

Riktad tillsyn inom området

**Särskild rätt till plats i
förskoleverksamheten för vissa
nationella minoriteter**

Innehållsförteckning	2
Förord	3
1. Sammanfattning	4
2. Inledning	5
3. Resultat och bedömningar	6
4. Avslutande diskussion	10
5. Syfte och frågeställningar	14
6. Metod och genomförande	15
7. Förändringar efter den 1 juli 2011	16
Referenser	18
Bilagor	19

Förord

Skolinspektionens uppdrag är att med barnet och eleven i fokus ha tillsyn över skolväsendet som anordnas av såväl allmänna som av enskilda huvudmän. Skolinspektionen har i den riktade tillsynen inom området särskild rätt till plats i förskoleverksamhet för vissa nationella minoriteter haft i syfte att ta reda på hur förvaltningsmyndigheter följer gällande lagstiftning när det gäller att erbjuda förskoleverksamhet som helt eller delvis bedrivs på minoritetsspråken.

Att ett område som nationella minoriteters rätt till förskoleverksamhet är viktigt att uppmärksamma beror på att det handlar om lagstadgad rätt som tre av landets fem nationella minoriteter har. Arbetet bedrivs för närvarande i fyrtiosju kommuner. Antalet kommuner kommer dessutom att öka de närmaste åren då fler kommuner anmäler intresse för att få ingå i förvaltningsområdena. Kommunen har det yttersta ansvaret att se till att de nationella minoriteternas rättigheter i det avseendet blir tillgodosedda. Tillsynen förväntas bidra till att kommunerna tillhandahåller förskoleverksamhet som helt eller delvis bedrivs på minoritetsspråken.

Det övergripande syftet med den riktade tillsynen har varit att kontrollera om förvaltningsmyndigheter erbjuder plats i förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på minoritetsspråken. Granskningen genomfördes våren 2011 i de fyrtiosju kommuner som ingår i förvaltningsområdena för något av de tre minoritetsspråken finska, meänkieli respektive samiska.

Skolinspektionens bedömningar redovisas dels i form av enskilda beslut för de kommuner som har granskats dels i denna övergripande rapport som ger en generell bild av förskoleverksamheten på minoritetsspråken i landet. Innehållet i denna rapport kan således vara till nytta för alla de kommuner som har ingått i tillsynen men också för andra kommuner som överväger att ansluta sig till befintliga förvaltningsområden.

Den riktade tillsynen har genomförts av Skolinspektionens avdelning i Göteborg. Projektledare är Mirzet Tursunovic med ansvarig avdelningschef Carina Abréu. Av bilaga 1 framgår vilka kommuner som ingått i tillsynen. Besluten för respektive kommun finns på Skolinspektionens webbplats: <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Riktad-tillsyn/Sarskild-ratt-till-forskola-for-vissa-nationella-minoriteter/>

Stockholm 2011

Marie-Hélène Ahnborg

Inspektionsdirektör

Carina Abréu

Avdelningschef

1. Sammanfattning

De tre minoriteter som talar minoritetsspråken finska, meänkieli respektive samiska har särskilda rättigheter och ett förstärkt skydd inom angivna förvaltningsområden. De har bland annat rätt till plats i förskoleverksamhet, där hela eller delar av verksamheten bedrivs på minoritetsspråken.

Skolinspektionen har genomfört en riktad tillsyn och granskat om de kommuner som ingår i förvaltningsområdena uppfyller det som lagen kräver. Informerar kommunerna de nationella minoriteterna om rätten till plats i förskoleverksamhet? Erbjuder kommunerna plats i en sådan verksamhet där hela eller delar av den bedrivs på minoritetsspråken finska, meänkieli respektive samiska? Tillsynen har dessutom granskat om kommunerna inventerat vilka behov det finns av förskoleverksamhet bedrivna på minoritetsspråken och om kommunerna har möjlighet att kommunicera med vårdnadshavare, om dessa begär det, på minoritetsspråken.

Granskningen genomfördes våren 2011 och omfattar samtliga fyrtiosju kommuner som ingår i förvaltningsområden för något av de tre minoritetsspråken. Det övergripande syftet har varit att kontrollera om kommuner erbjuder plats i förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska språket. Varje granskad kommun har fått ett beslut.

Drygt fyra av tio kommuner har inte gjort en behovsinventering

Tillsynen visar att nästan hälften av de kommuner som ingått i granskningen, trots skollagens krav, inte gjort en inventering av behoven. De har inte heller tagit skälig hänsyn till vårdnadshavarens önskemål om verksamhetsform.

Nästan fyra av tio kommuner informerar inte de nationella minoriteterna

Många kommuner lever dessutom inte upp till minoritetslagens krav när det gäller att informera de nationella minoriteterna om att de har rätt att få sitt behov av förskoleverksamhet på sitt språk tillgodosett.

Mer än var fjärde kommun erbjuder inte förskoleverksamhet på minoritetsspråken

Mer än var fjärde kommun erbjuder inte barnet plats i förskoleverksamhet, vid tillsynstillfället, där hela eller delar av denna bedrivs på något minoritetsspråk. Enligt minoritetslagen har kommuner en skyldighet att erbjuda sådan verksamhet om efterfrågan finns.

2. Inledning

År 2000 ratificerade Sverige Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och minoritetsspråk¹. Regeringen konstaterade dock i en proposition (2008/09:158) att konventionen inte fick det genomslag som förväntades. Den 1 januari 2010 trädde lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk ikraft (minoritetslagen) med bestämmelser som bland annat ska främja och skydda minoritetsspråken och de nationella minoriteternas möjlighet att behålla och utveckla sin kultur i Sverige. Lagen lyfter särskilt fram att barnens utveckling av en kulturell identitet och användning av det egna minoritetsspråket särskilt ska främjas.

Sveriges nationella minoriteter är judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar². De nationella minoritetsspråken anges i språklagen (2009:600) och är jiddisch, romani chib, samiska, finska och meänkieli. Alla de språken finns i ett flertal varieteter, vilket inte specifikt omnämns i språklagen. De språkliga varieteterna i kombination med att det saknas nationell statistik gör det svårt att redogöra för hur många användare respektive språk har.

Alla fem nationella minoriteter tillförsäkras enligt minoritetslagen ett grundskydd som bland annat innebär att förvaltningsmyndigheterna³ ska informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter och ge dem möjlighet till inflytande i frågor som berör dem. För tre av de nationella minoriteterna och de tre minoritetsspråken, finska, meänkieli och samiska, har språkbärarna mer långtgående rättigheter inom särskilda geografiska förvaltningsområden. De har ett förstärkt skydd och utvidgade rättigheter till vilka exempelvis hör att de har rätt att använda minoritetsspråk i sina kontakter med myndigheter och att förvaltningsmyndigheterna ska erbjuda de nationella minoriteterna plats i förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på de tre minoritetsspråken (SFS 2009:724)⁴.

Kravet på omfattning är inte preciserat i lagen⁵. Antalet barn och tillgång till personal som behärskar det aktuella minoritetsspråket är dock avgörande för i vilken omfattning

¹ Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (Framework Convention for the Protection of National Minorities, SÖ 2000:2). Sverige ratificerade konventionen den 9 februari 2000 och konventionsåtagandena trädde i kraft den 1 juni 2000. <http://www.manskligarattigheter.gov.se>.

² Man uppskattar att i Sverige finns: 20 000-25 000 judar, 50 000-100 000 romer, 20 000-35 000 samer, 450 000-600 000 sverigefinnar och 50 000 tornedalingar. (Länsstyrelsen i Stockholms län (2011b), *Nationella minoriteter. Årsrapport 2010*).

³ I minoritetslagen preciseras det att med förvaltningsmyndigheter avses såväl kommuner och landsting som andra myndigheter. I föreliggande rapport används dock begreppet förvaltningsmyndigheter synonymt med begreppet kommuner.

⁴ Den 1 juli 2011 ändras lagtexten i SFS 2009:724 17§ för att följa ändringarna i nya skollagen så att även annan pedagogisk verksamhet omfattas.

⁵ Prop. 2008/09:158, s 134-135 Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna.

verksamheten kan bedrivas på det aktuella språket. Finns det tillräckligt många barn och tillräckligt mycket personal som behärskar ett minoritetsspråk kan verksamheten på de tre nationella minoritetsspråken bedrivas mer organiserat i särskilda grupper eller på särskilda tvåspråkiga avdelningar eller i helt tvåspråkiga förskolor.

Minoritetslagen anger vilka krav som ställs på kommunerna inom de tre förvaltningsområdena. Kommunerna ska enligt lagen verka för att det finns tillgång till personal med kunskaper i minoritetsspråken där det behövs i enskildas kontakter med myndigheterna. Kommunerna ska också, när det behövs, på lämpligt sätt informera vårdnadshavare som är samer, sverigefinnar och tornedalingar, om rätten till plats i förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på något av de tre minoritetsspråken. Vårdnadshavare har också rätt att, om de begär det, i alla muntliga och skriftliga kontakter med kommunen kommunicera på minoritetsspråket. Minoritetslagen anger vidare att förvaltningsmyndigheterna ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och där det är möjligt samråda med deras representanter i sådana frågor.

I en rapport från Länsstyrelsen i Stockholms län redovisas en granskning av hur kommunerna tillämpar minoritetslagen⁶. Rapporten innehåller bland annat en sammansättning av hur kommunerna har svarat på frågan om de har gjort någon kartläggning av behovet av förskoleverksamhet på eget språk för minoritetsgrupperna. Rapportens slutsatser visar att kommunerna ofta frågar blivande föräldrar om de har annat modersmål än svenska och utifrån detta drar slutsatser om det finns behov av förskoleverksamhet på minoritetsspråken. Däremot är det få kommuner som frågat föräldrarna om de skulle efterfråga förskola på ett minoritetsspråk om kommunen ifråga tillhandahöll den.

3. Resultat och bedömningar

I det följande redovisas tillsynens resultat och bedömningar först på en övergripande nivå för alla tre förvaltningsområdena. Därefter presenteras resultat och bedömningar för varje enskilt av de tre nationella minoritetsspråken.

Övergripande bild

I Tabell 1 nedan redovisas tillsynens resultat för de fyrtiosju kommunerna, såväl i antal kommuner som i procentandel av de kommuner som *inte* följer lagbestämmelserna. Fyra bedömningsområden redovisas. Det handlar dels om kommuner har genomfört en behovsinventering av förskoleverksamhet på minoritetsspråken, dels om de har

⁶ Länsstyrelsen i Stockholms län (2011a), *Rapport om tillämpningen av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk år 2010*.

informerat vårdnadshavare om att de har rätt till att få förskola på sitt minoritetsspråk. Övriga bedömningsområden är om kommuner erbjuder plats i förskoleverksamhet helt eller delvis bedriven på minoritetsspråken samt om kommuninvånare, som så önskar, i sina kontakter med kommuner kan kommunicera på sitt minoritetsspråk.

Bedömningsområden	Finns inte i	Procent
Genomförd behovsinventering	20	43
Erbjuden information till vårdnadshavare	19	40
Plats i förskoleverksamhet	12	26
Möjlighet till kommunikering på minoritetsspråk	2	4

Tabell 1: Samtliga kommuner

De kommuner som ingår i förvaltningsområdet för samiska följer relativt sett i större utsträckning bestämmelserna i minoritetslagen och skollagen än vad kommunerna i de övriga två förvaltningsområdena gör.

Sju av arton kommuner i samiskt förvaltningsområde uppvisar inga brister vilket kan jämföras med resultatet för det finska förvaltningsområdet där endast nio av trettio två kommuner inte uppvisar några brister vid tiden för tillsynen. Förhållandena i förvaltningsområdet för meänkieli kan inte jämföras på samma sätt som för övriga förvaltningsområden, dels för att det är få kommuner (sex stycken), dels ingår alla de sex kommunerna antingen i ett förvaltningsområde till (fyra kommuner) eller så ingår de i alla tre förvaltningsområdena (två kommuner).

Kravet att inventera behoven av förskoleverksamhet bedriven på minoritetsspråken är det område där de flesta kommuner, tjugo stycken, uppvisar brist. Det innebär att förvaltningsmyndigheterna inte alls har eller inte i tillräcklig omfattning inventerat behovet av förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på något av minoritetsspråken. Ett mindre antal kommuner, som svarar att de inte genomfört en behovsinventering, upplever att de inte har något sådant behov då de redan erbjuder en förskoleverksamhet på minoritetsspråken. I de kommunerna bedrivs dessa förskoleverksamheter oftast av enskilda huvudmän.

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

Nitton av de sammanlagt fyrtiosju kommunerna gör inga insatser i syfte att informera de vårdnadshavare som talar finska, meänkieli respektive samiska om att de har rätt till att få hela eller delar av förskoleverksamheten på det egna språket, trots minoritetslagens bestämmelser. De kommuner som svarar att de informerar kommuninvånare om rättigheten gör det i princip alltid via kommunens officiella webbplats. Information finns oftast både på svenska och på respektive minoritetsspråk.

Minoritetslagen anger också att de kommuner som ingår i förvaltningsområdena ska verka för att det finns tillgång till personal med kunskaper i de tre minoritetsspråken där detta behövs i enskildas kontakter med myndigheten. I två kommuner kan inte de nationella minoriteterna i sina kontakter med kommunen kommunicera på något av de nationella minoritetsspråken. I övriga fyrtiofem kommuner finns den möjligheten att de nationella minoriteterna, som så önskar, både muntligt och skriftligt, kommunicera med kommunen. På de flesta kommuners webbplatser finns det dessutom kontaktuppgifter till vem i kommunen och under vilka tider man kan vända sig i frågor som handlar om förskoleverksamhet bedriven på något minoritetsspråk.

I trettioåtta av fyrtiosju kommuner finns det en samordnare med definierade ansvarsområden och befogenheter när det gäller implementeringen av minoritetslagen och annan lagstiftning som reglerar de nationella minoriteternas rätt till förskoleverksamhet på eget minoritetsspråk.

Finska

Följande kommuner ingår i det finska förvaltningsområdet: Borås, Botkyrka, Eskilstuna, Gällivare, Göteborg, Hallstahammar, Haninge, Haparanda, Hofors, Huddinge, Häbo, Kalix, Kiruna, Köping, Pajala, Sigtuna, Skinnskatteberg, Solna, Stockholm, Sundbyberg, Surahammar, Södertälje, Tierp, Umeå, Upplands Väsby, Upplands-Bro, Uppsala, Västerås, Älvkarleby, Österåker, Östhammar och Övertorneå.

Kommunerna i detta förvaltningsområde avviker starkt från den övergripande bilden när det gäller genomförande av behovsinventering av förskoleverksamheten på finska språket; arton av de tjugo kommuner (i alla tre förvaltningsområdena) som inte har genomfört en behovsinventering finns i det finska förvaltningsområdet. Det vill säga, arton av trettiofyra kommuner i finskt förvaltningsområde har inte genomfört en behovsinventering. Insatser planeras dock i ett flertal kommuner och oftast är det en projektledare i kommunen som fått i uppdrag att utveckla lämpliga metoder att kartlägga behovet.

En kommunsamordnare för arbete med att implementera minoritetslagen i förvaltningsmyndigheter i det finska förvaltningsområdet finns i lika stor utsträckning som i alla förvaltningsområden. När det gäller kommunernas skyldighet att erbjuda förskoleverksamhet på det nationella minoritetsspråket är det ungefär en tredjedel av kommunerna som inte erbjuder detta. Att informera de finsktalande nationella minoriteterna om rättigheten till förskoleverksamhet på finska språket görs inte i tolv av de trettiofyra kommunerna.

En kommun i förvaltningsområdet för finska svarar att vårdnadshavare i kommunen inte ges möjlighet att i sina kontakter med kommunen använda finska språket. Det handlar om Hofors kommun som sedan den 1 februari 2011 ingår i finskt förvalt-

ningsområde och som vid tillfället för tillsynen helt saknade en organisation för att tillgodose rätten till förskoleverksamhet bedriven på finska språket.

Meänkieli

Det finns ingen kommun som enbart ingår i förvaltningsområdet för meänkieli. Två av kommunerna ingår i alla tre förvaltningsområdena (Gällivare och Kiruna), fyra kommuner (Haparanda, Kalix, Pajala och Övertorneå) ingår i såväl finskt som i förvaltningsområdet för meänkieli.

Det förekommer inte att en viss kommun som ingår i flera förvaltningsområden har bättre rutiner på att hantera ett minoritetsspråk än något annat – brister kommuner (Gällivare och Haparanda) exempelvis i att erbjuda förskolan på minoritetsspråk gäller det båda eller alla tre språk. Detsamma gäller även såväl förvaltningsmyndigheternas skyldighet att på lämpligt sätt informera de nationella minoriteterna om rättigheten till förskoleverksamhet på eget minoritetsspråk som den reglerade skyldigheten att genomföra en behovsinventering i kommunen avseende de nationella minoriteternas önskemål om förskoleverksamhet.

En centralt inrättad funktion med samordnande ansvar i förvaltningsområdet för meänkieli finns i alla kommuner utom i Gällivare.

En behovsinventering av förskola bedriven på minoritetsspråken har inte gjorts i tre kommuner och i två av dessa kommuner bedrivs inte heller förskoleverksamhet på något minoritetsspråk.

Två kommuner svarar att de inte informerar de nationella minoriteterna om att de har rätt till förskoleverksamhet bedriven på minoritetsspråken. Vårdnadshavare i samtliga kommuner i förvaltningsområdet för meänkieli kan, om de vill så, i sin muntliga och skriftliga kommunikation med kommunen använda minoritetsspråket meänkieli.

Samiska

I förvaltningsområdet för samiska språket ingår arton kommuner: Arjeplog, Arvidsjaur, Berg, Gällivare, Härjedalen, Jokkmokk, Kiruna, Krokom, Lycksele, Malå, Sorsele, Storuman, Strömsund, Umeå, Vilhelmina, Åre, Älvdalen och Östersund. Två kommuner (Gällivare och Kiruna) ingår i alla tre förvaltningsområdena och Umeå ingår också i det finska förvaltningsområdet.

En samordnare för dessa frågor finns inte i fyra kommuner. I två av dessa bedrivs förskoleverksamhet på minoritetsspråk och man har även genomfört en behovsinventering av en sådan verksamhet.

Sammanlagt fyra kommuner svarar att de inte har inventerat det aktuella behovet av förskoleverksamhet på minoritetsspråket samiska. I en kommun som enbart ingår i samiskt förvaltningsområde (Lycksele som ingår i förvaltningsområdet sedan år 2010) för samiska bedrivs inte någon förskoleverksamhet på samiska språket. I övriga kommuner erbjuds sådan verksamhet.

Förvaltningsmyndigheternas informationsansvar är ett av tillsynens områden där flest kommuner i samiskt förvaltningsområdet brister. I nästan hälften av kommunerna (i åtta av arton) informeras inte de nationella minoriteterna om att de har rätt till förskola på samiska språket. Två kommuner erbjuder inte en förskoleverksamhet på samiska språket. De vårdnadshavare som önskar kan i alla kommuner utom en (Krokom) i sina kontakter med kommunen kommunicera på det samiska språket.

4. Avslutande diskussion

Arbetet med grundskyddet för de nationella minoriteterna ska bedrivas i landets samtliga förvaltningsmyndigheter. Kommunerna i de tre förvaltningsområdena har även ansvar att se till att ett förstärkt skydd riktat till de tre nationella minoriteterna och nationella minoritetsspråken finska, meänkieli respektive samiska tillgodoses. Tillsynen visar att många kommuner uppvisar brister i sitt arbete med att implementera minoritetslagen och andra föreskrifter som reglerar kommunernas arbete med att erbjuda förskoleverksamhet helt eller delvis bedriven på minoritetsspråken.

Kommunsamordnare och behovsinventering

En framgångsfaktor i kommunernas arbete med att erbjuda förskoleverksamhet på minoritetsspråken kan vara att det i kommunen finns en medarbetare med särskilt ansvar för att samordna arbetet med de här frågorna.

Det finns dock inga bestämmelser som anger att det ska finnas en medarbetare i varje kommun som har en kommunövergripande samordningsfunktion. Skolinspektionen har ändå frågat kommunerna, såväl i enkätform som vid intervjuer vid de tre kommunbesök som genomfördes, om de har en särskild samordnare med ansvar för de frågorna. Frågan ställdes med anledning av att Länsstyrelsen i Stockholms län i en rapport (2011b) identifierar en tydlig samordnande funktion som en av fyra gemensamma nämnare⁷ hos de kommuner som nått i sitt arbete med minoritetsverksamheten.

⁷ Övriga tre framgångsfaktorer var ett fungerande samråd med berörda nationella minoriteter, tydliga mål för minoritetsverksamheten samt dess förankring i den politiska och verksamhetsmässiga ledningen (Länsstyrelsen i Stockholms län 2011b).

De flesta kommuner som saknade en sådan funktion uppvisade brister inom flertalet områden som granskats inom den riktade tillsynen även om det är svårt att säkert peka på ett samband. De hade till exempel inte genomfört en behovsinventering och det bedrevs i regel inte heller någon förskoleverksamhet på minoritetsspråken i dessa kommuner. Endast ett fåtal kommuner uppvisade brister trots att det fanns en samordnare. Detta skulle kunna förklaras av att de är relativt nya i förvaltningsområdet.

Kommunsamordnare saknades i nio av de fyrtiosju kommunerna. Flera av de relativt nya kommunerna i förvaltningsområdena angav i sina svar till Skolinspektionen att de vid tiden för tillsynen höll på med att rekrytera en projektledare för detta arbete. En majoritet av de kommuner som varit med från början i förvaltningsområdena var av uppfattningen att de inte behövde upprätta en sådan central funktion i kommunen eftersom de flesta redan erbjöd förskoleverksamhet på minoritetsspråk. I flera av dessa kommuner fanns det dock vid tillsynstillfället ingen samlad bild av hur behoven såg ut. Det fanns vanligtvis en eller ett par avdelningar på förskolor som hade verksamhetsinslag på minoritetsspråk samtidigt som kommunen egentligen inte kände till det aktuella behovet.

Av Skolinspektionens tillsyn framgår att tjugo av de fyrtiosju kommunerna i förvaltningsområdena inte hade gjort en egen behovsinventering och således inte hade vetskap om vad det fanns för behov av förskoleverksamhet bedriven på minoritetsspråk i den egna kommunen. Detta är inte förenligt med bestämmelserna i skollagen och minoritetslagen. Skolinspektionen vill peka på vikten av att kommunerna alltid dokumenterar vilket behov av sådan verksamhet det finns. Det är grunden för att kunna dimensionera verksamhet utifrån behov över tid, ett behov som är föränderligt.

Erfarenhetsutbyten mellan kommuner i förvaltningsområdena bör utvecklas då det finns kommuner som utvecklat fungerande kartläggningsrutiner. Exempelvis Borås Stad, som vid tillfället för tillsynen inte erbjöd förskoleverksamhet på finska, har inventerat behovet av finskspråkig förskoleverksamhet i kommunen och avser att under hösten 2011 starta en förskola där verksamhet delvis bedrivs på finska språket.

Inventeringen i Borås genomfördes såväl på svenska som på finska språket via bland annat en enkät på kommunens webbplats. Ett åttiotal vårdnadshavare i Borås anmälde sitt intresse av att ha sitt/sina barn placerat/placerade på en förskola där hela eller delar av förskoleverksamheten är finskspråkig. Majoriteten av de föräldrar som anmält sitt intresse svarade också att de var beredda att skjutsa sina barn upp till femton kilometer för att kunna få tillgång till finskspråkig förskoleverksamhet.

Hela eller delar av verksamheten

Det fanns ett mindre antal kommuner som gjorde en snäv tolkning av begreppet "*delar av verksamheten*" och erbjöd verksamhet med vissa inslag i förskoleverksamheten på minoritetsspråken med någon timme per vecka. Det kunde handla om att någon, inte nödvändigtvis en av kommunen anställd förskollärare eller lärare, med kunskaper i ett minoritetsspråk läste sagor för barnen på en förskoleavdelning. Utifrån förarbeten⁸ går det inte att tydligt utläsa vad som avses med "*delar av verksamheten*". Skolinspektionen har i denna tillsyn gjort tolkningen att det räcker med att det finns någon form av inslag i verksamheten som gör att barnet/barnen ges möjlighet att utöva sitt minoritetsspråk för att minoritetslagens krav på "*delar av verksamheten*" ska anses vara uppfyllt⁹.

Trots att det finns utrymme för en minimalistisk tolkning av begreppet "*delar av verksamheten*" på minoritetsspråk svarar ändå tolv kommuner i förvaltningsområdena att de vid tiden för tillsynen inte erbjuder förskoleverksamhet på minoritetsspråken.

Skyldighet att erbjuda plats i förskola och informationskravet

All förskoleverksamhet utgår från samma reglering¹⁰, oavsett om den vänder sig till vårdnadshavare som efterfrågar en plats i förskoleverksamhet där delar av eller hela verksamheten bedrivs på ett minoritetsspråk eller inte. Kommunens skyldighet att erbjuda plats i förskola aktualiseras först efter det att vårdnadshavare anmält sitt önskemål om förskola till kommunen. Senast fyra månader efter det att anmälan om önskemål om förskola inkommit är kommunen skyldig att ge vårdnadshavaren ett erbjudande om en plats vid en förskoleenhet. Att det uttrycks i formen av ett erbjudande hänger samman med att vårdnadshavare inte har en skyldighet att anta erbjudandet då barnet inte är skolpliktigt. Det står därmed vårdnadshavaren fritt att ombesörja för motsvarande omsorg på det sätt som man som vårdnadshavare finner bäst.

Tillsynen har också uppmärksammat att ett par kommuner, som själva inte erbjöd någon förskoleverksamhet på minoritetsspråken, hänvisade intresserade nationella minoriteter i sin kommun till kommunala eller enskilda utbildningsanordnare i närliggande kommuner som erbjöd en sådan verksamhet. Grundprincipen är att ett barn ska erbjudas plats vid förskoleverksamhet så nära hemmet som möjligt¹¹. Kommunerna ges dock i viss utsträckning möjlighet till att avvika från grundprincipen

⁸ Författningskommentarer till lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk finska, meänkieli och samiska i förskoleverksamhet och äldreomsorg, prop. 2008/09:158 s.135.

⁹ Prop. 2008/09:158, s 134-135 Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna.

¹⁰ 2 a kap. 6 – 8 §§ 1985 års skollag i jämförelse med 8 kap. 3 och 14 – 15 §§ 2010 års skollag.

¹¹ 2a kap 8 § 1985 års skollag jfr med 8 kap 15 § 2010 års skollag.

på närhet för att kunna utnyttja lokaler och andra resurser effektivt¹². Detta undantag medger att kommunerna kan samarbeta kring att kunna erbjuda plats i förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på något av minoritetsspråken. En kommun kan till exempel upphandla plats i en förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på något av minoritetsspråken i närliggande kommun och erbjuda denna till vårdnadshavare som efterfrågar denna form. En anledning, bland flera, till ett sådant förfarande kan vara att det är förenat med betydande organisatoriska svårigheter att erbjuda motsvarande plats inom kommunen.

En del kommuner uppgav att de inte erbjöd förskoleverksamhet på minoritetsspråk eftersom behovet inte fanns samtidigt som de kunde svara att någon behovsinventering inte hade gjorts och inte heller hade kommunen informerat egna kommuninvånare som talar finska, meänkieli eller samiska om att de har rätt till att få förskola på det egna språket.

Nitton av de fyrtiosju kommunerna uppgav att de inte informerade de som kunde vara intresserade av förskoleverksamhet på minoritetsspråk trots att det av minoritetslagen framgår att kommunerna ska se till att tillgodose det behovet. Det fanns dock kommuner som hade väl utvecklade rutiner för att hantera frågan och via kommunens webbplats informerade både på svenska och på minoritetsspråk, ofta i kombination med att namnge den person i kommunen som hade en mer samordnande funktion. I stort sett alla kommuner, utom två, svarade att kommuninvånare i sina kontakter med kommunen kan kommunicera på minoritetsspråk, något som enligt kommunerna också sker.

Sammanfattningsvis

Kommunerna måste skaffa sig kunskap om behovet av förskoleverksamhet på minoritetsspråken i den egna kommunen. För detta ändamål behöver de utveckla sina angreppssätt. Likaså måste kommunerna skapa rutiner för att aktivt informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter när det gäller förskoleverksamhet bedriven på minoritetsspråken och 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.

¹² Detta framgår av författningskommentaren till prop. 1993/94:11 s.47.

5. Syfte och frågeställningar

Syfte

Tillsynen har syftat till att ta reda på om de kommuner som ingår i de tre förvaltningsområdena lever upp till minoritetslagen och annan lagstiftning som reglerar förvaltningsmyndigheternas arbete avseende särskild rätt till plats i förskoleverksamhet helt eller delvis bedriven på något av de tre minoritetsspråken finska, meänkieli respektive samiska.

Här har granskats bland annat kommunernas arbete med att informera de nationella minoriteterna om rätten till plats i förskoleverksamhet där hela eller delar av den bedrivs på något av de tre minoritetsspråken. I tillsynen har också ingått att granska om kommunerna i förvaltningsområdena erbjuder plats i förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på minoritetsspråken.

Som en del av tillsynen har även varit att undersöka om vårdnadshavare som talar ett av de tre nationella minoritetsspråk i sina muntliga och skriftliga kontakter med kommunen kan kommunicera på minoritetsspråk i frågor som gäller förskoleverksamhet på de tre minoritetsspråken. Även om lagen inte ställer några krav på att kommuner ska ha en samordnare med ett övergripande ansvar för implementering av minoritetslagen och annan angränsande lagstiftning har en fråga ställts såväl i enkät som i intervjuer vid de tre kommunbesök där kommuner har fått svara i fall det finns en sådan central funktion för arbete med de här frågorna.

Frågeställningar

De frågeställningar som granskats inom ramen för den riktade tillsynen har varit följande:

- Ges information om rätten till plats i förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska språket? Ges denna också på minoritetsspråket?
- Har kommunerna inventerat vilket behov det finns av förskoleverksamhet bedriven på minoritetsspråken finska, meänkieli respektive samiska?
- Har kommunerna möjlighet att kommunicera med vårdnadshavare, om de begär det, på finska, meänkieli respektive samiska språket?
- Erbjuder kommunerna förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska språket?

6. Metod och genomförande

Urval

Antal kommuner som granskats är fyrtiosju fördelade enligt följande: Enbart finska: tjugofem; enbart samiska: femton; finska och meänkieli: fyra; finska, meänkieli och samiska: två; finska och samiska: en kommun.

Tillsynen har varit en totalundersökning i den bemärkelsen att samtliga fyrtiosju kommuner som ingår i ett förvaltningsområde för något av dessa tre minoritetsspråk granskats¹³. Urvalet av tre besökskommuner har haft som mål att fånga de tillvägagångssätt som två kommuner med lång erfarenhet och en kommun som är ny i det sammanhanget har när det gäller att till nationella minoriteter erbjuda plats i förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på ett minoritetsspråk.

Två av de kommuner som besökts, Kiruna och Gällivare, ingår i alla tre förvaltningsområden som granskats. Den tredje kommunen är Borås, en av fyra kommuner som i maj 2010 ingick i ett förvaltningsområde, finska i det här fallet. Skolinspektionens antagande har varit att de två första kommunerna har lång erfarenhet av de här frågorna varför det har varit värdefullt att få genomföra intervjuer med respektive kommuns samordnare. Borås Stad har varit intressant eftersom den är en av de nyttillkomna kommuner som ingår i finskt förvaltningsområde och som håller på med att bygga upp en organisation för arbetet med de frågorna.

Bedömningsunderlag

Ett bedömningsunderlag med frågor till kommuner har använts. Underlaget har utgjort stöd för den insamling av enkätsvar från kommuner som genomförts. Till varje bedömningsunderlag har det även utarbetats ett författningsstöd. (se bilaga 3)

Genomförande

De metoder som har varit aktuella är postenkät och dokumentstudier samt intervjuer. Tillsynen har inletts med att enkätsvar från kommunerna samlats in och bearbetats. Förhållandena i de granskade kommunerna har varierat eftersom det finns kommuner där minoritetsspråken är utbredda och ingår i flera förvaltningsområden men även kommuner med färre språkbärare som frivilligt anslutit sig till ett

¹³ I förvaltningsområdena för finska, samiska och meänkieli ingår också landstingen i Dalarna, Gävleborg, Jämtland, Norrbotten, Stockholm, Södermanland, Uppland, Västerbotten och Västmanland samt Västra Götalandsregionen. Landstingen har dock inte granskats inom ramen för den här tillsynen.

förvaltningsområde. Tre kommuner har besökts för att fånga bredden och de olika förutsättningar som finns i kommunerna.

En samlad bedömning av enkätsvar och i förekommande fall även andra dokument som kommuner skickat in samt intervjuresultat från tre besökta kommuner ligger till grund för respektive beslut som fattats för alla de fyrtiosju kommunerna.

Det faktum att det handlar om en postenkät till kommunerna aktualiserar frågor kring tillförlitligheten med ett sådant förfarande. I ett enkätsvar, av flertal kontrollerade kommuner, har svaret inte helt överensstämmt med uppgifter på kommunens webbplats – i det här fallet information om rätten till förskola på minoritetsspråk. Kommunen har förklarat att den aktuella informationen, inlämnad via postenkät, var korrekt vid den tidpunkten den hämtats från webben men medger samtidigt att innehållet på webbsidan ändras och uppdateras med jämna mellanrum. Skolinspektionens bedömning är att tillförlitligheten i kommunernas enkätsvar varit hög.

Uppföljning

I de fall kritik riktats mot en kommun genomför Skolinspektionen en uppföljning tre månader efter att beslutet är fattat. Om uppföljningen visar att tillräckliga åtgärder inte vidtagits fortsätter Skolinspektionen sin uppföljning efter den tillsynsmodell som tillämpas i myndigheten. Ny tidpunkt och form för fortsatt uppföljning fastställs därefter.

7. Förändringar efter den 1 juli 2011

Bestämmelser om nationella minoriteters rätt till förskoleverksamhet som helt eller delvis bedrivs på minoritetsspråken finns i Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (SFS 2009:724 17§).

Även annan pedagogisk verksamhet omfattas

Den 1 juli 2011¹⁴ ändrades lagtexten i 17 § Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk för att följa ändringarna i 2010 års skollag så att även annan pedagogisk verksamhet omfattas¹⁵. Det nya regelverket innebär att samma regler kommer att gälla även annan pedagogisk verksamhet. När en kommun i ett

¹⁴ Alla fyrtiosju beslut har fattats innan den 1 juli 2011.

¹⁵ I 2010:800 25 kap finns bestämmelser om

- pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem (2§),
- öppen förskola (3§),
- öppen fritidsverksamhet (4§),
- omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds (5§).

förvaltningsområde erbjuder plats i förskola eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap 2010 års skollag som kompletterar eller erbjuds i stället för förskola, ska kommunen erbjuda barn vars vårdnadshavare begär det plats i sådan verksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska (lag 2010:865).

Referenser

Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (*Framework Convention for the Protection of National Minorities*, SÖ 2000:2).

Författningskommentarer till prop. 1993/94:11

Författningskommentarer till lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk finska, meänkieli och samiska i förskoleverksamhet och äldreomsorg.

Länsstyrelsen i Stockholms län (2010), *”Från erkännande till egen makt, från ord till handling”*: Rapport från konferens om den minoritetspolitiska reformen.

Länsstyrelsen i Stockholms län (2011a), *Rapport om tillämpningen av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk år 2010*.

Länsstyrelsen i Stockholms län (2011b), *Nationella minoriteter. Årsrapport 2010*.

Proposition 2008/09:158 *Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna*

SFS (1985:1100) 1985 års skollag

SFS 2009:600 Språklag

SFS 2009:724 Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk gäller till 2011-07-01 då den ersätts av Lag 2010:865.

SFS (2010:800) 2010 års skollag

<http://www.manskligarattigheter.gov.se>

Bilagor

1. Kommuner i förvaltningsområdena
2. Informationsbrev med enkätfrågor (exempel Göteborgs Stad)
3. Bedömningsområden med författningshänvisning

Bilaga 1: Kommuner i förvaltningsområdena

		Finska	Meänkieli	Samiska
1.	Arjeplog			X
2.	Arvidsjaur			X
3.	Berg			X
4.	Borås	X		
5.	Botkyrka	X		
6.	Eskilstuna	X		
7.	Gällivare	X	X	X
8.	Göteborg	X		
9.	Hallstahammar	X		
10.	Haninge	X		
11.	Haparanda	X	X	
12.	Hofors	X		
13.	Huddinge	X		
14.	Häbo	X		
15.	Härjedalen			X
16.	Jokkmokk			X
17.	Kalix	X	X	
18.	Kiruna	X	X	X
19.	Krokom			X
20.	Köping	X		
21.	Lycksele			X
22.	Malå			X
23.	Pajala	X	X	
24.	Sigtuna	X		
25.	Skinnskatteberg	X		
26.	Solna	X		
27.	Sorsele			X
28.	Stockholm	X		
29.	Storuman			X
30.	Strömsund			X
31.	Sundbyberg	X		
32.	Surahammar	X		
33.	Södertälje	X		
34.	Tierp	X		
35.	Umeå	X		X
36.	Upplands Väsby	X		
37.	Upplands-Bro	X		
38.	Uppsala	X		
39.	Vilhelmina			X
40.	Västerås	X		
41.	Åre			X
42.	Älvdalen			X
43.	Älvkarleby	X		
44.	Östersund			X
45.	Österåker	X		
46.	Östhammar	X		
47.	Övertorneå	X	X	

Bilaga 2: Informationsbrev med enkätfrågor (exempel Göteborgs Stad)**Riktad tillsyn i Göteborgs Stad angående särskild rätt till plats i förskoleverksamhet för vissa nationella minoriteter**

Skolinspektionen granskar i den *regelbundna* tillsynen alla skolor, för att se att de följer de lagar och regler som finns för verksamheten. Målet är att bidra till alla barns och elevers lika rätt till god utbildning i en trygg miljö. I den *riktade* tillsynen tittar Skolinspektionen på ett avgränsat område som undersöks i ett begränsat antal kommuner. Tillsynen fokuserar även i den riktade tillsynen på regelefterlevnad.

Sveriges nationella minoriteter är judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar. För tre av de nationella minoritetsspråken, finska, meänkieli och samiska, har språkbärarna mer långtgående rättigheter inom särskilda geografiska förvaltningsområden. Till dessa rättigheter hör att angivna kommuner inom förvaltningsområdena ska erbjuda vårdnadshavare som begär det plats i förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på minoritetsspråken. Skolinspektionen kommer under 2011 att utföra en riktad tillsyn gentemot kommuner på området särskild rätt till plats i förskoleverksamhet för vissa nationella minoriteter.

Göteborgs Stad ingår i Skolinspektionens riktade tillsyn inom det området. Den riktade tillsynen omfattar totalt 47 kommuner. Tillsynen kommer att resultera i dels en övergripande rapport, dels ett beslut med bedömningar för respektive huvudman där Skolinspektionen tar ställning till regelefterlevnad.

Syfte och genomförande

Syftet är att granska om de kommuner som ingår i de tre förvaltningsområdena informerar språkbärarna om rätten till plats i förskoleverksamhet där hela eller delar av den bedrivs på minoritetsspråken finska, meänkieli och samiska och om kommunerna erbjuder plats i förskoleverksamhet där hela eller delar av den bedrivs på minoritetsspråken.

Tillsynen genomförs under april–juni 2011 och grundar sig i huvudsak på dokumentstudier. Längst ner i detta informationsbrev finns en förteckning över de frågor som Skolinspektionen vill ha svar på. För ytterligare information: www.skolinspektionen.se.

Enkätfrågor:

1. Finns det någon anställd i kommunen i vars uppdrag det särskilt ingår att ansvara för/samordna frågor som handlar om nationella minoriteters rätt till plats i förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på finska?
2. Har kommunen inventerat vilket behov det finns av förskoleverksamhet bedrivna på finska?
Om ja, hur och när har denna inventering genomförts och vad kom man fram till? Om nej, varför har en sådan inventering inte genomförts?
3. Erbjuder kommunen förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på finska (ange sedan när åå mm dd)?
Om kommunen erbjuder förskoleverksamhet – i vilken omfattning erbjöds den och finns det någon typ av kö?
4. Har kommunen skaffat sig information om vårdnadshavare skulle vilja ha förskola bedrivna delvis/helt på finska om kommunen skulle tillhandahålla detta?
Om ja, ange på vilket sätt sådan information inhämtats (t.ex. enkäter, samverkan med intresseorganisationer).
5. Ger kommunen information om rätten till plats i förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på finska?
Om ja, hur ges denna information (t.ex. kommunens hemsida, utskick till föräldrar m.m.) och på vilket/vilka språk?
Om nej, varför ger inte kommunen denna information?
6. Har vårdnadshavare möjlighet, om de begär det, att i sina kontakter med kommunen kommunicera på finska?

Svaren sänds via e-post till ansvarig föredragande senast den **6 maj 2011**.

Mirzet Tursunovic
Projektledare

Skolinspektionen, avdelningen i Göteborg
08-5860 8474
mirzet.tursunovic@skolinspektionen.se

Bilaga 3: Bedömningsområden med författningshänvisning

1. Bedömningsområde:

Ges informationen om rätten till plats i förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på finska/meänkieli/samiska språket?

Författningshänvisning:

3 § lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk

2. Bedömningsområde:

Har kommunen inventerat vilket behov det finns av förskoleverksamhet bedriven på finska/meänkieli/samiska språket?

Författningshänvisning:

2a kap 7 § skollagen (1985:1100)¹⁶

3. Bedömningsområde:

Har vårdnadshavare möjlighet, om de begär det, att i sina kontakter med kommunen kommunicerar på finska/meänkieli/samiska språket?

Författningshänvisning:

8 § lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk

4. Bedömningsområde:

Erbjuder kommunen förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på finska/meänkieli/samiska språket?

Författningshänvisning:

17 § lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk

¹⁶ Bestämmelserna i 2a kap 7 § i 1985 års skollag (1985:1100) motsvaras numera av 8 kap 14-15 §§ samt 25 kap 2 § i 2010 års skollag (2010:800).