fler efterlyser undervisning i samiska, men kommunerna klarar ofta inte av att möta efterfrågan eftersom det råder brist på lärare. På vissa skolor sker undervisning på distans. Också bland vuxna är intresset för att studera samiska stort. På en sommarkurs i umesamiska anordnad av Umeå universitet deltog 30–35 studenter, vilket är imponerande med tanke på att endast något tiotal personer behärskar umesamiska fullt ut. Umeå universitet har under hösten 2011 startat en universitetskurs på distans i lulesamiska med 21 deltagare; universitetet erbjuder även studier i både nord- och sydsamiska.

I januari 2011 startade en tolkutbildning vid Sámij Åhpadusguovdasj (Samernas Utbildningscentrum i Jokkmokk) i sydsamiska och lulesamiska med sex deltagare, tre sydsamiska och tre lulesamiska. Kursdeltagarna utexaminerades i december 2011. Sámij Åhpadusguovdasj har även erhållit medel för distansutbildning framför allt i lulesamiska. Medlen avser verksamheten under läsåret 2011/2012, med fokus på metoder för distansutbildning i framför allt lulesamiska samt för lärarinsatser för distansutbildningsgrupper.

Språkbad är en revitaliseringsmetod som blir mer och mer populär. Ett stort sydsamiskt språkbad för elever i klass 6–8 på svensk sida, och trinn 7–9 på norsk sida, hölls i Storvallen, Jämtland, i november 2011. Det var avslutningen på ett tre år långt projekt med elever som läser sydsamiska i skolan. Fylkesmannen i Nordland var arrangör och förvaltningskommunerna på svensk sida var också med som finansiärer. I språkbadet deltog ett 70-tal barn. Flera ideella föreningar har också arrangerat språkbad, både för vuxna och barn, på flera platser i Sápmi. Språkbad har även arrangerats på lulesamiska och nordsamiska.

Medvetenheten om att synliggöra samiskan ökar även inom kyrkan. I bland annat Dorotea och Tärna församlingar kan sydsamiska höras under dop, vigsel och begravning. Samiska kulturdagar och kulturveckor där språket ofta har en framträdande roll blir vanligare. Sådana har till exempel arrangerats i Umeå, Lycksele, Vilhelmina, Arjeplog och Funäsdalen.

9. Det svenska teckenspråket

Under året har två utredningar som berör teckenspråkiga presenterats. Den ena handlar om specialskolans framtida uppdrag – *Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp* (SOU 2011:30) –, den andra är tolktjänstutredningen *En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva hörselskadade och personer med dövblindhet* (SOU 2011:83). Nedan presenterar vi kort dessa utredningar. Vi tar också upp frågan om teckenspråkiga äldreboenden och modersmålsundervisning i teckenspråk.

Utredning om specialskolans framtid

I delbetänkandet *Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp* (SOU 2011:30) föreslås bland annat att specialskolans kursplaner i ämnet teckenspråk ska kunna erbjudas elever i alla skolformer, och att modersmålsundervisning i det svenska teckenspråket ges samma villkor som de nationella minoritetsspråken, dvs. det ska räcka med att det finns en elev som vill lära sig svenskt teckenspråk för att undervisning ska erbjudas. I Språkrådets remissvar tillstyrker vi i huvudsak båda förslagen. Däremot är vi kritiska till utredningens förslag att göra ämnet teckenspråk frivilligt i specialskolan. Specialskolan är en tvåspråkig skola och ämnet teckenspråk borde följaktligen betraktas som ett kärnämne och vara obligatoriskt. Vi är också kritiska till utredarens fokus på teckenspråket som enbart skolämne. För att kunna tillägna sig teckenspråket behöver elever få möjlighet att använda språket i undervisning i andra ämnen och i umgänge med jämnåriga. I specialskolan är det svenska teckenspråket ett undervisningsspråk som används i alla ämnen. Därtill används teckenspråket på raster och i fritidsverksamheten. Om elever i grundskolan vill byta skolform och läsa enligt specialskolans läroplan måste de lära sig det svenska teckenspråket för att komma ikapp sina klasskamrater. Att byta skolform är således inte så enkelt som det framställs i utredningen.

I utredningen föreslås en ändring av antagningsbestämmelserna för specialskolan så att ”behov av en anpassad undervisningsmiljö” är en förutsättning för att döva eller hörselskadade ska tas emot i specialskolan. Formuleringen lämnar utrymme för flera tolkningar av vad en ”anpassad undervisningsmiljö” innebär – det kan vara såväl anpassningar av den fysiska miljön som anpassningar vad gäller språkval, dvs. att eleven är i ”behov av” teckenspråk. Men det svenska teckenspråket är i första hand ett språk, inte ett kommunikativt behov. Språkrådet menar i sitt remissvar att antagningen till specialskolan inte bör vara belagd med behovsprövning när motsvarande krav inte finns i grundskolan.

Tolktjänstutredningen

Den 14 december 2011 överlämnade tolktjänstutredningen betänkandet En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva hörselskadade och personer med dövblindhet (SOU 2011:83) till Barn- och äldreminister Maria Larsson. Utredningen föreslår att en ny statlig tolktjänstmyndighet

inrättas, vilket skulle innebära att verksamheten flyttas från landstingen till staten. Därmed skulle tolkverksamheten bli mer överskådlig än idag när ansvaret är uppdelat på de olika landstingen. Tolktjänsten ska bedrivas med samma offentliga anslag som idag är spridda mellan olika huvudmän. Skälen till varför staten föreslås bli huvudman förklaras i korthet nedan.

- *En huvudman.* Tolktjänsten har tidigare organiserats av landstingen och vissa tolkuppdrag har finansierats av Arbetsförmedlingen, Post- och telestyrelsen, Rikstolktjänsten och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Genom att staten tar över ansvaret kommer de statliga och landstingskommunala anslagen att samlas hos en huvudman. Den som behöver tolk behöver bara vända sig till *en* huvudman för alla typer av tolkuppdrag.
- *Likvärdig service i hela landet.* Idag har varje landsting sin egen tolkverksamhet och principerna för beviljande av tolkar varierar runt om i landet. Genom att ha samma huvudman behandlas alla tolkbeställningar på ett likvärdigt sätt.
- *Ökad valfrihet.* Idag har tolkbeställaren bara i undantagsfall möjlighet att önska en särskild tolk. I betänkandet föreslås att tolkbeställarna ska förfoga över ett antal timmar själva. Vidare föreslås att upphandling ska kunna ske enligt Lag om valfrihetssystem (LOV). Tolkbolag som ansluter sig till detta upphandlingsförfarande accepterar ett fast pris. Det innebär också att tolkbrukaren har bättre möjlighet att välja tolkbolag. Idag upphandlas tolktjänsten enligt Lag om offentlig upphandling (LOU) vilket innebär att priserna varierar, och att tolk beställs enligt en avropslista.

Äldreomsorg för teckenspråkiga

Äldreomsorg för teckenspråkiga är en kommunal angelägenhet. Men befolkningsunderlaget är för litet för att varje kommun ska kunna etablera teckenspråkig äldreomsorg. Idag får många äldre teckenspråkiga inte den service de behöver. De blir isolerade eftersom varken de boende eller personalen kan teckenspråk. Det har inrättats teckenspråkiga äldreboenden i några kommuner, t.ex. Lindängelund i Malmö, som haft verksamhet sedan 2004, och Åkerhus i Göteborg sedan 2009. Men andra kommuner kan vara ovilliga att köpa vårdplatser i dessa äldreboenden. Under året har det pågått rättstvister där familjemedlemmar har drivit på för att deras anhöriga ska få plats i ett teckenspråkigt äldreboende, bland annat i Bjuvs kommun och i Eskilstuna.

I Stockholm öppnades ett äldreboende i december 2010 som hade reserverat nio platser för teckenspråkiga. Flera i personalen hade fått teckenspråksutbildning. Men redan efter ett halvår fick verksamheten läggas ner på grund av bristande efterfrågan. Varför inga sökte är oklart. Det kan ha berott på att inga kommuner var villiga att köpa vårdplatser eller att kommunernas biståndshandläggare inte fått kännedom om verksamheten.

När det gäller äldreomsorg för teckenspråkiga behövs det samordning mellan kommunerna. Kommuner som inte har egna vårdplatser för teckenspråkiga bör samverka med de kommuner som har verksamhet för teckenspråkiga, och de verksamheter som finns måste få möjlighet att utvecklas. Det tar lång tid att lära upp personal i teckenspråk. Att inte ta vara på den språkliga kompetensen hos teckenspråkskunnig personal är resursslöseri.

Modersmålsundervisning i teckenspråk

Hörande barn till teckenspråkiga föräldrar har rätt till modersmålsundervisning. Villkoren är desamma som för andra minoritetsspråk: teckenspråket måste användas dagligen i hemmet och barnet ska ha grundläggande kunskaper i teckenspråk. Dessutom måste det finnas minst fem elever i en undervisningsgrupp. Uppskattningsvis är omkring 40 procent av alla modersmålstalare i teckenspråk hörande barn till teckenspråkiga föräldrar (Parkvall 2009). Det saknas en kartläggning av hur många elever till teckenspråkiga som får modersmålsundervisning. Men en rundringning till utbildningsanordnare i Stockholm visar att omkring 40 elever får modersmålsundervisning. Eftersom det finns omkring 150 familjer som är medlemmar i den lokala föräldraklubben Näckrosen, tyder det på att inte alla hörande barn erbjuds modersmålsundervisning. Enligt utbildningsanordnarna är det föräldrarna som driver på, snarare än att det är barnets skola som tar initiativ. Men det är skolans rektor som avgör om barnet får modersmålsundervisning.

Kravet på att det ska finnas minst fem elever för att en undervisningsgrupp ska bildas försvårar avsevärt tillgången till modersmålsundervisning. I de allra flesta kommuner är det omöjligt att skapa tillräckligt stora grupper, och till och med i storstäderna kan det vara svårt att skapa kunskaps- och åldershomogena grupper. Modersmålsundervisningen i teckenspråk behöver alltså samordnas, så att olika utbildningsanordnare får kännedom om varandras verksamheter och kompetensen hos modersmålslärarna tas till vara.

10. Referenser

DO (2011) *Romers rättigheter. Diskriminering, vägar till upprättelse och hur juridiken kan bidra till en förändring av romers livsvillkor*. Diskrimineringsombudsmannen, DO.

ECRML (2011) 4. *Application of the Charter in Sweden. Fourth monitoring cycle*. Council of Europe.

Högskoleverket (2011) *Lärarförsörjningen för de nationella minoriteterna – hur kan den tryggas. Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Rapport 2011:14 R.

Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Lindberg, Inger (2011) Språk för lärande i en mångspråkig skola. I *Läraryrkets interkulturella dimensioner*. Forskning om undervisning och lärande 6. 7–29.

Parkvall, Mikael (2009) *Sveriges språk – vem talar vad och var?* Rappling 1. Institutionen för lingvistik, Stockholms universitet.

Salö, Linus (2010) *Engelska eller svenska? En kartläggning av språksituationen inom högre utbildning och forskning*. Rapporter från Språkrådet 1.

Skolförordning 2011:185
Skolinspektionen (2010) *Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska*. Rapport 2010:16.
Skolinspektionen (2011) *Särskild rätt till plats i förskoleverksamheten för vissa nationella minoriteter.* Riktad tillsyn slutrapport. Dnr: 40-2011:3022.
Skolverket (2008) *Med annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet*. Rapport 321:2008.
Skolverket (2010) *Undervisning på engelska – utvärdering av en försöksverksamhet på engelska*. Rapport 351, 2010.
SOU (2008:106) *Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag*
SOU (2011:30) *Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp.*
SOU (2011:83) *En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva och hörselskadade och personer med dövblindhet*.
Språklag (2009:600).
Språklagen i praktiken – riktlinjer för tillämpning av språklagen (2011). Rapporter från Språkrådet 4. (Finns även att ladda ner på Språkrådets webbplats, http://www.sprakradet.se/11571)
Vägledningen för flerspråkig information – praktiska riktlinjer för flerspråkiga webbplatser (2011). Rapporter från Språkrådet 5. (Finns även att ladda ner på Språkrådets webbplats, http://www.sprakradet.se/12967)

DEL II

Debatterad och marginaliserad
— perspektiv på modersmålsundervisningen

Språkrådets huvuduppgift är att bedriva språkvård i svenska, men även i de nationella minoritetsspråken och det svenska teckenspråket. I våra instruktioner ingår också att följa utvecklingen för andra språk i Sverige. Att närmare följa utvecklingen för samtliga 150–200 språk vore emellertid en orimlig uppgift. Däremot kan Språkrådet undersöka, uppmärksamma och lyfta fram frågor som berör flerspråkighet och därigenom bidra till en mer komplett bild av språksamhället.

Modersmålsundervisningen är en fråga som åtminstone i någon mån ger en bild av det mångspråkiga Sverige. Hur väl undervisningen fungerar pedagogiskt och organisatoriskt säger inte bara något om modersmålsämnets status i skolan utan också något om de enskilda språkens ställning. Det säger också något om hur väl det språkpolitiska målet om allas rätt till språk[6] står sig när det ställs mot andra intressen och målsättningar som skolan också måste ta hänsyn till.

1. Språklagen och modersmålsundervisningen

Språkrådet har regeringens uppdrag att följa tillämpningen av språklagen (2009:600). Lagen innehåller främst bestämmelser om svenskan och de nationella minoritetsspråken men berör även andra språk i Sverige. Även om svenskan har den starkaste ställningen är lagen samtidigt ett uttryck för att Sverige är och ska vara ett mångspråkigt land. Medan huvuddelen av språklagen ägnas svenskan, svenskt teckenspråk och de nationella minoritetsspråken tar lagens två sista paragrafer upp myndigheternas skyldighet att värna om den språkliga mångfalden.

> **14 §** Var och en som är bosatt i Sverige ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska. Därutöver ska
> 1. den som tillhör en nationell minoritet ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda minoritetsspråket, och
> 2. den som är döv eller hörselskadad och den som av andra skäl har behov av teckenspråk ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda det svenska teckenspråket.
>
> Den som har ett annat modersmål än de språk som anges i första stycket ska ges möjlighet att utveckla och använda sitt modersmål.
>
> **15 §** Det allmänna ansvarar för att den enskilde ges tillgång till språk enligt 14 §.

Enligt paragraferna 14 och 15 ska alla få tillgång till det samhällsbärande språket svenska. Men tillgången till språk gäller inte bara svenska; den som har ett annat modersmål ska också ges möjlighet att utveckla och använda sitt språk. Den som tillhör en nationell minoritet ska dessutom ges möjlighet att lära sig minoritetens språk. Man

[6] Se *Bästa språket – en samlad svensk språkpolitik* (Prop. 2005/06:2).

kan säga att Sverige i och med språklagen har lagfästs som ett mångspråkigt samhälle med svenska som det gemensamma språket.

Skyldigheten att ge tillgång till språk, dvs. i det här fallet kommunernas skyldighet att erbjuda modersmålsundervisning, gäller dock inte generellt. Barn som har ett annat modersmål än svenska har inte automatiskt rätt att få modersmålsundervisning. Eftersom språklagen är en ramlag har nämligen det som sägs i skolförfattningarna företräde framför språklagen, och skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185) villkorar rätten till modersmålsundervisning.[7] Detta innebär att de skyldigheter som anges i paragraferna 14 och 15 inte gäller fullt ut. Trots dessa begränsningar utgör språklagens principer fortfarande utgångspunkten för den svenska språkpolitiken och således även för de regler som ska gälla för modersmålsundervisningen. Reformer på utbildningsområdet bör alltså inte gå emot de intentioner som uttrycks i språklagen, även om det är möjligt att göra undantag i särskilda fall, som i skolförfattningarna.

2. Modersmålsundervisningen i Sverige

Modersmålsundervisning infördes i Sverige redan i slutet av 1960-talet men var till en början ett frivilligt åtagande från kommunernas sida och gällde bara elever med finska som modersmål. Några år senare utökades erbjudandet till att gälla alla modersmål. Skyldigheten för kommunerna att erbjuda modersmålsundervisning infördes i och med hemspråksreformen 1977 (Prop. 1975/76:118).

Under 1990-talet skedde en nedgång i antalet elever som deltog i modersmålsundervisningen. Det hade sannolikt flera orsaker; den ekonomiska krisen under 90-talet påverkade kommunernas vilja och möjlighet att lägga resurser på skolan generellt. Den decentralisering av skolan som skedde i början av 90-talet hade också betydelse i och med att kommunerna fick större frihet att själva fördela resurserna. Många kommuner satsade då mindre på modersmålsundervisningen än tidigare (Hyltenstam och Tuomela 1996).

Bestämmelsen om vem som har rätt till modersmålsundervisning skärptes också genom att det lades till ett villkor om att det måste finnas minst fem elever som vill läsa ett och samma språk för att kommunen ska vara skyldig att erbjuda undervisning. För de nationella minoritetsspråken gällde (och gäller) dock mer generösa regler.

Under den senaste tioårsperioden har antalet elever med utländsk bakgrund[8] fördubblats och utgör nu 20 procent av alla elever i grund- och gymnasieskolan. Det innebär i sin tur att antalet flerspråkiga elever i skolan ökat under en förhållandevis kort period (Lindberg 2011, s. 9), och att de elever som deltar i modersmålsundervisning

[7] För att kommunen ska vara skyldig att anordna modersmålsundervisning måste eleven uppfylla tre villkor enligt skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185). Eleven ska ha grundläggande kunskaper i språket, språket ska vara ett dagligt umgängesspråk i hemmet och det måste finnas minst fem elever i kommunen som vill ha undervisning i samma språk. För de fem nationella minoritetsspråken behöver bara ett villkor vara uppfyllt – det om grundläggande kunskap i språket.

[8] Enligt SCB (MIS 2002:3) definieras personer med utländsk bakgrund som personer som är utrikes födda, eller inrikes födda med två utrikes födda föräldrar.

också successivt blivit fler. Antalet elever i grundskolan som deltar i modersmålsundervisning, och som under 1990-talet legat på en ganska jämn nivå, har ökat stadigt under 2000-talet (se fig.1).

Under läsåret 2010/11 deltog ungefär 100 000 elever, vilket motsvarar ungefär 55 procent av de elever som var berättigade till modersmålsundervisning (www.skolverket.se/statistik-och-analys).

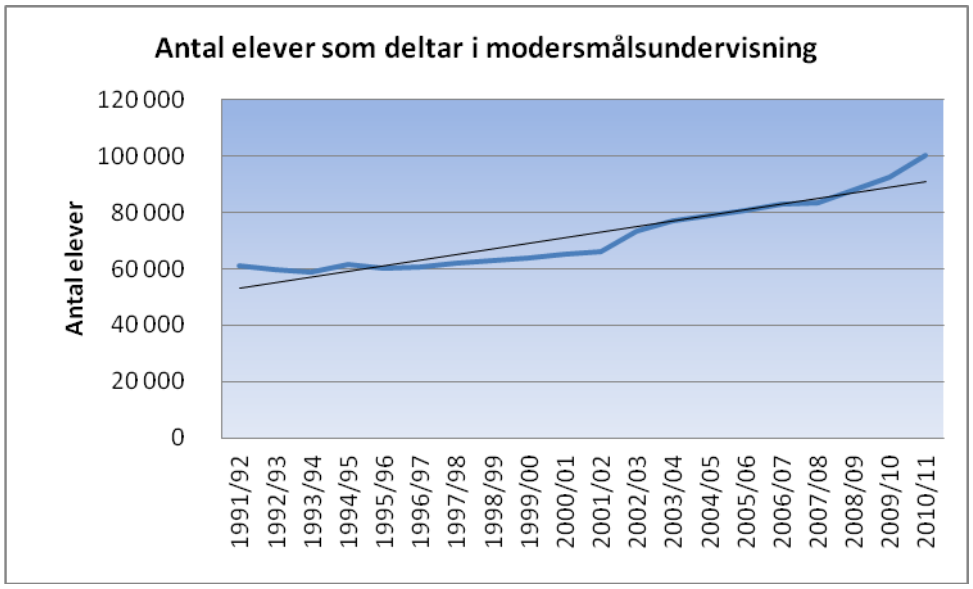

Fig. 1. Antal elever i grundskolan som deltar i modersmålsundervisning.
(Källa: www.skolverket.se/statistik-och-analys)

Vad gäller andelen berättigade elever i grundskolan som deltar i undervisningen ser utvecklingen delvis annorlunda ut (se fig. 2). Efter en nedgång i andelen deltagande elever under hela 1990-talet har kurvan därefter pekat uppåt igen. Men fortfarande är det bara drygt hälften av de berättigade eleverna som deltar i undervisningen. Det har naturligtvis flera orsaker. Dels är undervisningen frivillig, vilket innebär att det aldrig kommer att vara hundra procent som deltar, dels är det inte alltid möjligt för alla berättigade elever att delta av praktiska skäl – till exempel för att det saknas lärare eller för att undervisningen är förlagd efter skoltid eller på annan ort.

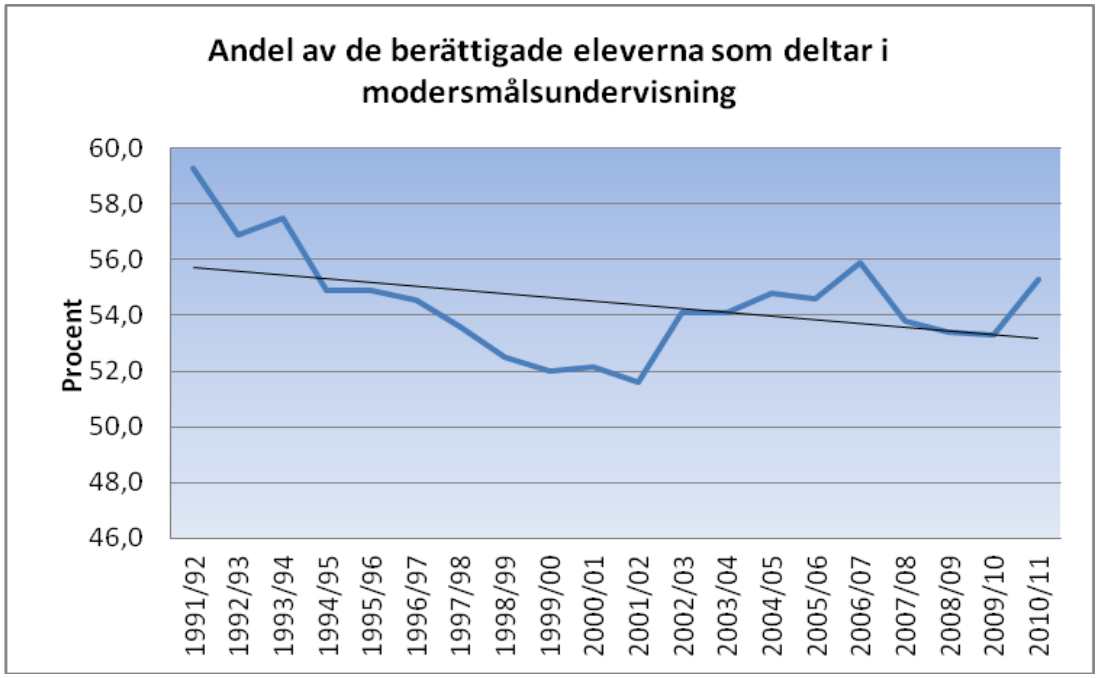

Fig 2. Andel av de berättigade eleverna som deltar i modersmålsundervisning.
(Källa: www.skolverket.se/statistik-och-analys)

Flerspråkigheten och modersmålsämnet aktualiseras med jämna mellanrum i skolmyndigheternas rapportering, där ämnets innehåll och implementering granskas. I sådana sammanhang lyfts i regel modersmålsundervisningens positiva roll och betydelse för flerspråkiga barn fram, särskilt med koppling till språkets roll för kunskapsinhämtning – inte bara vad gäller språkämnen utan även andra delar av undervisningen. En undersökning som Skolverket publicerade 2008 visade att de elever i de aktuella undersökningsgrupperna som deltog i modersmålsundervisning i snitt hade högre betyg än övriga elevgrupper, även i jämförelse med svenskfödda (Skolverket 2008). Undervisningens positiva effekter, och indikationerna på att den till och med kan leda till förbättrade resultat i övriga skolämnen, står i skarp kontrast till ämnets marginaliserade position i skolorna, konstaterar Skolverket i samma rapport.

En granskning som Skolinspektionen gjorde 2010 av bland annat modersmålsundervisningen i ett antal skolor visade att det överlag finns en positiv attityd till olika erfarenheter och kulturella bakgrunder men att dessa faktorer bara påverkar undervisningen i mycket liten grad. Förskolorna och skolorna är generellt dåliga på att ta till vara de erfarenheter och kunskaper elever med annat modersmål har. Modersmålsundervisningen samordnas till exempel sällan med annan undervisning utan bedrivs isolerat (Skolinspektionen 2010).

Det har från flera håll, både från statliga myndigheter och från flerspråkighetsforskare, påpekats att skolan behöver skaffa sig mer kunskap om de flerspråkiga elevernas bakgrund och vad de behöver för att få samma möjligheter att lyckas i skolan som sina enspråkiga kamrater. I takt med att sammansättningen av elever förändras och elever med andra modersmål än svenska blir fler, ökar också behoven av att anpassa verksamheten i skolan efter de ändrade förhållandena. I flera rapporter de senaste åren, till exempel från Skolinspektionen (2009, 2010), har man lyft

fram att skolorna generellt inte anpassar sin verksamhet till de flerspråkiga barnen. Den svenska skolan utgår fortfarande från behoven hos enspråkiga barn med svenska som modersmål (Lindberg 2011).

Sverige har ett förhållandevis starkt regelverk som stöd för flerspråkiga elevers skolutveckling (Axelsson 2004). Det finns ett uttalat mål om aktiv tvåspråkighet, det finns möjligheter att anordna modersmålsundervisning, och svenska som andraspråk är sedan 1995 ett eget ämne med egen kursplan. Ändå finns det en ambivalent inställning till flerspråkighet i skolan, som avspeglas i bristande implementering av styrdokumenten. Organisationen och utformningen av modersmålsundervisningen, liksom samspelet mellan språkundervisning och andra skolämnen, är centralt för flerspråkiga elevers skolframgång (Axelsson 2004). Men de elever som idag deltar i modersmålsundervisning får vanligtvis 40–60 minuters undervisning i veckan – ibland ännu mindre. Den korta tid som ägnas modersmålet, tillsammans med eventuell studiehandledning på modersmålet, kan alltså knappast i sig vara tillräcklig för att utgöra en god grund för tvåspråkighet.

I andra nordiska länder har modersmålsundervisningen fått en ännu mer marginaliserad ställning. Danmark avskaffade offentligt finansierad modersmålsundervisning 2002. I Norge får invandrade elever tillgång till sitt modersmål i skolan under en begränsad tid, och då som ett verktyg i syfte att lära sig tillräckligt mycket norska för att kunna följa den ordinarie undervisningen. I Sverige finns starkare formella rättigheter till modersmålsundervisning än i många andra länder i Europa. Den officiella hållningen från svenskt håll är fortfarande att kunskaperna i andra modersmål har ett värde i sig, inte bara som en brygga till majoritetsspråket. Men om rätten till modersmålsundervisning inte kan utnyttjas på grund av de faktiska omständigheterna riskerar den att få mer av symbolisk funktion än reell nytta.

3. Språkrådets rapport om modersmålsundervisning

Språkrådet har under året genomfört tre mindre undersökningar med modersmålsundervisningen i fokus. Syftet är att uppmärksamma olika perspektiv på undervisningen: kommunernas (utförarna), familjernas (användarna) och allmänhetens.

Kommunernas syn på modersmålsundervisningen har vi undersökt via en webbenkät som skickats ut till samtliga 290 kommuner. I enkäten har vi bland annat ställt frågor om vilken kunskap man har om de elever som inte deltar i undervisningen. Vi har också gjort en genomgång av insändare i dagstidningar under åren 2006–2011 där vi jämfört de attityder till modersmålsundervisning som kommer till uttryck hos insändarskribenterna med en liknande undersökning från slutet av 1990-talet (Wingstedt 1998). Slutligen har vi genomfört en enkätundersökning där familjer med finska, persiska eller somaliska som modersmål har svarat på frågor om inställningen till, och användningen av, modersmålet. Hur stor betydelse har modersmålet för dem personligen och hur ser de på valet att låta sina barn delta eller inte delta i modersmålsundervisning?

I det följande sammanfattas resultaten från två av undersökningarna, webbenkäten till kommunerna och insändarundersökningen. Den tredje undersökningen,

föräldraenkäten, kommer att presenteras i Språkrådets rapport *Debatterad och marginaliserad – perspektiv på modersmålsundervisningen* som publiceras hösten 2012.

Kommunenkäten

I enkäten till kommunerna ställde Språkrådet 20 frågor[9] om modersmålsundervisning till landets 290 kommuner.[10] Enkäten distribuerades via e-post under maj och juni 2011 och besvarades av 154 kommuner, vilket motsvarar 53 procent. Respondenterna var personer med ansvar för de praktiska frågorna kring modersmålsundervisningen i kommunerna, i de flesta fall placerade på en central modersmålsenhet med ansvar för hela kommunens modersmålsverksamhet.

Bara en av fyra kommuner kan ge undervisning åt alla

De svårigheter som omger modersmålsundervisningen är allmänt kända. Att ställa frågor om orsakerna till att elever inte kan få undervisning fast de har rätt till det kan tyckas som onödigt arbete. Ändå är frågan central för förståelsen av modersmålsämnets situation. De svar som kommunerna gav på dessa frågor bekräftade det problem som funnits under en lång tid, nämligen bristen på modersmålslärare. Men de bekräftade också att många elever hindras från att få undervisning i sina modersmål på grund av de villkor som omger rätten till undervisning (villkoret om minst fem elever per språk i en kommun).

I enkäten fick kommunerna besvara frågan om man kunde erbjuda modersmålsundervisning till alla de elever som önskar det. En majoritet av respondenterna, 54 procent[11], svarade att de inte kunde erbjuda undervisning till alla, men till de flesta. Bara var fjärde kommun, 25 procent, angav att de i princip kunde tillgodose alla elevers önskemål om undervisning. Nästan var femte kommun, 17 procent, svarade att de bara kunde ge undervisning till en del av de elever som ansökte om det. Den vanligaste anledningen till att kommuner inte kunde erbjuda modersmålsundervisning var att det fanns för få elever med samma modersmål. En majoritet, 56 procent, menade att för få elever var en mycket vanlig eller ganska vanlig anledning. Den näst vanligaste anledningen var att det saknades lämpliga lärare. Nästan lika många (49 procent) menade att detta var en mycket vanlig eller ganska vanlig anledning. Organisatoriska eller praktiska skäl, eller att eleven inte uppfyller kriterierna för undervisning, verkade vara ett mindre vanligt skäl till att neka undervisning, av svaren att döma.

---

[9] Antalet frågor som varje respondent besvarade varierade beroende på att en del följdfrågor bara var aktuella i vissa fall.

[10] Enkäten utformades av Språkrådet och distribuerades via Impera undersökningar.

[11] Alla procentsatser i kommunenkäten har beräknats utifrån det totala antalet respondenter i enkäten (154), även om alla respondenter inte besvarat samtliga frågor. I vissa fall har så många som 30 procent av respondenterna eller fler hoppat över en fråga. I en del fall (15) har respondenterna inte fullföljt hela enkäten utan bara svarat på de första frågorna.

Många ser modersmålet som ett hinder för svenska

Den grupp elever som av någon anledning inte deltar i modersmålsundervisningen uppmärksammas i regel inte särskilt mycket. Men deras erfarenheter och synpunkter kan ge viktig information, till exempel genom att visa på problem med modersmålsundervisningen på lokal eller nationell nivå. I vissa fall kan det handla om att man inte valt bort undervisningen frivilligt utan helt enkelt inte nåtts av informationen om rätten till modersmålsundervisning, vilket kan visa på problem i informationskanalerna mellan skolorna och familjerna.

För att få en uppfattning om hur vanligt det är att kommunerna själva tar reda på vad ett lågt deltagande beror på ställde vi frågan om de undersökt varför vissa elever/föräldrar inte ansöker om undervisning. De flesta kommuner, nästan 63 procent (97 kommuner), hade inte undersökt saken medan bara 15 procent (23 kommuner) hade det. Resten av kommunerna svarade antingen att de inte visste om frågan undersökts (13 procent) eller hoppade över frågan (9 procent).

Av de 23 kommuner som försökt ta reda på varför vissa elever inte deltar svarade en majoritet av kommunerna att frågan undersöks regelbundet av modersmålslärarna eller av klasslärarna på varje skola. Några få svarade att frågan undersökts på andra sätt och bara en enda kommun angav att man genomfört en enkät eller liknande undersökning i ett sådant syfte.

De kommuner som försökt ta reda på varför vissa elever inte deltar fick besvara frågan om vad man kommit fram till. De kommuner som inte undersökt saken fick frågan om de ändå hade någon uppfattning om vilka anledningar det kunde finnas. Svaren på frågan var ganska lika från de båda grupperna. Den vanligaste orsaken till att vissa elever/föräldrar väljer att inte ansöka om undervisning var enligt respondenterna ”bristande intresse hos föräldrar/elever”. Som det näst vanligaste skälet angavs att ”elever/föräldrar anser att modersmålsundervisningen bromsar/hindrar inlärningen av svenska”. Hälften av de respondenter som deltog i enkäten, 50 procent, ansåg att detta skäl var en ganska eller en mycket vanlig orsak till att elever väljer att inte delta. Ganska många (16 procent) svarade att de inte visste hur vanligt detta skäl var. Organisatoriska/praktiska hinder angavs som det tredje näst vanligaste skälet överlag – men hur stor roll denna faktor spelade i respektive kommun var mycket varierande.

När det gäller orsakerna till varför vissa elever och familjer inte deltar i modersmålsundervisningen bör svaren tolkas med viss försiktighet, eftersom de flesta kommuner trots allt inte undersökt frågan, utan har svarat utifrån vad de själva tror. Men svaren antyder ändå att föreställningen om att det inte går att lära sig två språk parallellt, utan att det ena språket missgynnas, är seglivad.

Få kommuner (11 procent) angav att de kunde se ett mönster som tydde på att vissa språkgrupper ansöker om modersmålsundervisning i lägre grad än andra och de gav mycket varierande svar om vilka språkgrupper som inte ansöker. De flesta kommuner svarade att de inte hade någon uppfattning i frågan eller att de inte kunde se något sådant mönster.

Med tanke på att så få kommuner (23) har undersökt orsaken till att elever inte deltar i modersmålsundervisningen verkar de icke-deltagande eleverna inte vara en särskilt prioriterad fråga.

Fler lärare viktigaste åtgärden för ökat deltagande i modersmålsundervisning

Kommunerna fick frågan om vilken åtgärd de anser vara viktigast för att kunna öka andelen elever som deltar i modersmålsundervisning. Den åtgärd som en överväldigande majoritet, 88 procent, efterlyste var fler utbildade/lämpliga lärare. Av dessa tyckte hela 79 procent att denna åtgärd är mycket viktig för att ge fler elever tillgång till undervisning. Ingen kommun tyckte att en sådan åtgärd vore ”inte alls viktig”.

Något mer överraskande är kanske den höga andelen respondenter som ansåg att information om nyttan med modersmålsundervisning skulle göra att fler elever deltog i undervisningen – hela 80 procent ansåg det – varav 52 procent angav det som en mycket viktig åtgärd. På tredje plats av önskade åtgärder kom behovet av att undervisningen förläggs på skoltid. Detta tyckte 61 procent var en ganska eller mycket viktig åtgärd.

Nästan hälften av respondenterna, 46 procent, ansåg att det var ganska eller mycket viktigt att ta bort kravet på att det måste finnas fem elever i en undervisningsgrupp. Detta svar är kanske inte så överraskande med tanke på att detta angavs som det vanligaste skälet till att man måste neka berättigade elever undervisning i modersmålet – 56 procent angav detta som ett ganska eller mycket vanligt skäl att neka undervisning. Att ta bort kravet på att språket ska vara dagligt umgängesspråk, eller att undervisningen borde förläggas utanför ordinarie skoldag som ett sätt att locka fler elever, var det färre kommuner som efterlyste.

Attityder till modersmålsundervisningen

I den andra undersökningen analyseras insändare i dagstidningar under perioden 2006–2011[12] där modersmålundervisning diskuteras. Syftet med undersökningen är att ge en klarare bild av hur frågan uppfattas av allmänheten, för att se om attityderna hos den breda allmänheten förändrats de senaste 15–20 åren, och i så fall på vilket sätt.

I sociolingvisten Maria Wingstedts avhandling görs en översiktlig genomgång av insändare i dagspressen under 1990-talet (Wingstedt 1998). Wingstedt delar in insändarskribenternas argument i tematiska kategorier för att skapa en bild av i vilka sammanhang ämnet modersmålsundervisning förekommer på dagstidningarnas insändarsidor. Syftet med Språkrådets undersökning var att se om, och i så fall hur, argumenten förändrats under tiden som gått mellan de två undersökningstillfällena. Har attityderna hos insändarskribenterna förskjutits åt något håll? Använder man samma argument 2006 som 1996?

[12] För 2011 sträckte sig undersökningsperioden till och med juni månad.

Bilden av modersmålsundervisningen i medierna

Modersmålsundervisningen har sedan den infördes i svenska skolor under 1970-talet varit en av de mer omdiskuterade skolfrågorna i Sverige – inte bara bland skolpersonal och språkforskare utan även bland en bred allmänhet. Frågan om modersmålsundervisning väcker intresse långt bortom de direkt berörda.

Ämnet dyker upp med jämna mellanrum i medierna. Ofta i form av reportage om en förskola eller skola som har lyckats särskilt väl med att integrera ett flerspråkigt perspektiv, eller i reportage om enskilda kommuner eller skolor där antalet elever som deltar i modersmålsundervisning ökat. Dessa medierapporter reflekterar en officiell syn på modersmålsundervisning som en positiv och önskvärd del av skolgången för barn med andra modersmål än svenska.

I den del av medierna där den breda allmänheten får komma till tals, på insändarsidorna, förs en helt annan diskussion. Där står frågan om modersmålsundervisningens vara eller icke-vara i centrum och majoriteten av dem som deltar i diskussionen positionerar sig antingen som motståndare eller som förespråkare av modersmålsundervisningen. Det finns alltså en klyfta mellan de två debatterna, mellan beslutsfattare och allmänhet, eller elit och folkopinion, som har funnits sedan ämnet infördes och som tycks stabil över tid (jfr Hyltenstam & Tuomela 1996).

En stagnerad debatt på insändarsidorna

Resultatet av jämförelsen mellan insändarna från 1990-talet och 2000-talets insändare var tydligt. De teman och argument som Wingstedt presenterade i sin avhandling återfanns i genomgången av 2000-talets insändare. Det går alltså inte att utifrån insändarnas argument se någon förändring i folkopinionen under de 10–20 år som gått sedan den första undersökningen. Det ska dock också påpekas att det i båda fallen handlar om ett begränsat undersökningsmaterial. För perioden 2006–2011 rörde det sig om 46 insändare totalt.

Av de 46 insändarna kunde en majoritet klassificeras som förespråkare av modersmålsundervisning.[13] Det kan tyckas som ett oväntat resultat, eftersom diskussioner om modersmålsundervisning ofta förknippas med en negativ opinion, men kan delvis förklaras med att motståndarna i regel tenderade att initiera en diskussion som sedan följdes av flera svar från förespråkare.

De fyra vanligaste temana som förekom bland insändarna var argument som rörde språkinlärning, sociologiska argument, ekonomiska argument och ”insider-argument”.[14]

Modersmålsundervisning som ett hinder eller en hjälp för svenskan

Den vanligaste typen av argument i insändarna handlar om inlärning av och kunskaper i språk. Att argument som rör språkinlärning förekommer i en diskussion om modersmålsundervisning är knappast förvånande. Nästan hälften av insändarna

---

[13] Av de 46 insändarna klassificerades 24 som förespråkare, 17 som motståndare och några få, som uppehöll sig mest vid organisatoriska aspekter av undervisningen, placerades i en mittenkategori.

[14] Det som här kallas “insider-argument” motsvarar Wingstedts ”the witnesses argument”.

innehöll ett sådant tema. Men oavsett om debattörerna var för eller emot modersmålsundervisning så var det i de allra flesta fall inte modersmålet utan *svenska* som stod i centrum för diskussionen.

De flesta insändarskribenter som använde argument med detta tema var förespråkare som argumenterade för att det är nödvändigt att ha ett starkt modersmål för att utveckla bra kunskaper i svenska och att modersmålsundervisningen därmed indirekt bidrar till bättre svenskkunskaper. Motståndarna gav uttryck för en motsatt ståndpunkt – att undervisningen hindrar, bromsar eller står i vägen, antingen för möjligheten att lära sig svenska eller för själva inlärningsprocessen som sådan. Denna föreställning gick att hitta explicit eller implicit hos de flesta insändarskribenter som klassificerades som motståndare till modersmålsundervisning.

Privat angelägenhet eller samhällsnytta?

Utöver argument som rör språkinlärning var sociologiska och ekonomiska argument vanliga bland insändarna. Till kategorin sociologiska argument har räknats argument som berör kopplingen mellan språk och samhälle, till exempel relationen mellan majoritets- och minoritetsbefolkningen, språkets roll i samhällsstrukturer och fenomen som integration, segregation, marginalisering och etnicitet.

Det sociologiska temat återfanns ungefär jämnt fördelat mellan förespråkarna och motståndarna till modersmålsundervisning. Motståndarna betraktade i regel modersmålsundervisningen som en privat angelägenhet, som borde förflyttas från den offentliga sfären (skolan) till den privata (familjen). Man tenderade att se undervisningen som ett privilegium för den enskilda eleven/familjen, inte som en kompetens som skulle kunna innehålla ett mervärde även för samhället på kort eller lång sikt. En del skribenter argumenterade för att modersmålsundervisningen inverkar negativt på invandrade barns integration. Förespråkarna menade tvärtom att undervisningen indirekt underlättar integration eftersom den leder till bättre svenskkunskaper. Man pekade i stället på andra faktorer som betydelsefulla för att förbättra integrationen (till exempel att lösa problemet med en alltmer segregerad bostadssituation). Några förespråkare menade också att modersmålsundervisningen är en tillgång för hela samhället, till exempel i internationella kontakter och handel, vilket naturligtvis är argument som inte helt går att särskilja från de argument som klassificerats som ekonomiska.

Vinst på sikt eller onödig kostnad?

Ekonomiska argument hörde till de tre mest frekventa temana bland insändarna. De insändarskribenter som använde sig av ekonomiska argument hade, inte särskilt överraskande, i de flesta fall en negativ inställning till modersmålsundervisning. De ekonomiska argument som var vanligast var hänvisningar till de höga kostnaderna för undervisningen som sådan samt det faktum att den är skattefinansierad. En del debattörer ställde kostnaden för modersmålsundervisning i relation till kostnader för andra samhällsinsatser som man menade att det finns ett större behov av. De få

förespråkare för modersmålsundervisning som använde ekonomiska argument hänvisade till flerspråkighet som en ekonomisk vinst för samhället på sikt.

Modersmålsundervisning som hjälp eller hinder för integration

Med insider-argument menas argument där insändarskribenter hänvisar till sin egen erfarenhet av modersmålsundervisning. Till antalet var denna kategori betydligt mindre vanlig än de övriga tre kategorierna men som fenomen ändå intressant att lyfta fram.

Trots att insider-debattörerna hänvisade till egna, individuella erfarenheter, följde de ett tydligt mönster i sin argumentation; ett mönster som verkar ha sett likadant ut under lång tid, att döma av jämförelsen med Wingstedts beskrivning av liknande argument under 1990-talet. De flesta som använde insider-argument var motståndare som gav uttryck för sin erfarenhet av att själva ha invandrat till Sverige. Flertalet av dem hade inte själva deltagit i modersmålsundervisning och menade att det faktum att de inte deltagit hade underlättat deras integration. De få förespråkarna var, med ett undantag, lärare som själva undervisat i ämnet modersmål. De pekade på fördelar med undervisningen som de menade sig ha sett bland sina elever.

Modersmålsundervisningen i skottgluggen

Att döma av de båda nedslagen i insändarmaterial, Språkrådets under senare delen av 2000-talet och Wingstedts under 1990-talet, har diskussionen om modersmålsundervisning bland allmänheten inte förändrats nämnvärt under en lång period. Behovet av att kritisera och diskutera ämnet tycks ha varit konstant, trots att det skett reella förändringar för skolämnet under samma tid. Det är tydligt att modersmålsundervisning fått en symbolfunktion för mer brännbara ämnen som invandring, integration och etnicitet. Medan det kan verka stigmatiserande att uttrycka negativa åsikter i dessa mer känsliga ämnen uppfattas modersmålsundervisningen som en mer ofarlig fråga, som får klä skott för diskussioner som egentligen har mycket lite med undervisningen som sådan att göra (Hyltenstam & Tuomela 1996). Så länge det finns ett behov att uttrycka åsikter om invandring och integration kommer modersmålsundervisningen som diskussionsämne troligtvis fortsätta att vara aktuellt.

En relevant fråga i sammanhanget är om det spelar någon roll vad ”vanligt folk” tycker och ger uttryck för i offentliga debatter om modersmålsundervisning. Insändarskribenter saknar i de flesta fall reell makt – de politiska besluten tas långt ifrån diskussionerna på Expressens eller Hallandspostens insändarsidor. Indirekt är diskussionen i sådana forum ändå betydelsefull, eftersom den i någon mån speglar väljarkåren, vars åsikter det politiska etablissemanget förlorar på att fjärma sig alltför långt ifrån. Att undersöka vad ”vanligt folk” anser om modersmålsundervisningen säger något om vad de politiska beslutsfattarna har att förhålla sig till. Så länge en diskussion om modersmålsundervisningens vara eller icke-vara fortgår, hålls också på något plan frågan om modersmålsundervisningens existensberättigande levande, trots att Sverige har en språkpolitik som tydligt tar ställnig för det mångspråkiga samhället.

Att bara betrakta de negativa insändarskribenternas inställning till modersmålsundervisningen som uttryck för negativa attityder till invandring, eller rent

av främlingsfientliga attityder, vore dock en alltför enkel tolkning. Man bör också se ifrågasättandet av modersmålsundervisningen som ett uttryck för en rådande enspråkighetsnorm. Den föreställning som framkom hos många av insändarskribenterna, att ett språk står i vägen för ett annat, kan ses som ett uttryck för en sådan, för det mesta antagligen omedveten, enspråkighetsnorm. Modersmålsundervisningen blir den synbara och konkreta manifestationen av det som avviker från normen – en etnisk markör som för den enskilda eleven kan upplevas som stigmatiserande i sig.

4. Slutord: perspektiv på modersmålsundervisningen

Rätten att få undervisning i sitt modersmål i skolan är fortfarande förhållandevis stark i Sverige, i alla fall i ett nordiskt och europeiskt perspektiv. Modersmålsämnet har dock sedan det infördes under 1970-talet diskuterats och kritiserats från olika håll.

Trots att flerspråkighetsforskare under lång tid upprepat modersmålets betydelse, både som verktyg för kunskapsinhämtning och som värde för individen, har ämnet fortfarande en marginaliserad ställning i jämförelse med andra skolämnen. Resursfrågor, som brist på lärare och undervisningsmaterial, är tätt sammankopplade med ämnets status. Problemen kan antagligen inte lösas enbart genom resurstillskott; det måste också ske ett perspektivbyte i grunden på hur man ser på modersmålsämnets betydelse för den övriga undervisningen, eller på den betydelse ämnet skulle kunna ha.

Var femte elev i den svenska skolan har idag utländsk bakgrund, vilket innebär att en stor del av dessa elever växer upp i flerspråkiga miljöer. Elever med utländsk bakgrund har sämre studieresultat än elever med svensk bakgrund. Trots det är utgångspunkten för skolundervisningen fortfarande den enspråkiga eleven (Lindberg 2011). Modersmålsämnets framtida ställning hänger samman med hur man väljer att ta sig an problemet med flerspråkiga elevers skolresultat och målet om en jämlik skola. Svaret från andra håll, t.ex. Norge och Danmark, har varit att begränsa möjligheten att få undervisning i andra språk och att satsa på majoritetsspråket. Sverige har hittills valt att i stället befästa värdet av mångspråkighet som ett språkpolitiskt mål där modersmålsundervisningen spelar en viktig roll. Men det handlar inte bara om att individen ska ges tillgång till språk på ett abstrakt plan. Om vi menar allvar med att flerspråkighet är en tillgång för individen och för samhället, då är reella satsningar nödvändiga i en central verksamhet som modersmålsundervisningen.

5. Referenser

Axelsson, Monica (2004) Skolframgång och tvåspråkig utbildning. I Hyltenstam, Kenneth & Lindberg, Inger (red.), *Svenska som andraspråk – i forskning, undervisning och samhälle*. Studentlitteratur. 503–537.

Hyltenstam, Kenneth och Tuomela, Veli (1996) Hemspråksundervisningen. I Hyltenstam, Kenneth (red.) *Tvåspråkighet med förhinder? Invandrar- och minoritetsundervisning i Sverige.* Studentlitteratur. 9–109.

Lindberg, Inger (2011) Språk för lärande i en mångspråkig skola I *Läraryrkets interkulturella dimensioner.* Om undervisning och lärande 6. September 2011. Stiftelsen SAF i samarbete med Lärarförbundet. 7–29.

MIS 2002:3 Personer med utländsk bakgrund. Riktlinjer för redovisning i statistiken. [Meddelanden i samordningsfrågor för Sveriges officiella statistik, SCB]

Prop. 1975/76:118 om hemspråksundervisning för invandrarbarn.

Prop. 2005/06:2 *Bästa språket – en samlad svensk språkpolitik*.

Skolförordning (2011:185).

Skolinspektionen (2009) *Utbildning för nyanlända elever – rätten till en god utbildning i en trygg miljö*. Rapport 2009:3.

Skolinspektionen (2010) *Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svens*ka. Rapport 2010:16.

*Skolla*g (2010:800).

Skolverket (2008) *Med annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet.* Rapport 2008:321.

Språklag (2009:600).

Wingstedt, Maria (1998) *Language Ideologies and Minority Language Policies in Sweden*. *Historical and contemporary perspectives*. Centre for Research on Bilingualism, Stockholm University.