

Rätten till modersmålsunder- visning i nationella minoritets- språk i gymnasieskolan

Övergripande rapport efter riktad tillsyn

Innehåll

Förord.....	3
Sammanfattning.....	4
1 Inledning.....	5
2 Tillsynens resultat.....	7
2.1 Skolhuvudmännen har inte alltid säkerställda metoder för att skaffa sig kunskap om huruvida det finns elever som ska erbjudas undervisningen.....	7
2.2 Personalens kunskap om elevers rätt till undervisningen varierar.....	8
2.3 Skolhuvudmännen erbjuder inte alltid undervisningen.....	9
2.4 Skolhuvudmännen anordnar inte alltid undervisningen.....	10
3 Sammanfattande slutsatser.....	11
3.1 Vad skolhuvudmännen behöver göra.....	12
Skolhuvudmännen bör säkerställa metoderna för att skaffa sig kunskap om huruvida det finns elever som ska erbjudas undervisningen.....	12
Skolhuvudmännen bör förstärka personalens kunskap om elevers rätt till undervisningen.....	13
Skolhuvudmännen ska se till att eleverna nås av erbjudandet.....	13
Skolhuvudmännen ska se till att informationen som ges vid erbjudandet omfattar modersmålsundervisning i gymnasieskolan.....	13
Skolhuvudmännen ska se till att informationen som ges vid erbjudandet omfattar modersmålsundervisning i de nationella minoritetsspråken.....	14
Skolhuvudmännen bör öka ansträngningarna för att få tag i lämpliga lärare.....	15
Skolhuvudmännen bör förbättra arbetet med att informera eleverna om värdet av undervisningen.....	15
3.2 Avslutande diskussion.....	15
4 Bakgrund och syfte.....	16
5 Metod.....	18
5.1 Urval.....	18
5.2 Genomförande.....	19
6 Referenser.....	21
7 Bilagor.....	21

Förord

Skolinspektionen har i uppdrag att granska kvaliteten i sådan utbildning och pedagogisk verksamhet som står under myndighetens tillsyn. Granskningen innebär en detaljerad och systematisk undersökning av verksamheten inom ett avgränsat område, i förhållande till nationella mål och riktlinjer. Utgångspunkten är alla barns och elevers lika rätt till en god utbildning i en trygg miljö.

I 2013 års regleringsbrev har regeringen gett Skolinspektionen i uppdrag att genomföra en granskning i gymnasieskolan avseende "[...] hur huvudmännen informerar om rätten till modersmålsundervisning i minoritetsspråken och fullgör sina skyldigheter att erbjuda sådan undervisning".¹ Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 2 december 2013. Skolinspektionen har med anledning av detta beslutat att genomföra en riktad tillsyn med fokus på skolhuvudmännens regelefterlevnad inom området rätten till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i gymnasieskolan (dnr 401-2012:5910).

Syftet med tillsynen har varit att granska om och hur skolhuvudmän och rektorer informerar om rätten till modersmålsundervisning i de nationella minoritetsspråken samt fullgör sina skyldigheter att erbjuda och anordna denna undervisning. Vidare har syftet varit att undersöka varför undervisningen inte anordnas trots att det finns elever som har rätt till och som önskar undervisningen.

Skolinspektionens analyser och bedömningar redovisas dels i form av enskilda beslut till de granskade skolhuvudmännen, dels i denna övergripande och sammanfattande rapport. Slutsatserna i rapporten gäller de 28 skolhuvudmän som granskats och avser därmed inte att ge en generell bild även om slutsatserna kan bidra till att belysa eventuella mönster. En lista över de skolhuvudmän som har granskats finns som bilaga i slutet av rapporten.

Projektledare för den riktade tillsynen har varit utredare Johan Pellberg, Skolinspektionen i Stockholm.

Ann-Marie Begler
Generaldirektör

Tommy Lagergren
Avdelningschef

¹ Utbildningsdepartementet (2012) *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolinspektion*, s 4.

Sammanfattning

Skolinspektionen har genomfört en riktad tillsyn med fokus på regelefterlevnad inom området rätten till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i gymnasieskolan (de nationella minoritetsspråken är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska).² I urvalet för tillsynen har ingått 28 skolhuvudmän med ansvar för totalt 187 gymnasieskolor med ett elevantal på cirka 65 000 elever.

Syftet med tillsynen har varit att granska om och hur skolhuvudmän och rektorer informerar om rätten till modersmålsundervisningen i de nationella minoritetsspråken samt fullgör sina skyldigheter att erbjuda och anordna sådan undervisning. Vidare har syftet varit att undersöka varför undervisningen inte anordnas trots att det finns elever som har rätt till och som önskar undervisningen.

En utgångspunkt för tillsynen har varit att undervisning i modersmålet har stor betydelse för såväl elevens utveckling av modersmålet som för det språk som omger eleven i samhället. Det finns indikationer på att elever som deltar i modersmålsundervisningen behärskar svenska bättre än flerspråkiga elever som inte deltar i modersmålsundervisning. Ett starkt utvecklat modersmål är en viktig bakgrundsfaktor för skolframgång hos flerspråkiga elever.³ Vidare har kritik från Europarådet där Sverige framför allt kritiserats för bristen på lärare, läromedel och lärarutbildningar för de nationella minoritetsspråken varit en utgångspunkt för tillsynen.⁴ Sverige har, genom att ratificera Europarådets stadga om landsdels- och minoritetsspråk, förbundit sig att tillhandahålla undervisning på minoritetsspråk.⁵

Tillsynen visar att de flesta skolhuvudmän som ingår i granskningen inte erbjuder undervisning i nationella minoritetsspråk i enlighet med sina skyldigheter. I de fall undervisningen erbjuds är den information som ges i samband med detta ofta ofullständig eller felaktig. Skolhuvudmännen och rektorerna i gymnasieskolorna behöver därför se till att erbjudandet av modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk genomförs så att samtliga elever med rätt till denna undervisning verkligen nås av erbjudandet. Vidare behöver skol-

² 7 § språklag (2009:600).

³ Axelsson m.fl. 2002.

⁴ Europarådet (2011) *Application of the Charter in Sweden: Fourth Monitoring Cycle*, 12 October 2011, ECRML (2011) 4. De nationella minoriteterna är, enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar.

⁵ Sverige ratificerade år 2000 Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter. Se Europarådet (1995) *Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter*.

huvudmännen och rektorerna i gymnasieskolorna se till att den information som ges omfattar såväl gymnasieskolan som minoritetsspråken.

Drygt hälften av de skolhuvudmän som ingår i granskningen anordnar modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk till elever som har rätt till och som önskar denna. I de fall skolhuvudmän inte anordnar undervisningen till elever som har rätt till och som önskar undervisningen förklaras detta med att det inte finns lämplig lärare att tillgå. Skolhuvudmännen och rektorerna i gymnasieskolorna behöver därför öka ansträngningarna för att få tag i lämpliga lärare för modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk.

En grundläggande variabel för att främja de nationella minoritetsspråkens fortlevnad i Sverige är att skolhuvudmännen och rektorerna i gymnasieskolorna erbjuder och anordnar modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i gymnasieskolan i enlighet med sina skyldigheter.

1 Inledning

Undervisning i modersmålet har stor betydelse för såväl elevens utveckling av modersmålet som för det språk som omger eleven i samhället. Det finns indikationer på att elever som deltar i modersmålsundervisningen behärskar svenska bättre än flerspråkiga elever som inte deltar i modersmålsundervisning. Ett starkt utvecklat modersmål är en viktig bakgrundsfaktor för skolframgång hos flerspråkiga elever.⁶

I lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk framgår bland annat att det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken och i övrigt främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige. Barns utveckling av en kulturell identitet och användning av det egna minoritetsspråket ska särskilt främjas.⁷

Skolinspektionen genomförde år 2011 en kvalitetsgranskning av hur skolhuvudmän och rektor i grundskolan informerar om rätten till och fullgör sin skyldighet att erbjuda modersmålsundervisning i de nationella minoritetsspråken. Kvalitetsgranskningen visade bland annat att det i flera kommuner saknas information om de särskilda bestämmelser som gäller för modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk och att elever i majoriteten av de under-

⁶ Axelsson m.fl. 2002.

⁷ 4 § lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

sökta kommunerna inte ges undervisning med motiveringen att det inte finns någon lärare i det aktuella språket.⁸

Det som tillkommit efter kvalitetsgranskningen i grundskolan är kritik från Europarådet där Sverige framför allt kritiseras för bristen på lärare, läromedel och lärarutbildningar för de nationella minoritetsspråken. Många barn med nationell minoritetsbakgrund erbjuds inte modersmålsundervisning på grund av bristen på modersmålslärare.⁹

Skolinspektionen har nu genomfört en riktad tillsyn med fokus på regelefterlevnad inom området rätten till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i gymnasieskolan. Totalt 28 skolhuvudmän har ingått i underlaget för granskningen. Urvalet har varit slumpmässigt utifrån två urvalsgrupper. En grupp bestående av skolhuvudmän från kommuner som ingår i förvaltningsområden¹⁰ för finska, meänkieli och/eller samiska och en grupp bestående av skolhuvudmän från kommuner som inte ingår i dessa områden. Förutom de slumpmässigt framtagna skolhuvudmännen från dessa grupper har även Göteborgs kommun, Malmö kommun och Stockholms kommun ingått i granskningen.¹¹ De personer som intervjuats har i de flesta fall varit skolhuvudmannens gymnasiestyrman eller motsvarande.

Frågeställningar

- Ser skolhuvudmännen till att skaffa sig kunskap om huruvida det finns elever på skolan som ska erbjudas modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk?

I frågan har ingått att granska om skolhuvudmännen sammanställer information om huruvida det finns elever som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska och som också har goda kunskaper i språket. Vidare har ingått att granska om skolhuvudmännen ser till att rektor och lärare har kun-

⁸ Skolinspektionen (2012) *I marginalen – En granskning av modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning i de nationella minoritetsspråken*, Rapport 2012:2.

⁹ Europarådet (2011) *Application of the Charter in Sweden: Fourth Monitoring Cycle*, 12 October 2011, ECRML (2011) 4. De nationella minoriteterna är, enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar.

¹⁰ Förvaltningsområdena inrättades år 2000 i och med införandet av lagen om de nationella minoriteterna. I samband med att lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk trädde i kraft 2010 utökades antalet förvaltningsområden och flera kommuner valde att frivilligt ansluta sig. Från den 1 februari 2013 ingår sammanlagt 64 kommuner och 12 landsting/regioner i förvaltningsområdena för samiska, meänkieli och finska. Som exempel har enskilda inom ett förvaltningsområde rätt att använda sitt nationella minoritetsspråk i kontakt med myndigheter och myndigheter en skyldighet att kommunicera med enskilda på samma språk.

¹¹ Göteborgs kommun och Stockholms kommun ingår i det finska förvaltningsområdet.

skap om elevers rätt till modersmålsundervisning på nationellt minoritetsspråk.

- Säkerställer skolhuvudmännen att elever får information om rätten till modersmålsundervisning i de nationella minoritetsspråken?

I frågan har ingått att granska om skolhuvudmännen informerar eleverna på lämpligt sätt så att informationen når fram till dem och om informationen om elevernas rätt till modersmålsundervisning i de nationella modersmålspråken är korrekt.

- Erbjuder skolhuvudmännen modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i enlighet med sina skyldigheter?

I frågan har ingått att granska om modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk erbjuds de elever som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska och som också har goda kunskaper i språket.

- Anordnar skolhuvudmännen modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i enlighet med sina skyldigheter?

I frågan har ingått att undersöka skälen till varför sådan undervisning inte anordnas trots att önskemål om detta finns och om dessa skäl är giltiga enligt den rättsliga regleringen.

2 Tillsynens resultat

Av tillsynen framgår att:

- Skolhuvudmännen har inte alltid säkerställda metoder för att skaffa sig kunskap om huruvida det finns elever som ska erbjudas undervisningen.
- Personalens kunskap om elevers rätt till undervisningen varierar.
- Skolhuvudmännen erbjuder inte alltid undervisningen.
- Skolhuvudmännen anordnar inte alltid undervisningen.

2.1 Skolhuvudmännen har inte alltid säkerställda metoder för att skaffa sig kunskap om huruvida det finns elever som ska erbjudas undervisningen

Samtliga skolhuvudmän som ingår i granskningen redogör för att de på olika sätt skaffar sig kunskap om huruvida det finns elever som ska erbjudas

modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk. Ett exempel är att elever och vårdnadshavare uppmanas att via hemsida eller i samband med annat erbjudande om sådan undervisning anmäla om eleven har rätt till och önskar undervisningen.

Andra metoder som beskrivs är att överlämningen från grundskolan till gymnasieskolan ger kunskap om att det finns elever som har rätt till och som ska erbjudas modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk. För skolhuvudmän som endast förlitar sig på denna metod konstaterar Skolinspektionen att det förutsätter att grundskolan erbjuder och anordnar modersmålsundervisning i enlighet med sina skyldigheter. Den kvalitetsgranskning som Skolinspektionen 2011 genomförde i grundskolan visar dock att så inte alltid är fallet.¹²

Vidare redogörs i intervjuerna för så kallade överlämnandekonferenser, där exempelvis rektor och studie- och yrkesvägledare från såväl grund- som gymnasieskolan medverkar, som ett verktyg för att skaffa sig denna kunskap. I synnerhet i befolkningsmässigt mindre kommuner och kommuner som ingår i förvaltningsområden är detta mer vanligt förekommande.

Detta är alltså de metoder som skolhuvudmännen vanligen använder sig av. Samtidigt som skolan gör vissa insatser för att skaffa sig kunskap om vilka elever som har rätt till undervisningen beskriver vissa skolhuvudmän också att elever, av olika anledningar, prioriterar bort undervisningen. Andelen elever i gymnasieskolan som läser modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk är lägre än i grundskolan. Enligt skolhuvudmännen beror detta framför allt på att modersmålsstudier, till skillnad från studier i moderna språk, inte ger eleverna meritpoäng inför eventuell ansökan till högskoleutbildning. Vidare framhålls att elever i gymnasieskolan fokuserar på, som det uttrycks, "kärnan i utbildningen" och förklarar att det innebär de gymnasie- och programgemensamma ämnen som ingår i elevens gymnasieprogram.

2.2 Personalens kunskap om elevers rätt till undervisningen varierar

26 av de 28 granskade skolhuvudmännen redogör för att det bland studie- och yrkesvägledare, lärare och rektorer i gymnasieskolorna finns kunskap om elevers rätt till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk.

¹² Skolinspektionen (2012) *I marginalen – En granskning av modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning i de nationella minoritetsspråken*, Rapport 2012:2.

Vidare beskriver man att det finns personal med ett speciellt ansvar för modersmålsundervisning som har till uppgift att sprida kunskap om vilka rättigheter eleverna har i detta avseende. Ett flertal av skolhuvudmännen redogör även för att det inom kommunen finns ett så kallat språkcentrum som, för såväl grundskolan som gymnasieskolan, informerar om och bedriver verksamhet inom modersmålsundervisningen.

Två av de granskade skolhuvudmännen redogör för att kunskapen hos personalen i gymnasieskolorna om elevers rätt till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i vissa fall, som det uttrycks, "inte är jättebra". Vidare framgår av tillsynen att det inte alltid är tydligt vem inom skolhuvudmannens organisation som ansvarar för frågor avseende modersmålsundervisning i gymnasieskolan.

2.3 Skolhuvudmännen erbjuder inte alltid undervisningen

Tillsynen visar att de flesta av skolhuvudmännen som ingår i granskningen inte erbjuder undervisning i nationella minoritetsspråk i enlighet med sina skyldigheter. I de fall undervisningen erbjuds är den information som ges i samband med detta ofta ofullständig eller felaktig.

Enligt skollagen och gymnasieförordningen ska en elev i gymnasieskolan som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska¹³ erbjudas modersmålsundervisning i detta språk om språket är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet och om eleven har goda kunskaper i språket. Modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk ska erbjudas även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk.

Av de 28 granskade skolhuvudmännen är det sex skolhuvudmän som endast *muntligen* erbjuder modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk, vilket förutsätter att berörda elever och vårdnadshavare är närvarande när informationen ges. Exempel på detta är att erbjudandet ges inför eller i samband med att elever påbörjar sin utbildning i gymnasieskolan, vid föräldramöte och/eller vid information från studie- och yrkesvägledare. Elever och vårdnadshavare uppmanas vid erbjudandet att anmäla intresse för undervisningen.

¹³ I Utbildningsdepartementets promemoria *Vissa skollagsfrågor – Del 1* daterad 2013-10-23 föreslås dock att kravet på att en vårdnadshavare har det aktuella språket som modersmål inte längre ska gälla som förutsättning för rätt till modersmålsundervisning för elever som hör till någon av de nationella minoriteterna. Promemorian bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Några av representanterna för dessa skolhuvudmän redogör för att det, med anledning av en stark tradition av modersmålsundervisning i kommunen, inte funnits behov av att även skriftligen erbjuda elever sådan undervisning.

För de 22 skolhuvudmän som *skriftligen* erbjuder modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk (exempelvis via hemsida, informationsbroschyr och/eller anmälningssblankett) visar tillsynen att den information som ges i samband med erbjudandet är bristfällig hos 16 av dessa. Exempel på detta är att informationen inte omfattar gymnasieskolan utan endast grundskolan och/eller att de förutsättningar som enligt författningarna gäller för modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk inte framgår.¹⁴ Några skolhuvudmän redogör för att de inte sett över och aktualiserat den information som återfinns. Vidare redogörs för att det är svårt att bedöma huruvida eleverna, i enlighet med vad som krävs för att erbjudas denna undervisning i gymnasieskolan, har goda kunskaper i språket.

Goda exempel

Bland de skolhuvudmän som ingår i urvalet för granskningen finns goda exempel på hur skyldigheten att informera om och erbjuda modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i gymnasieskolan uppfylls. Dessa skolhuvudmän är Arvika kommun, Kalix kommun, Kunskapsförbundet Väst, Malmö kommun, Stockholms kommun och Övertorneå kommun. Som exempel erbjuder och informerar såväl Malmö kommun som Övertorneå kommun muntligen och skriftligen om undervisningen vid föräldramöte, vid terminsstart för elever samt fortlöpande under utbildningens gång vid information från studie- och yrkesvägledare. Vidare återfinns information om modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i gymnasieskolan på kommunens hemsida.

2.4 Skolhuvudmännen anordnar inte alltid undervisningen

Av de 28 skolhuvudmän som ingår i granskningen är det 15 som anordnar modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk till elever som har rätt till

¹⁴ Enligt 15 kap. 19 § skollagen ska modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk erbjudas även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet. I 4 kap. 19 § gymnasieförordningen anges att om modersmålsundervisningen avser ett nationellt minoritetsspråk är huvudmannen skyldig att anordna modersmålsundervisningen även om antalet elever är mindre än fem. Av 4 kap. 18 § gymnasieförordningen framgår att om modersmålsundervisning anordnas i ett nationellt minoritetsspråk gäller inte begränsningen om att huvudmannen är skyldig att anordna modersmålsundervisning för en elev sammanlagt högst sju läsår under elevens skoltid.

och som önskar denna.¹⁵ Undervisningen anordnas vanligen som individuellt val eller som utökat program och genomförs i elevens skola eller i en för eleven närliggande skola.

Sex av de skolhuvudmän som ingår i granskningen anordnar inte undervisningen för elever som har rätt till och som önskar denna. I dessa fall redogör representanter för skolhuvudmännen att lämpliga lärare inte finns att tillgå. Enligt gymnasieförordningen är en huvudman skyldig att anordna modersmålsundervisning endast om det finns lämpliga lärare att tillgå.

I intervjuerna beskrivs många gånger svårigheter att få tag i lämpliga lärare. Flera av de representanter för skolhuvudmän som Skolinspektionen har intervjuat efterlyser ett nationellt helhetsgrepp i frågan. Även representanter för de nationella minoriteterna som Skolinspektionen har varit i kontakt med inför granskningen uttrycker oro över bristen på lärare och några av dem undrar bland annat vilket ansvar staten tar för detta.

Vidare framgår av tillsynen att representanter för sju av skolhuvudmännen anger att det för närvarande inte finns elever som har rätt till och som önskar modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk i gymnasieskolan. För dessa skolhuvudmän har skyldigheten att anordna sådan undervisning därmed inte prövats. Noterbart är att för sex av dessa sju skolhuvudmän bedömer Skolinspektionen att informationen i samband med erbjudandet om modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk inte är fullständig eller korrekt.

3 Sammanfattande slutsatser

Tillsynen visar att de flesta skolhuvudmän som ingår i granskningen inte erbjuder modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i enlighet med sina skyldigheter. I de fall undervisningen erbjuds är den information som ges i samband med detta ofta ofullständig eller felaktig. Om informationen vid erbjudandet inte är fullständig eller korrekt är det enligt Skolinspektionens mening inte att betrakta som ett fullödigt erbjudande. Undervisningen anordnas inte heller alltid till elever som har rätt till och som önskar undervisningen. Den orsak som huvudmännen anger för att inte anordna undervisning är att det inte

¹⁵ Dessa skolhuvudmän är Bergs kommun, Borlänge kommun, Fria Läroverken i Sverige AB, Göteborgs kommun, Haninge kommun, Haparanda kommun, Kumla kommun, Kunskapsförbundet Väst, Lycksele kommun, Malmö kommun, Norrtälje kommun, Plusgymnasiet AB, Stockholms kommun, Åre kommun och Övertorneå kommun.

finns lämpliga lärare att tillgå. Detta är ett giltigt skäl enligt den rättsliga regleringen på området.

I detta avsnitt lyfter Skolinspektionen några centrala områden som kan påverka elevernas rätt till modersmålsundervisning i de nationella minoritetsspråken i gymnasieskolan. Nedanstående punktade områden kan tjäna som framgångsfaktorer i skolhuvudmännens och rektoreernas arbete med att fullgöra sina skyldigheter att erbjuda och anordna modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i främjandet av de nationella minoritetsspråkens fortlevnad i Sverige.

- Skolhuvudmännen bör säkerställa metoderna för att skaffa sig kunskap om huruvida det finns elever som ska erbjudas undervisningen.
- Skolhuvudmännen bör förstärka personalens kunskap om elevers rätt till undervisningen.
- Skolhuvudmännen ska se till att eleverna nås av erbjudandet.
- Skolhuvudmännen ska se till att informationen som ges vid erbjudandet omfattar modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i gymnasieskolan.
- Skolhuvudmännen bör öka ansträngningarna för att få tag i lämpliga lärare.

Med anledning av att elever i gymnasieskolan prioriterar bort modersmålsundervisning vill Skolinspektionen även betona att skolhuvudmännen och rektorerna i gymnasieskolan bör förbättra arbetet med att informera eleverna om värdet av undervisningen i det avseendet att det har stor betydelse för elevens utveckling av modersmålet och en kulturell identitet.

3.1 Vad skolhuvudmännen behöver göra

Skolhuvudmännen bör säkerställa metoderna för att skaffa sig kunskap om huruvida det finns elever som ska erbjudas undervisningen

Det finns risk för att skolhuvudmännen och gymnasieskolorna inte alltid skaffar sig kunskap om huruvida det finns elever i gymnasieskolan som ska erbjudas modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk om gymnasieskolan överlåter ansvaret till grundskolan att meddela om det finns elever med rätt till undervisningen.

Därför är det viktigt att skolhuvudmännen och rektorerna i gymnasieskolorna säkerställer de metoder som de använder sig av för att skaffa sig kunskap om huruvida det finns elever i skolorna som ska erbjudas modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk.

Skolhuvudmännen bör förstärka personalens kunskap om elevers rätt till undervisningen

Skolinspektionen bedömer att en förstärkning av hela personalens kunskap om elevers rätt till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk bidrar till att fler elever känner till sin rätt till och efterfrågar denna undervisning. Dessutom bidrar det sannolikt till att fler inom skolan, såväl elever som personal, ser värdet av modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk.

Skolhuvudmännen och rektorerna i gymnasieskolorna bör därför ta tillvara den kunskap som finns i skolorna för att ytterligare förstärka personalens kunskap om elevers rätt till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk. Vidare är det angeläget att skolhuvudmännen och rektorerna ser till att det inom organisationen är tydligt vem som ansvarar för frågor avseende modersmålsundervisning i gymnasieskolan.

Skolhuvudmännen ska se till att eleverna nås av erbjudandet

Det finns risk för att elever i gymnasieskolan med rätt till modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk inte erbjuds undervisningen om informationen om denna endast sker muntligen. Att endast ge informationen muntligen förutsätter att berörda elever och vårdnadshavare är närvarande när informationen ges.

Skolhuvudmännen och rektorerna i gymnasieskolorna ska därför se till att erbjudandet av modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk genomförs så att samtliga elever med rätt till denna undervisning verkligen nås av erbjudandet.

Skolhuvudmännen ska se till att informationen som ges vid erbjudandet omfattar modersmålsundervisning i gymnasieskolan

Det finns risk för att elever i gymnasieskolan med rätt till modersmålsundervisning i nationellt minoritetsspråk inte erbjuds undervisning som motsvarar

deras förkunskaper. Det innebär att en elev med endast grundläggande kunskaper i språket erbjuds undervisning som kräver goda kunskaper i språket (det vill säga de förkunskaper som krävs för att erbjudas denna undervisning i gymnasieskolan). Om eleven inte har de förkunskaper som krävs finns risk för att eleven inte kommer att kunna tillgodogöra sig undervisningen. Dessutom skulle det kunna finnas risk för att undervisningen, om eleverna har för låga förkunskaper, anpassas till en lägre kunskapsnivå än vad ämnes- och kursplanerna för modersmålsundervisning i gymnasieskolan anger. Även om skolhuvudmännen har ett gott syfte (exempelvis främja de nationella minoritetsspråkens fortlevnad) om/när de erbjuder elever utan tillräckliga förkunskaper undervisningen har de en skyldighet att se till att informationen i samband med erbjudandet är fullständig och korrekt. Om så inte är fallet är det enligt Skolinspektionens mening inte att betrakta som ett fullödigt erbjudande.

Skolhuvudmännen och rektorerna i gymnasieskolorna ska således se till att den information som ges vid erbjudandet av modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk omfattar gymnasieskolan.

Skolhuvudmännen ska se till att informationen som ges vid erbjudandet omfattar modersmålsundervisning i de nationella minoritetsspråken

Om informationen inte omfattar modersmålsundervisning i de nationella minoritetsspråken finns risk för att elever med rätt till denna undervisning inte anmäler intresse för undervisningen, därmed erbjuds de inte den undervisning som de har rätt till. Det innebär att en elev inte fått information om att modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk ska erbjudas även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet och att undervisningen ska anordnas även om antalet elever är färre än fem. Om informationen vid erbjudandet inte är fullständig eller korrekt är det enligt Skolinspektionens mening inte att betrakta som ett fullödigt erbjudande.

Skolhuvudmännen och rektorerna i gymnasieskolorna ska därför se till att den information som ges vid erbjudandet av modersmålsundervisning även omfattar de förutsättningar som enligt författningarna gäller för modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk.

Skolhuvudmännen bör öka ansträngningarna för att få tag i lämpliga lärare

Skolinspektionen konstaterar att det av olika anledningar inte alltid finns tillgång till lämpliga lärare i modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i gymnasieskolan. Bristen på lärare, vilket Europarådet kritiserat Sverige för¹⁶, innebär att modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk inte anordnas för alla elever i gymnasieskolan med rätt till och som önskar undervisningen.

Skolhuvudmännen och rektorerna i gymnasieskolorna bör därför öka ansträngningarna för att få tag i lämpliga lärare för modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk.

Skolhuvudmännen bör förbättra arbetet med att informera eleverna om värdet av undervisningen

Det finns en uppenbar risk för de nationella minoritetsspråkens fortlevnad i Sverige om elever prioriterar bort modersmålsundervisning i gymnasieskolan. Det handlar dock inte bara om språket utan också om att den kulturella identiteten försvagas. Vidare skulle det kunna innebära minskad skolframgång för elever med tvåspråkig bakgrund.

Skolhuvudmännen och rektorerna i gymnasieskolorna bör därför förbättra arbetet med att informera eleverna om möjligheten till och värdet av modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk.

Det faktum att modersmålsstudier, till skillnad från studier i moderna språk, inte ger elever meritpoäng inför eventuell ansökan till högskoleutbildning kan ha betydelse i sammanhanget eftersom det kan medföra att elever prioriterar bort denna undervisning. Om det är angeläget att öka deltagandet, kan även en anpassning av berörda författningar övervägas.

3.2 Avslutande diskussion

En viktig slutsats från granskningen är att det i alltför stor utsträckning inte anordnas undervisning till de elever som har rätt till och som önskar modersmålsundervisning i minoritetsspråk. Skolhuvudmännen uppger att skälet till detta är att det råder brist på lärare i nationella minoritetsspråk i

¹⁶ Europarådet (2011) *Application of the Charter in Sweden: Fourth Monitoring Cycle*, 12 October 2011, ECRML (2011) 4. De nationella minoriteterna är, enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar.

gymnasieskolan. Bristen på lärare i nationella minoritetsspråk är ingen ny problematik utan framkom bland annat även i den kvalitetsgranskning som Skolinspektionen genomförde i grundskolan 2011.¹⁷ För att kunna ge elever denna rätt är det enligt Skolinspektionens bedömning helt centralt att komma till rätta med bristen på lämpliga lärare. Eller som en av de intervjuade i tillsynen uttryckte det: att det tas "ett helhetsgrepp i frågan".

Om undervisningen inte kommer till stånd, finns det enligt Skolinspektionens bedömning, även mer långtgående problem. Utebliven undervisning i nationella minoritetsspråk skulle i sin förlängning kunna innebära en risk för de nationella minoritetsspråkens fortlevnad i Sverige.

Det finns naturligtvis flera sätt att hantera den beskrivna lärarbristen och se till att eleverna får den undervisning de har rätt till. Dels måste skolhuvudmännen ytterligare öka sina egna ansträngningar att hitta personer som har kompetens att undervisa i minoritetsspråken. Men det finns även behov av ytterligare insatser från statens sida. Det kan handla om lärarutbildning för lärare i nationella minoritetsspråk, fortbildningsinsatser för befintliga lärare och i övrigt faktorer som påverkar möjligheten att rekrytera lämpliga lärare.

4 Bakgrund och syfte

Sverige ratificerade år 2000 Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter.¹⁸ I samband med detta angavs att de nationella minoriteterna i Sverige är judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar. Samma år ratificerade Sverige Europarådets stadga om landsdels- eller minoritetsspråk. Det innebär bland annat att Sverige har förbundit sig att tillhandahålla undervisning på minoritetsspråk.

I språklagen anges att de nationella minoritetsspråken i Sverige är finska, jiddisch, meänkieli, romani, chib och samiska.¹⁹ I lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk framgår att det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken och i övrigt främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige. Barns utveckling av en kulturell identitet och användning av det egna mi-

¹⁷ Skolinspektionen (2012) *I marginalen – En granskning av modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning i de nationella minoritetsspråken*, Rapport 2012:2.

¹⁸ Sverige ratificerade år 2000 Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter. Se Europarådet (1995) *Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter*.

¹⁹ 7 § språklag (2009:600).

minoritetsspråket ska särskilt främjas.²⁰ Rätten till undervisning i de nationella minoritetsspråken är reglerat i skollagen, skolförordningen och gymnasieförordningen.²¹

Skolinspektionen genomförde år 2011 en kvalitetsgranskning av hur skolhuvudmän och rektorer informerar om rätten till och fullgör sin skyldighet att erbjuda modersmålsundervisning i de nationella minoritetsspråken. Granskningen omfattade även tvåspråkig undervisning som bedrivs på nationella minoritetsspråk. Kvalitetsgranskningen avsåg grundskolan men inte gymnasieskolan.

I 2013 års regleringsbrev har Skolinspektionen fått i uppdrag att genomföra en granskning i gymnasieskolan avseende "[...] hur huvudmännen informerar om rätten till modersmålsundervisning i minoritetsspråken och fullgör sina skyldigheter att erbjuda sådan undervisning".²²

Skolinspektionen har därför genomfört en riktad tillsyn avseende rätten till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i gymnasieskolan. Syftet med tillsynen har varit att granska om och hur skolhuvudmän och rektorer informerar om rätten till modersmålsundervisning i de nationella minoritetsspråken samt fullgör sina skyldigheter att erbjuda och anordna denna undervisning. Vidare har syftet varit att undersöka skälen till varför sådan undervisning inte anordnas trots att önskemål om detta finns. Tillsynen har omfattat 28 skolhuvudmän (såväl enskilda som kommunala).

Inom ramen för den riktade tillsynen har Skolinspektionen även undersökt huruvida personalen i skolorna har kännedom om elevers rätt till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk samt om skolhuvudmännen skaffar sig kunskap om huruvida det finns elever i skolorna som ska erbjudas denna undervisning.

Följande frågeställningar har ingått i tillsynen:

- Ser skolhuvudmännen till att skaffa sig kunskap om huruvida det finns elever på skolan som ska erbjudas modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk?

I frågan har ingått att granska om skolhuvudmännen sammanställer information om huruvida det finns elever som har en vårdnadshavare med ett annat

²⁰ 4 § lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

²¹ 10 kap. 7 § och 15 kap. 19 § skollagen (2010:800), 5 kap. 9 – 13 §§ skolförordningen. (2011:185) och 4 kap. 15–20 §§ gymnasieförordningen (2010:2039).

²² Utbildningsdepartementet (2012) *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolinspektion*, s 4.

modersmål än svenska och som också har goda kunskaper i språket. Vidare har ingått att granska om skolhuvudmännen ser till att rektor och lärare har kunskap om elevers rätt till modersmålsundervisning på nationellt minoritetsspråk.

- Säkerställer skolhuvudmännen att elever får information om rätten till modersmålsundervisning i de nationella minoritetsspråken?

I frågan har ingått att granska om skolhuvudmännen informerar eleverna på lämpligt sätt så att informationen når fram till dem och om informationen om elevernas rätt till modersmålsundervisning i de nationella modersmålspråken är korrekt.

- Erbjuder skolhuvudmännen modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i enlighet med sina skyldigheter?

I frågan har ingått att granska om modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk erbjuds de elever som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska och som också har goda kunskaper i språket.

- Anordnar skolhuvudmännen modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i enlighet med sina skyldigheter?

I frågan har ingått att undersöka skälen till varför sådan undervisning inte anordnas trots att önskemål om detta finns och om dessa skäl är giltiga enligt den rättsliga regleringen.

5 Metod

5.1 Urval

Totalt 28 skolhuvudmän har ingått i underlaget för granskningen. En lista över dessa finns som bilaga i slutet av rapporten. Urvalet har varit slumpmässigt utifrån två urvalsgrupper. En grupp bestående av skolhuvudmän (såväl enskilda²³ som kommunala) från kommuner som ingår i förvaltningsområden²⁴ för finska, meänkieli och/eller samiska och en grupp bestående av enskilda och

²³Enskilda skolhuvudmän i de fall elevantalet är tillräckligt stort för att det ska vara sannolikt att elever i skolorna har rätt till modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk.

²⁴Förvaltningsområdena inrättades år 2000 i och med införandet av lagen om de nationella minoriteterna. I samband med att lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk trädde i kraft 2010 utökades antalet förvaltningsområden och flera kommuner valde att frivilligt ansluta sig. Från den 1 februari 2013 ingår sammanlagt 64 kommuner och 12 landsting/regioner i förvaltningsområdena för samiska, meänkieli och finska. Som exempel har enskilda inom ett förvaltningsområde rätt att använda sitt nationella minoritetsspråk i kontakt med myndigheter och myndigheter en skyldighet att kommunicera med enskilda på samma språk.

kommunala skolhuvudmän från kommuner som inte ingår i dessa områden. Eftersom andelen elever med rätt till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk sannolikt är högre i förvaltningsområdena än i övriga Sverige har urvalet från förvaltningsområdena utgjort två tredjedelar av alla skolhuvudmän som granskats. Detta för att säkerställa att granskningsobjekten har relevans för att besvara granskningens frågeställningar.

Förutom de slumpmässigt framtagna skolhuvudmännen från dessa grupper har även Göteborgs kommun, Malmö kommun och Stockholms kommun ingått i granskningen.²⁵ Detta med anledning av deras befolkningmässiga storlek och att det inom dessa kommuner med all sannolikhet finns elever med rätt till modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk.

De skolhuvudmän som ingår urvalet ansvarar för totalt 187 gymnasieskolor med ett elevantal på cirka 65 000 elever.

5.2 Genomförande

Inledningsvis har Skolinspektionen haft kontakt med representanter för de nationella minoriteterna som redogjort för eventuella erfarenheter inom granskningsområdet. De har besvarat frågor avseende hur de upplever att skolhuvudmännen fullgör sina skyldigheter att erbjuda och anordna modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i gymnasieskolan.

Därefter har representanter för de skolhuvudmän som ingår i granskningen, såväl skriftligen via en enkät som muntligen via en uppföljande telefonintervju, besvarat frågor inom granskningsområdet.

Tillsammans med ett informationsbrev till skolhuvudmannen om den riktade tillsynen ställdes enkäten av Skolinspektionen till "*ansvarig representant för huvudmannen*". Detta eftersom det är skolhuvudmannen som har mandat att avgöra vem i deras organisation som detta är. När Skolinspektionen kontaktat de respektive skolhuvudmännen har det inte alltid varit tydligt vem hos skolhuvudmannen som ansvarar för frågor inom granskningsområdet. Med anledning av detta har det i vissa fall inledningsvis varit problematiskt för Skolinspektionen att få kontakt med "*ansvarig representant för huvudmannen*". Eftersom Skolinspektionen för samtliga skolhuvudmän slutligen, efter ett flertal telefonsamtal, varit i kontakt med den person inom skolhuvudmannens organisation

²⁵ Göteborgs kommun och Stockholms kommun ingår i det finska förvaltningsområdet.

som är ansvarig för frågor inom granskningsområdet har detta inte påverkat resultatet av tillsynen.

Inför de uppföljande telefonintervjuerna har Skolinspektionen granskat dokument som skolhuvudmännen redovisat i anslutning till att de besvarat enkäten. Efter genomförd telefonintervju har Skolinspektionen kommunicerat dokumentation från denna till respektive skolhuvudman för sakgranskning.

En försvårande omständighet har varit att bedöma skolhuvudmännens hänvisning till det undantag som anges i författningarna avseende skyldigheten att anordna undervisningen. I författningarna anges att *"En huvudman är skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett språk endast om det finns en lämplig lärare att tillgå"*.²⁶ Huruvida det finns en lämplig lärare att tillgå påverkas av ett flertal faktorer, bland annat arbetsmarknadsmässiga sådana, vilket inte ligger inom ramen för Skolinspektionens tillsyn. Resultatet av tillsynen har dock inte påverkats av detta. Berörda skolhuvudmän har uppmanats att utveckla vad det innebär att det inte finns en lämplig lärare att tillgå. Genom detta har den riktade tillsynen besvarat frågan om varför undervisningen inte anordnas trots att önskemål om detta finns och om dessa skäl är giltiga enligt den rättsliga regleringen.

Fortlöpande har de respektive skolhuvudmännens hemsidor granskats, detta för att undersöka om där återfinns fullständig och korrekt information om modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i gymnasieskolan. Vidare har eventuella anmälningar till Skolinspektionen gentemot de granskade skolhuvudmännen avseende modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i gymnasieskolan granskats.

Ovanstående har sammanställts och bedömts och för respektive skolhuvudman har skrivits ett huvudmannabeslut där eventuella brister avseende skyldigheten att erbjuda respektive anordna modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk framgår. Skolhuvudmännen har vid eventuella brister förelagts att inom tre månader inkomma med en redovisning av åtgärder.

I helhetsbedömningen i huvudmannabesluten redovisas även huruvida skolhuvudmännen skaffar sig kunskap om det finns elever på skolorna som ska erbjudas denna undervisning samt om personalen i skolorna har kunskap om elevers rätt till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk.

²⁶ 4 kap. 19 § gymnasieförordningen

6 Referenser

Axelsson, M., Lennartsson-Hokkanen, I. och Sellgren, M. (2002) Den röda tråden. Utvärdering av Stockholms storstadssatsning – målområde språkutveckling Europarådet (1995) Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter.

Europarådet (2011) Application of the Charter in Sweden: Fourth Monitoring Cycle, 12 October 2011, ECRML (2011) 4. De nationella minoriteterna är, enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar.

SGS (2009:724) Lag om nationella minoriteter.

SFS (2009:600) Språklag.

SFS (2010:800) Skollag.

SFS (2010:2039) Gymnasieförordning.

SFS (2011:185) Skolförordning.

Skolinspektionen (2012) I marginalen – En granskning av modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning i de nationella minoritetsspråken, Rapport 2012:2.

Skolinspektionen (2011) Litteraturoversikt för modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning i de nationella minoritetsspråken.

Utbildningsdepartementet (2012) Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolinspektion.

7 Bilagor

Bilaga 1: Skolhuvudmän som ingått i urvalet för den riktade tillsynen

Skolhuvudmän som ingått i den riktade tillsynen

Arvika kommun
Bergs kommun
Bollebygds kommun
Borlänge kommun
Fria Läroverken i Sverige AB
Göteborgs kommun
Haninge kommun
Haparanda kommun
Kalix kommun
Karlskrona kommun
Kumla kommun
Kunskapsförbundet Väst
Köpings kommun
Lapplands Kommunalförbund
Luleå kommun
Lycksele kommun
Malmö kommun
Norrtälje kommun
Orust kommun
Plusgymnasiet AB
Stockholms kommun
Storumans kommun
Strömstads kommun
Södertälje kommun
Sölvesborg-Bromölla Kommunalförbund
ThorenGruppen AB
Åre kommun
Övertorneå kommun