

Tre decenniers modersmålsstöd

om modersmålsstödet i förskolan 1970–2000

Förord

I denna rapport ges en beskrivning av hur modersmålsstödet i förskolan har utvecklats under de senaste decennierna, med betoning på utformning, organisation och omfattning. Sammanställningen bygger på en genomgång av dokument som på olika sätt behandlar invandrar- och minoritetsbarnens situation i förskolan och som publicerats från och med 1970-talet fram till i dag.

Åren 1970–1990 har förhållandevis stort utrymme i rapporten. Under denna period byggdes modersmålsstödet ut och många erfarenheter gjordes som fortfarande har giltighet. Under 1990-talet minskade förskolans stöd till invandrabarnen kraftigt och i dag erbjuder endast ett femtiotal kommuner i landet modersmålsstöd till dessa barn. I rapporten ges också en sammanfattning av resultaten från den kommunenkät om modersmålsstödet organisation och omfattning som Skolverket genomförde i februari 2002.

Rapporten har tagits fram med anledning av Skolverkets regeringsuppdrag om modersmålsstödet och modersmålsundervisningen som redovisas i maj 2002. Den har skrivits av undervisningsrådet *Ulla Nordenstam*. *Inga-Britta Åstedt*, f.d. byrådirektör vid Socialstyrelsen, och *Gunnel Olsson*, rektor vid språkenheten i SDN Gunnared, Göteborg, har lämnat värdefulla synpunkter.

Innehållsförteckning

Inledning	7
Rapportens innehåll och syfte	7
Förskolans uppdrag	7
En mångkulturell förskola	9
Barn med utländsk bakgrund	9
Barn med annat modersmål	10
Regionala skillnader	11
1970- och 1980-talen	12
Förskolans utveckling	12
Modersmålet i utredningar och riksdagsbeslut	13
Varför hemspråksstöd?	17
Svenska som andraspråk	18
Innehåll och organisation	19
Personal	21
Utvecklingsarbete och forskning	22
Hemspråksstödet omfattning	22
Sammanfattning av erfarenheter	23
1990-talet	24
Förändrat statsbidrag	24
Ny lagstiftning	24
Utbyggnad och besparingar	26
Barns villkor i förändringstider	26
Invandrapolitiska kommittén	27
Storstadssatsningar	28
Förskolans läroplan	29
Modersmålsstödet omfattning	31
2000-talet	32
Reformen Maxtaxa, allmän förskola m.m.	32
Modersmålsstödet organisation och omfattning	33
Referenser	35
Tabellbilaga	37

Inledning

Rapportens innehåll och syfte

I denna rapport beskrivs hur förskolans stöd till invandrar- och minoritetsbarnen har utvecklats under de senaste decennierna. Beskrivningen tar sin avstamp i 1970-talet, när den stora utbyggnaden av förskolan startade, och löper fram till idag.

Syftet har varit att ge en bild av hur modersmålsstödet har utformats och organiserats under perioden. Hur har regelverk och styrning sett ut? Hur har man sett på olika organisationsformer och arbetssätt? Vilka erfarenheter finns av vad som krävs för att modersmålsstödet ska vara framgångsrikt? Vilka har svårigheterna varit? Även frågor som rör motiven för modersmålsstödet och relationen till svenska som andraspråk tas upp.

Åren 1970–1990 har förhållandevis stort utrymme i rapporten. Modersmålsstödet i förskolan var tämligen väl utbyggt under denna period, men har sedan dess minskat kraftigt. 1970- och 1980-talen var överhuvudtaget livaktiga decennier när det gällde förskolan. Riktlinjerna för den framtida förskolan drogs upp och stora satsningar gjordes på utvecklingsarbete och försöksverksamhet. Frågor om invandrarbarnen och deras möjligheter att utveckla både sitt modersmål och svenska språket fanns med på dagordningen. Många erfarenheter gjordes som vi kan dra lärdom av även i dag.

Sammanställningen bygger på en genomgång av utredningar, riksdagsbeslut, rapporter, allmänna råd och andra dokument som behandlar de flerspråkiga barnens situation i förskolan och som publicerats under perioden. Fokus har legat på invandrarbarnen. Frågor som rör nyanlända flyktningbarn har inte behandlats alls och barn som tillhör nationella minoriteter i mycket liten utsträckning.

Rapporten innehåller också statistiska data om hur antalet barn med invandrarbakgrund har förändrats under perioden och hur den mångkulturella förskolan vuxit fram. En bild av hur modersmålsstödet är organiserat och utformat i dag ges med hjälp av den kommunenkät som Skolverket genomförde i februari 2002.

Förskolan är en mötesplats för barn och vuxna. För många, såväl svenskfödda som invandrare, innebär förskolan den första nära kontakten med människor med en annan kultur, annan religion och andra värderingar och traditioner än de egna. Detta både berikar och ställer krav. Den mångkulturella förskolans uppdrag finns formulerat i skollagen (2 a kap.) och i läroplanen (Lpfö 98).

Förskolans uppdrag

Förskolans uppdrag är att lägga grunden till ett livslångt lärande. Förskolan ska vara rolig, trygg och lärorik för varje barn som deltar. Barnen ska erbjudas en god pedagogisk verksamhet, där omsorg, fostran och lärande bildar en helhet. I samarbete med föräldrarna ska förskolan verka för att varje barn får möjlighet att utvecklas efter sina förutsättningar.

Den pedagogiska verksamheten ska utgå från varje barns behov. Barnen ska inspireras att utforska omvärlden i en miljö som utmanar och lockar till lek och aktivitet. Förskolan ska vara en levande social och kulturell miljö som stimulerar barnen att ta egna initiativ och som utvecklar deras sociala och kommunikativa kompetens. Den ska ta hänsyn till att barn lever i olika livsmiljöer och att de utifrån sina erfarenheter söker förstå omvärlden och skapa sammanhang och mening i tillvaron.

I läroplanen behandlas också den ökade internationaliseringen och de krav och möjligheter den för med sig. I den mångkulturella förskolan ges barnen möjlighet att grundlägga respekt och aktning för varje människa, oavsett bakgrund. Förskolan kan fungera som en kulturöverbryggare mellan människor med olika etnisk, kulturell och social tillhörighet:

Det svenska samhällets internationalisering ställer höga krav på människors förmåga att leva med och förstå de värden som ligger i en kulturell mångfald. Förskolan är en social och kulturell mötesplats som kan stärka denna förmåga och förbereda barnen för ett liv i ett allt mer internationaliserat samhälle. Medvetenheten om det egna kulturarvet och delaktighet i andras kultur skall bidra till att barnen utvecklar sin förmåga att leva sig in i andras villkor och värderingar. (sid. 9)

Förskolans uppdrag gäller alla barn. Men i läroplanen formuleras också ett särskilt uppdrag för invandrar- och minoritetsbarnen:

Förskolan skall bidra till att barn som tillhör de nationella minoriteterna och barn med utländsk bakgrund får stöd i att utveckla en dubbel kulturtillhörighet. (sid. 9)

Förskolan ska bidra till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att både utveckla det svenska språket och sitt modersmål. (sid. 10)

I det betänkande som föregick läroplanen¹ behandlas olikheter och kulturell mångfald under rubriken *Allas olikhet – allas tillgång*. Budskapet är att barn som tidigt ges möjlighet att uppleva olikheter som självklara, får bättre beredskap att möta och uppskatta mångfald. I förskolan kan barnen få positiva erfarenheter av att olikheter är något spännande som berikar samvaron, oavsett om det rör sig om kulturella och sociala olikheter eller skillnader i egenskaper och intressen.

¹ SOU 1997:157.

En mångkulturell förskola

Vart fjärde barn som växer upp i Sverige i dag har sina rötter i andra delar av världen. Antingen är de själva födda i något annat land eller också deras föräldrar. Ytterligare andra har far- eller morföräldrar som har sitt ursprung utanför Sverige. Barn som växer upp i dag kommer på ett helt annat sätt än tidigare generationer i kontakt med människor som talar andra språk och har en annan kultur och andra traditioner än de själva.

Även förskolan har självfallet påverkats. I vissa kommuner, eller delar av kommuner, är språklig och kulturell mångfald legio. I en del av storstadsregionernas bostadsområden är det inte ovanligt att det finns upp till 10–15 språk och flera olika religioner representerade i samma barngrupp. I andra områden är barnens kulturella och språkliga bakgrund mer homogen.

Barn med utländsk bakgrund

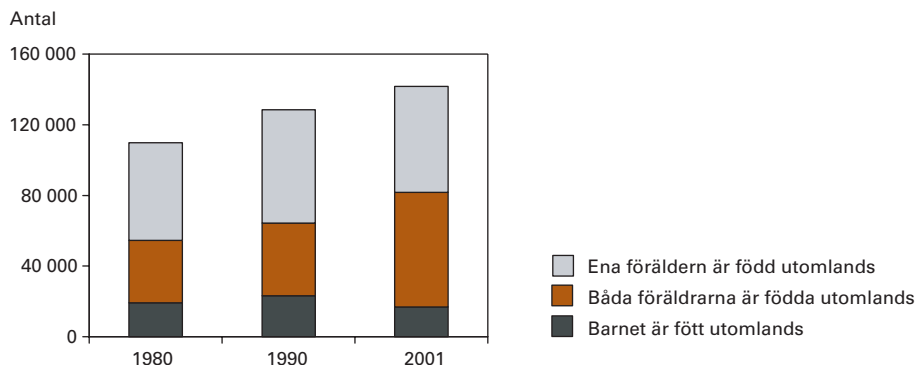
Under 1960- och 1970-talen ägde invandringen till Sverige huvudsakligen rum i form av arbetskraftsinvandring. Många barnfamiljer sökte sig till Sverige där det rådde brist på arbetskraft och där fäderna snabbt fick arbete. Ofta kom fäderna först och den övriga familjen en tid därefter. De största grupperna kom från Finland eller något av medelhavsländerna. I mitten av 1970-talet upphörde i princip arbetskraftsinvandringen och i stället ökade flyktinginvandringen. Under 1980- och 1990-talen kom flyktingar från Syd- och Centralamerika, Afrika, Mellanöstern och Balkan till Sverige.

Det är ganska ovanligt att familjer med små barn invandrar. De flesta barn med utländsk bakgrund är födda i Sverige men har föräldrar som är födda utomlands. I början av 1980-talet hade cirka 17 procent av alla 1–6-åringar utländsk bakgrund. Den minsta gruppen utgjordes av barn som själva inte var födda i Sverige. I en tredjedel av familjerna var båda föräldrarna födda utomlands och i ungefär hälften en av föräldrarna. Därför har vi i denna del valt att definiera begreppet barn med utländsk bakgrund som födda utomlands eller med minst en förälder född utomlands. De vanligaste ursprungsländerna utanför Norden var Jugoslavien, Tyskland, Turkiet, Polen och Grekland (bilagetabell 1).

Under 1990-talet medförde den ökande flyktinginvandringen att det blev vanligare att barnens båda föräldrar var födda utomlands. I dag har 25 procent av alla förskolebarn utländsk bakgrund. I knappt hälften av familjerna är båda föräldrarna utrikes födda och i nästan lika många en av föräldrarna. Fortfarande är det dock en mindre del av barnen med utländsk bakgrund som själva är födda utomlands.

Finland är även i dag det vanligaste ursprungslandet (dock inte lika dominant som tidigare) följt av Jugoslavien. Men nu har även länder som Irak, Turkiet, Iran, Libanon, Bosnien och Somalia blivit vanliga.

Diagram 1. Antal barn 1–6 år med utländsk bakgrund av alla barn 1–6 år i befolkningen 1980, 1990 och 2001



Källa: SCB, specialbearbetning

Barn med annat modersmål

Det har inte förts någon löpande statistik över hur många invandrarbarn som går i förskola. Det finns dock uppgifter för vissa år. Enligt Skolverkets föräldraenkät gick till exempel 77 procent av procent av alla barn i åldern 1–5 år med en utrikes född förälder i förskola eller familjedaghem 1999² (bilagetabell 2). Det var samma andel som för barn med två svenskfödda föräldrar. För barn med två utrikes födda föräldrar var andelen ett par procentenheter lägre. Barn med två utrikesfödda föräldrar fanns oftare i kommunal förskola och mindre ofta i familjedaghem eller enskild förskola än andra barn.

Däremot finns det uppgifter om hur många barn i förskolan som har ett annat modersmål än svenska. Sedan slutet av 1970-talet rapporterar kommunerna årligen till SCB hur många barn i förskolan som har ett annat modersmål och hur många därav som får modersmålsstöd. Till och med år 1993 redovisades barnen dessutom efter språkgrupp.

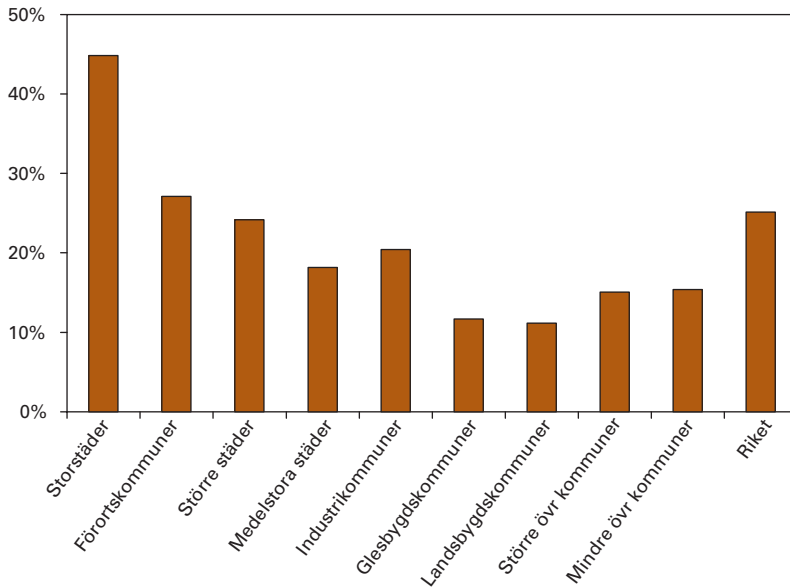
Antalet barn med annat modersmål i förskolan har ökat i stort sett varje år fram till i dag. Eftersom ökningen har varit relativt sett större än ökningen av det totala antalet barn i förskolan har andelen barn med annat modersmål stadigt ökat. År 1980 hade sju procent av barnen i förskolan ett annat modersmål än svenska, i dag är andelen 13 procent eller nästan dubbelt så hög (bilagetabell 3). Denna andel motsvarar ungefär andelen barn med två utrikes födda föräldrar i förskolan 1999.

Kommunernas uppgifter om antalet barn med annat modersmål kan vara något underskattade. Eftersom flertalet kommuner i dag inte erbjuder något modersmålsstöd alls är förmodligen motivationen att registrera barnens modersmål låg. Skolverkets enkät februari 2002 visade att mindre än hälften av kommunerna har rutiner för att registrera barnets modersmål vid anmälan eller inskrivning i förskolan.

² Skolverket (2001).

Diagram 2. Andel barn 1–6 år med utländsk bakgrund i olika kommuntyper

Andel



Källa: SCB, specialbearbetning

Det är inte bara invandrarbarn som har ett annat modersmål än svenska i förskolan, utan även barn som tillhör någon av de nationella minoriteterna. Hur många av dessa barn som går i förskola finns det inga uppgifter om.

Regionala skillnader

Invandrarbarnen är inte jämnt fördelad över landet utan koncentrerade till vissa kommuntyper och kommuner. I storstäderna har 45 procent av 1–6-åringarna utländsk bakgrund, jämfört med cirka tio procent i glesbygds- och landsbygdskommuner.

Att invandringen är ojämnt fördelad över landet avspeglas i förskolan. Andelen barn som har ett annat modersmål än svenska skiljer sig avsevärt åt mellan kommuntyperna. Den är högst i storstäderna med 25 procent och lägst i landsbygds- och glesbygds-kommuner med 4 procent (bilagetabell 6). Kommuner som under hela 1990-talet har tillhört den tiondel kommuner som har högst andel barn med annat modersmål i förskolan är Pajala, Haparanda, Övertorneå, Malmö, Botkyrka, Järfälla, Södertälje, Göteborg. Det rör sig således om kommuner i Norrbotten, de tre storstäderna samt kranskommuner till Stockholm.

Även inom kommunerna finns skillnader. Vissa bostadsområden i storstadsregionerna har mycket hög andel invånare med utländsk bakgrund medan de nästan helt saknas i andra.

1970- och 1980-talen

Under 1970- och 1980-talen drogs riktlinjerna upp för den svenska förskolan. Barnstugeutredningen formulerade principerna i början av 1970-talet och den lagstiftning och det pedagogiska utvecklingsarbete som följde byggde i allt väsentligt på utredningens förslag. Frågor om invandrabarnen och deras möjligheter att utveckla både sitt modersmål och det svenska språket fanns med på dagordningen. Den ökade invandringen hade gjort att frågorna var aktuella och pockade på en lösning. Modersmålsstödet byggdes ut med hjälp av hemspråksreformen och nådde i slutet av 1980-talet över 60 procent av de barn som hade ett annat modersmål än svenska.

Förskolans utveckling

Utbyggnaden av barnomsorgen kom i gång i slutet av 1960-talet i samband med att allt fler kvinnor började förvärvsarbete. Det rådde högkonjunktur och kvinnorna behövdes på arbetsmarknaden. Även mödrar med små barn tog arbete utanför hemmet. Barnomsorgsplatserna täckte inte på långt när det snabbt växande behovet, och med hjälp av statligt stöd tog utbyggnaden av daghem och familjedaghem fart.

År 1968 tillsattes *Barnstugeutredningen (BU)* som fick i uppdrag att utreda hur en barnomsorg som förenade sociala, pedagogiska och tillsynsmässiga krav skulle utformas. Utredningen presenterade mellan åren 1972 och 1975 fem betänkanden där pedagogiska idéer och principer formulerades som kom att få stort genomslag och som i stor utsträckning är giltiga än i dag. Grunden lades till en förskola som skulle vara till både för barnens skull och för att föräldrarna skulle kunna förvärvsarbete eller studera. De tidigare uppdelningarna i en pedagogisk verksamhet (leksskola) och en tillsynsform (daghem) försvann och ersattes med en enhetlig förskola där omsorg och pedagogik vävdes samman på ett helt nytt sätt.

Barnstugeutredningens förslag resulterade i *förskolelagen* som trädde i kraft 1975. Alla sexåringar fick rätt till 525 avgiftsfria timmar i förskola och barn i behov av särskilt stöd fick särskilda rättigheter. Förskolelagen ersattes 1977 med *barnomsorgslagen* där även skolbarnsomsorgen ingick.

Även invandrar- och minoritetsbarn uppmärksammades i lagstiftningen. Förskolelagen, och senare barnomsorgslagen, stadgade att barn som av fysiska, psykiska, sociala, språkliga eller andra skäl behövde särskilt stöd i sin utveckling skulle så långt möjligt beredas plats i förskola före sex års ålder. I förarbetena till lagen³ framhålls att invandrabarn är en grupp som ofta har behov av ett sådant stöd.

³ Prop. 1973:136.

År 1982 ersattes barnsomsorgslagen med socialtjänstlagen. I lagtexten anges nu endast "fysiska, psykiska eller andra skäl" som skäl för en plats i förskolan. Skrivningarna om språkliga skäl finns inte längre med i uppräknningen.

Under 1970-talet ökade antalet platser i förskolan med över 120 000 barn, 95 000 i daghem och övriga i deltidsförskolan. Den snabba utbyggnaden förde med sig ett behov av tydligare mål och en fastare ledning. Socialstyrelsen publicerade under 1980-talet metodmaterial och arbetsplaner som riktade sig såväl till personal som till den kommunala ledningen. På uppdrag av riksdagen tog man 1987 fram ett pedagogiskt program för förskolan⁴. Programmet byggde i stor utsträckning på de pedagogiska principer som formulerats av barnstugeutredningen.

Trots en intensiv utbyggnad lyckades kommunerna inte bygga bort barnomsorgsköerna. År 1985 beslöt riksdagen därför att alla barn från 18 månaders ålder fram till skolstarten skulle ges rätt till förskola i form av daghem, deltidsgrupp eller öppen förskola (*Förskola för alla barn*)⁵. I riksdagsbeslutet lyftes förskolans pedagogiska betydelse för barns utveckling fram. Senast 1991 skulle en förskola för alla vara genomförd.

Modersmålet i utredningar och riksdagsbeslut

Bristen på arbetskraft var stor under 1960- och 1970-talen och i de familjer som kom till Sverige fick ofta båda föräldrarna arbete. Barnen gick i daghem. I Sverige dominerade fram till mitten av 1970-talet en invandrarpolitik som innebar att invandrare skulle lära sig svenska och "bli svenska" så fort som möjligt (assimilationspolitik). Insatserna i förskolorna bestod i att förbättra invandrarbarnens kunskaper i svenska språket.

Snart kom dock rapporter om problem i förskolorna. Personalen hade ofta svårt att kommunicera med barnen och de hade inte heller tillräckliga kunskaper om barnens kulturella bakgrund. Många av barnen kunde inte göra sig förstådda varken på sitt modersmål eller på svenska och levde i ett vacuum. Det behövdes organisatoriska och pedagogiska insatser för att tillgodose invandrarbarnens behov.

Barnstugeutredningen

Barnstugeutredningen⁶ ansåg att invandrarbarnen borde få plats i förskola så tidigt som möjligt. Huvudprincipen borde enligt utredningen vara att invandrarbarnen integrerades i den reguljära förskolan där de varsamt kunde slussas in det svenska samhället. Genom lek och andra kontakter med svenska barn kunde de lära sig svenska på ett naturligt sätt. Men utredningen framhöll också att barnen behövde få använda och utveckla sitt eget modersmål. En strävan skulle vara att barnen kunde uttrycka sig både känslo- och tankemässigt på båda språken. Utredningen framhöll också att en integration av invandrarbarnen i förskolan ställde helt nya krav på personalen.

Barnstugeutredningens förslag ledde fram till en försöksverksamhet åren 1971–1974. Ett tiotal kommuner från olika delar av landet provade olika former av organisatoriska lösningar och program som skulle stödja invandrarbarnen. Under de första

⁴ Socialstyrelsen (1987)

⁵ Prop. 1984/85:209

⁶ SOU 1972:26 och SOU 1972:27.

åren inriktade man sig framför allt på åtgärder som syftade till att barnen skulle lära sig svenska så fort som möjligt. Men det visade sig snart att barnens hemspråk ofta var dåligt utvecklat och att inlärnigen av det nya språket hängde intimt samman med utvecklingen av hemspråket. I den fortsatta försöksverksamheten inriktade man sig därför på att i första hand stödja barnens utveckling av det egna språket. Det visade sig sedan ge positiva resultat för såväl hemspråket som för svenskan.

Invandrarutredningen

Invandrarutredningen tillsattes i början av 1970-talet och hade i uppdrag att dra upp riktlinjerna för den framtida invandrar- och minoritetspolitiken. I betänkandet *Invandrarna och minoriteterna*⁷ formuleras målen för politiken med utgångspunkt i begreppen jämlikhet, valfrihet och samverkan. Målen, som innebar att den tidigare assimilationspolitiken slopades, antogs av riksdagen 1975.

För förskolans verksamhet innebär de invandrapolitiska målen att

- invandrar- och minoritetsbarnen ska ges samma möjligheter att bibehålla och utveckla sitt modersmål och sin ursprungskultur som andra barn. Hemspråksverksamheten ska som komplement till hemmet ge barnen förutsättningar att utveckla tvåspråkighet och en dubbel kulturell identitet (jämlikhetsmålet)
- hemspråksverksamheten ska bidra till att invandrar- och minoritetsbarnen får kunskaper om sin ursprungskultur och sitt modersmål så att de så småningom har möjlighet att välja i vilken grad de vill behålla dem (valfrihetsmålet)
- personalen i förskolan aktivt ska arbeta för att barnen ska lära känna, få förståelse för och respekt för egna och andras språk och kulturer (samverkansmålet).

Invandrarutredningen betonade vikten av att invandrarbarnen gavs möjlighet att utveckla en språklig och kulturell identitet. Liksom barnstugeutredningen pekade man på förskolans funktion när det gällde att stödja inte bara barnens språkliga utan även deras sociala och kulturella utveckling. Målet för arbetet i förskolan skulle vara att främja en aktiv tvåspråkighet.

Hemspråksreformen

En arbetsgrupp inom utbildningsdepartementet, den s.k. invandrargruppen, fick i uppdrag att ytterligare belysa invandrarbarnens situation i förskola och skola och ta fram förslag till förbättringar. Gruppen menade att stora resurser lagts ner på invandrarbarnens undervisning men att det ändå inte varit tillräckligt. Barnen måste få bättre möjligheter att utveckla sitt första språk. Det framtida insatserna måste framför allt satsas på förskolan och särskilt på barn från fyra års ålder.⁸

I den proposition som följde på invandrargruppens förslag (hemspråkspropositionen)⁹ relaterades förskolans mål till de invandrapolitiska målen jämlikhet, valfrihet och samverkan. Invandrarbarnen måste få goda möjligheter att fastlägga och utveckla sitt första språk, hemspråket, sägs det i propositionen, och samhället bör aktivt främja barnens möjlighet att utveckla sitt hemspråk och behärska det väl, både känslomässigt,

⁷ SOU 1974:69

⁸ Ds U 1975:13.

⁹ Prop. 1975/76: 118

socialt och begreppsmässigt. Förskolan och skolan bör erbjuda barnen faktiska möjligheter att lägga grunden till aktiv tvåspråkighet och delaktighet i två kulturer.

I propositionen föreslog regeringen att kommunerna skulle vara skyldiga att anordna hemspråksträning för sexåringar i den allmänna förskolan och hemspråksundervisning för elever i grundskolan och gymnasieskolan. Ett statsbidrag skulle utgå i form av ett schablonbelopp för varje deltagande barn/elev och år. Hemspråksträning och hemspråksundervisning skulle anordnas fyra timmar i veckan och förutsatt att det fanns minst fyra barn med samma språk i den aktuella förskolan eller skolan.

Rätten till hemspråksstöd och hemspråksundervisning skulle enligt propositionen ges barn för vilka ett "annat hemspråk än svenska utgör ett levande inslag i deras hemmiljö". Det enskilda barnets behov skulle vara avgörande. Som exempel på grupper som var aktuella nämndes invandrabarn i första eller senare generation, barn som tillhör inhemska språkliga minoriteter samt nyanlända adoptivbarn. Kommunerna skulle vara skyldiga att informera föräldrarna om möjligheten att få hemspråksträning och hemspråksundervisning.

I propositionen drogs också vissa riktlinjer upp för hur hemspråksträningen skulle organiseras. De bästa förutsättningarna för en god språklig och social utveckling för invandrabarnen hade visat sig vara i enspråkiga grupper, eller i grupper där barn från samma språkgrupp var i majoritet, och denna modell fördes fram som den som borde eftersträvas.

Riksdagens ställde sig 1976 bakom förslaget till en hemspråksreform enligt de riktlinjer som förordades i propositionen.¹⁰ Kommunernas skyldighet att anordna hemspråksträning för sexåringar kom dock inte att regleras genom lag eller annan författning. Förskolelagen ansågs vara tillräcklig för att tillgodose invandrabarnens rätt till språkligt stöd. Man framhöll att hemspråksträningen var en integrerad del av förskolans arbetsätt och att förskolan syftade till att stödja barnets hela personlighetsutveckling.

Rätten till hemspråksträning fick därigenom ett svagare juridiskt stöd än rätten till hemspråksundervisning i skolan. De flesta kommuner anordnade trots detta hemspråksträning för invandrabarn i förskolan. Det fanns dock exempel på kommuner som nekade barn hemspråksträning och där föräldrar besvärade sig. Frågan kom upp i regeringsrätten som 1980 slog fast att det inte fanns någon laglig skyldighet för kommunerna att erbjuda hemspråksträning.

Statsbidrag

I samband med hemspråksreformen beslöt riksdagen att det skulle utgå ett särskilt statsbidrag för hemspråksträning i förskola. Statsbidraget infördes den 1 juli 1977 och uppgick till 1 900 kr¹¹ per deltagande sexåring och år. Hemspråksträningen skulle omfatta minst fyra timmar per vecka och bedrivas under den tid som den allmänna förskolan pågick. Om det fanns särskilda skäl kunde ett reducerat bidrag utgå även för färre än fyra veckotimmar.

År 1979 utvidgades statsbidragen till att gälla även hemspråksstöd för femåringar och från och med 1989 utgick statsbidrag för hemspråksstöd till förskolebarn oavsett ålder.

¹⁰ UbU 1975/76:33.

¹¹ motsvarar cirka 6 800 kr i dagens penningvärde

Undantagna var barn som vistades i hemspråksgrupp där det fanns personal som talade barnets språk.

Hemspråksreformens genomförande

I många kommuner gjordes stora ansträngningar att förverkliga hemspråksreformens syfte. En utbyggnad av hemspråksträningen kom snabbt i gång och man provade olika former för verksamheten. Införandet av statsbidrag gjorde att andelen sexåringar med invandrarbakgrund som fick hemspråksträning ökade kraftigt. Andelen mer än fördubblades mellan åren 1977 och 1978, från 30 procent till över 60 procent.

Men det fanns också problem och svårigheter. I en inventering som *Kommunförbundet* gjorde 1978¹² uppgav kommunerna att de hade svårt både att rekrytera personal och att hitta lämplig former för hemspråksträningens organisation, framför allt för de mindre språkgrupperna. Det fanns också föräldrar som avstod från hemspråksträningen för att de trodde att det skulle försvåra barnens möjlighet att snabbt lära sig svenska. Information om hemspråkets betydelse för barnets utveckling var många gånger bristfällig. Ibland fanns också ett misstroende hos föräldrarna mot vissa hemspråkstränare av politiska eller religiösa skäl. Även kommunernas ekonomi angavs som ett problem.

En liknande bild gavs hösten 1983 vid en konferens anordnad av *Socialstyrelsen* i samarbete med *SPRINS-gruppen* vid Göteborgs universitet.¹³ Deltagarna representerade ett tjugotal kommuner runt om i landet.

Vid konferensen framkom att det fanns en betydande okunskap om reformens syfte hos politiker och förvaltningspersonal, inte minst på ledningsnivå. Attityderna till hemspråksstödet var ofta oförstående. I få av de deltagande kommunerna hade man gjort politiska ställningstaganden med anledning av hemspråksreformen. Ett par kommuner hade beslutat att alla barn som var berättigade till hemspråksstöd skulle få det, men genomförandet försvårades av brist på resurser. I en annan kommun fanns ett politiskt beslut om att personalen skulle rekryteras utifrån barngruppens behov och att tvåspråkighet skulle betraktas som en merit vid tillsättning av tjänster. Några kommuner hade beslutat att barnen hade rätt till skolskjuts till och från hemspråksträningen.

Deltagarna efterlyste en större medvetenhet och tydligare politisk styrning i kommunerna. Till exempel efterfrågade man politiska beslut som kunde underlätta placering av barn efter språk. Det rådde stor enighet om att antalet språk i barngrupperna måste begränsas. För att åstadkomma språkligt mer homogena grupper kunde det ibland vara nödvändigt att gå ifrån turordningen och låta något barn "gå före" i kön. Flera kommuner tillämpade redan i praktiken en sådan placeringsprincip, men det var ovanligt att det fanns något politiskt beslut bakom.

Erfarenheter av olika organisationsmodeller diskuterades också och även här fanns stora skillnader mellan kommunerna. Deltagarna var dock överens om att det var svårt att få den ambulerande verksamheten att fungera, särskilt för de yngsta barnen. Bristande kontinuitet, för få timmar och svårt för hemspråksläraren att få tid att planera tillsammans med den ordinarie personalen var nackdelar som togs upp.

Personalens kompetens ansågs allmänt som en av de viktigaste förutsättningarna för att uppnå hemspråksreformens mål, ofta viktigare än vilken organisationsform som

¹² Kommunförbundet (1979)

¹³ Socialstyrelsen (1983)

valdes. Deltagarna ansåg att såväl grundutbildningen som fortbildningen behövde förbättras. Frågor om invandrarbarn och deras språkliga och kulturella utveckling borde ges större utrymme i grundutbildningen och även integreras i utbildningen mer än tidigare. Man ifrågasatte också hemspråkslärarutbildningen och menade att det inte var realistiskt att en och samma person skulle kunna ha kompetens för alla stadier från förskola till gymnasium.

Utredningen *Språkminoriteter i förskoleåldern* konstaterade i sitt betänkande¹⁴ att erfarenheterna av hemspråksstödet¹⁵ var positiva. I många kommuner fanns både intresse för och erfarenheter av ett väl fungerande hemspråksstöd. Fortfarande fanns det dock problem som måste lösas. Fyra timmars hemspråksstöd per vecka var för lite, ansåg utredningen, och stödet kom för sent i åldern. En satsning måste göras även på de yngre barnen och målet borde vara att erbjuda hemspråksstöd till alla barn med annat hemspråk redan när de börjar förskolan. Vidare ansåg utredningen att samarbetet med föräldrarna behövde förbättras och att den svenska och den tvåspråkiga personalen behövde utveckla både sitt arbetssätt och sitt inbördes samarbete.

Förslag till lagändring

Utredningen om språkminoriteter i förskoleåldern hade i uppgift att kartlägga hemspråksträningens omfattning, organisation och personalresurser och klargöra rätten till hemspråksträning. Man skulle också föreslå förändringar ”som bättre än nu kan tillgodosäkra invandrarbarnens behov”. Utredningen hävdade i sitt slutbetänkande¹⁶ att barn måste garanteras en laglig rätt till sitt hemspråk i förskolan. Man presenterade två alternativa förslag till lagändring som skulle stärka hemspråksstöds ställning. Det ena innebar att kommunerna skulle vara skyldiga att erbjuda barn hemspråksstöd minst fyra timmar i veckan under 35 veckor per år under barnens hela förskoletid, det andra innebar samma skyldighet men under minst två år av barnens förskoletid.

Utredningens förslag remissbehandlades inte men ingick i budgetpropositionen för år 1985/86¹⁷. Varken propositionen eller riksdagen tog ställning för att rätten till hemspråksstöd i förskolan skulle regleras i lag. Man var positiv till de förslag som utredningen lade fram, men ansåg att de i de flesta fall kunde tillämpas utan att riksdagen eller regeringen tog ställning. Förslaget att kommunerna skulle bli skyldiga att erbjuda hemspråksstöd skulle regeringen återkomma till. Det skedde emellertid inte och det blev ingen lagreglering.

Varför hemspråksstöd?

Det växande stödet till hemspråket under 1970- och 1980-talen motiverades på flera sätt. Kunskaperna om hemspråkets betydelse för barns språkutveckling hade vuxit, inte minst när det gällde små barn. Man hade upptäckt att satsningen på att snabbt lära barnen svenska riskerade leda till att barnen fick dåliga kunskaper både i hemspråket

¹⁴ SOU1982:43

¹⁵ utredningen använde begreppet *hemspråksträning* i stället för *hemspråksstöd*. Den senare termen användes sedan allmänt fram till 1997 då den ersattes med *modersmålsstöd*

¹⁶ SOU 1982:43

¹⁷ Prop1984/85:100, bilaga 7, socialdepartementet och bilaga 10, utbildningsdepartementet

och i det svenska språket. När barnen kom från sin modersmålsmiljö i hemmet till den svenskspråkiga förskolan avstannade ofta deras språkutveckling och begreppsbildning på hemspråket. Språkforskare och andra som var engagerade i frågan, enades om att utvecklingen av barnens hemspråk var en viktig grund för att utvecklingen av andraspråket, svenskan:

Har barnen ett gott ordförråd, klara begrepp och känslomässig förankring i sitt eget modersmål blir det nya språket inte enbart mekaniskt inlärda ord utan ett meningsfullt språk, ett språk där barnen förstår ordens innebörd och mening.¹⁸

Men man såg också stödet till invandrar- och minoritetsbarnens hemspråk som ett led i förskolans stöd till hela barnets utveckling. Övertygelsen att modersmålet har en grundläggande betydelse för barns personlighetsutveckling, såväl socialt som känslomässigt och intellektuellt, fick allt större spridning. För en allsidig utveckling är barnet beroende av kunskaper såväl i hemspråket som i svenska språket.

Ett annat viktigt motiv för hemspråksstödet var dess betydelse för barnets kulturella identitet. Språket är grunden till kulturell delaktighet. Med bristfälliga kunskaper i modersmålet försvaras barnets kontakter med föräldrarna och andra med samma kulturella bakgrund. Modersmålets betydelse för kontakten med föräldrarna ansågs av många som ett av de allra viktigaste motiven för hemspråksstödet:

Kan barnet inte tala och förstå föräldrarnas språk uppstår lätt känslomässiga klyftor mellan föräldrar och barn. Genom aktiva insatser för att främja tvåspråkighet förebyggs man sådana konflikter.¹⁹

Genom hemspråksstödet finns dessutom den egna kulturen representerad i förskolan parallellt med den svenska. Broar byggs mellan barnens olika miljöer:

/.../ det stöd som barnet får i sitt hemspråk av föräldrarna räcker oftast inte. Dels vistas barnet större delen av sin vakna tid utanför hemmet. Dels är det delvis olika saker som man talar om hemma i familjen och det man lär sig i samspelet med vuxna och andra barn i förskolan och den övriga omgivningen. Om inte barnet får lära sig nya ord och begrepp i förskolan parallellt på sina båda språk kan det bli två språk för två skilda världar och avstånd i stället för närmande mellan kulturerna.²⁰

Svenska som andraspråk

Samtidigt med satsningen på hemspråket betonades vikten av att barnen lärde sig svenska. Men utvecklingen i det svenska språket fick inte ske på bekostnad av hemspråket, utan språken skulle utvecklas samtidigt.

Koncentrationen på hemspråket under 1970-talet medförde dock att invandrarbarnens utveckling av det svenska språket tenderade att komma i skymundan. Metoder

¹⁸ Socialstyrelsen (1976)

¹⁹ Prop.1976/77:22

²⁰ Socialstyrelsen (1992)

för barns svenskinläring diskuterades sällan. Det var en spridd uppfattning att bara barnen vistades i en svenskspråkig miljö skulle det svenska språket komma mer eller mindre av sig självt. Men trots att det stora flertalet invandrarbarn fanns i sammansatta grupper tillsammans med svenskspråkig personal tillägnade sig många inte ett fungerande svenskt språk.

Problemet uppmärksammades allt mer och i Socialstyrelsens riktlinjer för hemspråksstödet i förskolan som kom 1985²¹ tas svenska som andraspråk upp i ett särskilt avsnitt. Man framhåller att det finns behov av att utveckla metoder för den svenskspråkiga personalens arbete med att stödja invandrarbarnens inläring av andraspråket, och också av att förbättra samarbetet med den tvåspråkiga personalen:

Svenska som andraspråk är inte ett "nytt ämne" i förskolan utan skall, liksom stödet i modersmålet, ingå som en naturlig del i den ordinarie verksamheten. Det är inte heller fråga om att anställa speciella "svensklärare" utan att utveckla ett medvetet arbetssätt och en bra organisation för den befintliga svenska personalen. En mer aktiv roll för den svenska personalen vad gäller invandrarbarnens inläring av svenska kräver givetvis ett nära samarbete mellan tvåspråkig och svensk personal.

Det behövdes således mer kunskap och metoder för andraspråksinläring i förskolan. Den svenskspråkiga personalen behövde känna till hur olika språk är uppbyggda, hur uttagsregler skiljer sig åt etc, för att förstå de svårigheter som invandrarbarnen ställdes inför när de skulle lära sig svenska. De behövde också mer aktivt stödja barnets utveckling av det svenska språket. Utvecklingsarbete och försöksverksamhet med svenska som andraspråk i förskolan pågick under 1980- talet på flera håll, bland annat i SPRINS-projektet vid Göteborgs universitet.

Innehåll och organisation

Förskolepedagogiska principer

I hemspråkspropositionen poängteras att hemspråksstödet ska vara en integrerad del av förskolans verksamhet och inte särskiljas från den. "Språklektioner" får inte förekomma i förskolan. De förskolepedagogiska principer som gäller för den övriga verksamheten är tillämpliga också när det gäller hemspråket. Utveckling och lärande sker hela tiden, i alla sammanhang, och inte minst i det sociala samspelet mellan barn och mellan barn och vuxna. Den språkliga utvecklingen kan inte ses isolerad utan sammanhänger med barnets sociala, känslö- och tankemässiga utveckling. I propositionen framhålls att förskolans hemspråksstöd syftar till att stödja barnets hela utveckling.

Socialstyrelsen framhöll i sin information till kommunerna²² att hemspråksstödet inte får bli isolerat från den övriga verksamheten i förskolan. Barnen behöver kontinuitet, sammanhang och mening i tillvaron. Hemspråksläraren ska delta i förskolans verksamhet och stödja barnet i olika situationer. Det kan ske genom att ta tillvara barnets nyfikenhet och genom att uppmuntra leken, som erbjuder rikliga tillfällen till språkutveckling. I information riktad till personalen framhölls att det är i de vardagliga situatio-

²¹ Socialstyrelsen (1985)

²² Se t.ex. Socialstyrelsen (1977)

nerna som utveckling och lärande sker. I skriften *Byta blöjor på persiska*²³ ges exempel på hur hemspråksstödet kan utformas för de allra yngsta.

Organisationsformer

Även om de flesta var överens om hemspråksstödet utformning, så fanns det olika uppfattningar om hur verksamheten borde organiseras för att ge ett så bra stöd som möjligt till barnens tvåspråkiga utveckling. Forskare, föräldrar, personal och beslutsfattare var inte alltid eniga om vilken organisationsform som var lämpligast.

Samtidigt framhölls att organisationen inte var avgörande. Det fanns undersökningar som visade att den svenskspråkiga och tvåspråkiga personalens samarbete kring barnen hade större betydelse både för barnens tvåspråkiga utveckling och för deras delaktighet i de två kulturerna än vilken organisationsform som valts.²⁴

Oftast förordades dock förskolegrupper där det fanns flera barn med samma språkliga och kulturella bakgrund och dessutom möjlighet till täta kontakter med svenskspråkiga barn. Det var också den modell som fördes fram av *invandrarutredningen*. Kravet att förskolan skulle utveckla barnens modersmål innebar enligt utredningen "att barn av samma nationalitet bör samlas i tillräckligt stora grupper". Det rådde också enighet om att det borde finnas tvåspråkig personal i det ordinarie arbetslaget.

Socialstyrelsen framhöll att för att kunna stödja invandrarföräldrarna och invandrarbarnens hela utveckling i förskolan, är det viktigt att det finns personal som har samma språkliga och kulturella bakgrund som familjerna. Man ansåg att enspråkiga förskolegrupper, dvs. grupper där barn och personal talar samma språk, var att föredra, särskilt för de yngsta barnen. Barnen ska ges stöd i att utveckla hemspråket så tidigt som möjligt.

Socialstyrelsen poängterade också att det är viktigt att barn har tillgång till någon vuxen som kan tala deras modersmål. Helst borde invandrarbarnen under hela sin tid i förskolan ha tillgång till en vuxen som kan tala hemspråket. Särskilt viktigt är det att den första kontakten med förskolan sker på barnets hemspråk. Detta är betydelsefullt även för kontakten med föräldrarna.

Hemspråksstödet i förskolan organiserades i princip i följande tre huvudformer (med Socialstyrelsens kommentarer):

- *hemspråksgrupper (ensspråkiga grupper)* där alla barn och all personal talar samma språk (annat än svenska). Det bör finnas svensk personal som arbetar med att utveckla svenskan och regelbundna kontakter och lek med någon förskolegrupp med svenska barn
- *sammansatta grupper (tvåspråkiga grupper)* där ungefär hälften av barnen är svenskspråkiga och hälften har ett annat modersmål och där det finns tvåspråkig personal som talar barnens modersmål. I en sådan grupp finns goda förutsättningar för att barnens båda språk ska utvecklas parallellt
- *svenskspråkiga grupper* där flertalet barn är svenskspråkiga och där invandrarbarnen får stöd av ambulerande hemspråkslärare några timmar i veckan. Det bör finnas flera barn som talar samma språk i gruppen. Det är viktigt att hemspråket ges tillräckligt med utrymme och att personalen arbetar medvetet med svenska som andraspråk.

²³ Naucér, K. (1989)

²⁴ Socialstyrelsen (1983)

Också familjedaghem och öppen förskola nämns i sammanhanget. Familjedaghem kunde vara aktuellt om dagbarnvårdaren hade samma språk och kulturbakgrund som barnet och om barnet annars skulle placeras i en helt svenskspråkig grupp. De öppna förskolorna hade börjat byggas ut i slutet av 1970-talet och hade ofta en inriktning som var anpassad till barn och föräldrar med invandrarbakgrund. De utgjorde ett värdefullt komplement för barn som inte hade förskoleplats.

Det rädde således stor enighet om vikten av att det fanns flera barn från samma språkgrupp i en barngrupp. Språkligt homogena grupper hade inte enbart pedagogiska fördelar utan innebar även att hemspråklärarna och den tvåspråkiga personalen kunde utnyttjas mer effektivt. Styrningen av barnen till vissa grupper kunde dock innebära att en del barn placerades i en förskola som låg långt från hemmet. Principen om språktillhörighet kunde komma i konflikt med "närhetsprincipen". Avvägningar mellan de båda principerna fick göras från fall till fall i samverkan med föräldrarna.

Vilken organisationsform som i praktiken kom att väljas avgjordes dock i flesta fall av de omgivande realiteterna – antalet barn i olika språkgrupper och barnens åldrar, tillgången till tvåspråkig personal, avståndet mellan förskolorna i kommunen, föräldrarnas önskemål etc.

Personal

Som hemspråklärare i förskolan arbetade tvåspråkiga förskollärare och barnskötare eller hemspråklärare som också kunde ha tjänst i grundskolan. När det inte fanns personal med adekvat utbildning kunde även andra komma ifråga, om de hade "intresse för barn och goda språkkunskaper".

Det rädde dock brist på personal vilket var ett av skälen till att kommunerna inte anordnade hemspråksutbildning i den omfattning som efterfrågades. Ett annat problem var att många hemspråklärare saknade utbildning och inte heller hade erfarenhet av arbete i förskolan. Personalsituationen var många gånger besvärlig vilket kunde leda till "att höga förväntningar och en positiv inställning från barn, föräldrar och personal ofta snart byts i besvikelse. Speciellt påtagligt blir det ifall den tvåspråkiga personalen inte alls är tvåspråkig, utan deras kunskaper i det svenska språket är mycket små."²⁵

En utbildning av tvåspråkiga förskollärare påbörjades samtidigt som hemspråksreformen trädde i kraft. Utbildningen ägde rum vid några av lärarhögskolorna parallellt med den reguljära förskollärarytbildningen och gav kompetens att arbeta också i svenskspråkiga grupper. Ungefär samtidigt startade en tvåårig hemspråklärarytbildning för arbete med invandrarbarn i förskolan och invandrarelever i skolan.

En del av hemspråklärarna hade fast anställning i barngrupp medan andra arbetade som ambulerande lärare vid flera förskolor. Under 1980-talet tillhörde ungefär 55 procent av den tvåspråkiga personalen den förra gruppen och 45 procent den senare. Andelen av hemspråklärarna som var utbildade var i slutet av 1980-talet omkring 60 procent. Andelen var högre bland de anställda i barngrupp än bland de ambulerande lärarna.

²⁵ SOU 1982:43

Utvecklingsarbete och forskning

Under 1980-talet behandlade forskare som *Kenneth Hylltenstam*, *Ragnhild Söderbergh*, *Els Oksaar* och *Henning Johansson* små barns språkutveckling och flerspråkighet. Men forskning om invandrabarns språksituation i förskolan har varit relativt begränsad, särskilt jämfört med forskningen om språksituationen i skolan.²⁶ Under 1980-talet pågick dock flera forskningsprojekt kring invandrar- och minoritetsbarnens språkutveckling och förskolans möjligheter att främja aktiv tvåspråkighet. Metodik och innehåll i förskolans språk- och kulturstöd och effekter av olika organisationsmodeller var ämnena för såväl forsknings- som utvecklingsarbete.

Ett av de större forskningsprojekten var *SPRINS-projektet* (Språkutveckling hos invandrabarn i Sverige) som pågick vid Göteborgs universitet under ledning av *Gunnar Tingbjörn* och med *Kerstin Nauclér* som ansvarig för forskningsprojekt som rörde förskoleåldrarna. Inom projektets ram pågick flera delprojekt om språkmiljö och språkinläring i hemspråks- och flerkulturella grupper. Ett annat forskningsprojekt vid Göteborgs universitet var *MIAF* (Minoritetsbarns andraspråkstillägnande i förskolan) som studerade den svenskspråkiga förskolemiljöns inverkan på minoritetsbarns tvåspråkiga utveckling.

I flera kommuner pågick utvecklingsarbeten med stöd från Socialdepartementet och Socialstyrelsen. Nya metoder, material och modeller togs fram för arbetet i mångkulturella grupper. Med utgångspunkt från *SPRINS*-projekt och ett utvecklingsarbete i Huddinge kommun²⁷ publicerade Socialstyrelsen till exempel skriften *Kultur- och språkmöten. Om tvåspråkigt arbetssätt i förskolan* som riktade sig till personalen i förskolan. Skriften fick stor spridning och används fortfarande i vissa kommuner.

En del projekt var speciellt inriktade på flyktningbarnen, till exempel *SKYM-projektet* (Språk och kultur för yngre minoritetsbarn) som riktades till mindre och medelstora kommuner som nyligen påbörjat eller stod i begrepp att börja mottagning av flyktingar. Projektet behandlade utvecklings- och informationsfrågor.

Socialstyrelsen stödde hemspråksreformen aktivt genom fortbildnings- och utvecklingsinsatser och genom information om hemspråksstödet och om språk och språkutveckling. Mycket informationsutbyte skedde via det nätverk som bildades med kontaktpersoner från kommunerna, ofta den ansvarige för invandrarverksamheten. En hel del samarbete med andra myndigheter, främst Skolöverstyrelsen men också med Statens invandrarverk, ägde också rum.

Hemspråksstödet omfattning

År 1979, strax efter det att hemspråksreformen trätt i kraft, samlade SCB för första gången in uppgifter om förskolans hemspråksträning i den officiella statistiken. Uppgifterna om barn särredovisades på de två dåvarande formerna av förskola (daghem och deltidsgrupp) under de två första åren, medan personaluppgifterna var sammanslagna redan från början.

²⁶ Arnberg, L.N. (1996)

²⁷ Utvecklingsprojektet *Metodutveckling i fler kulturella förskolor och fritidshem i Huddinge*

Citat ur sammanfattningen i *Förskolor och fritidshem den 31 december 1979*²⁸:

I daghem och deltidsgrupp fanns den 31 december 1979 16 356 barn med annat hemspråk än svenska, varav drygt hälften fanns i daghem. 10 311 barn erhöll hemspråksträning, varav 90 procent minst 4 timmar per vecka. Av antalet fem- och sexåringar med annat hemspråk än svenska fick 73 procent hemspråksträning. Motsvarande andel för barn yngre än fem år var 43 procent.

Av rapporten framgår också att den största språkgruppen utgjordes av barn med finska som modersmål, följt av jugoslaviska språk och spanska. Det finns också uppgifter om tvåspråkig personal, ambulerande och anställd i barngrupp, och deras utbildning.

Under i stort sett hela 1980-talet låg andelen barn med annat modersmål som fick hemspråksstöd kring 60 procent. Bland 5- och 6-åringar – de åldersgrupper som statsbidraget omfattade – var andelen omkring 75 procent. Men trots att de yngre barnen inte omfattades av statsbidraget fick ändå cirka 40 procent av dem del av hemspråksstödet (bilagetabell 3 och 4).

Förskolan byggdes ut kraftigt under 1980-talet. Det betyder att trots att andelen barn med hemspråksstöd var tämligen oförändrad så ökade antalet barn som fick stöd. År 1990 fick 17 800 barn hemspråksstöd, 7 500 fler än 1979.

Sammanfattning av erfarenheter

I den genomgång som gjorts av förskolans hemspråksstöd under 1970- och 1980-talen kan några faktorer urskiljas som allmänt har betraktats som viktiga för att modersmålsstödet ska vara framgångsrikt. De kan sammanfattas i följande punkter:

- Språk- och kulturstöd ska ges så tidigt som möjligt. Modersmålsstödet ska vara en integrerad del av förskolans pedagogiska verksamhet
- Modersmålsstöd i en- eller tvåspråkiga grupper är att föredra framför ambulerande modersmålslärare
- Antalet språk i barngrupperna bör minimeras. Det innebär att man bör försöka samla barn med samma språk i särskilda förskolor/barngrupper
- Barn bör inte vara ensamma om ett språk i en barngrupp utan det bör finnas flera barn som talar samma språk
- Barn i enspråkiga hemspråksgrupper bör ges möjlighet till täta kontakter med svenskspråkiga barn och med svenskspråkig personal
- Personalens kompetens och samarbetet mellan tvåspråkig och svensk personal är avgörande för om hemspråksstödet ska vara framgångsrikt. Det är viktigare än vilken organisationsform som väljs
- Fortbildning bör ges till den svenskspråkiga personalen om modersmålets betydelse och om svenska som andra språk
- Varje barn bör ha tillgång till någon vuxen som talar barnets modersmål under hela sin vistelse i förskolan. Det är särskilt viktigt under inskolningsperioden
- Språk och kultur är nära förknippade med varandra och modersmålslärares ska ge både språk- och kulturstöd

²⁸ SM S 1981:10

1990-talet

Medan 1970- och 1980-talen karaktäriserades av ett växande intresse för invandrar- och minoritetsbarnens behov och en utbyggnad av språk- och kulturstödet i förskolan, så utmärktes 1990-talet av en avveckling av stödet till invandrarbarnen. Det riktade statsbidraget försvann och tillsammans med stora krav på besparingar gjorde det att många kommuner minskade eller helt lade ner hemspråksstödet. I stället betonades kunskaper i svenska – det var i första hand svenska barnen skulle lära sig. Kravet på kommunerna att med begränsade ekonomiska resurser bygga ut barnomsorgen till full behovstäckning gjorde att allt fler kommuner begränsade rätten till plats för barn till arbetslösa. Det innebar att invandrarbarnen inte fick tillträde till förskolan i samma utsträckning som andra barn.

Förändrat statsbidrag

I början av 1990-talet förändrades styrningen av de kommunala verksamheterna. Vi fick en ny kommunallag och ett nytt system för statsbidrag till kommunerna. Syftet var att regelstyrningen skulle minska och det kommunala självbestämmandet öka. Som en följd av förändringarna växte nya styrsystem och nya organisations- och driftsformer fram i kommunerna.

De nya statsbidragsbestämmelserna trädde i kraft 1993 och innebar i princip att de riktade statsbidrag som tidigare hade utgått till kommunerna ersattes av ett generellt statsbidrag. Det riktade statsbidrag som sedan 1977 utgått till hemspråksstödet slopades således och integrerades i stället i det generella bidraget. På samma sätt slopades det riktade bidraget till öppna förskolor.

Statsbidraget till hemspråksstödet hade förändrats redan tidigare. Från och med 1991 fick kommunerna ett generellt statsbidrag för invandrar- och flyktingbarn i kommunen (tidigare hade statsbidraget utgått till antalet barn som fick hemspråksstöd). Bidraget var avsett för hemspråksstöd och andra insatser för invandrar- och flyktingbarn i förskolan.

Förändringarna i statsbidraget tillsammans med de stora sparkraven fick till följd att kommunerna kraftigt minskade resurserna till verksamheter som de inte enligt lagstiftningen var skyldig att anordna. Det gällde hemspråksstödet och även öppna förskolor. Antalet barn med hemspråksstöd sjönk snabbt, från 18 000 år 1990 till 13 000 år 1991. Även om en del av denna minskning hänger samman med att det inte längre fanns anledning att registrera allt hemspråksstöd då statsbidraget slopades, så var minskningen ändå stor.

Ny lagstiftning

Trots en kraftig utbyggnad av barnomsorgen fattades fortfarande platser i början av 1990-talet. Den 1 januari 1995 skärptes kommunernas ansvar för utbyggnaden. Kom-

munerna blev skyldiga att tillhandahålla plats i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg utan oskäligt dröjsmål för barn mellan ett och tolv år vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar, eller för barn som har ett eget behov av verksamheten. Även kvalitetskrav skrevs in i lagen.

Socialstyrelsen tog fram allmänna råd med anledning av den nya lagstiftningen.²⁹ Barn från andra kulturer behandlas i ett eget avsnitt. Målen för förskolans arbete med invandrar- och minoritetsbarn har inte förändrats utan beskrivs på samma sätt som tidigare:

Varje barn har rätt att möta respekt för och känna stolthet över sitt kulturella ursprung. För att stödja barnens identitetsutveckling är det viktigt att deras tvåspråkighet och dubbla kulturtillhörighet stärks. Innehåll och arbetssätt i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg ska anpassas till detta. /...../

Förskolans mål för arbetet med invandrarbarn är att lägga grunden till aktiv tvåspråkighet och dubbel kulturell identitet. Kultur- och hemspråksstöd ska vara en integrerad del av den pedagogiska verksamheten. Alla barn som har ett annat hemspråk bör erbjudas hemspråksstöd i förskolan. Ett kontinuerligt stöd i modersmålet är av stor betydelse, inte bara för barnens språkliga utan även för deras sociala och emotionella utveckling. Ett väl utvecklat hemspråk underlättar dessutom inläringen av det svenska språket.

Barn till arbetslösa

Kommunernas skyldighet att erbjuda barnomsorg omfattade inte barn till arbetslösa (om de inte hade ett "eget behov"). Många kommuner hade regler som innebar att barnen förlorade sin plats i förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg om föräldrarna blev arbetslösa. År 1997 miste till exempel ett förskolebarn sin plats i förskolan eller familjedaghemmet i 45 procent av kommunerna om en förälder blev arbetslös.

Arbetslösheten steg kraftigt de första åren på 1990-talet och var särskilt hög bland män och kvinnor med utländsk bakgrund. Detta innebar att många barn med invandrarbakgrund ställdes utanför förskolan trots att föräldrarna efterfrågade plats. I rapporten *Med eller utan barnomsorg*³⁰ visade Socialstyrelsen att efterfrågan på barnomsorg var minst lika hög bland föräldrar med invandrarbakgrund som bland svenskfödda föräldrar. Att invandrarbarnen inte fanns i förskolan lika ofta som andra barn förklarades till stor del av att deras föräldrar hade lägre förvärvsfrekvens.

Förhållandena kritiserades av bland andra Socialstyrelsen³¹ och Skolverket³² som menade att lagstiftningen innebar att många av de barn som var i störst behov av förskolan ställdes utanför. Det kunde gälla barn med invandrarbakgrund eller barn i socialt utsatta områden med hög arbetslöshet. Man menade att lagstiftningen borde ändras och att barn till arbetslösa borde garanteras samma rätt till en god pedagogisk grupp-

²⁹ Socialstyrelsen (1995)

³⁰ Socialstyrelsen (1997) *Med eller ...*

³¹ Socialstyrelsen (1997) *Begränsad ...*

³² Skolverket (1998)

verksamhet som andra barn. Liknande synpunkter framfördes av *Storstadskommittén* och *Barnomsorg och skolakommittén*.

Regeringen ansåg att det fanns mycket som talade för att förskolan borde erbjudas alla barn men "utan ökade resurser är det dock inte möjligt att med bibehållen god kvalitet införa en allmän förskola".³³

Utbyggnad och besparingar

Barnomsorgen var en av de sektorer som var utsatt för allra störst besparingar under 1990-talet. Under första hälften av decenniet ökade antalet barn i förskolor, fritidshem och familjedaghem med uppemot 30 procent eller 170 000 barn samtidigt som kommunernas bruttokostnad för verksamheterna i stort sett var oförändrad. Lagregleringen innebar att utbyggnaden forcerades ytterligare.

Kostnadsminskningarna inom barnomsorgen åstadkoms framför allt genom att personaltätheten minskades och att fler barn togs in i grupperna. Men man sparade också på andra sätt, till exempel genom att lägga ner öppna förskolor, dra in hemspråksstödet eller begränsa rätten till plats för barn till arbetslösa eller föräldralediga. Var fjärde förskola lades ner mellan åren 1991 och 1995 och de som fanns kvar hade kortare öppethållande. Andelen barn med annat hemspråk som fick hemspråksstöd i förskolan minskade från närmare 60 procent till 20 procent under samma period. Förändringarna var stora i hela landet men störst i storstadsregionerna.³⁴

Besparingar i skolan

Neddragningarna inom förskolans hemspråksstöd hade sin motsvarighet i skolan. I de ekonomiska krispaket som avlöste varandra i början av 1990-talet pekades skolans hemspråksundervisning ut som ett lämpligt besparingsområde, bland annat med hjälp av en rapport från Riksrevisionsverket (RRV).

RRV publicerade hösten 1990 en starkt kritisk rapport om hemspråksundervisningen i grundskolan.³⁵ Hemspråksundervisningen beskrevs som ineffektiv och dyr. Rapporten fick stor betydelse, trots att den enligt flera bedömare hade såväl metodologiska som innehållsmässiga brister. I budgetpropositionen i januari 1991 föreslog regeringen med hänvisning till RRV:s rapport, att det statliga bidraget till hemspråksundervisningen skulle minskas kraftigt. Man förväntade sig att även kommunerna skulle dra ner sina utgifter. Sammantaget skulle kostnaderna för hemspråksundervisningen halveras. Propositionstexten fick inte stöd i riksdagen men de politiska signalerna var tydliga och nedskärningarna blev stora.³⁶

Barns villkor i förändringstider

Socialstyrelsen fick 1992 i uppdrag av regeringen att i samråd med andra myndigheter³⁷ följa utvecklingen av barns villkor i samhället. Bakgrunden var de snabba förändringar

³³ Prop. 1997/98:93

³⁴ Socialstyrelsen (1997) Produktivitet ...

³⁵ RRV (1990)

³⁶ Händelseförloppet finns beskrivet i Hyltenstam, K. & Tuomela, V. (1996)

³⁷ Barnombudsmannen, Statens Kulturråd, Statens Ungdomsråd och Skolverket deltog

som ägde rum i kommunerna inte minst i verksamheter som riktade sig till barn och unga. I slutrapporten³⁸ behandlas invandrarbarnens situation i förskolan:

Invandrar- och flyktigbarn är en av de grupper som tydligast får känna av de besparingar som görs. De är många gånger speciellt beroende av trygghet och kontinuitet i vuxenkontakter och har gynnats av en hög generell kvalitet i barnomsorgen.

Förskolans mål för arbetet med invandrarbarn är att lägga grunden till aktiv tvåspråkighet och dubbel kulturell identitet. /.../ På många håll främjar man sig i dag från dessa mål. Andelen invandrarbarn som får hemspråksstöd minskar stadigt. När personaltätheten minskar och barngrupperna ökar försvåras dessutom den ordinarie personalens möjlighet att ge barnen daglig språkutbildning i svenska.

Myndigheterna konstaterade att organisatoriska förändringar tillsammans med stora och snabba besparingar hade medfört problem i många kommuner, särskilt i storstadsregionerna. De negativa följderna var störst i bostadsområden med hög andel resurs-svaga hushåll och man efterlyste åtgärder för att undvika en ökad segregering.

Invandrapolitiska kommittén

Invandrapolitiska kommittén fick 1994 i uppdrag av regeringen att göra en bred översyn av invandrapolitiken och ta fram ett handlingsprogram för invandrarfrågorna. Kommittén ansåg att målet för invandrapolitiken borde vara ett integrerat samhälle där alla behandlas likvärdigt oavsett ursprung och bakgrund, och där den egna försörjningen, delaktighet och medansvar i samhällslivet prioriteras. I sitt slutbetänkande *Sverige, framtiden och mångfalden*³⁹ förslögs kommittén ett antal åtgärder för att gynna den långsiktiga integrationen. Förslagen omfattar bland annat en satsning på förskolan:

Introduktionen i förskolan för nyanlända invandrarbarn bör syfta till att underlätta barnens integration och språkligt förbereda dem för arbetet i den svenska skolan. Språkutbildning bör ges både på barnets modersmål och på svenska.

....

Särskilt i invandratäta områden är det viktigt med förskoleutbildning med en stark betoning av det svenska språket för att senare underlätta barnens integration i den svenska skolan.

Kommittén ansåg att barn som inte är inskrivna i förskolan bör få fortlöpande språkutbildning i svenska, till exempel inom den öppna förskolans ram. De barn som inte finns i förskolan bör få möjlighet att på deltid delta i förskoleverksamhet några år innan skolstarten.

³⁸ Socialstyrelsen (1994)

³⁹ SOU 1996:55

Storstadssatsningar

Den ekonomiska krisen på 1990-talet medförde att de sociala klyftorna ökade. Krisen slog särskilt hårt mot bostadsområdena i storstadsregionerna med hög arbetslöshet och många invånare med invandrabakgrund. Regeringen konstaterade i propositionen *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*⁴⁰ att klassamhället fått en "etnisk dimension".

I propositionen formulerades den nya storstadspolitiken. Segregationen ses som en av de viktigaste framtidsfrågorna och ett av målen för storstadspolitiken är att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsområdena. Stärkandet av det svenska språket såväl bland barn och ungdomar som bland vuxna, lyfts fram som en av de viktigaste åtgärderna för att bryta den etniskt betingade segregationen.

På förslag av *Storstadskommittén*⁴¹ tillsatte regeringen 1999 en storstadsdelegation med uppgift att utveckla och samordna storstadspolitiken. För att nå målen i de mest utsatta stadsdelarna i storstadsregionerna beslöt man att tillskjuta statliga medel till vissa kommuner (Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje) som skulle fördelas efter utvecklingsavtal med respektive kommun. Medel för att underlätta för kommunerna att anordna förskola till barn från tre års ålder ingår i satsningen. I förskolorna ska det ske en medveten satsning på svenska språket. En integrering mellan svenskspråkiga barn och barn med annat modersmål ska också eftersträvas.

Redan tidigare pågick ett antal projekt och försöksverksamheter som rörde barn och unga i storstädernas utsatta bostadsområden. Många barn i dessa stadsdelar växer upp med mycket litet kontakt med svenska språket. De jämnåriga kamraterna talar ingen eller mycket litet svenska och ibland är personalen i förskolan de enda svenskspråkiga personerna barnen lär känna. Ofta är dock inte heller personalen svensktalande.⁴² Den höga arbetslösheten har dessutom medfört att en hög andel av barnen inte haft tillgång till förskolan.

För att komma till rätta med problemen tog *Storstadskommittén* och *Allmänna arvsfondsdelegationen* i mitten av 1990-talet initiativ till en försöksverksamhet som syftade till att utveckla och pröva olika modeller av förskoleverksamhet för barn i utsatta bostadsområden. Flera av projekten har inriktats på att stärka språkutvecklingen hos barn som inte har tillgång till den reguljära förskolan. I allmänhet har det handlat om att utveckla barns kunskaper i svenska inför skolstarten.

Även om målet med storstadssatsningarna ofta har varit att också stödja en aktiv tvåspråkighet så har stödet till barnens modersmål haft låg prioritet. Satsningarna på svenska språket har gjorts samtidigt som man av ekonomiska skäl minskat eller helt avvecklat modersmålsstödet i förskolan.

Modersmålsstödet ifrågasätts

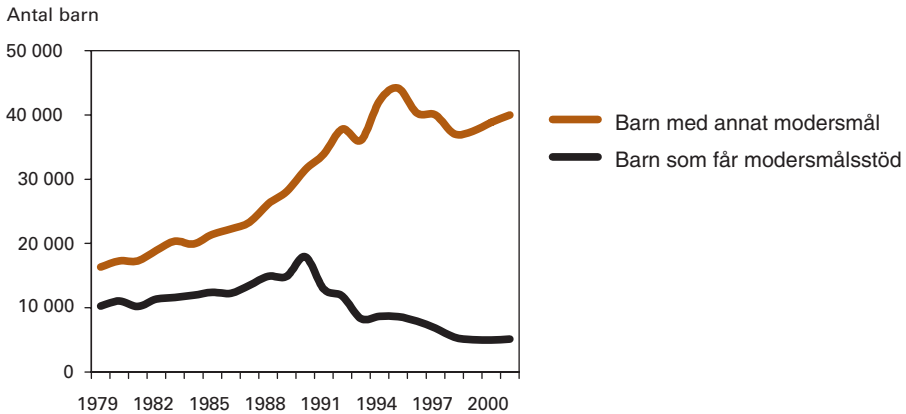
Den satsning på svenska språket som ägde rum under 1990-talet skedde parallellt med ett ökat ifrågasättande av modersmålsstödet och modersmålsundervisningen. Olika uppfattningar om modersmålets betydelse och hur det bäst lärs in, hade funnits tidi-

⁴⁰ Prop. 1997/98:165

⁴¹ SOU 1998:25

⁴² Ahnborg, M-H. och Persson, S. (1997)

Diagram 3. Barn med annat modersmål än svenska i förskolan samt barn som får modersmålsstöd 1979–2001



Källa: SCB, specialbearbetning

gare, men debatten intensifierades. Den var många gånger värdeladdad och ibland till och med hätsk.

Enligt *Kenneth Hyltenstam* och *Veli Tuomela* vid Centrum för tvåspråkighetsforskning vid Stockholms universitet byggde debatten inte alltid på fakta⁴³. I en artikel med rubriken *Hemspråksundervisningen – ett ideologiskt slagfält* säger forskarna att den pågående debatten mer grundas på attityder och känslor än på kunskaper om minoritetsbarns identitetsutveckling och språkliga och kognitiva utveckling. De båda forskarna menar att det troligtvis inte finns något område i skolan som väcker så starka känslor och som ger upphov till så mycket debatt och diskussion som modersmålsundervisningen.

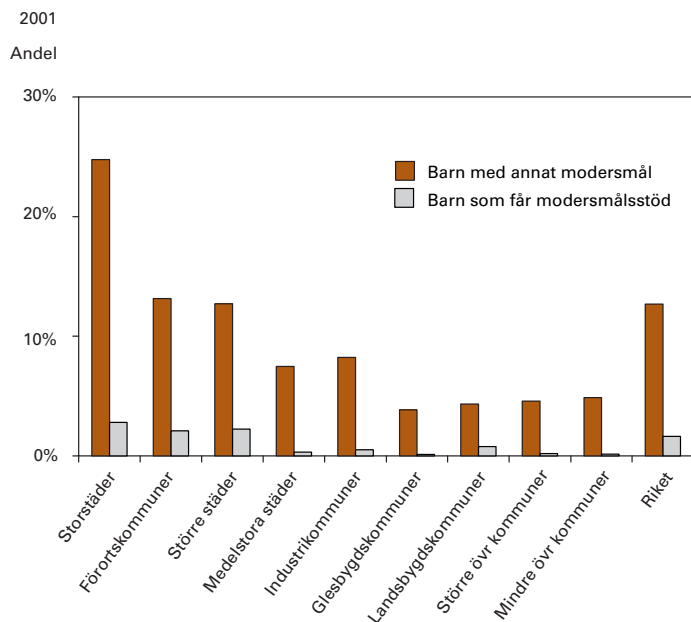
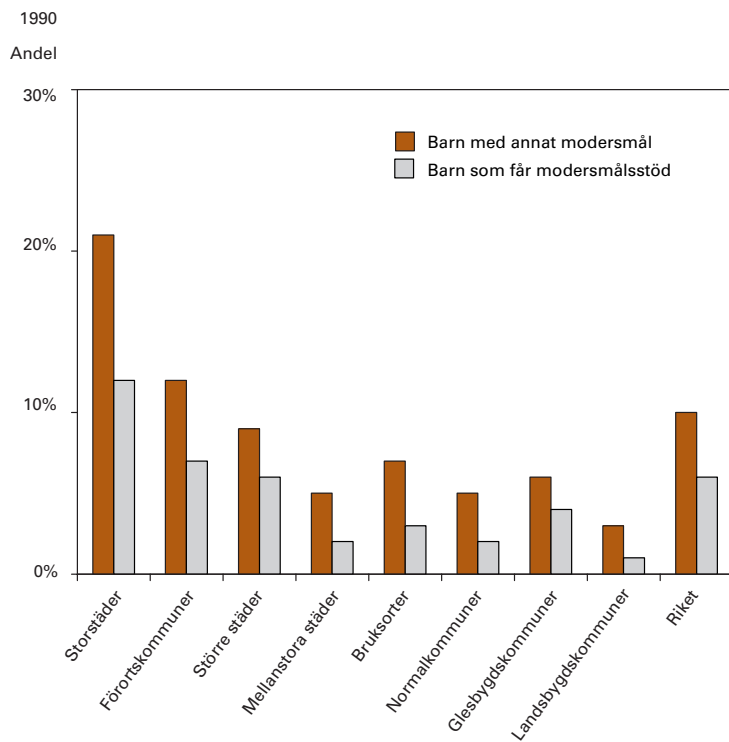
Förskolans läroplan

I takt med att barnomsorgen byggdes ut och nådde allt fler barn växte dess utbildningspolitiska betydelse. Den 1 juli 1996 fördes ansvaret för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg över från Socialdepartementet till Utbildningsdepartementet och den 1 januari 1998 flyttades bestämmelserna om barnomsorgen till skollagen. Kommunernas tidigare skyldighet att erbjuda alla sexåringar förskola under minst 525 timmar ersattes samtidigt med en skyldighet att anvisa plats i den nya skolformen förskoleklass.

Avsikten med reformen var att barnomsorgen och skolan ska integreras som en del i ett livslångt lärande. Ett gemensamt synsätt på barns och ungdomars utveckling och lärande ska utvecklas och all pedagogisk verksamhet för barn och unga ska ses som en helhet. Barns och elevers utveckling och lärande är en obruten process som pågår från förskolan och vidare genom skolsystemet.

⁴³ Hyltenstam, K. (red), (1996).

Diagram 4. Barn med annat modersmål än svenska i förskolan samt barn som får modersmålsstöd i olika kommuntyper 1990 och 2001



Som ett led i reformen fick förskolan 1998 en egen läroplan (Lpfö 98). I läroplanen sägs att förskolan kan bidra till att barn som tillhör de nationella minoriteterna och barn med utländsk bakgrund får stöd i att utveckla en dubbel kulturtillhörighet. Och vidare:

Språk och lärande hänger ouppslösigt samman liksom språk och identitetsutveckling. Förskolan skall lägga stor vikt vid att stimulera varje barns språkutveckling och uppmuntra och ta till vara barnets nyfikenhet och intresse för den skriftspråkliga världen. Förskolan ska bidra till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att både utveckla det svenska språket och sitt modersmål.

Genom formuleringen i läroplanen har modersmålsstödet i förskolan således fått en starkare juridisk ställning än tidigare. Lpfö 98 är liksom övriga läroplaner en förordning som kommunerna är skyldiga att följa.

Modersmålsstödet omfattning

Modersmålsstödet minskade kraftigt under 1990-talet. Flera kommuner avskaffade helt modersmålsstödet till förskolebarnen medan andra införde kraftiga begränsningar. Enligt den officiella statistiken anordnade endast knappt 50 kommuner modersmålsstöd i slutet av decenniet, jämfört med cirka 230 kommuner tio år tidigare. Andelen barn med annat modersmål som fick modersmålsstöd sjönk från 64 till 12 procent under decenniet.

Störst var neddragningarna i storstadsområdena där modersmålsstödet varit mest utbyggt. Andelen barn med annat modersmål som fick stöd minskade till exempel i Stockholm från 45 till 13 procent, i Göteborg från 63 till 2 procent och i Malmö från 88 till 17 procent mellan åren 1990 och 2001. Huddinge avskaffade allt modersmålsstöd medan Botkyrka och Haninge halverade andelen "berättigade" barn som fick stöd.

2000-talet

Under de första åren på 2000-talet har förskolan gjorts tillgänglig för allt fler barn. Lagstiftningen har ändrats så att barn till arbetslösa fått rätt till plats och allmän förskola för fyra- och femåringar kommer att införas 1 januari 2003. Det här har medfört att barn med invandrarbakgrund fått ökad tillgänglighet till förskolan. Samtidigt visar statistik och andra uppföljningar att satsningen på modersmålsstödet är fortsatt lågt. Skrivningarna i läroplanen har hittills inte medfört någon ökning av andelen barn med annat modersmål än svenska som får modersmålsstöd i förskolan.

Reformen Maxtaxa, allmän förskola m.m.

Riksdagen fattade hösten 2000 beslut om flera reformer på barnomsorgsområdet, bland annat i syfte att öka tillgängligheten.

- Den 1 juli 2001 blev kommunerna skyldiga att erbjuda plats i förskoleverksamhet under minst tre timmar per dag för barn 1–5 år till arbetslösa och den 1 januari 2002 för barn vars föräldrar är föräldralediga för ett yngre syskon.
- Maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg infördes den 1 januari 2002. Den innebär att ett tak sätts för de avgifter som föräldrarna betalar. Det är frivilligt för kommunerna att införa maxtaxa. De kommuner som gör det kompenseras för intäktsbortfallet och får också pengar till åtgärder som kan bidra till att kvaliteten inte försämras.
- Den 1 januari 2003 införs allmän förskola för fyra- och femåringar. Alla barn ska erbjudas avgiftsfri förskola under minst 525 timmar per år. Det motsvarar ungefär tre timmar per dag under skolans terminer. Det kommer att vara obligatoriskt för kommunen att anordna allmän förskola men frivilligt för barnen att delta.

Det är för tidigt att dra några slutsatser om hur reformen påverkar olika gruppers tillgång till förskola. Men allt talar för att invandrarbarn i större utsträckning än tidigare kommer att få del av förskolans verksamhet. Tidigare undersökningar har visat att efterfrågan på plats i förskola är hög bland arbetslösa föräldrar som är födda utomlands.⁴⁵ Skolverket kommer att följa effekterna av reformerna, bland annat via en föräldraenkät hösten 2002.

Nationella minoriteter

Den 1 april 2000 trädde två nya lagar i kraft som stärker minoritetsspråken i Sverige. I ett antal kommuner i Norrbotten får man nu för första gången rätt att använda samiska,

⁴⁴ Skolverket (2001)

finska, meänkieli (torndedalska) hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. Lagstiftningen innebär även rätt för barn att få förskoleverksamhet helt eller delvis på dessa språk.

Modersmålsstödet organisation och omfattning

Inom ramen för regeringsuppdraget om modersmålsstödet i förskolan och modersmålsundervisningen skolan genomförde Skolverket i februari 2002 en enkätundersökning riktad till alla kommuner i landet. Den innehöll frågor om organisation, omfattning, styrning och ledning och besvarades av 90 procent av kommunerna. Enkäten har kompletterats med frågor till 18 referenskommuner som varit knutna till uppdraget.

Omfattning

Enligt kommunenkäten anordnar ungefär var fjärde kommun modersmålsstöd i förskolan. Endast ett fåtal kommuner i landet erbjuder modersmålsstöd till alla barn för vilka föräldrarna önskar stöd (16 kommuner). Några av referenskommunerna erbjuder modersmålsstöd till barn i vissa åldrar, andra erbjuder stöd i redan befintliga språk och ytterligare andra ger stöd endast till barn i behov av särskilt stöd. En del kommuner anger att det är ekonomin som avgör om ett barn ska få stöd, andra anger att det är tillgången till personal som är avgörande.

Den tid som avsätts för modersmålsstöd för varje barn/barngrupp varierar stort mellan kommunerna. Genomsnittet i referenskommunerna ligger på 2–3 timmar per vecka.

Personal

I flertalet av referenskommunerna ges modersmålsstödet av ambulerande lärare. Tvåspråkig personal förekommer också, men är inte lika vanligt. Modersmålsstödet är ofta integrerat i förskolans övriga verksamhet, men det kan vara svårt för lärarna att få till stånd ett samarbete med den ordinarie personalen. De flesta modersmålslärare arbetar i flera förskolor och även i skolan, och kan endast i begränsad omfattning delta i förskolornas planeringar och utvärderingar. I förskolor med fast anställd flerspråkig personal är det lättare att planera, följa upp och utvärdera modersmålsstödet än i förskolor med ambulerande modersmålslärare.

Modersmålslärarna har varierande förskolepedagogisk kompetens. Relativt många (en tredjedel i referenskommunerna) är utbildade förskollärare/lärare från Sverige och/eller hemlandet. Det är också relativt vanligt att de har lärarutbildning. Andra har barnskötarutbildning eller saknar adekvat utbildning. Drygt hälften av modersmålslärarna i referenskommunernas förskolor arbetar även i grundskolan. Flera av referenskommunerna uppger att man har svårt att rekrytera personal på grund av att tjänsteunderlaget är litet och att framtiden för modersmålsstödet är oförutsägbart.

Styrning och ledning

De kommuner som anordnar modersmålsstöd har ofta politiskt antagna mål eller riktlinjer för modersmålsstödet. 40 procent av kommunerna uppger i kommunenkäten att de har sådana. Vanligast är att målen och/eller riktlinjerna gäller omfattningen av modersmålsstödet, dvs. vilka och hur många barn som ska erbjudas stöd. Mer sällan rör målen/riktlinjerna innehållet i verksamheten.

I en stor del av de kommuner som anordnar modersmålsstöd finns ansvaret för information och fortbildning samlat centralt i kommunen. Många av referenskommunerna har samlat organisationen av modersmålsstödet till en central enhet med personalansvar för modersmålslärarna och ett övergripande ansvar bland annat för information om verksamheten till förskolorna. I hälften av kommunerna finns det enligt kommunenkäten någon person på central nivå som har kompetens i tvåspråkighetsfrågor och förskolepedagogik, och som har ett övergripande ansvar för modersmålsstödet när det gäller till exempel information och fortbildning.

Det är ganska ovanligt att modersmålsstödet följs upp eller utvärderas på central nivå i kommunerna. Drygt var femte kommun som har modersmålsstöd har gjort någon sådan uppföljning eller utvärdering under de två senaste åren. Enligt referenskommunerna är det något vanligare att uppföljning och utvärdering görs i förskolorna och/eller av modersmålslärarna själva.

Utvecklingsarbete

Fortbildning är den vanligaste utvecklingsinsatsen när det gäller modersmålsstöd. I över hälften (56 procent) av de kommuner som anordnar modersmålsstöd har det förekommit fortbildning kring frågor som rör arbetet i flerspråkiga grupper i förskolan under de två senaste åren. Det är något vanligare att fortbildningen har riktats till all personal än den riktats enbart till modersmålslärarna.

Även utvecklingsplanerna rör fortbildning. Mer än hälften av de kommuner som anordnar modersmålsstöd planerar enligt kommunenkäten att utveckla stödet under det närmsta året. Utvecklingsinsatserna handlar ofta om fortbildning, antingen riktad till modersmålslärarna eller till all personal, i frågor som rör språk- och identitetsutveckling. Det kan också röra sig om informationsinsatser till föräldrar.

Övrigt stöd till barn med annat modersmål

Många barn som börjar förskolan kan mycket lite svenska, eller ingen svenska alls. De behöver stöd av någon vuxen som talar deras modersmål, särskilt under den första tiden i förskolan. Kommunenkäten visar dock att sådant stöd långt ifrån förekommer i alla kommuner. Närmare hälften av alla kommuner (45 procent) erbjuder inget stöd på modermålet alls till dessa barn. Ibland placeras barnen i särskilda förskolegrupper med personal som kan barnets språk (flyktingförskolor, mottagningsförskolor etc.).

Förutsättningar och hinder

Referenskommunerna gavs tillfälle att ange vilka förutsättningar och hinder de såg för ett fungerande modersmålsstöd i förskolan. Bland förutsättningarna nämndes främst kompetent och engagerad personal. Brist på resurser, ifrågasättande attityder och/eller ointresse hos beslutsfattarna var de hinder som nämndes oftast. En vanlig uppfattning var också att det behövs lagstiftning för att modersmålsstödet ska få högre prioritet i kommunerna.

Referenser

- Ahnborg, M-H. och Persson, S. (1997): *Språkprogrammet tre år senare. Utvärdering av språkprogram för Rinkeby stadsdelsförvaltnings verksamheter med barn och ungdom*. Rinkeby stadsdelsförvaltning 1997-08-28
- Arnberg, L. (1996): *Invandrabarn i förskolan – den svenska modellen. Tvåspråkighet med förhinder? Invandrar- och minoritetsundervisning i Sverige*. Hyltenstam, K. (red)
- DsU 1975:13: *Förslag om åtgärder för invandrabarnen i förskola, grundskola och gymnasieskola*
- Hyltenstam, K. (red) (1996): *Tvåspråkighet med förhinder? Invandrar- och minoritetsundervisning i Sverige*. Studentlitteratur
- Hyltenstam, K. & Tuomela, V. (1996): *Hemspråksundervisningen. Tvåspråkighet med förhinder? Invandrar- och minoritetsundervisning i Sverige*. Hyltenstam, K. (red)
- Johansson, G. och Åstedt, I-B. (1996): *Förskolans utveckling – fakta och funderingar*. HLS förlag
- Ladberg, G. (1990): *Barn med flera språk – om flerspråkighet i förskoleåldrarna*. Utbildningsförlaget
- Munnicio, I. (1983): *Hemspråk i förskolan – en undersökning av genomförande*. Expertgruppen för invandringsforskning. Rapport nr 21. Stockholm
- Utbildningsdepartementet (1998): *Läroplan för förskolan*. Lpfö 98
- Naucér, K, Welin, R och Ögren, M. (1988): *Kultur- och språkmöten. Om tvåspråkigt arbetsätt i förskolan*. Arbete i barnomsorgen. Skriftserie från Socialstyrelsen. Utbildningsförlaget
- Naucér, K. (1989): *Byta blöjor på persiska. Om hemspråksstöd för små barn*. Byrån för barn- och familjefrågor, Socialstyrelsen
- Proposition 1973:136
- Proposition 1975/76: 118: *Proposition om hemspråksundervisning för invandrabarn*
- Proposition 1978/79:100.
- Proposition 1995/96:206: *Vissa skolfrågor m.m.*
- Proposition 1997/98:93: *Läroplan för förskolan*
- Proposition 1997/98:165: *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*
- Proposition 1984/85:209: *Förskola för alla barn*
- Proposition 1999/2000:129: *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*
- RRV (1990): *Invandrarundervisningen i grundskolan*. Revisionsrapport. Riksrevisionsverket, Stockholm
- Skolverket (1998): *Skolverkets arbete med barnomsorgen. Planer och prioriteringar*. Rapport till regeringen 30 oktober 1998
- Skolverket (2001): *Barns omsorg. Tillgång och efterfrågan på barnomsorg för barn 1–12 år med olika social bakgrund*. Skolverkets rapport 203

Skolverket: Sveriges officiella statistik, löpande publicering Socialstyrelsen (1976, 1978): *Invandrarbarn i förskolan. Arbetsplan för förskolan, del 4. Liber*

Socialstyrelsen (1977): Meddelandeblad nr 5/77

Socialstyrelsen (1983): Rapport från Socialstyrelsens konferens Invandrarbarn i förskolan., Stockholm 6–7 oktober 1983. Pm 60/83.

Socialstyrelsen Socialstyrelsen (1985): *Hemspråksstöd för invandrar- och minoritetsbarn. Arbetsplan för förskolan. Liber*

Socialstyrelsen (1987): *Pedagogiskt program för förskolan. Allmänna råd från socialstyrelsen 1987:3*

Socialstyrelsen (1989): *Invandrar/flyktningbarn inom barnomsorgen. Översikt – Några aktuella material – Forsknings- och utvecklingsprojekt. Byrån för barn- och familje frågor, I-B Åstedt*

Socialstyrelsen (1991): *Invandrar- och flyktningbarn i förskolan. Hemspråksstöd 1991. Merike Lidholm. Barn- och familjeenheten. Socialstyrelsen*

Socialstyrelsen (1992): *Invandrar- och flyktningbarn i barnomsorgen. Hemspråksstöd 1992. Merike Lidholm. Barn- och familjeenheten*

Socialstyrelsen (1994): *Barns villkor i förändringstider. Slutrapport. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1994:4*

Socialstyrelsen (1995): *Barnomsorgen i socialtjänstlagen. Allmänna råd från Socialstyrelsen 1995:2*

Socialstyrelsen (1996): *Social service, vård och omsorg i Sverige. Socialstyrelsen.*

Socialstyrelsen (1997): *Med eller utan barnomsorg. Analys av faktorer som påverkar småbarnsföräldrars efterfrågan på barnomsorg. Socialstyrelsen*

Socialstyrelsen (1997): *Begränsad barnomsorg. Tillgång till barnomsorg för barn till arbetslösa och föräldralediga 1995–1997. Socialstyrelsen*

Socialstyrelsen (1997): *Produktivitet och kvalitet i barnomsorgen 1991–1996. Socialstyrelsen*

SOU 1972:26: *Förskolan. Del 1. Betänkande avgivet av 1968 års barnstugeutredning*

SOU 1972:27: *Förskolan. Del 2. Betänkande avgivet av 1968 års barnstugeutredning*

SOU 1974:69: *Invandrarutredningen 3, Invandrarna och minoriteterna*

SOU 1982:43: *Språk- och kulturstöd för invandrar- och minoritetsbarn i förskoleåldern. Betänkande av utredningen om spårminoriteter i förskoleåldern*

SOU 1983:57: *Olika ursprung – Gemenskap i Sverige. Utbildning för språklig och kulturell mångfald*

SOU 1996:55: *Sverige framtiden och mångfalden. Slutbetänkande från Invandrapolitiska kommittén*

SOU 1997:157: *Att erövra omvärlden. Förslag till läroplan för förskolan. Slutbetänkande av Barnomsorg och Skolakommittén (BOSK)*

SOU 1998:25: *Tre städer – en storstadspolitik för hela landet. Slutbetänkande från Storstads-kommittén*

Statistiska centralbyrån: Statistiska meddelanden, serie S – Socialvård (SM S), löpande publicering.

Tabellbilaga

Tabell 1. Barn 1–6 år med utländsk bakgrund (barnet självt eller minst en förälder född utomlands) efter de vanligaste ursprungsländerna 1980, 1990 och 2001

År 1980

Ursprungsland	Antal	Andel (%)
Finland	40 000	36
Jugoslavien	6 600	6
Danmark	6 400	6
Norge	5 700	5
Tyskland	5 400	5
Turkiet	3 800	3
Polen	3 700	3
Grekland	3 300	3
Chile	2 200	2
Storbritannien	2 000	2
Indien	2 000	2
Ungern	1 900	2
Övriga	26 900	24
Alla	109 800	100

År 1990

Ursprungsland	Antal	Andel (%)
Finland	32 700	25
Turkiet	6 500	5
Norge	6 300	5
Polen	6 200	5
Jugoslavien	6 000	5
Danmark	5 900	5
Iran	5 700	4
Chile	5 400	4
Libanon	3 600	3
Tyskland	3 100	2
Storbritannien	2 700	2
USA	2 500	2
Grekland	2 300	2
Indien	2 300	2
Syrien	1 800	1
Övriga	35 800	28
Alla	128 700	100

År 2001

Ursprungsland	Antal	Andel (%)
Finland	15 500	11
Jugoslavien	9 300	7
Irak	9 300	7
Turkiet	6 600	5
Iran	5 700	4
Libanon	5 600	4
Bosnien-Herz.	5 500	4
Norge	5 500	4
Somalia	4 500	3
Danmark	4 100	3
Syrien	4 100	3
Chile	4 000	3
Polen	3 800	2
Tyskland	3 100	2
Storbritannien	3 100	2
Övriga	52 400	37
Alla	142 100	100

Källa: SCB, programmet för befolkningsstatistik, specialbearbetning

Tabell 2. Barn 1–5 år efter omsorgsform och föräldrarnas födelseland 1999. Procent

Omsorgsform	Båda födda i Sverige	En född i Sverige, en utomlands	Båda födda utomlands
Kommunal förskola	56	59	67
Enskild förskola	10	10	3
Familjedaghem	11	8	4
Summa	77	77	74
Privata lösningar	3	5	3
Hemma	20	18	21
Annat	0	0	2
Summa	23	23	26
Alla	100	100	100
Antal barn	357 700	48 700	50 800

Källa: Barns omsorg. Skolverkets rapport 203.39

Tabell 3. Barn i förskola med annat modersmål än svenska samt andel därav som får modersmålsstöd 1979–2001

År	Barn med annat modersmål		därav andel (%) med moders- målsstöd
	antal	andel (%) av alla barn i förskolan	
1979	16 300	7	63
1980	17 300	7	64
1982	18 900	8	60
1984	19 900	8	60
1986	22 200	8	55
1988	26 200	9	57
1990	31 500	10	57
1992	37 800	10	31
1994	42 200	11	21
1996	40 300	11	20
1998	37 100	11	15
2000	38 800	12	13
2001	40 000	13	13

Uppgifterna för 1980–1994 avser barn 0–6 år i daghem eller deltidsgrupp, för 1999–2001 barn 0–5 år i förskola

Tabell 4. Andel barn i olika åldrar med annat modersmål än svenska som får modersmålsstöd i förskolan 1980–2001. Procent

År	Barn		
	1–4 år	5–6 år	1–6 år
1980	45	76	65
1985	40	76	58
1990	40	75	57
1995	16	26	19
2001*	11	16	13

* för 2001 redovisas åldersgrupperna 1–3 år, 4–5 år och 1–5 år

Tabell 5. Kommuner i olika kommuntyper som anordnar modersmålsstöd i förskolan 2001

Kommuntyp	Antal	Andel (%)
Storstäder	3	100
Förortskommuner	14	39
Större städer	14	54
Medelstora städer	7	18
Industrikommuner	4	7
Landsbygdskommuner	3	10
Glesbygdskommuner	2	7
Större övriga kommuner	5	16
Mindre övriga kommuner	2	5
Riket	54	19

Tabell 6. Andel barn med annat modersmål i förskolan samt andel därav som får modersmålsstöd i olika kommuntyper 2001. Procent

Kommuntyp	Andel barn med annat modersmål	andel därav med modersmålsstöd	Totalt antal kommuner
Storstäder	25	11	3
Förortskommuner	13	16	36
Större städer	13	18	26
Medelstora städer	7	5	40
Industrikommuner	8	7	53
Landsbygdskommuner	4	3	30
Glesbygdskommuner	4	18	29
Större övriga kommuner	5	4	31
Mindre övriga kommuner	5	3	41
Riket	13	13	289

Tabell 7. Andel barn med annat modersmål än svenska i förskolan (andel "berättigade") i storstäderna samt andel därav som fått modersmålsstöd 1990 och 2001. Procent

Kommun	"Berättigade"		Fått modersmålsstöd	
	1990	2001	1990	2001
Stockholm	20	23	45	13
Göteborg	16	21	63	2
Malmö	32	38	88	17
Riket	10	13	57	13