

Utbildnings- och kulturdepartementet

2006-04-24

Dnr 2006:1220

Redovisning av uppdrag om eventuella ekonomiska konsekvenser av Skolverkets förslag som innebär en utökad rätt till undervisning i de nationella minoritetsspråken

Dnr U2005/9498/BIA

I bifogad rapport redovisas uppdraget givet i regleringsbrev för Skolverket för budgetåret 2006.

Sammanfattning

I rapporten belyses eventuella ekonomiska konsekvenser av de förslag som innebär en utökad rätt till undervisning i de nationella minoritetsspråken som Skolverket redovisat i rapporten *"De nationella minoriteternas utbildningsituation"* (Dnr 2005:498). För att besvara uppdraget har framförallt uppgifter ur Skolverkets uppföljningssystem använts. Eftersom uppgifter kring antal elever inom de olika grupperna är bristfälliga och eftersom uppgifter kring kostnaderna för modersmålsundervisning inte samlats in sedan 1997, bygger beräkningarna på ett antal antaganden. När det gäller antalet elever som berörs har beräkningar och antaganden delgetts och diskuterats med representanter för de olika minoritetsgrupperna.

Per Thullberg
Generaldirektör

Moa Morin
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har Ragnar Eliasson, Ann Charlotte Gunnarson, Frank Nordberg, Marie-Helène Ahnberg, Ann Carlson Ericsson och Staffan Lundh i Skolverkets verksamhet deltagit.

2006-04-24

Dnr 2006:1220

Belysning av ekonomiska konsekvenser av förslagen i
"De nationella minoriteternas utbildningssituation"
(Dnr 2005:498)

Förord

I föreliggande rapport belyses ekonomiska konsekvenser av de förslag som innebär en utökad rätt till undervisning i de nationella minoritetsspråken som Skolverket redovisat i rapporten *"De nationella minoriteternas utbildningsituation"* (Dnr 2005:498).

För att besvara uppdraget har framförallt uppgifter ur Skolverkets uppföljningssystem använts. Beräkningarna bygger även på ett antal antaganden om elever och kostnader för olika elevgrupper. När det gäller antalet elever som berörs har beräkningar och antaganden delgetts och diskuterats med representanter för de olika minoritetsgrupperna.

I projektgruppen som arbetat med studien ingick Moa Morin (projektledare), Jesper Antelius, Britt-Marie Jarnhammar och Monica Otterström.

Per Thullberg
Generaldirektör

Moa Morin
Undervisningsråd

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1. Uppdrag	4
2. Bakgrund	4
3. Metoder och antaganden	6
3.1 Antal elever som berörs	6
3.1.1 Regeln om 5 elever/kommun	9
3.1.2 Regeln om umgängesspråk	10
3.1.3 Regeln om grundläggande kunskaper	11
3.2 Kostnader för undervisning	11
3.2.1 Tidigare statistik	12
3.2.2 Enkät svar	12
3.2.3 Beräknad undervisningskostnad	13
4. Resultat	14
4.1 Uppskattad kostnad om kravet på minst 5 elever/kommun tas bort för sverigefinska och judiska elever	14
4.2 Uppskattad kostnad om kravet på umgängesspråk tas bort för sverigefinska och judiska elever	14
4.3 Uppskattad kostnad om kravet på grundläggande kunskaper tas bort för alla nationella minoriteter	15
5. Diskussion	15
Källor	17

Sammanfattning

I rapporten belyses ekonomiska konsekvenser av de förslag som innebär en utökad rätt till undervisning i de nationella minoritetsspråken som Skolverket redovisat i rapporten *"De nationella minoriteternas utbildningssituation"* (Dnr 2005:498)¹.

För att besvara uppdraget har framförallt uppgifter ur Skolverkets uppföljningssystem använts. Eftersom uppgifter kring antal elever inom de olika grupperna är bristfälliga och eftersom uppgifter kring kostnaderna för modersmålsundervisning inte samlats in sedan 1997, bygger beräkningarna på ett antal antaganden. När det gäller kostnadsberäkningen är det viktigt att uppmärksamma att endast själva undervisningskostnaden ingår i beräkningarna.

Uppskattad kostnad om kravet på minst 5 elever/kommun tas bort för sverigefinska och judiska elever beräknas till 0,8 mkr för åldersgruppen 6-15 år och 0,3 mkr för åldersgruppen 16-19 år. Om kravet på umgängesspråk tas bort för sverigefinska och judiska elever uppskattas kostnad till 9,8 mkr för åldersgruppen 6-15 år och 3,3 mkr för åldersgruppen 16-19 år. Svårast att uppskatta är andelen elever som tillkommer om kravet på grundläggande kunskaper tas bort. Under antagandet att 10 procent av de tillkommande berättigade väljer att delta i undervisning beräknas en uppskattad kostnad för elever i åldersgruppen 6-15 år till ca 30 mkr.

1. Uppdrag

Skolverket har i regleringsbrevet för 2006 fått följande uppdrag:

Skolverket skall belysa eventuella ekonomiska effekter av de förslag som innebär en utökad rätt till undervisning i de nationella minoritetsspråken som Skolverket redovisat i rapporten "De nationella minoriteternas utbildningssituation" (U2005/8017/S). Uppdraget skall redovisas senast den 1 maj 2006.

2. Bakgrund

I regleringsbrevet för 2005 fick Skolverket i uppdrag att kartlägga utbildningssituationen för de nationella minoriteterna (samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar). I uppdraget ingick även att analysera resultaten av kartläggningen samt att i samverkan med Myndigheten för skolutveckling komma med förslag till förbättrande åtgärder. I studien skulle även de ekonomiska effekterna av förslagen belysas. I oktober 2005 redovisade Skolverket regeringsuppdraget i rapporten *"De nationella minoriteternas utbildningssituation"*.

En stor del av den redovisade rapporten behandlade elevers möjligheter att läsa nationella minoritetsspråk i skolan. Studien visade att det vanligaste sättet att organisera undervisning i de nationella minoritetsspråken var genom modersmålsundervisning. Modersmålsundervisningen skedde ofta utanför timplanen (ordinarie un-

¹ Skolverket 2005: Rapport 272

dervisningstid) och var i genomsnitt cirka 60 minuter/vecka. Studien visade att endast 41 procent av de elever som var berättigade till modersmålsundervisning i de nationella minoritetsspråken deltog i sådan undervisning. Situationen såg dock mycket olika ut för de olika grupperna, som ytterligheter kan nämnas att endast 26 procent av de berättigade till vissa varieteter inom romani chib deltog i undervisning medan 63 procent av de berättigade till samiska deltog i undervisning. Enligt intervjuer med lärare och föräldrar berodde det låga deltagandet framförallt på kommunernas bristande information, inte bara vad gäller möjligheterna att läsa de nationella minoritetsspråken, utan även vad gäller barns språkutveckling samt fördelarna med flerspråkighet. I vissa grupper uttrycktes även en rädsla för segregation. Kommunerna, å sin sida, förklarade det låga deltagandet med låg efterfrågan från minoritetsgrupperna. Som orsaker till detta angavs bland annat att vissa grupper assimilerats.

I rapporten ges tre förslag som innebär en utökad rätt till modersmålsundervisning i de nationella minoritetsspråken. Skolverket föreslår att samma regler skall gälla för alla nationella minoriteter, vilket innebär att kravet på minst fem elever i kommunen samt att kravet på umgängesspråk skall tas bort även för den finska och judiska gruppen (i nuvarande reglering är samer, tornedalingar och romer redan undantagna dessa krav). Vidare föreslår Skolverket att kravet på grundläggande kunskaper tas bort för alla grupper. Bakgrunden till detta förslag är att vissa av minoritetsgrupperna under längre tid nekats möjligheten att använda sitt språk och därmed inte haft möjligheten att föra sitt språk vidare till yngre generationer. Enligt Skolverkets bedömning finns det inte heller något stöd i internationella konventioner² för en begränsning i elevens möjligheter att lära sig sitt minoritetsspråk med hänvisning till elevens eller vårdnadshavares tidigare kunskaper eller användande av språket t ex att eleven saknar förkunskaper. I regeringens proposition "*Bästa språket: en samlad svensk språkpolitik*"³ framhålls att genom ratificeringen av konventionerna har Sverige åtagit sig att skydda de nationella minoritetsspråken och att det i vissa fall handlar om att återerövra sitt språk. Även detta talar emot ett krav på förkunskaper när det gäller elevers möjligheter att lära sig minoritetsspråk. Nedan följer förslagen som de formulerades i rapporten.

Skolverkets förslag som innebär en utökad rätt till undervisning:

- regeringen bör pröva möjligheterna till en tydligare harmonisering av svensk lagstiftning med intentionerna i konventionerna så att alla de fem nationella minoriteterna erbjuds undervisning även om språket inte utgör umgängesspråk eller om de inte har grundläggande kunskaper i språket.
- regeringen bör pröva möjligheten att samtliga fem nationella minoriteter erbjuds undervisning i minoritetsspråken även om antalet är mindre än fem.

² Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdel- eller minoritetsspråk.

³ Regeringens proposition 2005/06:2

I regeringsuppdraget ingick också att Skolverket skulle belysa eventuella ekonomiska effekter av föreslagna åtgärder. Skolverket bedömde dock att det inom studiens ramar var svårt att genomföra en ekonomisk beräkning. För det första påpekades svårigheten med att veta vilken efterfrågan förslagen skulle innebära och för det andra ansågs det svårt att uppskatta kostnaden för modersmålsundervisning utifrån de uppgifter som samlats in under studien. I studien valde man därför istället att påvisa en eventuell elevökning av förslagen. I regleringsbrevet för 2006 fick Skolverket återigen uppdraget att belysa eventuella ekonomiska konsekvenser av förslagen och nedan redovisas de beräkningar som gjorts inom ramen för detta uppdrag.

3. Metoder och antaganden

För att besvara uppdraget har redan befintliga uppgifter använts. De främsta källorna har varit tidigare utredningar och uppgifter ur Skolverkets uppföljningssystem. Eftersom uppgifter kring antal elever inom de olika grupperna är bristfälliga och eftersom uppgifter kring kostnaderna för modersmålsundervisning inte samlats in sedan 1997, bygger beräkningarna på ett antal antaganden om elever och kostnader för olika elevgrupper som redovisas nedan.

3.1 Antal elever som berörs⁴

För att besvara frågan om hur många elever som berörs av Skolverkets förslag har framförallt två typer av uppgifter använts. Den första typen av uppgifter är uppskattade antalsuppgifter av de nationella minoriteterna som framställts i tidigare utredningar. Den andra typen av uppgifter som används är uppgifter ur Skolverkets uppföljningssystem, så som invånarnas åldersfördelning samt antal berättigade till och deltagare i modersmålundervisning i de nationella minoritetsspråken.

Det finns en rad svårigheter med båda typerna av uppgifter. I Sverige finns inte någon etnisk eller språklig registrering och svaret på frågan om vem eller vilka som anses ingå i en av staten erkänd nationell minoritet är därför inte självklart. Enligt utredningen *"Rätten till mitt språk"*⁵ är dessutom utgångspunkten i konventionerna att varje enskild individ själv avgör om han eller hon anser sig tillhöra en nationell minoritet och om han eller hon vill göra anspråk på det skydd och stöd som samhället erbjuder minoriteten. Tillhörigheten anses därmed baseras på individuell självidentifikation och etnisk förankring i gruppen. Ovanstående innebär således att det finns svårigheter med att beräkna antal elever tillhörande de nationella minoriteterna. I den här studien har vi valt att räkna fram antalet elever med hjälp av tidigare uppskattade totaluppgifter av grupperna samt andelsuppgifter på 6-15-åringar och 16-19-åringar av totalbefolkningen. Viktigt att påpeka är därför att beräkningarna gjorts per åldersgrupp och inte på antal elever i grundskolan respektive gymnasieskolan.

⁴När det gäller antalet elever som berörs har beräkningar och antaganden delgetts och diskuterats med representanter för de olika minoritetsgrupperna.

⁵SOU 2005:40

Det råder stor osäkerhet kring de uppskattade totaluppgifterna. Representanter från flera av minoritetsgrupperna anser att grupperna består av betydligt fler individer än det antal Skolverket använder sig av. Ett exempel är att endast första och andra generationens finska invandrare (med minst en förälder från Finland) inkluderas i den sverigefinländska gruppen medan kanske även tredje och fjärde generationens finska invandrare identifierar sig som sverigefinländare. Ett annat problem är att även finlandssvenska invandrare, med svenska som modersmål, inräknas i gruppen sverigefinländare. Skolverket har dock valt att använda sig av sådana uppgifter som fastställts i tidigare statliga utredningar. De flesta totaluppgifterna är hämtade ur regeringens proposition ”Nationella minoriteter” (1998/99:143). I nedanstående tabell redovisas totaluppgifter samt uppskattat antal inom respektive åldersgrupp.

Tabell 1
Totaluppgifter och uppskattat antal inom respektive åldersgrupp

	Totalt antal	Antal 6-15 år ³⁾ (grundskole- ålder)	Antal 16-19 år ³⁾ (gymnasieålder)
Sverigefinländare	445 000 ¹⁾	57 850	22 250
Judar	25 000 ²⁾	3 250	1 250
Samer	20 000 ²⁾	2 600	1 000
Tornedalingar	50 000 ²⁾	6 500	2 500
Romer	40 000 ²⁾	5 200	2 000
Totalt	580 000	75 400	29 000

1) SOU 2005:40

2) Regeringens proposition 1998/99:143

3) Antal beräknat utifrån de strukturella faktorer som redovisas i Skolverkets rapport 262 (2005)

Uppgifter i Skolverkets uppföljningssystem som direkt berör de nationella minoriteterna är statistik kring modersmålsundervisning. I denna studie har statistiken kring berättigade till och deltagare i modersmålsundervisning i grundskolan använts. De uppgifter som finns på gymnasienivå (slutbetyg för tre kurser inom modersmål: A-kurs, B-kurs och aktiv tvåspråkighet) är mycket bristfälliga och har inte kunnat användas i denna studie. Flera av de antaganden som görs vad gäller gruppen i gymnasieålder baserar därför på uppgifter gällandes grundskolenivå. Viktigt att påpeka är att det finns flera problem med modersmålsstatistiken på grundskolenivå. Ett problem gäller själva rapporteringssystemet. Endast kalé och lovari/kalderari finns exempelvis som alternativ vid rapportering av romani chib⁶, vilket innebär att elever som är berättigade till och möjliga deltagare i andra varieteter av språket inte finns med i statistiken. Ett andra problem kring statistiken är att de redovisade uppgifterna i flera fall visat sig vara oriktiga, särskilt vad gäller antal berättigade elever. I flera kommuner menar man att det är omöjligt att veta exakt vem som är berättigad eller inte. Ofta sker prövning av berättigande först när eleven anmälts till modersmålsundervisning och i vissa kommuner påpekar man att alla

⁶ Anledningen till detta är att det saknas kurskoder för andra varieteter inom romani chib.

inte vill uppge sitt modersmål. I kommunerna uttrycker man också en osäkerhet kring begreppet berättigad och Skolverkets tidigare rapport visar även att detta tolkas olika ute i kommunerna. I vissa kommuner anses exempelvis alla som vill läsa modersmål som berättigade medan andra kommuner ställer hårdare krav vad gäller grundläggande kunskaper och umgängesspråk. Ett tredje problem med statistiken är slutligen rapporteringen från de kommuner som anordnar språkundervisning på annat sätt än inom modersmålsundervisning och att det råder osäkerhet huruvida dessa elever redovisas i statistiken.

Med anledning av de brister som uppvisades i statistiken genomfördes en enkät riktad till alla kommuner inom ramen för *"De nationella minoriteternas utbildningssituation"* under våren 2005. Enkäten behandlade till stora delar elevernas möjligheter att läsa de nationella minoritetsspråken. I enkäten ingick flera frågor om antalet elever. Svarsfrekvensen på enkäten var hög, 86 procent, men efter bearbetning synliggjordes flera brister med materialet. Ett problem var att mer än hälften av respondenterna svarade att de inte visste om kommunens skolor hade elever som tillhörde de nationella minoriteterna vilket innebar att dessa kommuner inte kunde besvara hela enkäten. Ett annat problem med enkätundersökningen var att det fanns ett stort internt bortfall bland de kommuner som svarat att de har elever som tillhör de nationella minoriteterna, flera respondenter har hoppat över vissa frågor eller inte besvarat alla frågor fullständigt. Anmärkningsvärt var även att det i vissa enkäter redovisats uppgifter som inte stämde överens med uppgifterna i Skolverkets statistik över berättigade till och deltagare i modersmålsundervisning. Bristerna med enkäten innebar att det utifrån den var svårt att uttala sig om hur det såg ut på nationell nivå. I den här studien har vi därför valt att inte använda oss av några uppgifter från enkäten vad gäller elevantal utan har istället valt att, trots tidigare redovisade brister, använda uppgifterna ur Skolverkets uppföljningssystem. I tabellerna nedan redovisas de uppgifter kring modersmålsundervisning på grundskolenivå som finns i Skolverkets uppföljningssystem samt uppskattat antal berättigade till modersmålsundervisning i gymnasieålder.

Tabell 2

Antal och andel berättigade till och deltagare i modersmålsundervisning i grundskolan 2004 samt uppskattat antal berättigade till modersmålsundervisning i gymnasieålder

Grundskoleålder	Antal berättigade till modersmålsundervisning ¹⁾	Andel berättigade av andel 6-15 år i resp. grupp	Antal deltagare ¹⁾	Andel deltagare av berättigade
Sverigefinländare	9 992	17%	4 111	41%
Judar	8	0%	8	100%
Samer	637	25%	404	63%
Tornedalingar	1 190	18%	493	41%
Romer	1 208	23%	314	26%
Totalt	13 035	17%	5 330	41%

Gymnasieålder	Uppskattat antal berättigade ²⁾
Sverigefinländare	3 783
Judar	213
Samer	250
Tornedalingar	450
Romer	460
Totalt	5 156

1) Enligt Skolverkets statistik för grundskolan 2004

2) Vid antagande om att andelen är den samma som i grundskolan. För den judiska gruppen antas andelen berättigade elever vara den samma som för sverigefinländare.

Nedan följer en redogörelse för hur elevökningen per förslag räknats fram.

3.1.1 Regeln om 5 elever/kommun

När det gäller förslaget om att ta bort kravet på 5 elever per kommun för den sverigefinska och judiska gruppen har uppgifter från Skolverkets statistik använts vid beräkningen. Vi antar i detta fall att nuvarande reglering vad gäller umgängesspråk och grundläggande kunskaper fortfarande gäller. Viktigt att påpeka är därför att endast en ökning vad gäller deltagare kommer att beräknas eftersom antalet berättigade antas vara detsamma som under nuvarande reglering.⁷ På grundskolenivå innebär detta att vi för den sverigefinska gruppen lägger ihop antalet elever i de kommuner som rapporterat färre än fem berättigade elever. Eftersom det endast är en kommun som rapporterat berättigade elever i jiddisch, antas att samma andel gäller för den judiska gruppen som för den sverigefinska. Sammanlagt innebär detta att antalet grundskoleelever med utökad rätt till modersmålsundervisning skulle öka med 177 sverigefinska och 10 judiska elever.

⁷ Viktigt att påpeka är dock att om kravet på umgängesspråk och grundläggande kunskaper tas bort kommer troligtvis antalet berättigade elever att överstiga antalet fem i fler kommuner än idag.

Eftersom det inte finns några uppgifter över berättigade eller deltagande elever på gymnasienivå antas samma andelar gälla som på grundskolenivå. En sådan beräkning visar att ett borttagande av 5-regeln skulle innebära att antalet gymnasieelever med utökad rätt till modersmålsundervisning skulle öka med 68 sverigefinska och 4 judiska elever.

När det gäller deltagande förutsätter vi att eleverna deltar i samma utsträckning som elever gör under nuvarande förutsättningar. Även här används samma andel för den judiska gruppen som för den sverigefinska. På grundskolenivå skulle förslaget kunna innebära en elevökning på 73 sverigefinska och 4 judiska elever. På gymnasienivå skulle förslaget kunna innebära en elevökning på 28 sverigefinska och 2 judiska elever.

Tabell 3

Tillkommande elever med utökad rätt till undervisning samt uppskattat antal deltagare vid borttagande av regeln 5 elever/kommun

	Tillkommande elever med utökad rätt till undervisning		Elevökning om 41 % deltar	
	Grundskoleålder ¹⁾	Gymnasieålder ²⁾	Grundskoleålder	Gymnasieålder
Sverigefinländare	177	68	73	28
Judar	10	4	4	2
Totalt	187	72	77	30

1) Antal berättigade elever i kommuner som 2004 rapporterat färre än 5 berättigade elever. Eftersom statistiken är ofullständig vad gäller den judiska gruppen, antas andelen elever vara i samma storleksordning som andelen sverigefinska elever.

2) Vid antagande om att andelen elever är den samma som i grundskolan.

3.1.2 Regeln om umgängesspråk

Vid konsekvensberäkningar av förslaget om umgängesspråk antas andelen berättigade elever i den sverigefinska och judiska gruppen vara samma andel som genomsnittet för de grupper som redan är undantagna regeln om umgängesspråk, dvs. 22 procent. På grundskolenivå innebär detta en ökning av 2 735 sverigefinska och 707 judiska berättigade elever. På gymnasienivå innebär detta en ökning av 1 112 sverigefinska och 62 judiska berättigade elever.

När det gäller deltagande förutsätter vi att eleverna deltar i samma utsträckning som elever gör under nuvarande förutsättningar på grundskolenivå (41 procent). Viktigt att påpeka är dock att deltagandet i denna grupp troligtvis skulle vara lägre än för de elever som har språket som umgängesspråk. För den judiska gruppen används samma andel som för den sverigefinska. På grundskolenivå skulle förslaget kunna innebära en elevökning på 1 121 sverigefinska och 290 judiska elever. På gymnasienivå skulle förslaget kunna innebära en elevökning på 456 sverigefinska och 25 judiska elever.

Tabell 4**Tillkommande berättigade elever samt uppskattat antal deltagare vid borttagande av krav på umgängesspråk**

	Tillkommande berättigade elever ¹⁾		Elevökning om 41 % deltar	
	Grundskoleålder	Gymnasieålder	Grundskoleålder	Gymnasieålder
Sverigefinländare	2 735	1 112	1 121	456
Judar	707	62	290	25
Totalt	3 442	1 174	1 411	481

1) Andelen berättigade elever antas vara samma andel som genomsnittet för de grupper som redan är undantagna regeln om umgängesspråk, dvs 22 %. Vid gymnasieålder antas andelen vara den samma som i grundskolan.

3.1.3 Regeln om grundläggande kunskaper

När det gäller kravet på grundläggande kunskaper antas alla sverigefinska, judiska, samiska, tornedalska och romska elever 6-15 år vara berättigade till undervisning.⁸ Beräkningen förutsätter även att alla grupper är undantagna kravet på 5 elever/kommun samt kravet umgängesspråk. Viktigt att påpeka är dock att det är mycket troligt att andelen deltagare blir mycket låg för de tillkommande grupperna. I tabellen nedan görs därför beräkningar utifrån att 10, 20, 30 eller 40 procent av de tillkommande berättigade eleverna skulle delta i undervisning.

Tabell 5**Tillkommande berättigade elever samt uppskattat antal deltagare om kravet på grundläggande kunskaper tas bort**

Grundskoleålder	Tillkommande berättigade	Deltagare av tillkommande			
		10%	20%	30%	40%
Sverigefinländare	45 123	4 512	9 025	13 537	18 049
Judar	2 535	254	507	761	1 014
Samer	1 963	196	393	589	785
Tornedalingar	5 310	531	1 062	1 593	2 124
Romer	3 992	399	798	1 198	1 597
Totalt	58 923	5 892	11 785	17 677	23 569

3.2 Kostnader för undervisning

I detta avsnitt redovisas olika sätt att beräkna kostnader per elev för modersmålsundervisningen. Beräkningar redovisas utifrån tidigare statistik, enkäter samt beräkningar av undervisningskostnaden.

⁸ Eftersom förslaget endast berör grundläggande kunskaper, och därmed regleringen om modersmålsundervisning i grundskolan, görs inga beräkningar vad gäller gruppen i gymnasieålder i den här delen av studien.

3.2.1 Tidigare statistik

Skolverket samlar årligen in uppgifter om kommunernas kostnader för verksamhet inom förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och skola. Kostnaderna samlas in på kommunnivå för varje verksamhet. Av aktuell statistik från Skolverket framgår dock inte kostnader för modersmålsundervisning. Under åren 1992-1997 samlades dessa uppgifter in, men eftersom kvaliteten på uppgifterna ansågs hålla lägre kvalitet än de övriga uppgifterna upphörde insamlingen. I förordning om kommunal-ekonomisk utjämning⁹ står att genomsnittlig ersättning för modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk är 6 739 kronor per elev som är född utanför Sverige, Norge och Danmark eller där båda föräldrarna är födda utanför dessa länder. Dessa uppgifter stämmer väl med de uppgifter Skolverket senast redovisade om kostnader för modersmålsundervisning, som avsåg 1997, uppräknat med ett skolindex till 2003. Kostnaden uppräknad med skolindex till 2006 blir motsvarande 7 378 kr/elev och år.

3.2.2 Enkät svar

Enligt svaren på den enkät som genomfördes i samband med Skolverkets rapport "De nationella minoriteternas utbildningssituation" (Dnr 2005:498) varierade kostnaden för modersmålsundervisningen mycket mellan kommunerna. Att beräkna en genomsnittlig kostnad utifrån dessa uppgifter vore mycket tvivelaktigt eftersom det är mycket osäkert vad som räknats in i de olika summorna. För att få en bättre bild av vad som inkluderades i uppgifterna kontaktades ett tiotal kommuner inom ramen för detta uppdrag under våren 2006. Slutsatser av de sju svar som inkommit är att kostnaderna varierar mellan 3 275 och 10 488 kr/elev i mindre elevgrupper. I tabellen nedan redovisas de svar som inlämnats.

Tabell 7

Svar som inkommit på Skolverkets fördjupade enkät om kostnader för modersmålsundervisning

Kommun	Kostnad kr/elev	Gruppstorlek	Kostnadernas innehåll
1	5 350	2-10	Lön, komp. utv., möten, material till elever
2	10 488	4-8 även enstaka elev	Löner och läromedel
3	4 126	6-10	Löner, lokaler, läromedel och studiehandledning
4	3 275	3-14 i snitt 7,2	-
5	10 000	1-5	-
6	4 000	4	Lön och läromedel
7	8 300	3-5	Lön och långa resor (833 kr per lektion)

⁹ SFS 2004:881

3.2.3 Beräknad undervisningskostnad

Eftersom det råder stor osäkerhet kring de uppgifter som redovisats ovan vad gäller kostnaden för modersmålsundervisning har vi i den här studien valt att använda oss av en kostnadsuppgift som räknats fram utifrån genomsnittlig kostnad per elev.

Kostnaden för undervisning beräknas på en genomsnittlig månadslön på 22 700 kr år 2004. Uppräknat med skolindex ger det en årskostnad på ca 415 000 kr/år per heltidstjänst i 2006 års kostnadsläge. I tabellen nedan sammanställs kostnad per elev då lärare antas undervisa 16, 20 respektive 30 timmar per vecka.¹⁰ Antagande om kostnad per elev för elever som deltar i modersmålsundervisning utgår från att undervisningen omfattar 1 timme per vecka, vilket är den omfattning som de flesta kommuner erbjuder enligt Skolverkets rapport om nationella minoriteternas utbildningssituation. När det gäller kostnadsberäkningen är det viktigt att uppmärksamma att endast själva undervisningskostnaden ingår i beräkningarna. I beräkningarna tas ingen hänsyn till eventuella kostnader för lokaler, läromedel eller resor. Viktigt att påpekar är dock att undervisningskostnaden är den totalt sett största kostnaden.

Av tabellen framgår att om lärare, omräknat till en heltidstjänst, undervisar 20 timmar per vecka och om eleven ingår i en elevgrupp om två elever som får en timme undervisning per vecka, blir kostnaden per elev 10 375 kr/elev och år. I kostnaden ingår endast kostnad för lärare, dvs. själva undervisningen. I beräkningen ingår ej kostnader för läromedel, lokaler eller eventuella resor.

Tabell 8
Kostnad per elev vid antagande om lärares undervisningstid/vecka och om gruppstorlekar

Gruppstorlek		Lärares undervisningstid per vecka		
		16 tim/v	20 tim/v	30 tim/v
1 elev	1 tim/v	25 938 kr	20 750 kr	13 833 kr
2 elever	1 tim/v	12 969 kr	10 375 kr	6 917 kr
3 elever	1 tim/v	8 646 kr	6 917 kr	4 611 kr
4 elever	1 tim/v	6 484 kr	5 188 kr	3 458 kr

För att kunna beräkna kostnaden för en utökad rätt till modersmålsundervisning behövs utöver antaganden om antal tillkommande elever i tabellerna 3-5 ovan även antaganden om hur dessa fördelar sig på olika gruppstorlekar.

I beräkningarna nedan förutsätts att lärare, omräknat till heltidstjänst, undervisar 20 timmar under en vecka av en heltidstjänst.

¹⁰ Vid antagande att undervisningstid utgör 40, 50 respektive 75 procent av total arbetstid.

- för de elever som tillkommer genom att regeln om fem elever tas bort antas att nytillkomna elever går i grupper om i genomsnitt 2 elever/grupp,
- tillkommande elever pga. att kravet på umgängesspråk tas bort går i grupper om 3 elever i snitt och
- tillkommande elever pga. att regler om grundläggande kunskaper tas bort går i grupper om i genomsnitt 4 elever per grupp.

Genom att räkna med fler elever per grupp för varje steg som rättigheterna utökas kompenseras för att ökade rättigheter innebär fler tillkommande elever och att det ökade elevunderlaget möjliggör större grupper.

4. Resultat

Tre separata beräkningar görs av kostnaderna för utökad rätt till modersmålsundervisning för de nationella minoriteterna. Först beräknas merkostnaden för att ta bort regeln om minst fem elever/kommun. Detta krav gäller endast sverigefinska och judiska elever. Därefter räknas den tillkommande kostnaden, exklusive kostnaden för att ta bort regeln om 5 elever, om man tar bort kravet på umgängesspråk för sverigefinska och judiska elever. Till sist beräknas den tillkommande kostnaden om man för samtliga nationella minoritetsspråken tar bort regeln om grundläggande kunskaper. Dessa kostnader är alltså utöver de tidigare beräknade merkostnaderna.

4.1 Uppskattad kostnad om kravet på minst 5 elever/kommun tas bort för sverigefinska och judiska elever

Av de beräkningar som genomförts i Skolverkets rapport "*De nationella minoriteternas utbildningsituation*" framgår att 177 Sverigefinländare och 10 judar skulle tillkomma som berättigade om kravet på minst 5 elever tas bort. (Se även tabell 3 ovan.) Av dessa antas 41 procent delta. Totalt tillkommer 77 elever till en kostnad av 10 375 kr/elev i grupper om två elever per grupp i åldersgruppen 6-15 år. I åldersgruppen 16-19 år tillkommer 30 elever.

Total beräknad merkostnad cirka 0,8 mkr för åldersgruppen 6-15 år.
Total beräknad merkostnad cirka 0,3 mkr för åldersgruppen 16-19 år.

4.2 Uppskattad kostnad om kravet på umgängesspråk tas bort för sverigefinska och judiska elever

Även här görs ett antagande om att 41 procent av de tillkommande berättigade eleverna väljer att delta. Kostnaden per elev beräknas till 6 917 kr under antagandet att elevgrupperna blir i genomsnitt tre elever per grupp. Totalt beräknas 1 411 elever i åldersgruppen 6-15 år och 481 i åldersgruppen 16-19 år tillkomma.

Total beräknad merkostnad 9,8 mkr för åldersgruppen 6-15 år.
Total beräknad merkostnad 3,3 mkr för åldersgruppen 16-19 år.

4.3 Uppskattad kostnad om kravet på grundläggande kunskaper tas bort för alla nationella minoriteter

Den svårast skattade elevuppgiften är den om tillkommande antal elever om kravet på grundläggande kunskaper tas bort för alla nationella minoriteter.

För elever i åldersgruppen 6-15 år beräknas följande kostnader med utgångspunkt från tabell 4 ovan och antagandet om fyra elever per grupp. Kostnad per elev uppskattas till 5 188 kr/elev. Om 10 procent av de tillkommande berättigande väljer att delta ökar kostnaderna med 30,6 miljoner kronor och vid 20 procent deltagande blir kostnaden 61,1 miljoner kronor. Större deltagande än så bedömer Skolverket inte som realistiskt.

Viktigt att påpeka är att ovanstående beräkningar förutsätter att genomförandet av förslagen följer varandra i angiven ordning. Troligtvis skulle en annan ordning, t ex att alla förslagen genomfördes samtidigt, innebära att den sammanlagda kostnaden för förslagen skulle bli mindre eftersom det då är mer rimligt att anta att gruppstorlekarna blir större och att kostnaden per elev därmed mindre.

Tabell 9

Uppskattad kostnad om kravet på grundläggande kunskaper tas bort för alla nationella minoriteter

	Tillkommande berättigande	Antal deltagare vid olika antagande om deltagande			
		10 %	20 %	30 %	40 %
Antal år 6-15	58 923	5 892	11 785	17 677	23 569
Kostnad, tkr		30 569	61 139	91 708	122 277

5. Diskussion

En svårighet är att det råder stor osäkerhet kring de elevuppgifter som används i beräkningarna, både vad gäller totaluppgifterna och antalet berättigade till och deltagare i modersmålsundervisning. En annan är att beräkningarna baseras på ett antal antaganden kring andelen deltagare. Precis som det påpekas i *"De nationella minoriteternas utbildningssituation"* (Dnr 2005:498) är det svårt att förutse efterfrågan i de olika grupperna. Viktigt att framhäva i sammanhanget är även att gruppernas förutsättningar vad gäller språkundervisning är väldigt olika och därmed en viktig faktor i både i efterfrågan av och i utformandet av modersmålsundervisning.

När det gäller kostnadsberäkningen är det viktigt att uppmärksamma att endast själva undervisningskostnaden ingår i beräkningarna. I beräkningarna tas ingen hänsyn till eventuella kostnader för lokaler, läromedel eller resor. Viktigt att påpekar är dock att undervisningskostnaden är den totalt sett största kostnaden. I studien har vi även antagit att läraren undervisar 20 timmar av en heltidstjänst, vilket är en förutsättning som kan skilja mellan olika skolor och kommuner. Skolverket har i ett tidigare uppdrag (Dnr 2001:3889) beräknat kostnaderna för om kravet på minst fem elever skulle tas bort för sverigefinska och judiska elever. Antagandena i den studien skiljer sig dock en del i förhållande till de antaganden som görs i denna. I

2001 års rapport antogs att 50 procent av de finskspråkiga eleverna som berörs av bestämmelsen skulle välja att delta i undervisningen om de gavs möjlighet. Det gjordes inte heller några antaganden om olika gruppstorlekar. Skolverket anser att de antaganden som gjorts i denna studie är mer rimliga.

Slutligen är det viktigt att påpeka att vi i den här studien har valt att beräkna kostnaderna per förslag och under förutsättning att genomförandet av förslagen följer varandra. En uppskattad totalkostnad är svår att göra eftersom en sådan beror på i vilken ordning förslagen genomförs. Om förslagen genomförs kumulativt, dvs. i den ordning de presenterats i denna studie, antas kostnaden bli större än om alla förslag genomförs samtidigt eftersom det då är mer rimligt att anta att gruppstorlekarna blir större och att kostnaden per elev därmed mindre.

Källor

Regeringens proposition 1998/99:143 *Nationella minoriteter*

Regeringens proposition 2005/06:2 *Bästa språket – en samlad svensk språkpolitik*

Skolverket (2005) *De nationella minoriteternas utbildningssituation*. Rapport 272

SOU 2005:40 Utredningen om finska och sydsamiska språken (2005) *Rätten till mitt språk. Förstärkt minoritetsskydd. Delbetänkande*. Stockholm: Fritzes