

Yttrande över betänkandet *Nästa steg? – Förslag för en stärkt minoritetspolitik* (Ku2017/01534/DISK)

Skolinspektionen har beretts möjlighet att yttra sig över *Nästa steg? – Förslag för en stärkt minoritetspolitik* (SOU 2017:60).

Inledningsvis vill Skolinspektionen uppmärksamma utredningen på att myndigheten anser att de föreslagna ändringarna till största del är välkomna, men eftersom utredningen *Förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk* (U 2016:07) har tillsatts med regeringens uppdrag att se över utbildningsfrågor som rör de nationella minoritetsspråken, anser Skolinspektionen att den utredningen bör inväntas för att få en samlad syn över hela utbildningsområdet. Myndigheten delar således den bedömning som utredaren ger uttryck för i avsnitt 6.3.6 *Samordning av beredning av förslag*.

Skolinspektionen anser vidare att det även är lämpligt att vänta in slutbetänkandet i denna utredning i de fall utredningen kommer att lämna förslag om Sverige ska ha ett utökat ansvar enligt språkstadgan eller inte. Detta för att kunna avgöra lämpligheten av de ökade krav på förvaltningsområdena som föreslås i utredningen.

Skolinspektionen vill dock yttra sig angående vissa väsentliga bedömningar och förslag. Myndigheten yttrar sig endast över sådant som berör myndighetens verksamhetsområde. Nedan redovisas Skolinspektionens samlade synpunkter.

3.6.1 Finska

Utredaren redogör för svårigheter att starta och bedriva tvåspråkig undervisning i finska, bland annat med hänvisning till att Skolinspektion beslutat om "nedläggning av sverigefinska friskolor", liksom svårigheten att uppfylla de krav som råder för att starta nya friskolor. Skolinspektionen vill här påpeka att myndighetens uppdrag är att verka för att alla barn och elever får en likvärdig utbildning i en trygg miljö, se 1 § förordning (2011:556) med instruktion för Statens Skolinspektion. Om ett föreläggande inte har följts och missförhållandet

är allvarligt har Skolinspektionen rätt att återkalla ett godkännande enligt 26 kap. 13 och 15 §§ skollagen (2010:800). Myndigheten vill även påpeka att det är en (1) sverigefinsk grundskola med fritidshem som lagts ner på grund av allvarliga missförhållanden¹. Verksamheten lades ner eftersom den inte uppnådde de minimikrav som ställs i skollagen.

Skolinspektionen vill särskilt lyfta fram att när det gäller svårigheter att starta eller utöka en fristående skola gäller samma krav för alla huvudmän (se 2 kap. 5 § skollagen). Skolinspektionen bedömer ansökan om att starta eller utöka en fristående skola utifrån kraven i skollagen samt övriga lagar och regler för den aktuella utbildningen. Prövningen görs för att säkra att alla barn och elever får en likvärdig utbildning, oavsett vilken skola man går på. Skolinspektionen menar att det, ur ett likvärdighetsperspektiv för elever, är bra att samma krav gälla samtliga huvudmän.

5.3 Överklagande av beslut och enskildas rättigheter att få en rättighetsprövning

Skolinspektionen tar inte ställning till de bedömningar som redovisas i kapitlet, utan anser att frågorna om överklagande bör utredas vidare inom den nu pågående utredningen.

5.3.3 Myndigheter med tillsynsansvar behöver integrera minoritetsfrågorna bättre i sitt arbete

Skolinspektionen har i uppdrag att granska hur huvudmän och verksamheter verkar för att alla barn, elever och vuxenstuderande får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö och inte att granska enskilda elevgrupper. Skolinspektionen genomför kontinuerligt s.k. risk- och väsentlighetsanalyser för att finna prioriterade områden att tillse eller granska.

Beträffande bedömningen att Skolinspektionen ska arbeta mer aktivt med att beakta de nationella minoriteternas rättigheter inom ramen för den ordinarie tillsynsverksamheten, vill Skolinspektionen förtydliga varför myndigheten inte bör ges uppdrag i särskild ordning. Som framgår nedan har myndigheten redan möjlighet att inom den ordinarie verksamheten integrera dessa frågor.

Skolinspektionen granskar de nationella minoriteternas rättigheter på olika sätt. De ingår såväl i den regelbundna tillsynen som i tematiska granskningar. Den tillsyn som genomförs för att tillgodose de nationella minoriteternas liksom andra elevers rättigheter är därför en integrerad del i myndighetens löpande verksamhet.

¹ Dnr 44-2015:4266; 44-206:240

I den regelbundna tillsynen granskar Skolinspektionen rätten till modersmålsundervisning och modersmålsstöd. Det görs generellt för alla språk, däribland nationella minoritetsspråk. Granskningen fokuserar på huvudmannens ansvar för att erbjuda eleverna modersmålsundervisning i enlighet med författningarna: hur de informerar om och erbjuder modersmålsundervisning och hur modersmålsundervisningen anordnas så att eleverna har möjlighet och lust att delta i undervisningen. Generellt visar den regelbundna tillsynen att det ofta brister i rätten till modersmålsundervisning och modersmålsstöd.

En riktad tillsyn av *nationella minoriteters rätt till plats i förskoleverksamhet* (Riktad tillsyn 2011) genomfördes år 2011. Tillsynen visade att mer än var fjärde granskad kommun inte erbjöd barnet plats i förskoleverksamhet där hela eller delar av denna bedrevs på något minoritetsspråk. Skolinspektionen kunde som ett resultat av tillsynen konstatera att kommunerna måste erbjuda denna verksamhet till de som är intresserade av det samt utveckla olika former för samverkan med representanter och föreningar för de nationella minoriteterna i kommunen.

Utöver ovan nämnda tillsyn har Skolinspektionen även genomfört följande tematiska granskningar med fokus på minoritetsspråk:

- *Modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk och tvåspråkig undervisning* (Kvalitetsgranskning 2012)
- *Rätten till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i gymnasieskolan* (Riktad tillsyn 2013)
- *Sameskolan* (Riktad tillsyn 2013)
- *Utbildning för elever med romsk språk och kulturbakgrund* (Kvalitetsgranskning 2015)
- *Förskolans arbete med flerspråkiga barns språkutveckling* (Kvalitetsgranskning 2017) För denna granskning, se vidare kap. 11.3.

Med anledning av ovanstående delar inte Skolinspektionen uppfattningen att myndighetens granskning av genomförandet av rättigheterna i praktiken är beroende av att enskilda gör anmälningar eller av att Skolinspektionen får uppdrag i särskild ordning av regeringen.

6.2.2 Benämningen kulturarvsspråk bör övervägas i utbildningssammanhang

Skolinspektionen avstyrker förslaget att komplettera begreppet modersmål med begreppet kulturarvsspråk för de nationella minoritetsspråken i lagstiftning som rör skola och förskola.

I dagsläget ingår undervisningen i de nationella minoritetsspråken i begreppet modersmålsundervisning. Detta trots olika syften samt den särreglering och

särskilda status som de nationella minoritetsspråken har. En komplettering med begreppet kulturarvsspråk är därmed inte tillräcklig. Istället behöver de nationella minoritetsspråken synliggöras som de bärare de är av kulturarven och deras särställning behöver medvetandegöras. Ytterligare ett begrepp riskerar att förvirra och urvattna begreppet nationella minoritetsspråk.

Skolinspektionen föreslår istället att begreppet "nationella minoritetsspråk" införs vid sidan av "modersmål". Det skulle på ett tydligare sätt framhäva den särreglering som råder på området, att det finns en skillnad mellan de nationella minoritetsspråken och andra modersmål. En sådan reglering skulle vidare underlätta för Skolinspektionen att förelägga huvudmän att vidta åtgärder när det finns brister som rör hur huvudmän informerar om och erbjuder undervisning i nationella minoritetsspråk. Myndigheten skulle därmed kunna vara mer aktiv i den regelbundna tillsynen, vilket efterfrågas i kapitel 5.3.3. Tillsynen skulle på ett tydligare sätt än idag kunna bidra till att stödja språkutvecklingen och den kulturella identiteten hos elever inom de nationella minoriteterna.

Skolinspektionen vill i detta sammanhang påpeka vikten av att även uppmärksamma begreppet modersmålsstöd som ska erbjudas i förskolan (8 kap. 10 § skollagen). På samma sätt som med modersmålsundervisning behöver det göras en skillnad mellan modersmålsstöd och stöd i nationella minoritetsspråk, inte minst mot bakgrund av att syftet med språkstödet är olika. För minoritetsspråk i allmänhet ska barn i förskolan erbjudas modersmålsstöd som ett sätt att bidra till anpassning och integration. När det gäller de nationella minoritetsspråken är syftet i första hand att stödja en revitalisering och utveckling av kulturen och språket.

6.3.2 En tydligare reglering av kommunernas skyldigheter

Skolinspektionen tillstyrker ett förtydligande av rätten att erbjudas förskola på sitt nationella minoritetsspråk inom förvaltningsområdet.

Utredningen föreslår att innehållet i 17 § minoritetslagen ändras vid överflyttningen på följande sätt: från " [...] plats i förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska." till " [...] plats i förskola där hela eller en väsentlig del av utbildningen bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska."

Ändringen har stöd av det internationella åtagandet (artikel 8 i språkstadgan) som Sverige har åtagit sig där det är föreskrivet att "Parterna förbinder sig [...]att tillhandahålla en väsentlig del av förskoleundervisningen på landsdels- eller minoritetsspråket i fråga [...]".

Skolinspektionen instämmer i att arbetet med att tolka och tillämpa uttrycket "väsentlig" behöver utvecklas med utgångspunkt i forskning och med stöd och

vägledning från behöriga myndigheter. Detta får också stor betydelse för Skolinspektionen vad det avser myndighetens tillsynsuppdrag.

6.3.4 Förskola på minoritetsspråk ska erbjudas inom fyra månader

Skolinspektionen delar bedömningen att skollagen bör förtydligas. Alternativet att förvaltningsområdena bör vara skyldiga att erbjuda plats "inom fyra månader eller när antalet är tillräckligt" bör diskuteras.

6.3.5 En tydligare anknytning till skollagstiftningen

Skolinspektionen tillstyrker förslaget. Det är mer naturligt att rätten till förskola på minoritetsspråk regleras i skollagen än i minoritetslagen.

6.3.6 Samordning av beredning av förslag

Skolinspektionen delar utredningens bedömning. Myndigheten vill poängtera vikten av att säkerställa att undervisningen i de nationella minoritetsspråken från förskole- till grundskole- och gymnasienivå bildar en obruten kedja. Skolinspektionens erfarenhet visar att kedjan ofta bryts, exempelvis på grund av brist på behöriga lärare och förskollärare, undervisningstiden blir knapp och fragmentarisk eller missar i överlämningar mellan stadier. Elevens rätt till sitt nationella minoritetsspråk riskerar därmed att vara en skrivbordskonstruktion i stället för en reell möjlighet att utveckla språket.

11.3 Utbildningsväsende och läromedel

Skolinspektionen tar inte ställning till de enskilda förslagen i kapitlet, men vill inför den fortsatta utredningen delge sina aktuella erfarenheter av förskolepersonalens arbete med modersmålsstöd.

Våren 2017 publicerade Skolinspektionen kvalitetsgranskningen "*Förskolans arbete med flerspråkiga barns språkutveckling*". Granskningens huvudsyfte var att utreda om förskolan medverkar till att flerspråkiga barn utvecklas så långt som möjligt i sina språk. Granskningen omfattade 34 olika förskolor. I granskningen ingår även förskolor med barn som tillhör de nationella minoriteterna. Vilka språk som är aktuella på respektive förskola redovisas dock inte i rapporten.

Kvalitetsgranskningen visar att personalen på majoriteten av de granskade förskolorna arbetar medvetet med att uppmuntra flerspråkiga barn att använda svenska i den dagliga verksamheten. Men 23 av 34 granskade förskolor saknar motsvarande medvetna arbete när det gäller barnens egna modersmål. På flertalet av dessa förskolor upplever personalen att de inte har tillräckliga kunskaper kring hur de ska arbeta med språkutveckling i andra modersmål än svenska och att de är osäkra på vad uppdraget med flerspråkiga barns språkutveckling innebär. De vet exempelvis inte hur de ska arbeta med språk som de inte själva behärskar eller om det är bra eller dåligt att barnen och personalen

pratar andra modersmål än svenska på förskolan. På de flesta av dessa förskolor har personalen inte fått den kompetensutveckling som de behöver och ges inte heller tillräckliga förutsättningar från förskolechefen. I granskningen identifierade Skolinspektionen några framgångsfaktorer. Det handlar bland annat om att förskolechefen har tydliggjort uppdraget, att strategier och riktlinjer är förankrade, att personalen får tid att gemensamt reflektera över uppdrag och förhållningssätt, samt att personalen samverkar med föräldrarna.

Jurist Helena Boson, utredare Eva Lanteli och utredare Carin Wolf har deltagit i ärendets slutliga handläggning. Utredare Charlotte Wieslander har varit föredragande.

Tommy Lagergren
Biträdande generaldirektör