

Kommunstyrelsen

SOU 2016:12 Ökade möjligheter till modersmåls- undervisning och studiehandledning på modersmål

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen antar det bifogade förslaget till yttrande gällande SOU 2016:12 Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.

Detta beslut fattas av kommunstyrelsens ordförande med stöd av 6 kap 36 § kommunallagen och punkten 1 i kommunstyrelsens delegationsordning.

Sammanfattning

Den utredning som remitterats lämnar ett antal förslag som sammantaget innebär ökade möjligheter att anordna modersmålsundervisning och studiehandledning på olika modersmål genom att öppna upp för entreprenadlösningar i undervisningen eller genom fjärrundervisning. Förslagen föreslås träda ikraft den 1 juli 2016.

Utbildningsenhetens bedömning är att de föreslagna regelförändringarna ger fler verktyg för skolor och huvudmän att klara sina åtaganden och att de därför kan tillstyrkas. Samtidigt hade det varit önskvärt med tydligare möjligheter att i vissa fall kunna använda även andra utförare än skolhuvudmän vid entreprenadlösning i fjärrundervisningen.

Ärendet

Utredningen SOU 2016:12 Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål har remitterats av regeringen. Nacka kommun är en av de remissinstanser som ombeds lämna synpunkter på utredningens förslag.

Utredningen har haft i uppdrag att i ett delbetänkande föreslå hur skolhuvudmän genom fjärrundervisning eller på andra sätt, kan ges ökade möjligheter att erbjuda elever modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. Utredningen har också i uppdrag att i delbetänkandet ta ställning till om skolhuvudmän ska ges ökade



möjligheter att erbjuda elever undervisning i svenska som andraspråk genom fjärrundervisning på entreprenad. Syftet är att öka möjligheterna för huvudmännen att erbjuda den undervisning som elever har behov av och att ge alla elever en likvärdig tillgång till utbildning. Det är detta delbetänkande som nu remitterats.

Dagens regelverk

Sedan den 1 juli 2015 reglerar skollagen fjärrundervisning, som avser interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik. Undervisningen sker med elever och läraren i olika lokaler. En handledare ska vara närvarande i lokalen där fjärrundervisningen sker. Dagens regelverk medger att fjärrundervisning får anordnas inom huvudmannens organisation om det gäller modersmålsundervisning, moderna språk, teckenspråk och samiska under förutsättning att det inte finns någon legitimerad eller behörig lärare att tillgå eller om elevunderlaget är otillräckligt.

Med entreprenad avses i skollagen att huvudmannen med bibehållet huvudmannaskap sluter avtal med en enskild fysisk eller juridisk person. Ett entreprenadavtal får däremot inte slutas med en kommun eller ett landsting. En enskild huvudman får enligt dagens lagstiftning överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad. Det får dock inte en kommunal huvudman göra.

Utredningens utgångspunkter och förslag

Elever med annat modersmål än svenska har rätt till modersmålsundervisning och, om eleven behöver det, även till studiehandledning på modersmålet. Efterfrågan på utbildade lärare i olika modersmål ökar, samtidigt som det finns en stor brist på modersmålslärare. En framgångsfaktor för nyanlända elevers måluppfyllelse är dock när möjlighet ges att stärka ämneskunskaper och språk parallellt.

Utredningen anger att ambitionen är att hitta en lösning som effektivt kan komma till rätta med problemet och samtidigt kan komma på plats snabbt. Förslagen tar avstamp från ett antal utgångspunkter, som utredningen har satt upp. En sådan utgångspunkt är att utbudet av utbildning för eleverna öka, utan att kvaliteten i utbildningen försämras. Övriga utgångspunkter är att lärarnas arbetsvillkor ska värnas, att onödig administration för skolor och huvudmän ska undvikas och att lösningen är flexibel eftersom efterfrågan på olika modersmålspråk snabbt kan förändras.

Utredningen föreslår att principen bör vara att undervisning som bedrivs på entreprenad enligt 23 kap skollagen i normalfallet ska överlämnas till huvudmän. Dagens bestämmelser i 23 kap skollagen innehåller inte denna restriktion. Utredningens skäl till förändringen är att säkerställa att undervisningen bedrivs av lärare som står under pedagogiskt ledarskap från en rektor och vars övriga undervisning omfattas av skolans



systematiska kvalitetsarbete. Ett annat skäl är att begränsa sig till lärare som sätter betyg även hos sin arbetsgivare. Därtill uppges som skäl att alla huvudmän står under tillsyn av Skolinspektionen.

Utredningen landar därför i ett antal förslag som sammantaget innebär ökade möjligheter för skolhuvudmännen att hjälpa varandra med att tillhandahålla modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet.

Utredningen väljer att inte lämna några förslag om att det ska bli tillåtet med fjärrundervisning på entreprenad för svenska som andraspråk.

Utbildningsenhetens kommentarer

I en situation där många skolor tar emot fler nyanlända elever som har behov av att snabbt få studiehandledning på modersmålet, samtidigt som tillgången till utbildade modersmåls lärare är dålig, är det angeläget att rektorer och huvudmän får tillgång till en större verktygslåda för att kunna hitta lösningar som fungerar utifrån de lokala behoven och förutsättningarna. Därför är utbildningsenhetens bedömning att utredningens förslag för att öka möjligheterna att anordna modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet genom fjärrundervisning bör tillstyrkas.

Förslaget att ändra definitionen i skollagen av begreppet ”entreprenad” (sid 95)

Förändringen innebär att entreprenad-begreppet i skollagen blir neutralt gällande vem som får beställa respektive utföra uppgifter i ett entreprenadavtal. Utbildningsenhetens bedömning är att detta är en bra förändring, eftersom nuvarande definition är onödigt begränsande.

Förslaget om att uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmål får överlämnas på entreprenad till en kommun, ett landsting eller en enskild fysisk eller juridisk person (sid 99)

Utredningen anser att entreprenadlösningar i dessa fall ska vara tillåtet också för ”närundervisning”, det vill säga när det inte är fråga om fjärrundervisning. Utredningen betonar att möjligheten ska finnas som ett komplement, när huvudmannen har uttömt alla andra möjligheter att rekrytera och anställa lärare. En entreprenadlösning ska inte användas som ett sätt att minska kostnaderna för utbildning, enligt utredningen. Utbildningsenheten instämmer i detta resonemang.

Förslaget innebär att en huvudman kan använda olika utförare för olika modersmål. Däremot ska inte modersmålsundervisningen för en och samma elev kunna använda sig av olika utförare då uppgifterna är förknippade med myndighetsutövning, som till exempel betygssättning innebär. Utbildningsenheten håller med om att det är en rimlig avvägning.



Förslaget att fjärrundervisning på entreprenad tillåts mellan huvudmän vad gäller modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet i grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan (sid 106)

Uppgifter som avser fjärrundervisning får i dag endast överlämnas till staten på entreprenad. Fjärrundervisning är däremot tillåtet inom huvudmannens egen organisation för modersmålsundervisning och för studiehandledning på modersmålet. Utredningen gör bedömningen att det inte är tillräckligt att enbart öppna upp för entreprenad vid "närundervisning", utan att det även bör finnas möjlighet till detta vad gäller fjärrundervisning, dock enbart om detta utförs av en annan huvudman. Utredningen anser att en sådan bestämmelse är så viktig för elevernas tillgång till en god utbildning att den bör regleras i lag. Ett annat skäl som utredningen uppger för en lagreglering är att en sådan bestämmelse innebär en fortsatt inskränkning, bland annat för en enskilds rätt att fritt ingå avtal om entreprenad med bibehållet huvudmannaskap.

Utbildningsenheten bedömer att utredningens förslag kan tillstyrkas, eftersom det ökar möjligheterna för skolor och huvudmän att erbjuda eleverna modersmålsundervisning och studiehandledning på olika modersmål.

Samtidigt finns en risk att förslaget inte i tillräcklig utsträckning ökar möjligheterna för rektorer och huvudmän att kunna använda olika lösningar, så att måluppfyllelsen för inte minst de nyanlända eleverna kan öka. I vissa fall kan det finnas skäl att tillåta kommunala och enskilda huvudmän att kunna engagera andra aktörer än skolhuvudmän, så länge undervisningens kvalitet säkerställs av skolans rektor och huvudmannen. Det kan till exempel handla om fall då betygssättning inte ska ske eller då utökad tid för kompletterande modersmålsundervisning eller studiehandledning på olika modersmål, utöver det som finns tillgång till på skolan, kan bidra till ökad måluppfyllelse.

Förslaget att införa befogenhet för kommuner och landsting att utföra utbildning på entreprenad åt andra utan hinder av lokaliseringsprincipen

Utbildningsenhetens bedömning är att förslaget kan tillstyrkas, eftersom det ökar möjligheterna för eleverna att få tillgång till sådan undervisning som de behöver för att nå kunskapskraven. Det kan också, så som utredningen skriver, bidra till att göra det mer attraktivt att arbeta som modersmåls lärare och studiehandledare.

Ekonomiska konsekvenser

Inga tvingande bestämmelser införs. Skolans och huvudmannens uppdrag är också oförändrade, så förslagen innebär inga ökade kostnader.

Konsekvenser för barn

Eftersom möjligheten ökar att erbjuda elever modersmålsundervisning och studiehandledning på olika modersmål, så medför förslagen positiva effekter för barn.



Bilagor

Yttrande från Nacka kommun gällande SOU 2016:12 Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.

Lotta Valentin
Enhetschef
Utbildningsenheten

Åsa Arnell
Utbildningsexpert
Utbildningsenheten