Kvalitetsgranskning
Rapport 2012:2

I marginalen

-En granskning av modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning i de nationella minoritetsspråken

Skolinspektionen

Skolinspektionens rapport 2012:2
Diarienummer 40-2011:2523
Stockholm 2012
Foto: Ryno Quantz

Innehåll

1. Sammanfattning 6

2. Inledning 10

3. Granskningens resultat 12

3.1 Många kommuner saknar kunskap 12
3.2 Information om undervisningen i nationella minoritetsspråken 16
3.3 Undervisning i nationella minoritetsspråk 18
3.4 En lågt prioriterad fråga 19
3.5 Modersmålsundervisningen ofta centralt organiserad 21
3.6 Stor brist på lärare i nationella minoritetsspråk 22
3.7 Studiehandledning på nationella minoritetsspråk 24
3.8 Tvåspråkig undervisning 26

4. Avslutande diskussion 32

4.1 Kunskap och attityder 32
4.2 Modersmålsundervisning som möjlighet och begränsning 34
4.3 Kreativa insatser behövs för att lösa lärarbristen 37
4.4 Kravet på grundläggande kunskaper 38
4.5 Behov av åtgärder för alla nationella minoriteter 39

5. Bakgrund och syfte 41

5.1 Bakgrund 41
5.2 syfte 44

6. Metod och genomförande 45

6.1 Urval 46
6.2 Genomförande 46
6.3 Bearbetning och analys 48

7. Referenser 49

8. Bilagor 51

Förord

Skolinspektionen har i uppdrag av regeringen att utföra kvalitetsgranskningar av skolväsendet, förskoleverksamheten och fritidshemmen. Kvalitetsgranskning innebär en detaljerad och systematisk undersökning av en verksamhets kvalitet inom ett avgränsat område där utgångspunkten är alla barns och elevers lika rätt till en god utbildning i en trygg miljö. De iakttagelser, analyser och bedömningar som görs inom ramen för granskningarna redovisas dels i form av enskilda beslut till de granskade skolhuvudmännen, dels i en övergripande och sammanfattande rapport. Genom beskrivningar av viktiga kvalitetsaspekter inom granskningsområdet avser den övergripande och sammanfattande rapporten att ge ett utvecklingsstöd även för huvudmän och skolor som inte har granskats.

Denna slutrapport redovisar resultatet av Skolinspektionens kvalitetsgranskning med inriktning mot skolhuvudmäns och skolors insatser för modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning i de nationella minoritetsspråken. Iakttagelserna och slutsatserna gäller de 34 skolhuvudmän och 73 skolor, varav fem tvåspråkiga, som har granskats och avser därmed inte att ge en nationell bild av förhållandena. Vilka huvudmän och skolor som granskats framgår av bilaga 1.

Resultaten visar framför allt att det i de granskade kommunerna saknas tillräcklig kunskap om och intresse för de nationella minoriteterna och deras språkutveckling, vilket leder till bristande möjligheter för många elever att få undervisning i de nationella minoritetsspråken. Svårigheten att få tag på lärare i nationella minoritetsspråk är också ett stort problem i många kommuner.

Projektledare för kvalitetsgranskningen har varit utredare Eva Lantéli, Skolinspektionen i Stockholm.

Stockholm 2012

Marie-Hélène Ahnborg
Inspektionsdirektör

Kjell Hedwall
Avdelningschef

1 | Sammanfattning

Många kommuner och skolor brister i att tillgodose de nationella minoriteternas möjligheter att utveckla sitt språk och sin kultur.

Frågan är ofta lågt prioriterad och ansvarsfördelningen oklar, även om det också finns goda exempel. Lärarbrist är ett stort problem, visar Skolinspektionens kvalitetsgranskning av undervisningen i de nationella minoritetsspråken.

I Sverige finns fem officiella nationella minoritetsspråk: finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska.

Skolinspektionen har granskat hur kommuner och skolor fullgör sin skyldighet att informera om och erbjuda undervisning i de nationella minoritetsspråken. Granskningen omfattar 34 kommuner och fem tvåspråkiga verksamheter i hela landet. Rapporten avser inte att ge en generell bild av förutsättningarna för de nationella minoriteternas möjligheter till utveckling av sitt språk och sin kultur. Men resultaten är i linje med flera tidigare utredningar. För en beskrivning av hur granskningen gick till se avsnitt Metod och genomförande.

”Många kommuner har en positiv inställning.”

Eleverna ges inte den möjlighet som det är tänkt att få lära och utveckla sitt nationella minoritetsspråk, visar granskningen. Förklaringen ligger i en komplex bild av samverkande faktorer på flera olika nivåer.

Många kommuner saknar kunskap om de nationella minoriteterna

De flesta kommuner (19 av 34) har dålig kunskap om vad som gäller för de nationella minoriteterna och deras språkutveckling. Den kunskap som finns får sällan några praktiska konsekvenser för elevernas möjligheter att lära sig sitt nationella minoritetsspråk. Modersmålsämnets marginalisering och negativa attityder till mångkultur kan antas ha betydelse för hur kommuner

agerar när det gäller elevers möjlighet att få undervisning. Det kan också spela roll att känslor av skam och skuld historiskt är förknippade med att tala de nationella minoritetsspråken.

Samtidigt visar granskningen att många kommuner har en positiv inställning till att elever ur de nationella minoriteterna får undervisning i sitt språk. Detta tar sig framför allt uttryck i en generös inställning till kravet på grundläggande kunskaper i språket.[1] Oftast anses alla elever som önskar modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk ha rätt till det, oavsett kunskapsnivå i språket.

Informationen om undervisning i nationella minoritetsspråk brister

Granskningen bekräftar den bild av bristande och svårtillgänglig information som kom fram i Skolverkets granskning 2005 år sedan.[2] I många kommuner saknas information om de särskilda bestämmelser som gäller för undervisning i nationella minoritetsspråk. När information finns, exempelvis på kommunens hemsida, är den sällan korrekt.

”Om information finns är den sällan korrekt.”

Bristande kartläggning av elevers språkbakgrund innebär att kommunerna ofta inte känner till vilka elever som har rätt till undervisning i ett nationellt minoritetsspråk, vilket flera gånger kritiserats av Europarådet.[3]

Modersmålsundervisning räcker inte

I princip all undervisning i nationella minoritetsspråk sker inom ramen för modersmålsundervisning, vilket oftast innebär 40 till 60 minuters undervisning per vecka. Tvåspråkig undervisning, som Europarådet förespråkar, förekommer knappt. Som förklaring anges oftast att elevunderlaget är för litet. Endast tre av de granskade 34 kommunerna erbjuder tvåspråkig undervisning, varav bara en i ett nationellt minoritetsspråk. Ytterligare någon kommun har en fristående skola som erbjuder tvåspråkig undervisning i svenska och finska.

Enligt författningarna kan modersmålsundervisning även anordnas som språkval eller elevens val, men det sker nästan aldrig.

En lågt prioriterad fråga i många kommuner

Modersmålsundervisning i allmänhet, och undervisning i nationella minoritetsspråk i synnerhet, är inte någon prioriterad fråga i kommunerna, visar granskningen tydligt. Bristande intresse men också svårigheter att få tag på lärare är möjliga orsaker. Endast i sex av 34 kommuner följs modersmålsundervisningen upp inom det systematiska kvalitetsarbetet, dock utan att de nationella minoritetsspråken redovisas särskilt. Enligt rektorerna efterfrågar förvaltningen oftast ingen uppföljning. Därmed saknas kunskap om hur undervisningen i nationella minoritetsspråk behöver utvecklas.

Otydlig ansvarsfördelning

Modersmålsundervisningen är ofta centralt organiserad i syfte att tillhandahålla god service till rektorer, lärare, elever och föräldrar. Många rektorer

---

1 10 kap. 7 § skollagen.
2. Skolverket 2005
3 Europarådet 2009, 2011

säger att de känner stort stöd från den centrala modersmålsenheten. Men detta sätt att organisera modersmålsundervisningen bidrar också till en otydlig ansvarsfördelning och bristande kommunikation mellan den centrala enheten och skolorna, visar granskningen. Skolinspektionen påpekar att ansvarsfördelningen mellan kommun- och skolnivå när det gäller modersmålsundervisning behöver förtydligas i 16 kommuner.

Goda exempel finns

Flera kommuner arbetar aktivt för att tillhandahålla modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk, till exempel Nässjö och Vänersborg. Samverkan med grannkommuner, kontakt med högskolor liksom särskilda satsningar för den romska minoriteten är exempel på framgångsrika åtgärder. Andra kommuner som på olika sätt arbetar aktivt med att erbjuda undervisning i nationella minoritetsspråk är Arvidsjaur, Eskilstuna, Landskrona, Lund, Munkedal, Staffanstorp och Tranemo.

Stor brist på lärare

Många kommuner har, trots stora ansträngningar, svårt att rekrytera lärare som kan undervisa i nationella minoritetsspråk. I 23 av 34 kommuner nekas elever undervisning med motiveringen att det inte finns någon lärare i det aktuella språket. Värst är situationen när det gäller romani chib. Endast fem av 22 kommuner där det finns romska elever kan erbjuda undervisning i romani chib. Kraftfulla åtgärder behövs på både kort och lång sikt för att komma till rätta med problemet. Högskoleverket (2011) har i en rapport till regeringen gett sådana förslag.[4]

Tvåspråkig undervisning positiv för elevernas språk- och identitetsutveckling

Den tvåspråkiga undervisningen i de granskade verksamheterna erbjuder en positiv och gynnsam lärmiljö för elevernas språk- och identitetsutveckling. En av anledningarna är att undervisningen sker **på** språket istället för **i**, en annan att eleverna har tvåspråkiga förebilder i sina lärare.

Samtidigt visar granskningen att tvåspråkig undervisning i sig inte är någon framgångsfaktor, vilket även bekräftas av forskningen.[5] Faktorer som ledarskap, tillgång till kompetenta lärare och hur undervisningen genomförs har betydelse för kunskapsresultat och skolframgång.[6] Granskningen visar att de fristående sverigefinska skolorna i högre grad tillgodoser lärarnas behov av ledningsstöd och kompetensutveckling än tvåspråkiga verksamheter som bedrivs inom ramen för kommunala skolor.

”Modersmålsundervisningen följs inte upp.”

De flesta lärare i de tvåspråkiga verksamheterna har lärarutbildning och lång erfarenhet, men få har utbildning i tvåspråkighet vilket enligt forskningen har stor betydelse för de didaktiska val som görs i klassrummet.[7] En stor del av den tvåspråkiga undervisningen präglas av en medveten språkanvändning och ett språkutvecklande arbetssätt. Många elever har svaga kunskaper i minst ett av språken, vilket ställer krav på anpassning och stöd i undervisningen. Det varierar i vilken mån elever ges det särskilda stöd som de enligt författningarna har rätt till.

---

4 Högskoleverket 2011
5. O´Riagán & Lüdi 2003; Lindberg 2002; Thomas och Collier i Axelsson m. fl. 2002
6 Skolinspektionen 2010 d och O´Riagán & Lüdi 2003
7 Se Skolverket 2011

Vad krävs för att det ska bli bättre?

På nationell nivå behövs till exempel:

- Åtgärder för att tillgodose behovet av lärare i nationella minoritetsspråk
- Åtgärder för att komma tillrätta med modersmålets marginalisering och göra modersmål till ett likvärdigt ämne vid sidan av övriga skolämnen
- Åtgärder för att höja statusen för nationella minoritetsspråk
- Incitament för kommuner att starta tvåspråkig verksamhet i nationella minoritetsspråk, exempelvis i form av öronmärkta resurser för kompetensutveckling och utveckling av tvåspråkiga verksamheter
- En omvärdering av kravet på grundläggande kunskaper i nationella minoritetsspråk

Samtidigt kan kommuner och skolor redan i dag göra mycket för att på ett bättre sätt tillgodose behovet av undervisning i nationella minoritetsspråk. Exempelvis:

- Förbättra informationen till elever och föräldrar om de nationella minoriteterna och deras rätt till utveckling av sitt språk och sin kultur
- Förbättra kunskapen inom skola och förvaltning om de nationella minoriteterna och deras rätt till utveckling av sitt språk och sin kultur
- Tydliggöra ansvarsfördelning och kommunikation mellan rektorer, centralt ansvariga modersmålsenheter och förvaltning
- Förbättra rutinerna för att ta reda på vilka elever som har rätt till och önskar modersmålsundervisning
- Finna kreativa vägar att tillgodose behovet av undervisning i nationella minoritetsspråk, i fråga om både undervisningsformer och lärartillgång
- Göra undervisning i nationella minoritetsspråk till en tydlig del av det systematiska kvalitetsarbetet

Väsentligt är att arbetet tar sin utgångspunkt i identifierade behov och förutsättningar på både grupp- och individnivå i de enskilda kommunerna. Arbetet behöver också ske i samråd med representanter för de nationella minoriteterna.

2 | Inledning

De fem nationella minoriteterna i Sverige är judar, romer, samer (även urfolk) sverigefinnar och tornedalingar. Dessa minoritetsgrupper har funnits i landet i flera hundra år och utgör en del av det svenska samhället och vårt gemensamma kulturarv.

Under hela 1900-talet fanns en ambition att assimilera minoritetsgrupperna och göra dem till en del av majoritetssamhället. Det tog sig exempelvis uttryck i förbud mot att tala minoritetsspråk. Långt in på 1950-talet bestraffades barn som talade sitt minoritetsspråk i skolan.[8]

Sedan 1960-talet har den ideologiska vinden vänt och i dag ses mångkultur och flerspråkighet i stället som möjligheter. Det har bland annat inneburit att Sverige skrivit under Europarådets minoritetsspråkskonvention, som ger nationella minoriteter och deras språk en särställning när det gäller elevers rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.[9] De fem nationella minoritetsspråk som Sverige har erkänt är: finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska. Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk och språklagen (hädanefter benämnda minoritetsspråkslagarna) stadgar att det allmänna[10] har en särskilt skyldighet att främja barns utveckling av sitt språk och sin kultur, vilket i praktiken innebär en förstärkning av skollagen. Skolförfattningarna ger elever ur de nationella minoriteterna rätt till undervisning i de nationella minoritetsspråken i skolan om de har grundläggande kunskaper och det finns en lämplig lärare att tillgå. Barns utveckling

8 Wande 1996
9. Europarådet 1995
10 Med det allmänna avses exempelvis myndigheter, förvaltning och skolväsende

av en kulturell identitet och användning av det egna minoritetsspråket ska främjas särskilt.[11]

Under de dryga tio år som gått sedan Sverige åtog sig att bland annat skydda och bevara de nationella minoriteternas språk och kultur har inte mycket hänt i praktiken, vilket flera gånger kritiserats av Europarådet. Kritiken rör bland annat bristen på samråd med de nationella minoriteterna, att det saknas lärare som kan undervisa i språken och bristen på långsiktig strukturerad planering av modersmålsundervisningen.[12] Flera statliga utredningar har dessutom visat på bristande kunskap om de nationella minoriteterna.[13] Enligt Länsstyrelsen i Stockholm är en vanlig missuppfattning att de nationella minoriteterna jämställs med invandrare och att deras språkutveckling därför antas handla om möjligheterna att integreras i samhället. Men egentligen är det tvärtom. De nationella minoriteternas språkutveckling handlar i stället om möjligheten att bevara och utveckla sitt minoritetsspråk och sin kultur.[14]

”... det saknas lärare som kan undervisa i språken ...”

Skolinspektionens uppdrag är att verka för alla barns rätt till en god utbildning i en trygg miljö. Denna kvalitetsgranskning uppmärksammar därför särskilt hur kommuner och rektorer arbetar för att fullgöra sina skyldigheter för att elever ur de nationella minoriteterna ska få utveckla sitt språk, sin kultur och sin identitet. I granskningen ställs bland annat frågor om hur kommuner och skolor informerar om möjligheten till modersmålsundervisning, studiehandledning på modersmål och tvåspråkig undervisning. Hur de fullgör sin skyldighet att genomföra sådan undervisning undersöks också.

Sammanlagt 34 kommuner har granskats med hjälp av bland annat dokumentanalyser och intervjuer med företrädare på både kommun- och skolnivå. I de skolor som ingår i kommungranskningen har också 1 300 lärare besvarat en webbenkät. Svarsfrekvensen var 61 procent. Därutöver har fem tvåspråkiga verksamheter granskats där rektor, lärare och elever intervjuats. I granskningen finns alla de nationella minoritetsspråken representerade.[15]

---

11 Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, språklagen (2009:600); skollagen 10 kap. 7 §, skolförordningen (2011:185) 5 kap. 10 §.

12. Se Europarådets rapporter 2009 och 2011 om vilka åtgärder Sverige vidtagit för att uppfylla stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk

13 Länsstyrelsen och Sametinget 2011; Skolverket 2005; Skolverket 2001

14 Länsstyrelsen och Sametinget 2010

15 De flesta samiska elever går i sameskola. Denna skolform ingår inte i föreliggande granskning på grund av att Skolinspektionen gör en särskild tillsyn av sameskolan under 2012. Den bild som rapporten ger av undervisning i samiska grundar sig med andra ord enbart på de förutsättningar till undervisning i samiska som ges i de kommunala skolor som granskats.

3 | Granskningens resultat

De flesta granskade kommuner (19 av 34) har ganska dålig kunskap om vad som gäller för de nationella minoriteternas språkutveckling.

3.1 | Många kommuner saknar kunskap

Flera kommunföreträdare och rektorer säger att de inte kände till de nationella minoriteterna och deras särskilda rättigheter till språkutveckling, men att de i samband med Skolinspektionens granskning fick anledning att sätta sig in i det. Många kommunföreträdare och rektorer uppger att kunskapen om de nationella minoriteternas rättigheter varierar, framför allt ute på skolorna. Det beror på i vilken mån rektorer och lärare har kommit i kontakt med elever ur de nationella minoriteterna.

Av dem som svarat på lärarenkäten saknar 63 procent kunskap om minoritetspolitikens betydelse för skolans verksamhet. Endast 8 procent uppger att de känner sig väl förtrogna med skolans ansvar när det gäller att uppfylla minoritetspolitiken. Alla 34 kommuner i granskningen uppger att de har elever med nationell minoritetsbakgrund. Endast två kommuner har fem eller färre elever med denna bakgrund. Samtidigt måste dessa siffror betecknas som osäkra då kvalitetsgranskningen visar att kartläggningen av elevers språkbakgrund oftast är ofullständig och uppvisar stora brister.[16]

Det finns också kommuner med stora brister när det gäller både modersmålsundervisning i allmänhet och de nationella minoriteternas språkutveck-

16 Se också Europarådet 2011 och Skolverket 2005.

ling i synnerhet. I lärarenkäten svarar cirka en tredjedel ”vet ej” på frågor om exempelvis strategier för kartläggning av elevers språkbakgrund, huruvida elever motiveras att delta i modersmålsundervisning eller om skolan följer upp elever som har rätt till modersmålsundervisning men inte deltar.

I en av de granskade kommunerna förekommer över huvud taget ingen modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet, trots att kommunen tar emot flyktingar. Det faktum att kommunen tar emot asylsökande barn, däribland romer, har inte föranlett några åtgärder annat än att kommunen har sökt efter lärare i romani chib, men utan att få några sökande. Det förekommer också missuppfattningar i vissa kommuner som visar sig i uttalanden av typen ”vi tar hand om våra invandrare” eller att man talar i termer av hemspråk, vilket är ett begrepp som ersattes av modersmål för mer än 15 år sedan.[17]

3.1.1 | Kunskap om de nationella minoriteternas rätt till språkutveckling får sällan några praktiska konsekvenser

I 18 kommuner uppger kommunföreträdare att de känner till de nationella minoriteterna och deras rättigheter. Men granskningen visar att detta sällan får några praktiska konsekvenser för elevernas möjligheter att lära sig sitt nationella minoritetsspråk. Vissa kommuner som uppger sig ha kunskap om de nationella minoriteterna uppvisar stora brister när det gäller att främja deras språkutveckling. Vanligt är till exempel att det saknas information om de särbestämmelser som gäller undervisning i nationella minoritetsspråk eller att informationen är felaktig eller ofullständig. Endast åtta kommuner uppger att det både på kommun- och skolnivå finns kunskap om de nationella minoriteterna och deras rättighet att utveckla sitt språk. Skolinspektionen bedömer att fem av dem verkar särskilt för att elever ur de nationella minoriteterna ska få utbildning i sitt språk.

3.1.2 | Förvaltningskommuner[18]

Det faktum att en kommun ingår i ett förvaltningsområde för något språk (finska, meänkieli eller samiska) har inte alltid någon betydelse för elevernas möjligheter att få undervisning i sitt minoritetsspråk. Det finns förvaltningskommuner som är tämligen oengagerade i frågan, liksom det finns kommuner utanför förvaltningsområdena som uppvisar ett stort intresse av att tillgodose elevers och föräldrars önskemål om undervisning i de nationella minoritetsspråken. Landskrona, Lund, Munkedal, Staffanstorp och Tranemo är exempel på sådana kommuner.

---

17 Begreppet hemspråk i förordningarna byttes till modersmål i juli 1997. Se Skolverket 2002.

18 Förvaltningsområdena inrättades år 2000 i och med införandet av lagen om de nationella minoriteterna. Från början var det sju kommuner i Norrbotten som ingick i förvaltningsområdet: fem för finska, fyra för samiska och fem för meänkieli. 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. Idag, 2012, finns 32 förvaltningskommuner för finska, 18 för samiska och 6 för meänkieli. Av de förvaltningskommuner som ingår i granskningen har Kiruna och Gällivare varit förvaltningskommuner sedan år 2000. Arvidsjaur, Stockholm och Eskilstuna har varit förvaltningskommuner sedan den 1 januari 2010..

Sedan januari 2010 har Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget i uppdrag att informera om och följa upp det minoritetspolitiska arbetet. Som en del i detta har man tagit fram informationsmaterial och genomfört utbildningsdagar och temakonferenser bland annat för samordnare, informatörer och företrädare för förskola och äldreomsorg. I en del fall har även politiker deltagit.

De flesta förvaltningskommuner har utsett samordnare med ansvar för arbetet med de nationella minoriteterna. De har dock sällan i uppdrag att verka inom utbildningsområdet, vilket kan vara en förklaring till att så lite hänt när det gäller att främja utvecklingen av nationella minoritetsspråk.[19] Men framför allt framstår bristen på intresse från de styrande i kommunen som en huvudanledning till att skollagens och minoritetspolitikens intentioner sätts på undantag.

Bristen på kunskap om de nationella minoriteterna och deras rätt till språkutveckling, men också hur modersmålsundervisning generellt behandlas i kommunen, får sannolikt betydelse för hur kommuner och skolor arbetar med frågan att särskilt främja undervisning i nationella minoritetsspråk.

3.1.3 | Kunskap och attityd hänger ihop och påverkar varandra

Inger Lindberg (2009) skriver i sin artikel "I det mångspråkiga Sverige" att både svensk och internationell forskning visar att referensramar, attityder och värderingar, vilka ofta är outtalade, ligger till grund för skolans förhållningssätt gentemot flerspråkighet och kulturell mångfald. Hon menar att attityder som utgår från enspråkighet och en homogen majoritetskultur som mål får konsekvenser för olika utbildningsinsatser.[20] Kvalitetsgranskningen visar att de nationella minoriteterna många gånger felaktigt tolkas som invandrare och att deras språkutveckling uppfattas ha att göra med möjligheten att integreras i det svenska samhället. Denna typ av missuppfattningar påverkar antagligen de nationella minoriteternas möjligheter att utveckla sina språk.

Vid flera tillfällen kommer det i kvalitetsgranskningen fram direkt negativa attityder. Kommunföreträdare ifrågasätter granskningen som sådan och visar stor irritation över att behöva delta. Några gånger dyker kommunföreträdarna inte alls upp till intervjun som överenskommet. Detta kan givetvis ha flera orsaker. En kan vara att relativt få elever berörs i kommunen. Men ett intryck är också att frågan om de nationella minoriteternas språkutveckling har låg prioritet i många kommuner. Likaså att det har att göra med en dold diskriminering, där negativa uppfattningar om mångkultur och i synnerhet romer fortfarande lever kvar i samhället. I ett par kommuner kommer det exempelvis fram att föräldrar har valt bort skolor på grund av att det finns romska elever där.

Kommunföreträdare och rektorer berättar att elever ur de nationella minoriteterna inte utsätts för diskriminering eller trakasserier i skolan. Detta framgår också av lärarenkäten, där nästan alla (91 procent) svarar att skolan bedriver ett målinriktat arbete mot diskriminering och trakasserier. Nästan lika många (84 procent) svarar att det inte förekommer diskriminering eller

[19] Muntlig information från företrädare för Länsstyrelsen i Stockholm och Sametinget 2012-01-13
[20] Lindberg (2009)

trakasserier av elever ur de nationella minoriteterna. Detta resultat får också stöd av utredningar som Skolverket (2005) och Diskrimineringsombudsmannen (2011) har gjort. Men samtidigt framkommer i flera av Diskrimineringsombudsmannens utredningar att det finns en utbredd strukturell diskriminering av exempelvis romer. Ombudsmannen konstaterar bland annat att diskriminering mot romer i andra delar av samhället, exempelvis på bostadsmarknaden, påverkar romska barns möjlighet till skolgång och därmed deras utbildning och framtidsutsikter. Romers låga benägenhet att anmäla trakasserier och diskriminering gör också att mörkertalet kan antas vara ganska stort.[21]

I Skolinspektionens kvalitetsgranskning kommer också fram att det finns dolda eller outtalade uppfattningar om att tala finska, meänkieli och romani chib hos en föräldrageneration som nekades att tala sitt språk och för vilken språket är behäftat med känslor av skuld, skam och utanförskap. I kommuner där även kommunföreträdarna har erfarenheter av att växa upp med två språk skulle dessa erfarenheter och attityder till minoritetsspråken kunna påverka hur minoritetsspråksfrågan hanteras.[22]

”... de nationella minoriteterna tolkas felaktigt som invandrare ...”

Samtidigt är det viktigt att påpeka att många kommuner har en positiv inställning till att elever ur de nationella minoriteterna får utbildning i sitt minoritetsspråk. Inte minst visar det sig i tolkningen av ”grundläggande kunskaper”, vilket enligt skollagen är ett krav för att få modersmålsundervisning.[23] I många kommuner finns en mycket generös inställning till kravet på grundläggande kunskaper, något som också framkom i Skolverkets granskning 2005. Oftast ses alla elever som önskar modersmålsundervisning i minoritetsspråk som berättigade till undervisning, oavsett kunskapsnivå i språket. Många rektorer och kommunföreträdare säger även att de anser att minoritetslagstiftningen har påverkat attityderna till exempelvis samer positivt och att många elever i dag känner stolthet över att tillhöra en nationell minoritet. Detta kan också antas ha fått allt fler elever att söka sig till undervisning i sitt minoritetsspråk.

3.1.4 | Utveckling kräver kunskap

För att motivera elever att delta i modersmålsundervisningen och för att undervisningen ska kunna utformas så att den känns motiverande och meningsfull behöver kommuner och skolor kunskap både om de nationella minoriteterna och om olika minoritetsgruppers särskilda villkor. Viktigt är att komma ihåg att de nationella minoriteterna utgörs av fem sinsemellan mycket olika grupper, med skilda förutsättningar när det gäller språkutveckling. Romska företrädare talar till exempel om vikten av att eleverna känner sig trygga och att det finns en god kontakt mellan skola och föräldrar. Den sverigefinska gruppen för ofta fram bristen på information som ett problem. Generellt för alla grupper gäller att undervisning i nationella minoritetsspråk behöver bli synliggjord och få en högre status i skolan.

Skolverket har under 2000-talet arbetat för att sprida kunskap om värdet av modersmålet[24]. Många rektorer och kommunföreträdare säger att de

21 Diskrimineringsombudsmannen 2011; Ombudsmannen mot etnisk diskriminering 2006
22 Se Lindberg 2009
23 10 kap. 7 § skollagen
24 Skolverket 2005

känner till modersmålets betydelse för tvåspråkiga elevers skolframgång. Däremot handlar de inte utifrån denna kunskap, visar kvalitetsgranskningen. Kunskapen om modersmålets betydelse behöver också spridas till elever och föräldrar. Alla känner, av olika skäl, inte till hur viktigt det är att utveckla sitt modersmål och vilken betydelse det har för såväl identitetsutveckling som skolframgång. Kunskap om de nationella minoriteterna måste också ses som en av flera samverkande faktorer för att kommuner ska engagera sig och verka för att elever ur de nationella minoriteterna får undervisning i sitt minoritetsspråk. Andra faktorer, såsom tillgång till modersmålslärare, föräldraengagemang och tillgången till information, påverkar också elevernas möjligheter till utveckling av sitt minoritetsspråk, visar granskningen.

3.2 | Information om undervisning i nationella minoritetsspråk

Alla granskade kommuner uppger att elever och föräldrar får information om möjligheten till modersmålsundervisning i samband med skolstarten. I många fall upprepas förfrågan inför årskurs 6 och när nya elever flyttar in till kommunen. Drygt 80 procent av lärarna svarar i enkäten att de informerar sina elever om möjligheten till modersmålsundervisning. Oftast delas en blankett ut till alla elever och de som önskar undervisning i sitt modersmål uppmanas att anmäla detta. I 12 kommuner förekommer även föräldramöten där elever och föräldrar får information om modersmålsundervisningen.

De elever som önskar och har rätt till modersmålsundervisning registreras per språk och en sammanställning bildar underlag vid schemaläggning och resursfördelning. I flera kommuner presenteras sådana sammanställningar, men intervjuer med kommunföreträdare och rektorer visar att de sällan stämmer överens med verkligheten. Denna brist på ordentlig kartläggning har också såväl Skolverket som Europarådet påtalat. De är kritiska till att det saknas en korrekt bild av situationen för de olika nationella minoritetsspråken, vilket innebär ett bristande underlag för bedömningar.[25] Många rektorer och kommunföreträdare värjer sig mot intervjufrågan om kartläggning av elevernas språkbakgrund. De menar att det kan missuppfattas som en kartläggning av etnicitet.[26] De flesta lärare uppger sig känna till sina elevers språkbakgrund (88 procent), men få skolor har en gemensam strategi för att registrera detta, visar lärarenkäten. Om det finns en sådan strategi så känner inte lärarna till den.

I samtal med företrädare för de nationella minoriteterna kommer olika åsikter fram i synen på kartläggning av språkbakgrund. Sveriges Jiddischförbund är av historiska skäl tveksamt till kartläggning av språkbakgrund, då sådant tidigare vänts mot gruppen. Representanterna för övriga nationella minoritetsgrupper har inga sådana betänkligheter. Men de romska företrädarna betonar att en kartläggning av romani chib behöver ske i samråd med romska intresseorganisationer.

En reflektion är att det kan vara begreppet kartläggning som ställer till problem. Redan i dag görs sammanställningar av elever som önskar modersmålsundervisning, utan att det jämställs med registrering av etnicitet. Egentligen handlar det om att utveckla dessa redan existerande rutiner. Den

25 Europarådet 2011; Skolverket 2005

26 Enligt 13 § personuppgiftslagen (PuL) är det förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar bl.a. ras eller etniskt ursprung.

information som går ut till elever och föräldrar måste i första hand ta upp de särbestämmelser som gäller för de nationella minoritetsspråken. Att utveckla rutinerna så att de omfattar alla elever borde vara tämligen enkelt, liksom att aktivt följa upp deras önskemål om undervisning. Därigenom skulle sammanställningarna bli mer korrekta och också erbjuda en bättre bild än i dag av situationen för de nationella minoritetsspråken.

Dagens bristande kartläggning av språkbakgrund innebär att kommunerna sällan känner till vilka elever som har rätt till undervisning i ett nationellt minoritetsspråk. I några kommuner går erbjudande om modersmålsundervisning endast ut till de elever som rektor och lärare tror sig veta har en annan etnisk bakgrund. Tydligt är att det finns ett etablerat sätt att informera om modersmålsundervisning som gäller oavsett språkgrupp och som kommunföreträdare och rektorer anser fungerar väl. Kvalitetsgranskningen visar dock att flera kommuner har missat elever ur de nationella minoriteterna som har rätt till modersmålsundervisning. I en kommun fanns till exempel 18 romska elever som inte stod med på de listorna över elever som var berättigade till modersmålsundervisning. Även sverigefinska elever har missats i ett par kommuner.

Skolinspektionen kan också konstatera att det i många kommuner saknas information om de särskilda bestämmelser som gäller för undervisning i nationella minoritetsspråk. Samtidigt uppger drygt hälften av lärarna (52 procent) att de informerar elever ur de nationella minoriteterna om deras särskilda rättigheter att få undervisning i sitt minoritetsspråk. Tydligt är dock att det sällan påverkar elevernas möjlighet att få tillgång till sådan undervisning.

”... det saknas en korrekt bild av situationen för de olika nationella minoritetsspråken ...”

Information om de nationella minoriteterna finns på kommunens hemsida i 15 av 34 granskade kommuner. Av dessa utgör Kiruna ett positivt exempel. På hemsidan för Kiruna kommun finns information om de nationella minoriteterna och deras rättigheter förutom på svenska även på nordsamiska, finska och meänkieli.

I endast nio kommuner är informationen om de nationella minoriteterna på hemsidan också korrekt. Ett vanligt misstag är att man felaktigt uppger att ett krav för att få läsa ett nationellt minoritetsspråk är att språket är ett levande språk i hemmet.[27] Det framgår heller inte alltid att det räcker med att en elev önskar ett nationellt minoritetsspråk för att kommunen ska vara skyldig att erbjuda det. Dessa felaktigheter återfinns på flera anmälningsblanketter till modersmålsundervisning som Skolinspektionen tagit del av. Endast ett fåtal av de granskade kommunerna ger information om att modersmålsundervisning också kan erbjudas som språkval, eller inom ramen för elevens eller skolans val.

Vår kvalitetsgranskning bekräftar tyvärr den bild av bristande och svårtillgänglig information om undervisning i nationella minoritetsspråk som kom fram i Skolverkets granskning redan för sex år sedan.[28] Det är ett faktum som också lyfts fram av företrädare för samtliga nationella minoriteter i anslutning till denna kvalitetsgranskning.[29]

---

27 10 kap. 7 § skollagen
28 Skolverket 2005
29 Samråd 2011-06-11

3.3 | Undervisning i nationella minoritetsspråk

Enligt författningarna kan skolor anordna undervisning i modersmål som språkval, inom ramen för elevens eller skolans val eller utanför den garanterade undervisningstiden.[30] Om modersmålet erbjuds exempelvis som elevens val ger det möjlighet till fördjupning i ämnet, medan valet att erbjuda modersmålet som språkval skulle innebära att undervisningstiden kan utökas betydligt.

I princip all undervisning i nationella minoritetsspråk sker inom ramen för modersmålsundervisning, visar granskningen. Endast fyra kommuner erbjuder undervisning i nationella minoritetsspråk inom ramen för elevens val. Modersmålsundervisningen omfattar oftast 40 till 60 minuter per vecka och ligger företrädesvis utanför den garanterade undervisningstiden. I vissa kommuner erbjuds undervisning både inom schemalagd tid och utanför, vilket åtminstone för de yngre barnen uppges fungera väl. I intervjuerna finns dock exempel på att både elever och föräldrar har haft synpunkter då modersmålsundervisningen bedrivits på skoltid. De har varit oroliga att eleverna ska missa andra ämnen och inte ges sin garanterade undervisningstid. Det framkommer också att elever har tackat nej till modersmålsundervisning i exempelvis finska av denna anledning.

Endast i två kommuner erbjuds ett nationellt minoritetsspråk som språkval. I Eskilstuna kommun erbjuds finska som språkval i en skola. I Stockholms kommun kan elever välja jiddisch och/eller hebreiska som språkval inom ramen för ämnet judiska studier. Enligt uppgift är det dock i dag ingen som läser jiddisch som språkval. Företrädare för Sveriges Jiddischförbund menar att detta är ganska naturligt. Elever och föräldrar väljer de ämnen som de har mest nytta av, och i dagsläget är det hebreiska. Jiddisch ses mer som ett kulturarvsspråk som används vid särskilda tillfällen och som därför inte kan konkurrera med hebreiska.[31]

I övriga granskade kommuner erbjuds i dagsläget inte något nationellt minoritetsspråk som språkval. Det har enligt de flesta intervjuade rektorer aldrig varit något man ens funderat på. På grund av den bristande informationen om undervisningen i nationella minoritetsspråk kan man anta att inte heller föräldrar och elever känner till denna möjlighet. Enligt rektorer som Skolinspektionen talat med skulle det kosta för mycket att erbjuda minoritetsspråken som språkval. Praktiska hinder, såsom svårigheter att få tag på lärare, gör också att man inte gärna vill informera om möjligheten. ”Man vill ju inte skapa förväntningar som man sedan inte kan leva upp till”, som en rektor uttryckte det.

Syftet med minoritetsspråkslagarna är inte bara att upprätthålla kunskapen i de nationella minoritetsspråken utan också att skydda och bevara språken genom att utöka antalet talare. Med den begränsade tid som erbjuds inom ramen för modersmålsundervisningen är det svårt att uppfylla detta.[32]

---

30 5 kap. 8 § skolförordningen

31 Hebreiskan är ett semitiskt språk som talas av många judar och är huvudspråk i Israel. Jiddisch är ett germanskt språk med ursprung i Rhendalen i Tyskland. Före andra världskriget talades jiddisch av 12 miljoner judar, men till följd av förintelsen är antalet talare idag mycket begränsat. Idag används jiddisch i Sverige inom familjen eller vid speciella kulturella och religiösa tillfällen, medan hebreiska är det religiösa språket för alla judar, både i och utanför Israel. Hebreiska och jiddisch har gemensamma uttryck och samma skriftspråk och är på det sättet förenade.

32 Ett annat problem är kravet på grundläggande färdigheter i språket, vilket i vissa fall är en omöjlighet då språkbytesprocessen gått långt och många elever talar svenska hemma. Detta har påtalats av Skolverket i en rapport till regeringen 2005. Dock framgår av föreliggande granskning att många kommuner har en mycket generös inställning till kravet på grundläggande kunskaper i språket när det gäller bedömning av vilka som är berättigade till undervisning i nationella minoritetsspråk·

Europarådet beskriver i sin rapport till Sverige hösten 2011 modersmålsundervisningen som ”a mere token”, mer symbolisk, och ställer sig starkt kritisk till denna undervisningsform när det gäller att skydda och bevara de nationella minoritetsspråken. I stället förordar Europarådet framför allt tvåspråkig undervisning i nationella minoritetsspråk.[33]

Men av kvalitetsgranskningen framgår att tvåspråkig undervisning knappast diskuteras i kommunerna, än mindre erbjuds. Tre av de granskade 34 kommunerna erbjuder tvåspråkig undervisning, varav endast en kommun, Stockholm, erbjuder det i nationella minoritetsspråk.[34] Två kommuner, Karlskrona och Ystad, erbjuder tvåspråkig undervisning i engelska. I Eskilstuna finns en fristående sverigefinsk skola, vilket kommunrepresentanterna menar täcker behovet. Sex kommuner uppger att de har diskuterat möjligheten till tvåspråkig undervisning, varav det i tre kommuner gällt tvåspråkig undervisning i finska respektive romani chib. Men med hänvisning till att elevunderlaget är för litet har någon sådan verksamhet inte startat. Två kommuner uppger att de tidigare har haft tvåspråkig undervisning i svenska och finska, men lagt ner verksamheten på grund av bristande efterfrågan.

3.4 | En lågt prioriterad fråga

Kvalitetsgranskningen visar tydligt att modersmålsundervisning i allmänhet, och undervisning i nationella minoritetsspråk i synnerhet, inte är någon prioriterad fråga i kommunerna. Många kommunföreträdare uppger att de utgår från att modersmålsundervisningen fungerar så länge de inte hör något annat. Andra menar att de har viktigare saker att hantera, som framför allt berör fler elever. Intervjuerna visar också att rektorerna tvekar att informera om möjligheten till undervisning i nationella minoritetsspråk. De vet av erfarenhet att det är mycket svårt, om inte omöjligt, att få tag på lärare som kan undervisa. Detta visar att kunskapen om de nationella minoriteternas specifika rättigheter till språkutveckling brister. Dessvärre visar det också på en attityd till de nationella minoriteterna och deras språkutveckling som direkt motverkar de ansträngningar som Sverige föresatt sig att göra genom att underteckna minoritetsspråkskonventionen. De nationella intentionerna att skydda och bevara de nationella minoritetsspråken kan därmed sägas ha bristande stöd på kommunal nivå.

Enligt minoritetsspråkslagarna har det allmänna ett särskilt ansvar för att elever ur de nationella minoriteterna ska få möjlighet att utveckla sitt språk och sin kultur, vilket är en förstärkning av skollagens bestämmelser om de nationella minoriteternas särskilda rättigheter.[35] Det gäller alla kommuner, oavsett om de är förvaltningskommuner eller inte. Det torde innebära att kommunerna borde ha beredskap, i form av kunskap och rutiner, för att kunna informera om och erbjuda undervisning i nationella minoritetsspråk, oavsett om de i dagsläget har elever ur denna grupp eller inte. Men oftast saknas intresse för dessa frågor från dem som är styrande i kommunerna och ansvariga för verksamheten.

Det finns dock exempel på kommuner som arbetar aktivt för att tillhandahålla modersmålsundervisning till sina elever och där modersmålsunder-

33 Europarådet 2011

34 I granskningen av den tvåspråkiga undervisningen ingår en tvåspråkig svensk-finsk klass i Västerås kommun. Västerås kommun har dock inte varit en del av kommungranskningen.

35 4 § lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk; 8 § språklagen; skollagen 10 kap 7 §, skolförordningen 5 kap. 7-11 §

visningen har varit föremål för ett politiskt intresse. I Nässjö kommun har diskussionerna bland annat berört rekryteringen av modersmålslärare och användningen av tolk i kontakter med föräldrar och elever. Man har också påbörjat ett samarbete med grannkommunerna för att bland annat försöka rekrytera modersmålslärare i romani chib. I dagsläget finns fem romska elever som inte kan erbjudas undervisning i romani chib då lärare saknas. Dock får de undervisning i sitt andra språk, vilket de enligt författningarna har rätt till.[36]

Vänersborgs kommun har gjort ett antal särskilda satsningar för att främja utvecklingen av språk och kultur framför allt för den romska minoriteten. I samverkan med högskolan Väst i Trollhättan och flera andra kommuner drivs ett projekt för att informera den romska minoriteten om det svenska samhället och för att öka kunskapen i kommunorganisationen om den romska kulturen. Kommunen har också deltagit i arbetet med en europeisk kursplan för romani chib. I dagsläget uppges cirka 90 elever ha rätt till undervisning i romani chib. Endast ett fåtal av dem deltar inte i modersmålsundervisning.

Andra kommuner som på olika sätt arbetar aktivt med att tillgodose behovet av undervisning i nationella minoritetsspråk är Arvidsjaur, Eskilstuna, Landskrona, Lund, Munkedal, Staffanstorp och Tranemo.

Skolinspektionen kan konstatera att det är viktigt att kunskapen om de nationella minoriteternas rättigheter till språkutveckling förbättras liksom att frågan ägnas större politisk uppmärksamhet i kommunerna. Lika viktigt är att det finns personer på både kommun- och skolnivå som förmår driva frågan om elevernas möjligheter till språkutveckling.

3.4.1 | De nationella minoriteternas språkutveckling är inte en del i kvalitetsarbetet

Ytterligare ett tecken på låg prioritet är att undervisningen i de nationella minoritetsspråken sällan följs upp på förvaltnings- och skolnivå. De nationella minoriteternas språkutveckling är i princip osynlig i kommunernas och skolornas dokumentation. Den nämns inte alls i exempelvis skolplaner, lokala arbetsplaner och kvalitetsredovisningar. Endast i sex granskade kommuner ingår modersmålsundervisningen i kommunernas kvalitetsarbete, men utan att de nationella minoritetsspråken särskilt redovisas. Att modersmålsundervisningen inte är en del av skolans systematiska kvalitetsarbete förklarar rektorerna oftast med att det inte efterfrågas av förvaltningen. Rektorerna följer på förhand uppgjorda mallar från förvaltningen, där modersmålsundervisning oftast inte tas upp. Modersmålsverksamheten analyseras i princip inte. I den mån det finns en redovisning består den av en beskrivning av verksamheten.

Inte heller på individnivå är det vanligt att skolorna följer upp modersmålsundervisning. Bara ett fåtal gör det, visar kvalitetsgranskningen. Ofta uppger rektorerna att modersmålslärarna ger skriftliga omdömen, men inte alltid. Endast drygt var tredje lärare säger att modersmålsundervisningen följs upp i utvecklingssamtal och ingår i elevernas individuella utvecklingsplaner. Drygt hälften uppger att det inte är så, eller att de inte känner till om detta görs. Ett fåtal kommuner, bland annat Ystad och Markaryd, uppger att de aktivt följer upp elever som tackar nej till modersmålsundervisning eller som väljer att avsluta sitt deltagande. Var tredje lärare svarar i enkäten att de följer upp elever som har rätt till modersmålsundervisning men som inte deltar. Men

[36] 5 kap 9 § skolförordningen

kvalitetsgranskningen visar att det saknas generella rutiner för systematisk uppföljning och analys av modersmålsundervisning och därmed undervisning i nationella minoritetsspråk. Varken kommunerna eller de enskilda skolorna kan därför värdera resultatet av modersmålsundervisningen eller utforma mål för förbättringar.

Av samtliga 34 kommuner får 33 påpekande om att modersmålsundervisningen i allmänhet, och undervisning i de nationella minoritetsspråken i synnerhet, behöver ingå i det systematiska kvalitetsarbetet på såväl förvaltnings- som skolnivå. Åtgärderna ska redovisas till Skolinspektionen inom sex månader från beslutsdatum.

3.5 | Modersmålsundervisningen ofta centralt organiserad

Majoriteten av kommunerna (31 av 34) har en central organisation som ansvarar för modersmålsundervisningen. Ibland finns en särskild modersmålsenhet där modersmålslärarna är anställda och från vilken rektorerna köper resurser utifrån de behov som finns på respektive skola. Lika ofta finns en rektor eller biträdande rektor i kommunen med ett särskilt samordningsansvar för modersmålsundervisningen. Ambitionen med denna organisering är framför allt att ge bättre överblick över vilket behov av modersmålsundervisning som finns och att samla kompetensen på en plats för att därigenom kunna erbjuda rektorer, lärare, elever och föräldrar en bättre service. Många rektorer tycker denna organisationsform är positiv och säger att de känner ett stort stöd från den centrala enheten eller samordningsrektorn. Hälften av kommunerna i granskningen tycker att ansvarsfördelningen fungerar bra.

Tidigare utredningar har dock visat att det finns en risk att ansvarsfördelningen blir otydlig mellan kommun- och skolnivå när modersmålsundervisningen organiseras på detta sätt. I 16 kommuner påpekar Skolinspektionen att ansvarsfördelningen behöver förtydligas mellan kommun- och skolnivå.

På sina håll finns det brister i kommunikationen mellan den centrala modersmålsenheten och rektorerna. Det förekommer att modersmålsenheten följer upp undervisningen, men denna information är oftast enbart beskrivande och saknar analys av verksamheten, visar Skolinspektionens kvalitetsgranskning. Sällan vidarebefordras informationen till rektorerna och modersmålsundervisningen följs inte alltid upp på skolnivå. Rektorerna saknar därmed kunskap om hur verksamheten behöver utvecklas.

”Mycket av arbetet ... faller mellan stolarna.”

Ofta saknas skriftliga rutiner för vem som ska göra vad. Mycket av arbetet med såväl kartläggning som uppföljning av modersmålsverksamheten faller därmed mellan stolarna. I princip alla granskade kommuner uppvisar detta mönster, även om enstaka undantag finns. Vänersborgs kommun utgör ett sådant. Enligt rektorer och kommunföreträdare finns väl fungerande informations- och beslutsvägar. Kommunen upprättar också en särskild kvalitetsredovisning för modersmål och studiehandledning på modersmålet. Denna visar på fakta och förutsättningar för verksamheten liksom på de resultat som uppnås inom bland annat områdena normer och värden, kunskaper, ansvar och inflytande samt samverkan. Kvalitetsredovisningen för modersmål ingår på samma sätt som skolornas kvalitetsredovisningar i underlaget för det kommunala kvalitetsarbetet. Granskningen visar också att Vänersborgs kom-

mun har en etablerad och välutvecklad modersmålsverksamhet där framför allt undervisningen i romani chib uppmärksammas.

Undervisning i nationella minoritetsspråk sker, precis som i andra minoritetsspråk, tämligen oreflekterat inom ramen för ämnet modersmål. Enligt författningarna finns dock möjlighet att läsa modersmål som språkval, vilket bland annat skulle innebära en utökning av antalet lektioner per vecka, eller inom elevens val.[37] Organiseringen med ett centraliserat ansvar för undervisningen tycks leda till att alternativa möjligheter lättare faller bort. Många rektorer uppger att de aldrig har diskuterat möjligheten att anordna undervisning i nationella minoritetsspråk på annat sätt än som modersmål.

Skolinspektionens bedömning är att skolorna i större utsträckning behöver anta ett additivt synsätt när det gäller elevers flerspråkighet.[38] De behöver förstå och ta konsekvenserna av att kunskap i modersmålet bidrar till såväl elevernas identitetsutveckling som skolframgång. Att tänka utanför den i dag traditionella formen för modersmålsundervisning och göra flerspråkighet och undervisning i nationella minoritetsspråk till en del av skolvardagen skulle kunna bidra till bättre möjligheter för elever att utveckla, använda och lära sig de nationella minoritetsspråken på det sätt som är intentionen med minoritetslagstiftningen.

3.6 | Stor brist på lärare i nationella minoritetsspråk

Kvalitetsgranskningen visar att endast 11 av 34 kommuner lyckas erbjuda undervisning till alla elever som önskar läsa ett nationellt minoritetsspråk. I de övriga kommunerna nekas elever undervisning med motiveringen att det inte går att få tag på någon lärare i det aktuella språket. Några granskade kommuner hänvisar till bristen på lämpliga lärare, men vanligare är att det helt enkelt inte finns några sökande till de utannonserade tjänsterna. Elever som vill läsa romani chib erbjuds ibland i stället sitt andraspråk, vilket är möjligt enligt författningarna. Romska elever som kommer från utlandet får ges modersmålsundervisning i två språk, om det finns särskilda skäl.[39] Två kommuner vet inte om de kan erbjuda undervisning i de nationella minoritetsspråk som efterfrågas.

Värst är situationen för elever som önskar undervisning i romani chib. Endast fem av 22 kommuner med romska elever som önskar undervisning erbjuder sådan. Många kommuner annonserar efter lärare, men får sällan tag på någon. En av anledningarna skulle kunna vara att många av de tjänster i modersmål som annonseras ut är små, ofta bara några timmar per vecka. Exempel finns på kommuner som utlyst tjänster i exempelvis finska på 10 procent. De har av naturliga skäl inte fått några sökande. Men vanligare är att kommunerna verkligen anstränger sig, utan att lyckas. Flera kommunföreträdare och rektorer vittnar om att de känner både frustration och uppgivenhet inför att inte kunna erbjuda eleverna den undervisning de önskar.

Några kommuner har startat samarbeten med grannkommunerna för att tillsammans försöka få tag på lärare. Genom att slå sig samman kan de erbjuda lärarna mer omfattande tjänster, vilket skulle kunna locka fler sökande.

---

37 5 kap. 8 § skolförordningen.

38 Ett additivt synsätt innebär att man ser flerspråkighet som en tillgång som kan bidra till såväl individen som gruppen. Sammanhang med ett additivt synsätt präglas av att elevers erfarenheter värderas och respekteras och att de av sina lärare betraktas som en tillgång i gruppen.

39 5 kap. 9 § skolförordningen

Det finns också exempel på hur kommuner söker kontakt med högskolor eller organisationer med koppling till de nationella minoriteterna, där man kan tänkas få tag på intresserade personer. Några kommuner framstår som mer aktiva och kreativa än andra. Staffanstorps kommun lyckades inte få tag på någon lärare med rätt varietet av romani chib. Då startade man i stället en verksamhet för romska elever, där lektioner i romani chib, kultur och samhällslära bedrivs av romska assistenter med stöd av en utbildad modersmålslärare. Assistenterna utgör också ett viktigt vuxenstöd för de romska eleverna.

Lösningen med romska assistenter har visat sig framgångsrik, men få kommuner har använt sig av denna möjlighet. Åtminstone ytterligare två kommuner i granskningen har haft tillfälle att anställa romska assistenter, men har av olika anledningar inte utnyttjat möjligheten. Flera romska företrädare betonar i samtal med Skolinspektionen vikten av att det finns fler romska resurspersoner i skolorna för att stödja de romska barnens möjligheter till skolframgång.

För finska ser situationen inte lika mörk ut, även om flera kommuner vittnar om svårigheter att rekrytera lärare. Granskningen visar att det finns elever som önskar finska i 30 kommuner. Endast i tre uppger kommunen att det saknas lärare. En av dessa kommuner har 18 elever som har rätt till modersmålsundervisning i finska, varav 11 önskar undervisning. Men enligt uppgift har kommunen under flera år sökt en modersmålslärare i finska utan resultat.

När det gäller samiska saknas lärare i fyra av tio granskade kommuner där elever önskar undervisning. Ibland saknas lärare helt, men ofta handlar det om att det saknas lärare i en särskild varietet, exempelvis i syd- eller lulesamiska. Två kommuner med elever som önskar samiska har ingen uppgift om huruvida de får undervisning eller inte. Flera av kommunerna uppger att de har stora svårigheter att få tag på lärare i samiska. Det gäller även kommuner som är förvaltningskommuner och där samer är en naturlig del av samhället.

Jiddisch finns endast i Stockholm av de kommuner som ingår i granskningen. Både företrädare för kommunen och representanten för Sveriges Jiddischförbund säger att det är mycket svårt att få tag på lärare i jiddisch. I dagsläget får 16 elever i Hillelskolan undervisning i jiddisch som en del av ett projekt bekostat av Språkrådet. Enligt uppgifter från kommunen har det aldrig funnits efterfrågan på modersmålsundervisning i jiddisch, varför det aldrig har varit aktuellt att söka efter lärare.

Meänkieli önskas av elever i tre granskade kommuner, men kan endast erbjudas i två av dem på grund av brist på lärare. Här bedömer Skolinspektionen också att det kan finnas ett mörkertal, då det enligt flera kommunrepresentanter och rektorer kan finnas elever som i stället får undervisning i finska. Enligt representanter för Tornedalingarnas riksförbund är det inte ovanligt att kommuner jämställer finska med meänkieli och erbjuder enbart finska som modersmål.

Fyra kommuner i granskningen har försökt hantera lärarfrågan genom att erbjuda distansutbildning till eleverna. De deltar i det distansutbildningsprojekt som sedan några år drivs av Norrbottens kommunförbund. Syftet med projektet är att utnyttja modersmålslärarnas kompetenser mellan kommunerna för att kunna erbjuda eleverna modersmålsundervisning på fler språk och varieteter. I de granskade kommunerna är det dock i dag ingen elev som får undervisning på distans. Kommunföreträdare är positiva till utbildningsformen, men uppger att såväl tekniska problem som tillgång till

handledare har haft betydelse för elevernas deltagande. Försöket har inte ännu följts upp och det finns därför inte heller någon klar bild av utfallet.

I en proposition som sedermera drogs tillbaka framhöll regeringen distansutbildning som en möjlig form för att kunna erbjuda undervisning i bland annat modersmål.[40] En särskild utredare utreder frågan och ska lämna en rapport till regeringen i slutet av 2012.[41]

En slutsats som kan dras är att det råder stor brist på lärare som kan undervisa i de nationella minoritetsspråken trots stora ansträngningar i många kommuner. Bristen på lärare har framkommit i flera tidigare utredningar.[42] En av orsakerna kan tänkas vara att det under lång tid inte har funnits någon lärarutbildning för modersmålslärare. Bristen på lärare bidrar därmed till att elever ur de nationella minoriteterna inte kan erbjudas den undervisning de har rätt till.

Högskoleverket (2011) menar i en rapport om lärarsituationen för de nationella minoriteterna att det krävs en helhetssyn på problemet. Det behövs, enligt rapporten, många samordnade insatser på skilda nivåer i utbildningssystemet, där såväl universitet och högskolor som folkhögskolor tas i anspråk. Insatser krävs för de nationella minoriteterna som grupp, men också utifrån de olika gruppernas skilda behov.[43] Skolinspektionens bedömning är att situationen är så pass akut, framför allt när det gäller lärare i romani chib, att särskilda åtgärder bör vidtas snarast. Samtidigt bör ett långsiktigt arbete påbörjas, för att elever ur de nationella minoriteterna ska få möjlighet att utveckla sitt språk i enlighet med författningarna.

3.7 | Studiehandledning på nationella minoritetsspråk

Som tidigare nämnts har de nationella minoriteterna funnits i Sverige under mycket lång tid. Men fortfarande förekommer att elever med finskt och romskt ursprung flyttar till Sverige.

Den som inte behärskar svenska språket har enligt författningarna rätt till särskilt stöd i form av studiehandledning på sitt modersmål. Det är rektors ansvar att se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds och att ett åtgärdsprogram utarbetas. Väljer rektorn att sätta in studiehandledning på elevens modersmål ska den ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskraven som minst ska uppnås.[44]

Skolinspektionens tillsyn har tidigare visat att skolorna brister när det gäller att ge studiehandledning på modersmål, vilket också bekräftas i denna kvalitetsgranskning.[45] Det saknas tillräcklig kunskap om stödformen. Oftast brister skolorna i att kartlägga behovet av studiehandledning på modersmålet, men också i uppföljning och analys. Bristen på lärare är ett stort problem.

De flesta kommuner (26) uppger att studiehandledning på modersmålet inte är aktuellt för några elever med nationell minoritetsbakgrund. I denna

40 Uppgifterna är hämtade från Prop. 2010/11:xx Distansundervisning och vissa andra skolfrågor som senare drogs tillbaka
41 Direktiv 2011:85
42 Språkrådet 2011; Högskoleverket 2011; Ombudsmannen mot etnisk diskriminering 2008; Skolverket 2001, 2005 och 2007; SOU 2005:40
43 Högskoleverket 2011
44 3 kap 8-9 §§ skollagen; 5 kap. 4 § skolförordningen; Lgr 11, 2.2 Kunskaper, riktlinjer; Lgr 11, 2.8 Rektorns ansvar
45 Skolinspektionen 2010 a och 2010 b

grupp återfinns också kommuner som saknar kunskap om studiehandledning som stödåtgärd, eller inte vet om de har elever ur de nationella minoriteterna med behov av studiehandledning på modersmålet. Åtta kommuner uppger att de har elever som behöver och får studiehandledning på ett nationellt minoritetsspråk. Tre kommuner erbjuder studiehandledning på romani chib och fyra kommuner erbjuder de romska eleverna studiehandledning på sitt andraspråk.[46] I tre kommuner får elever studiehandledning på finska. Siffrorna måste dock betecknas som osäkra då kvalitetsgranskningen visar att kommunernas kunskap om och rutiner för studiehandledning på modersmålet har stora brister. Några kommuner uppger att de tar emot asylsökande flyktingar och att det bland dessa finns elever med romskt ursprung. I en av dessa kommuner får eleverna varken modersmålsundervisning eller studiehandledning på sitt modersmål.

Skolinspektionen kan konstatera att studiehandledning på modersmålet inte berör särskilt många elever ur de nationella minoriteterna. Dock är stödformen viktig för dem som berörs. Bristen på kunskap om stödformen, liksom på fungerande rutiner för kartläggning och uppföljning, gör att det finns risk att elever som behöver studiehandledning på modersmålet inte får det. Likaså att de elever som trots allt får studiehandledning inte ges det i tillräcklig utsträckning. Endast 19 procent av lärarna anser att studiehandledning på modersmålet ges till de elever som behöver det.

”... studiehandledning på modersmålet ges ofta schablonartat”

Enligt författningarna ska studiehandledning på modersmålet ges i den omfattning och på det sätt som den enskilda eleven har behov av. Granskningen visar dock att studiehandledning på modersmålet ofta ges schablonartat under viss tid och i vissa ämnen. Det innebär att de elever ur de nationella minoriteterna som behöver studiehandledning på modersmålet inte får det i den utsträckning och på det sätt som de skulle behöva.

Bristerna när det gäller att ge studiehandledning kan tolkas på olika sätt. Brist på kunskap hos rektorer och lärare är en sak. Det går att åtgärda med kompetensutveckling, något som till exempel genomförts i Lunds kommun. Där har chefen för den centrala modersmålsenheten bjudit in till en kompetensutvecklingsdag för lärare och rektorer. Syftet var att se till att beställningarna av studiehandledning på modersmålet också speglar elevernas faktiska behov. Likaså kan brister i rutiner för kartläggning och uppföljning åtgärdas tämligen enkelt. Bristen på lärare är svårare att komma till rätta med, vilket tidigare konstaterats.

Men bristen på studiehandledning på modersmålet skulle också kunna tolkas som ett utslag av ett mer eller mindre oreflekterat majoritetsspråksperspektiv, där behovet av kunskaper i svenska språket ses som angelägnare, vilket påverkar erbjudandet om särskilt stöd till eleverna.[47] Just vikten av att behärska det svenska språket för att lyckas såväl i skolan som i livet framförs av företrädare för romska organisationer. Det kommer också fram i intervjuer med rektorer och kommunföreträdare. Skolinspektionen vill därför påpeka att såväl svensk som internationell forskning är ense om modersmålets betydelse för elevers utveckling av såväl språk som kunskap och identitet.[48]

---

46 Enligt 5 kap 9 § skolförordningen får en romsk elev som kommer från utlandet ges modersmålsundervisning i två språk, om det finns särskilda skäl

47 Se Lindberg 2009; Axelsson m fl. 2002; Fredriksson och Taube 2003; Haglund 2005; Carlson 2009

48 Med modersmål avses här ett språk som är ett levande kommunikationsmedel i elevens hemmiljö. Se t.ex. Hyltenstam & Tuomela 1996, Axelsson m.fl. 2002, Lindberg 2002 och Skolverket 2011

Därför ska de elever som behöver det ges studiehandledning på modersmålet, så att de med hjälp av sitt starkaste språk kan utvecklas vidare. Elever ur de nationella minoriteterna som kommer nyanlända till Sverige ska känna att deras språk är en tillgång och att de uppmuntras att använda och utveckla det vid sidan av svenskan.

3.8 | Tvåspråkig undervisning

Forskningen om tvåspråkighet skiljer mellan additiv och subtraktiv tvåspråkighet. Med additiv tvåspråkighet menas att barnens båda språk får utvecklas i en positiv miljö, där de får berika och komplettera varandra. När tvåspråkiga barn övergår till majoritetsspråket på bekostnad av sitt modersmål talar man om subtraktiv tvåspråkighet. Många elever ur de nationella minoriteterna befinner sig i en subtraktiv tvåspråkighet.[49] De talar kanske svenska med sina föräldrar, medan mor- och/eller farföräldrar talar minoritetsspråket. Kanske är minoritetsspråket också behäftat med känslor av skuld och skam för individen och inte ett accepterat språk ute i samhället. Enligt Lindberg (2002) har samhällets och skolans attityder och värderingar till olika minoriteters kultur och språk, liksom till tvåspråkighet, stor betydelse för om minoritetsspråkselever kan utveckla en additiv tvåspråkighet.

Tvåspråkig undervisning, där elever undervisas på sitt minoritetsspråk och på svenska, har visat sig vara en möjlighet att utveckla additiv tvåspråkighet och därmed skapa förutsättningar för goda kunskapsresultat och identitetsutveckling.[50] I dag finns tvåspråkig undervisning i nationella minoritetsspråk i ett fåtal kommuner. I samiska sker den tvåspråkiga undervisningen inom ramen för sameskolan.[51] Tvåspråkig undervisning i finska sker framför allt i fristående sverigefinska skolor. Det finns också ett fåtal tvåspråkiga klasser inom ramen för enspråkiga kommunala grundskolor. Tvåspråkig undervisning på meänkieli och jiddisch förekommer inte.

I kvalitetsgranskningen granskas tvåspråkig undervisning i Stockholm, Eskilstuna och Västerås, vilka alla är förvaltningskommuner för finska. De skolor som granskats är: Sverigefinska skolan i Stockholm, Sverigefinska skolan i Kista och Sverigefinska skolan i Eskilstuna. Dessutom har vi granskat Roma kulturklass i Nytorpsskolan i Stockholm och en svensk-finsk klass, årskurs F-3, i S:ta Gertruds skola i Västerås. Fokus för granskningen var arbetet för att främja elevernas språkutveckling som ett medel för kunskapsutveckling och skolframgång.

Den tvåspråkiga undervisningen har en tydligt positiv påverkan på elevernas språkutveckling och identitet. Den tvåspråkiga miljön ger goda möjligheter att lära sig minoritetsspråket. Däremot kan vi inte, inom ramen för kvalitetsgranskningens metoder och arbetssätt, uttala oss om den tvåspråkiga undervisningens påverkan på elevernas kunskapsresultat och skolframgång. Statistik som Skolinspektionen tagit del av visar att kunskapsresultaten har sjunkit i några av skolorna under ett eller flera års tid.[52] Flera elever i de granskade verksamheterna har också svårt att nå kunskapskraven.

---

49 Lindberg 2002
50 Axelsson m.fl. 2002
51 Sameskolan ligger utanför denna kvalitetsgranskning eftersom en riktad tillsyn av enbart sameskolan genomförs av Skolinspektionen under 2012.
52 Statistiken grundar sig på ett fåtal elever, varför inga generella slutsatser kan dras för skolan och undervisningen som helhet.

En slutsats som kan dras, och som får stöd i tidigare forskning, är att tvåspråkig undervisning i sig inte är någon framgångsfaktor.[53] I en tidigare kvalitetsgranskning om skolans kompensatoriska uppdrag pekar Skolinspektionen på flera viktiga faktorer för att skolor ska kunna stödja eleverna att lyckas.[54] Det handlar till exempel om höga förväntningar, rektors ansvar för undervisningens kvalitet, att undervisningen utgår från elevernas behov och förutsättningar, graden av elevaktivitet, elevernas möjlighet till reflektion och dialog samt goda relationer mellan lärare och elever. Flera av dessa faktorer återfinns i de tvåspråkiga verksamheterna som granskats. Men granskningen visar också att det i några verksamheter saknas viktiga delar som har med elevernas allmänna kunskapsutveckling och skolframgång att göra.

3.8.1 | Organisation och ledarskap

Avgörande för framgång är den tvåspråkiga utbildningens organisation och genomförande, framhåller forskningen.[55] En stor fördel handlar om att eleverna vistas i en tvåspråkig miljö där båda språken används naturligt och att det finns en positiv atmosfär med tvåspråkiga förebilder. Detta bekräftas i samtliga granskade verksamheter. I de sverigefinska skolorna är såväl rektorer som de flesta lärare tvåspråkiga. Både lärare och elever vittnar om en känsla av stolthet över att tillhöra en nationell minoritet och fördelen av att naturligt kunna använda båda språken.

I enlighet med författningarna organiseras den tvåspråkiga undervisningen i de granskade verksamheterna så att högst hälften av undervisningen sker på elevernas minoritetsspråk.[56] Oftast sker undervisningen för de yngre åldrarna främst på minoritetsspråket för att successivt minska i högre åldrar. Men det förekommer också att elever får undervisning halva dagen på svenska och halva på minoritetsspråket. I de sverigefinska skolorna är aktiv tvåspråkighet ett tydligt uttalat mål som är vägledande för hur verksamheten organiseras. Sverigefinska skolan i Stockholm använder sig exempelvis av två pedagoger som undervisar tillsammans i årskurs 1. En av lärarna talar företrädesvis svenska med eleverna och en finska. Båda är dock tvåspråkiga och undervisningen sker huvudsakligen på finska. Syftet är att optimera möjligheterna till språkutveckling på båda språken när eleverna är som mest mottagliga. I de högre åldrarna växlar undervisningen mellan svenska och finska beroende på ämne och situation.

Samtidigt visar granskningen att det finns stora skillnader när det gäller i vilken mån eleverna behärskar minoritetsspråket. Det finns elever som är flytande i minoritetsspråket och svaga i svenska och tvärtom. Detta ställer stora krav på såväl ledarskap som organisering av verksamheten. De sverigefinska friskolorna är betydligt bättre rustade än de enstaka klasser som finns inom ramen för kommunala skolor, visar granskningen. Lärare och rektorer i de sverigefinska skolorna säger att de känner stort stöd av styrelsen för skolan och att det finns en god dialog när det gäller utvecklingen av verksamheten. Rektorerna i de sverigefinska skolorna är också väl förtrogna med verksamheten. Intervjuerna visar att de har både kunskap om och erfarenhet av tvåspråkighet, vilket enligt forskningen är en viktig faktor för skolans peda-

---

53 O´Riagán & Lüdi 2003; Lindberg 2002; Thomas & Collier i Axelsson m. fl. 2002
54 Skolinspektionen 2010 d. Se också O´Riagáin och Lüdi 2003 för tvåspråkig undervisning
55 O´ Riagáin och Lüdi 2003; Thomas och Collier i Axelsson m fl. 2002
56 Skollagen 9 kap 13 §

gogiska utveckling.[57] I de kommunala tvåspråkiga verksamheterna är stödet från rektor inte lika uttalat. Det har stor betydelse för verksamhetens möjlighet att vara ett positivt alternativ för de tvåspråkiga elevernas utveckling och skolframgång.

3.8.2 | Lärarnas kunskap och utbildning

Förutom ledarskap och organisation är lärarnas utbildning och möjligheten till kompetensutveckling väsentliga faktorer för kvaliteten på den tvåspråkiga undervisningen.[58] Lärarna ska inte bara vara kunniga ämneslärare utan också kunna fungera som språklärare. Det ställer krav på didaktisk skicklighet, där lärarna är medvetna om språkets roll för elevernas kunskapande och förmår översätta detta i praktisk handling.[59]

Generellt framstår lärarna i den granskade tvåspråkiga undervisningen som medvetna och kunniga när det gäller språket och dess betydelse för elevernas kunskapsutveckling och identitet. Majoriteten av dem har lärarutbildning och lång erfarenhet av att undervisa. Några lärare har även utbildning i tvåspråkighet. Men det förekommer också lärare som saknar lärarutbildning och/eller saknar utbildning för de ämnen och åldrar som de undervisar i. Två av rektorerna för de sverigefinska friskolorna uppger att de erbjuder dessa lärare vidareutbildning. Även övriga lärare i de granskade tvåspråkiga verksamheterna erbjuds regelbundet kompetensutveckling för att kunna hålla en hög kvalitet i sitt arbete.

Det finns dock skillnader när det gäller huruvida kompetensutvecklingen är tillräcklig och anpassad efter de specifika behov som lärarna upplever. Lärarna på alla sverigefinska skolor i granskningen säger bland annat att de årligen ges möjlighet att delta i studiedagar för sverigefinska lärare i Finland. Förutom detta har de fått kompetensutveckling i modersmålsundervisning, i tvåspråkighet och i undervisning för elever med särskilda behov. Rektorerna uppger att de deltar i nätverksmöten för rektorer i de sverigefinska skolorna. Skolinspektionen får uppfattningen att lärarna i de sverigefinska friskolorna generellt är mycket nöjda med den kompetensutveckling som erbjuds.

Lärarna i de tvåspråkiga kommunala verksamheterna ges inte kompetensutveckling på samma sätt. Här saknas exempelvis möjlighet till erfarenhetsutbyte med lärare i andra tvåspråkiga verksamheter. Då de tvåspråkiga klasserna är en del av skolan i övrigt får lärarna inte alltid möjlighet till kompetensutveckling med den inriktning som de behöver. Lärarna i Roma kulturklass säger till exempel att de deltar i den kompetensutveckling som skolan anordnar, men att den sällan är inriktad på det som de romska lärarna anser sig vara i behov av.

En slutsats som kan dras är att majoriteten av de tvåspråkiga lärarna är utbildade, men att det varierar i vilken mån de erbjuds kompetensutveckling. Av observationer och intervjuer framgår att elevgrupperna är heterogena både när det gäller språk- och kunskapsnivå, vilket ställer stora krav på lärarna. I princip alla lärare i de granskade verksamheterna är tvåspråkiga, men endast få av dem har utbildning i tvåspråkighet, vilket enligt forskningen har stor betydelse för de didaktiska val som görs i klassrummet.[60] Det torde

57 Skolverket 2011
58 O´Riagáin och Lüdi 2003.
59 Skolverket 2011
60 Se Skolverket 2011

därför vara av stor vikt att tvåspråkiga lärare ges möjlighet till kompetensutveckling i tvåspråkig didaktik.

3.8.3 | Lärmiljö och undervisningens utformning

Den tvåspråkiga undervisningen erbjuder en positiv och gynnsam lärmiljö för minoritetselevernas språk- och identitetsutveckling, visar granskningen. En av anledningarna är att undervisningen sker på i stället för i språket. Minoritetsspråket används naturligt i skolvardagens kommunikation; i undervisningen, på rasterna, mellan lärare och elev och elever emellan. Samtidigt visar granskningen att såväl elever som lärare har en god simultan kapacitet och växlar språk beroende på situation och person. Tvåspråkigheten blir på detta sätt en naturlig del av elevernas skolvardag, vilket enligt forskningen påverkar motivationen att lära.[61]

En stor del av undervisningen präglas av en medveten språkanvändning och ett språkutvecklande arbetssätt, visar observationerna. Under flera av lektionerna användes båda språken i undervisningssituationen. En lärare i Sverigefinska skolan i Stockholm gick till exempel igenom ett matematiskt problem på tavlan på finska. Centrala begrepp skrevs upp på båda språken. Efter genomgången kunde eleverna fortsätta att arbeta i matematikböcker som fanns tillgängliga på både svenska och finska. Eleverna fick själva välja vilken bok och därmed vilket språk de ville använda. Läraren som gick runt och hjälpte eleverna anpassade sig till dem och talade omväxlande finska och svenska. Lärarna berättade att de medvetet arbetade med att förstärka det språk som de visste enskilda elever var svagast i. Denna medvetna strategi för språkutveckling observerades i flera verksamheter.

”...undervisningen präglas av en medveten språkanvändning...”

Ett annat tydligt drag i den tvåspråkiga undervisningen är fokuseringen på centrala begrepp i båda språken. I de lägre klasserna satt skyltar med ord på exempelvis veckodagar, årstider och månader på båda språken på väggarna. Instruktioner till uppgifter gavs skriftligt på båda språken, men eleverna fick sedan välja vilket språk de använde för att lösa uppgiften. När eleverna i de lägre åldrarna sjöng sånger eller samtalade tog lärarna ofta upp centrala begrepp som förekom och översatte till svenska eller finska. Granskningen visar att en stor del av den tvåspråkiga undervisningen utgår från en språklig medvetenhet i hur lärarna planerar och genomför undervisningen. Det gör att eleverna på ett naturligt sätt tvingas att reflektera över språket, dess uppbyggnad och användning, vilket enligt forskningen påverkar deras förmåga till abstrakt tänkande.[62] Eleverna själva säger att användningen av två språk gynnar deras lärande. Genom att undervisning och lärande sker på båda språken parallellt blir det en upprepning som gör att de lär bättre, menar de.

Variationer förekommer dock mellan såväl verksamheter som enskilda lärare. De sverigefinska skolorna har fokus på att utveckla funktionell tvåspråkighet, vilket också tydligt präglar lärmiljön. Men enskilda lärares pedagogiska val har stor betydelse för hur de lyckas, visar granskningen. Undervisningsmönster och pedagogik varierar mellan olika lärare, där framför allt undervisningen för de yngre åldrarna uppvisar flera goda exempel på dialogiska klassrum och individualiserad undervisning. Åldersintegrerade

61 O´Riagáin och Lüdi 2003; Lindberg 2002
62 Lindberg 2002

grupper förekommer i flera av skolorna, vilket ställer stora krav på anpassning av verksamheten. Det varierar i vilken mån detta lyckas, visar granskningen.

En viktig aspekt i tvåspråkig undervisning är också tillgången på läromedel. I de sverigefinska skolorna är tillgången på läromedel i både svenska och finska förhållandevis god. Viss litteratur på finska uppges vara svår, då den är skriven för enspråkigt finska elever. Detta ställer höga krav på lärarnas förmåga att förklara och berätta. Det förekommer också kursböcker som finns tillgängliga på både svenska och finska. Då får eleverna själva välja vilket språk de vill ha. Det största problemet är att få tag på skönlitteratur som är språkligt anpassad efter elevernas kunskapsnivå, uppger lärarna.

Situationen för lärarna i Roma kulturklass är inte lika god. Litteraturen på romani chib är ytterst begränsad. Det saknas också läromedel och litteratur på rätt nivå för eleverna i den aktuella undervisningsgruppen. Bristen på läromedel på romani chib ställer stora krav på lärarnas förmåga att planera och genomföra undervisningen. De romska lärarna använder sig ofta av muntligt berättande, där elever exempelvis får läsa romska texter som gruppen sedan pratar och skriver om. Sådan undervisning observerades också och det framkom tydligt att detta var ett viktigt inslag i elevernas kunskaps- och identitetsutveckling. Men lärarna gav uttryck för att bristen på läromedel upplevs som en stor belastning i arbetet.

3.8.4 | Uppföljning och särskilt stöd

Enligt forskningen är utvärdering och uppföljning av den tvåspråkiga verksamheten viktig för att eleverna ska kunna dra nytta av sin tvåspråkighet.[63] De flesta granskade verksamheter har goda rutiner för uppföljning och analys av elevernas språk- och kunskapsutveckling på individnivå. Lärarna i flera av de granskade verksamheterna gör till exempel kontinuerliga språkanalyser och lästester med eleverna i båda språken. Däremot saknar samtliga verksamheter en systematisk uppföljning på gruppnivå. Framgångsfaktorer och förbättringsområden i den tvåspråkiga verksamheten analyseras inte, vilket får till följd att rektorer och lärare saknar underlag för att förbättra verksamheten. Mot bakgrund av att resultaten i några av verksamheterna har sjunkit och att flera av eleverna inte når kunskapskraven måste detta betecknas som ett väsentligt utvecklingsområde.

I sammanhanget är det också viktigt att komma ihåg att det för många elever är en både långsam och mödosam process att tillägna sig sitt minoritetsspråk. Många elever i de granskade verksamheterna har svaga kunskaper i minst ett av språken. Det ställer krav på utarbetade strategier för utveckling i båda språken, på passande läromedel liksom på anpassning och stöd i undervisningen.[64] Eleverna behöver få hjälp och stöd på den språk- och kunskapsnivå de befinner sig annars finns risk att de inte utvecklar något språk ordentligt.[65]

Granskningen visar att det varierar i vilken mån enskilda elever ges det särskilda stöd som de enligt författningarna har rätt till.[66] Några av verksamheterna uppvisar goda rutiner för att upptäcka och ge särskilt stöd till elever som behöver det. Men det finns även stora brister, där elever inte får tillgång till det stöd som de behöver. I några fall handlar det om att det saknas speci-

63 O´Riagáin och Lüdi 2003
64 Lindberg 2002; O´Riagáin och Lüdi 2003
65 O´Riagáin och Lüdi 2003
66 3 kap. 8-10 §§ skollagen, Lgr 11, 2.2 Kunskaper, Riktlinjer, 2.8 Rektorns ansvar

alpedagogisk kompetens, exempelvis tvåspråkiga specialpedagoger. I andra fall saknas helt rutiner för och tillgång till särskilt stöd. I dessa fall har den tvåspråkiga undervisningens fördelar liten betydelse för elevernas språk- och kunskapsutveckling, även om den kan vara betydelsefull för utvecklingen av deras kulturella identitet.

3.8.5 | Ökad kunskap och förändrade attityder krävs för framgång

Genom att välja en tvåspråkig undervisningsform signalerar föräldrarna till sina barn att minoritetsspråket och dess kultur är viktiga. Aktiva föräldrar är därmed en väsentlig faktor för att eleverna ska ha tilltro till sig själva och se värdet i att utveckla sitt minoritetsspråk och sin kultur. Granskningen visar att många föräldrar till elever i de tvåspråkiga verksamheterna är aktiva. Att föräldrarna deltar i barnens skolgång ger, tillsammans med faktorer som få elever, engagerade och kunniga lärare och ett strukturerat utbildningssätt med fokus på språkutveckling i alla ämnen, eleverna i flera av de granskade tvåspråkiga verksamheterna goda förutsättningar att utveckla såväl språk som kunskap och identitet.

Men det gäller också att tvåspråkig undervisning finns tillgänglig som alternativ för de föräldrar och elever som önskar. Ytterst få kommuner erbjuder eller överväger denna möjlighet, visar granskningen. Europarådet ger i sin senaste rapport om vilka åtaganden Sverige hittills vidtagit för att uppfylla stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk flera rekommendationer till förbättringar. Bland annat rekommenderas förstärkning av den tvåspråkiga undervisningen i finska och samiska och att det etableras tvåspråkig undervisning i meänkieli.[67] Om det ska bli verklighet behöver kommunerna skaffa sig bättre kunskap om elevernas språkbakgrund, om hur tvåspråkig undervisning kan organiseras och om vad som krävs för att den ska utgöra ett positivt alternativ för tvåspråkiga elever. Eftersom det finns ett samband mellan kunskap och attityd skulle man kunna anta att bättre kunskap om tvåspråkighet också bidrar till ökade möjligheter att skydda och bevara de nationella minoritetsspråken.

Elevers möjlighet att utveckla en additiv tvåspråkighet har enligt forskningen att göra med det omgivande samhällets värderingar om och attityder till språket och kulturen.[68] Som tidigare nämnts uppger kommunföreträdare, rektorer och lärare att det sällan förekommer att elever ur de nationella minoriteterna utsätts för diskriminering eller trakasserier i skolan. Men samtidigt berättar romska föräldrar och elever att romer ständigt utsätts för kränkningar och diskriminering i samhället utanför skolan, vilket också bekräftas i flera andra utredningar.[69] Denna misstänksamhet och negativa attityd till det romska kan antas försvåra de romska elevernas möjlighet att utveckla en additiv tvåspråkighet på det sätt som exempelvis de svenskfinska eleverna kan göra. Elever och föräldrar i Roma kulturklass är mycket nöjda med den tvåspråkiga undervisningen, men framför allt med den trygga miljö som klassen erbjuder. En slutsats som kan dras är att kommunala insatser för att främja elevers möjlighet att lära sig sitt nationella minoritetsspråk också behöver åtföljas av och samordnas med insatser på samhällsnivå.

---

67 Europarådet 2011
68 Lindberg 2009
69 Samtal med företrädare för romska elever och föräldrar 2011-10-06; samrådsmöte 2011-06-21.Se också t.ex. Diskrimineringsombudsmannen 2011; Ombudsmannen mot etnisk diskriminering 2006, 2008

4 | Avslutande diskussion

Många kommuner lever inte upp till de åtaganden som Sverige har gjort genom att underteckna Europarådets minoritetsspråkskonvention, visar Skolinspektionens granskning.

Eleverna ges inte den möjlighet som det är tänkt att få lära och utveckla sitt nationella minoritetsspråk. Orsakerna är många och granskningen visar på en komplex bild där faktorer på flera olika beslutsnivåer samverkar. Det handlar om grundläggande strukturella problem, såsom kommunernas bristande kunskap om och attityder till utveckling av nationella minoritetsspråk. Det handlar också om tillgången till lärare och om en lagstiftning som inte i alla delar är anpassad efter de förhållanden som gäller de nationella minoriteterna.

4.1 | Kunskap och attityder

Skollag och skolförordning är, tillsammans med läroplaner och kursplaner, de författningar som styr kommunernas arbete med att organisera och utforma elevers utbildning. Särskilda bestämmelser för de nationella minoriteternas rätt att utveckla sitt språk och sin kultur har funnits i skolförfattningarna i många år. Ett rimligt antagande är därmed att såväl förvaltningsrepresentanter som rektorer skulle vara väl förtrogna med dessa regleringar. Men granskningen visar att kunskapen om de nationella minoriteternas rätt till språkutveckling varierar ute i kommunerna.

Det framgår även att kunskap inte alltid är avgörande för huruvida elever erbjuds undervisning i nationella minoritetsspråk eller inte. Snarare är det så att kunskap om de nationella minoriteterna och deras rätt till språkutveckling samverkar med andra faktorer, som attityder och värderingar kring mångkul-

tur och språkutveckling, tillgången till lärare och vad kommunen anser vara prioriterat och därmed värt att satsa på. Tillsammans får dessa faktorer betydelse för elevers möjligheter att få undervisning i nationella minoritetsspråk.[70]

I alla granskade kommuner finns elever med nationell minoritetsbakgrund, men i många kommuner är de förhållandevis få. Detta utgör ett dilemma när kommunerna ska fatta beslut om resursfördelning. Intervjuer med kommunföreträdare och rektorer visar att valet många gånger faller på åtgärder som berör en större grupp av elever, exempelvis satsningar på särskilt stöd. Samtidigt visar granskningen att det inte enbart är rationellt ekonomiska skäl som avgör. Det politiska intresset och engagemanget för modersmål i allmänhet, och nationella minoriteters språkutveckling i synnerhet, har också stor betydelse för de nationella minoriteternas möjlighet till språkutveckling.

En möjlig förklaring till detta skulle kunna vara att minoritetslagstiftningen ännu inte riktigt har fått fäste på kommunal nivå. Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk infördes i januari 2010. Av Språkrådets granskning framgår att många fortfarande inte kände till de nationella minoriteterna och deras rätt till språkutveckling.[71] Å andra sidan har skollagens särregleringar för de nationella minoriteternas möjlighet till språkutveckling funnits i flera år.

Troligt är i stället att det bristande intresset på kommunal nivå speglar ett större nationellt och samhälleligt intresse, som fram till nu varit tämligen vagt.[72] Europarådet har vid flera tillfällen riktat kritik mot att lagstiftningen på minoritetsområdet inte i tillräcklig utsträckning följts upp med konkreta och praktiska åtgärder.[73] Denna vaghet på nationell får återverkningar på lägre beslutsnivåer. I detta fall visar den sig bland annat i bristande kunskap om de nationella minoriteterna på förvaltnings- och skolnivå. Det resulterar i sin tur i försämrade möjligheter för de nationella minoriteterna att få undervisning i sitt språk.[74] Mot denna bakgrund måste Länsstyrelsens och Sametingets uppdrag att informera om och följa upp minoritetslagstiftningen ses som högst väsentligt, liksom informationen från Skolverket.[75]

Granskningen visar också på ett synsätt där både modersmålsundervisning i allmänhet och undervisning i nationella minoritetsspråk ses som mindre viktiga. I många kommuner är modersmålsundervisningen inte en del av ett systematiskt kvalitetsarbete och enligt många rektorer efterfrågas det inte av förvaltningen. Undervisningen i nationella minoritetsspråk utgör ”en vit fläck” i merparten av kommunerna och skolorna, då den ingår som en del av modersmålsundervisningen generellt. Modersmålsundervisningens marginalisering är inget nytt, utan har dokumenteras i ett flertal utredningar. Problemet behöver tas på allvar om förutsättningarna för de nationella minoriteternas utveckling av sitt språk och sin kultur ska kunna förbättras. Se vidare avsnittet ”Modersmålsundervisningen som möjlighet och begränsning”.

Att höja statusen för de nationella minoriteterna och bättre föra fram vikten av att bevara deras språk och kultur måste vara en grundläggande förutsättning för att förbättra de nationella minoriteternas möjligheter till språkutveckling. Ett sätt, som bland annat föreslås av Högskoleverket (2011), är att kunskaper om de nationella minoriteternas språk och kultur tydligare

---

70 Se Lindberg 2009
71 Språkrådet 2011
72 Se Axelsson m.fl. 2002
73 Europarådet 2009 och 2011
74 Axelsson m.fl. 2002
75 Länsstyrelsen i Stockholm och Sametinget fick i januari 2010 i uppdrag att informera om och följa upp det minoritetspolitiska arbetet. Även Skolverket har ett uppföljningsuppdrag samt ett generellt uppdrag att informera om skolväsendet. Skolverket har under hösten 2011 lämnat ut ett informationsmaterial om de nationella minoriteterna till förskolor och skolor i landet.

ska bli en del av lärarutbildningarna.[76] Ett annat förslag är att låta kunskapen ingå som obligatorisk del i rektorsutbildningen.

Ökad kunskap kan förändra attityderna i samhället gentemot de nationella minoriteternas behov av att bevara sitt språk och sin kultur. Det gäller inte minst minoriteternas egen attityd till språket, som måste ses som en nyckel till att flera elever ska vilja få undervisning i sitt språk. Kvalitetsgranskningen, liksom samtal med företrädare för de nationella minoriteterna, visar att föräldrar och elever inte alltid ser vikten av att utveckla minoritetsspråket. De romska organisationerna betonar betydelsen av kunskaper i svenska för att romska ungdomar ska ges möjligheter till utbildning och skolframgång. De menar att detta behov överskuggar många föräldrars inställning till utveckling av romani chib.[77] Det är med andra ord också väsentligt att sprida kunskap om hur viktig utvecklingen av modersmålet är för tvåspråkiga elevers språk- och kunskapsutveckling.

4.2 | Modersmålsundervisning som möjlighet och begränsning

Undervisning i nationella minoritetsspråk anordnas främst som modersmålsundervisning, vilket också framkommit i tidigare utredningar.[78] Det kan sägas ha både positiv och negativ inverkan. Det positiva är att modersmålsundervisning sedan länge är en välkänd och inarbetad struktur med etablerade rutiner för information, anmälan och undervisning. Samtidigt kan detta också antas påverka möjligheterna att organisera undervisningen på alternativa sätt, exempelvis som språkval eller elevens val, då det kräver att man tänker och agerar utanför de gängse ramarna. Det förekommer att undervisning i nationella minoritetsspråk erbjuds som språkval och i form av elevens val, men det är ovanligt, visar granskningen.

En annan viktig aspekt i sammanhanget är att modersmålsundervisningen har låg status och ofta är en marginaliserad verksamhet, utanför den ordinarie skolverksamheten, vilket också framkommit i flera tidigare utredningar.[79] Det kan ha betydelse för elevers och föräldrars intresse av undervisning i de nationella minoritetsspråken liksom för kommuners och skolors möjligheter att organisera och erbjuda sådan undervisning.

Lärarenkäten visar att många lärare inte har någon kunskap om modersmålsundervisningen på sin skola. De samverkar inte med modersmålslärarna och känner inte till hur undervisningen bedrivs. Okunskap hos lärarna kan ses som ett utslag av bristande intresse på högre beslutsnivåer, menar Axelsson med flera (2002). Det bidrar till elevers och föräldrars misstro till modersmålsundervisning, som kan uppfattas som en negativ särbehandling i förhållande till enspråkigt svenska elever.[80] Här behövs insatser för att lyfta fram modersmålsundervisningen generellt som ett likvärdigt ämne vid sidan av andra. Det handlar då exempelvis om att göra modersmålsverksamheten till en naturlig del av elevers skolvardag och att skapa möjligheter till samverkan mellan modersmål och andra ämnen för att öka elevers möjlighet till språk- och kunskapsutveckling.

---

76 Högskoleverket 2011; se också Carlsson 2009
77 Samrådsmöte 2011-07-12
78 Se t.ex. Skolverket 2005
79 Skolverket, 2001, 2002, 2003, 2005, 2008; Ombudsmannen mot etnisk diskriminering 2008
80 Axelsson m.fl. 2002

Men företrädare för de nationella minoriteterna framhåller också behovet av att helt skilja ut de nationella minoritetsspråken från modersmålsundervisningen och på så sätt ge språken den särskilda status som de enligt lagen har.[81] Högskoleverkets rapport (2011) om behovet av lärare i de nationella minoritetsspråken går på samma linje. Den föreslår att de nationella minoritetsspråken ska forma en egen ämnesgrupp som kan kombineras med andra ämnen i lärarutbildningen.[82] Det skulle kunna vara en möjlighet att öka undervisningens status, men också att skapa organisatoriska möjligheter för hela tjänster och en utökad undervisning inom ramen för ordinarie skoldag och timplan.

En annan nackdel med kopplingen till modersmålsundervisningen är dess begränsade omfattning. I granskningen varierar den något mellan kommunerna, men är oftast mellan 40 och 60 minuter i veckan. För de flesta elever är det alldeles för kort tid för att kunna utveckla minoritetsspråket, än mindre nå kravnivåerna i kursplanen. Detta har också påpekats av Europarådet som i stället förordar en utökning av den tvåspråkiga undervisningen i finska och samiska samt att tvåspråkig undervisning etableras i meänkieli. Modersmålsundervisningen avfärdas som otillräcklig när det gäller att kunna skydda och bevara de nationella minoritetsspråken.[83]

Den tvåspråkiga undervisningen har genomgående en positiv inverkan på elevernas språk- och identitetsutveckling. Svårigheten ligger i att de allra flesta kommuner inte ser några behov av eller möjligheter att starta någon sådan verksamhet, visar granskningen. Kommunerna behöver få stöd i att förbättra sina kunskaper kring strukturella villkor och organisatoriska möjligheter för tvåspråkig undervisning.[84] Forskningen lyfter till exempel fram användningen av ett så kallat envägsprogram.[85] Det skulle kunna organiseras så att en grupp elever, exempelvis finska, samiska eller romska elever, får undervisning halva dagen på sina respektive språk och halva dagen på svenska tillsammans med den övriga klassen. Det krävs dock att det finns en tvåspråkig lärare eller att lärare med olika språk samarbetar. Då den sociala interaktionen mellan eleverna i klassen är viktig krävs också att särskild uppmärksamhet ägnas åt former för hur eleverna ska kunna mötas, leka och arbeta tillsammans. För att vara framgångsrikt behöver arbetet med den tvåspråkiga undervisningen dessutom vara en integrerad del av skolpersonalens tänkande och utgå från en medveten tvåspråkig didaktik. Skolinspektionens bedömning är att denna form av tvåspråkig undervisning skulle kunna övervägas i flera kommuner där det finns grupper av elever ur de nationella minoriteterna.

”... undervisningen har en positiv inverkan på elevernas språk- och identitetsutveckling”

I många kommuner menar man att elever och föräldrar saknar intresse och att det därför inte finns underlag för att starta en tvåspråkig verksamhet. En sådan inställning utgår från att det är elever och föräldrar som ska efterfråga en verksamhet som kommunen sedan kan ta ställning till. Men förhållandet skulle också kunna vara det omvända. Att kommunen driver frågan om tvåspråkig undervisning och därmed skapar ett intresse hos elever och föräldrar för verksamheten. Detta borde inte vara svårt mot bakgrund av att forskningen entydigt betonar modersmålets betydelse för tvåspråkiga

81 Samråd med de nationella minoriteterna 2011-12-07
82 Högskoleverket 2011
83 Europarådet 2011
84 Se t.ex. O´Riagáin & Lüdi 2003
85 Thomas och Collier i Axelsson m.fl. 2002 s. 26-36.

elevers skolframgång och den positiva bild som bland annat den här granskningen ger av tvåspråkig utbildning. Det handlar om inställning och intresse. Den växande etableringen av svensk-engelska skolor och klasser talar för att föräldrar och elever är intresserade av tvåspråkig undervisning och att de har kunskap om dess betydelse för elevernas skolframgång. Nyckeln när det gäller tvåspråkig undervisning i nationella minoritetsspråk är snarare att höja statusen på språken och från nationell nivå skapa incitament för kommunerna att etablera tvåspråkiga verksamheter.

Information och anmälan om undervisning i nationella minoritetsspråk följer samma rutiner som modersmålsundervisning generellt. Granskningen visar att kommuner och skolor är dåliga på att uppmärksamma och informera om de särbestämmelser som gäller de nationella minoriteterna. Det torde innebära att elever och föräldrar inte i tillräcklig utsträckning får information om möjligheten till undervisning i nationella minoritetsspråk, vilket också bekräftas av flera representanter för de nationella minoriteterna.[86]

Den bristande informationen på skolnivå kan ses som ännu ett utslag av vad Axelsson med flera (2002) benämner en svag röd tråd. De nationella minoriteternas relativa osynlighet på samhällelig nivå får effekter i form bristande handling och intresse på lägre beslutsnivåer när det gäller deras rättigheter till utveckling av språk och kultur. Kommuners och skolors oförmåga att på ett tydligt och korrekt sätt informera om och erbjuda undervisning i nationella minoritetsspråk är inte acceptabel. Enligt skollagen har elever som önskar det rätt till undervisning i nationella minoritetsspråk. Kommuner och skolor behöver försäkra sig om att lagen följs.

I denna granskning kommer 18 kommuner att följas upp när det gäller information om nationella minoritetsspråk. 33 kommuner kommer att följas upp när det gäller rutiner för att upprätthålla och utveckla en god kvalitet i undervisningen i nationella minoritetsspråk.

Ytterligare en nackdel med kopplingen till modersmålsundervisningen är att begreppet modersmål är missvisande när det gäller många elever ur de nationella minoriteterna. Majoriteten av dem har svenska som modersmål.[87] Vissa är både två- och flerspråkiga och kan sägas ha flera modersmål då man i hemmet talar mer än ett språk. Det förekommer visserligen att såväl romska som finska elever flyttar till Sverige, men den gruppen är mycket liten i jämförelse med den som finns i landet sedan lång tid.

Begrepp som ”arvspråk” eller ”kulturspråk” skulle kunna användas för att visa att språken skiljer sig från andra minoritetsspråk.[88] Det skulle bättre markera det faktum att undervisning i nationella minoritetsspråk i större utsträckning handlar om att på samhällsnivå skydda och bevara språket och kulturen vid sidan av det svenska. Vidare skulle det kunna signalera skillnader i förutsättningar på individnivå när det gäller elevers förkunskaper, vilket skulle kunna ha betydelse för attityden till de nationella minoritetsspråken och därmed förutsättningarna för hur undervisningen erbjuds och genomförs.

86 Samrådsmöten 2011-06-21 och 2011-12-07
87 Länsstyrelsen 2010
88 Detta är synpunkter som bland annat framförts av representanter för de nationella minoriteterna i de samrådsmöten som anordnats i anslutning till föreliggande kvalitetsgranskning 2011-06-21 och 2011-12-07

4.3 | Kreativa insatser behövs för att lösa lärarbristen

Det finns elever som önskar undervisning i nationella minoritetsspråk, men få lärare som kan undervisa, visar granskningen. Bristen på lärare är enligt kommunföreträdare och rektorer den enskilt främsta anledningen till att elever inte kan få undervisning i ett nationellt minoritetsspråk. De tvåspråkiga sverigefinska skolorna rekryterar inte sällan lärare från Finland i brist på behöriga tvåspråkiga lärare inom landet. Bristen på lärare i de nationella minoritetsspråken har varit välkänd länge men utan att situationen förbättrats.

I höstas presenterade Högskoleverket (2011) på uppdrag av regeringen förslag till hur lärarförsörjningen för de nationella minoriteterna ska kunna tryggas. Verket menar att det krävs ett helhetsgrepp för att åstadkomma en hållbar lärarutbildning i de nationella minoritetsspråken, med åtgärder på kort och lång sikt och inom många områden. Förslagen går ut på att studerande inom ramen för lärarutbildningarna ska kunna inrikta sig mot de nationella minoriteternas språk och kultur och att utbildningen även ska innehålla ämnesdidaktik för språket. Ett problem i sammanhanget är att många som undervisar, eller som skulle kunna undervisa i nationella minoritetsspråk, saknar den bakgrund som gör dem behöriga till ämnesstudier på universitet och högskolor. Därför förordas breda lösningar med kompletterande satsningar inom exempelvis folkhögskolor, preparandutbildningar med mera.[89] Högskoleverket menar vidare att distansutbildning skulle kunna vara ett alternativ, i brist på traditionell lärarledd undervisning framför allt på kort sikt.[90] Även några av representanterna för de nationella minoriteterna förordar distansundervisning som en möjlighet att tillgodose behovet av språkundervisning i högre utsträckning. En utredning om distansundervisning är tillsatt och ska presenteras i slutet av 2012.[91]

I skollagen är modersmålslärare och yrkeslärare undantagna från kravet på behörighet.[92] Det kan vara förståeligt sett ur ett tillgångsperspektiv. Men på längre sikt anser Skolinspektionen att det är viktigt för yrkets status att modersmålslärare jämställs med andra lärare, med tillhörande krav på lärarlegitimation.[93] Det är angeläget att samma krav på kunskap och kvalitet ställs på alla lärare och lärarlegitimationen kan ses som ett bevis på detta. Det skulle också kunna bidra till en förbättrad attityd till modersmålsundervisning och flerspråkighet rent generellt.

På kort sikt behövs ansträngningar för att rekrytera personer som är villiga att undervisa och ge dem kunskap och utbildning för uppdraget. Några kommuner i granskningen, till exempel Staffanstorp, arbetar med romska assistenter och så kallade ”brobyggare” med goda resultat. Med stöd och kompetensutveckling skulle dessa kunna utbildas till modersmålslärare. Men som Högskoleverket mycket riktigt påpekar är det väsentligt att ”de inte fastnar i att bli enbart modersmålslärare”.[94] Genom möjlighet till lärarutbildning, där deras kunskaper i språket och kulturen kan kompletteras med andra ämnen, kan de få anställning som lärare i flera ämnen.

Språk- och kulturundervisning skulle dessutom kunna erbjudas för övriga nationella minoriteter, i likhet med den undervisning som i dag bedrivs inom

89 Högskoleverket 2011
90 Enligt Högskoleverkets rapport (2011) finns kurser framtagna av Sofia distans i alla de nationella minoritetsspråken
91 Direktiv 2011:85
92 2 kap. 18 § skollagen
93 Se också Högskoleverket 2011 s. 127-128
94 Högskoleverket 2011 s. 128

ämnet judiska studier och den integrerade samiska undervisningen.[95] Skolan skulle därmed få tillgång till kunskap om och erfarenhet av de nationella minoriteternas språk och kultur. Det har många skolor i dag stort behov av, visar Skolinspektionens granskning.

4.4 | Kravet på grundläggande kunskaper

Skollagens krav på grundläggande kunskaper i modersmålet kan anses vara problematiskt när det gäller elever som önskar undervisning i något av de nationella minoritetsspråken.[96] Som tidigare framgått har många elever bristande kunskaper i de nationella minoritetsspråken, därför att det under lång tid var förbjudet att tala dem. Andra orsaker är en långtgående språkbytesprocess där svenska språket för många har tagit över som modersmål.[97] Att därför, som nu, i skollagen föra samman undervisning i nationella minoritetsspråk med modersmålsundervisning i andra språk blir felaktigt och ställer omöjliga krav på förkunskaper för många elever.

Detta har också många rektorer och modersmålslärare insett. Granskningen visar på en mycket generös inställning till kravet på grundläggande kunskaper. Många elever får undervisning i ett nationellt minoritetsspråk trots att de inte uppfyller skollagens krav på grundläggande kunskaper. Vad som avses med grundläggande kunskaper är inte definierat i skollagen. Reglerat är att rektor beslutar om en elevs modersmålsundervisning.[98] I samverkan med modersmålslärare avgör rektor om eleven har grundläggande kunskaper och därmed rimliga förutsättningar att nå kunskapsmålen i kursplanen för ämnet modersmål. Kunskapskrav anges i kursplanen från årskurs 6.[99]

Det råder stora skillnader i hur grundläggande kunskaper tolkas. I en skola räcker det till exempel att eleverna har samiskt ursprung för att få rätt till undervisning i samiska, medan andra kommuner ställer krav på att de ska kunna uttrycka enkla meningar på språket. Det finns också kommuner som inte alls bedömer elevernas grundläggande kunskaper utan godtar alla som önskar modersmålsundervisning.

Skolinspektionen vill framhålla att skolornas generösa inställning till grundläggande kunskaper i modersmålet i och för sig är vällovlig, men inte alltid av godo. Den mesta modersmålsundervisningen sker i heterogena grupper, där eleverna har olika förkunskaper i språket.[100] Detta är en utmaning för lärarna och gör att det kan vara svårt att bedriva undervisning som utgår från läroplanen i modersmål, då elever med mycket svaga kunskaper i språket inte har rimliga förutsättningar att nå kursplanens mål. På detta sätt gör den generösa inställningen till grundläggande kunskaper det svårare för lärarna att bedriva en undervisning av hög kvalitet. Inställningen kan också tänkas bidra till att elever med svaga kunskaper i språket tappar motivationen och därför hoppar av undervisningen. Kravet på grundläggande kunskaper i

---

95 Med samisk undervisning avses undervisning med samiska inslag och undervisning i samiska utöver den undervisning som anordnas som modersmålsundervisning i samiska. Utbildningen för de samiska eleverna ska integreras med motsvarande utbildning för andra elever i grundskolan. En huvudman för en grundskola får anordna samisk undervisning för samiska elever efter beslut av Sameskolstyrelsen (§ 13-14 skolförordningen).

96 Se 10 kap. 7 § skollagen

97 Wande 1996

98 5 kap 7 § skolförordningen

99 Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet

100 Skolinspektionen 2010c

språket, och hur det hanteras, skulle därmed kunna bidra till risken att skyddet för de nationella minoritetsspråken på sikt försämras.

En möjlighet som diskuterats bland företrädare för de nationella minoriteterna är att utforma alternativa kursplaner på liknande sätt som det i dag finns för samiska.[101] En samisk elev med svenska som förstaspråk kan läsa samiska som andraspråk. På liknande sätt finns kursplaner utifrån elevers olika förutsättningar i svenska. Genom att införa denna möjlighet för alla nationella minoritetsspråk skulle fler elever få en chans att utveckla sitt språk. Det skulle också underlätta lärarnas möjligheter till en god kvalitet i undervisningen då grupperna torde bli mer homogena.

4.5 | Behov av åtgärder för alla nationella minoriteter

Granskningen visar att det finns stora brister i hur kommuner och skolor informerar om och fullgör sina skyldigheter när det gäller undervisning i nationella minoritetsspråk. För alla fem nationella minoritetsgrupperna brister det i information till föräldrar och elever om möjligheten till undervisning i ett nationellt minoritetsspråk. Svårigheterna för kommuner och skolor att få tag på lärare är gemensamma. Men grupperna är sinsemellan olika med skilda villkor, vilket gör att det inte finns någon standardlösning som passar alla. Även inom grupperna kan det finnas stora skillnader.[102]

De åtgärder som sätts in för att förbättra möjligheterna till undervisning i nationella minoritetsspråk behöver ta sin utgångspunkt i identifierade behov och förutsättningar på både grupp- och individnivå i de enskilda kommunerna, menar Skolinspektionen. Åtgärderna behöver också arbetas fram i samråd med representanter för de nationella minoriteterna. Få kommuner har sådana samråd[103], trots att det är ett krav när myndigheter och förvaltningar arbetar med frågor som rör nationella minoriteter.[104]

Värst är situationen för den romska gruppen. Det har konstaterats i många utredningar och bekräftas också i Skolinspektionens granskning.[105] Ingen grupp är på samma sätt utsatt för diskriminering och utanförskap i samhället. Även om granskningen visar att det är sällsynt att romska elever blir trakasserade eller diskriminerade i skolan, menar Diskrimineringsombudsmannen att mörkertalet kan vara stort. Bristen på lärare och läromedel är också betydligt större än för övriga nationella minoritetsgrupper.

Skolan har en viktig roll att fylla när det gäller att komma tillrätta med romernas utanförskap. Elevernas möjligheter att utveckla sitt språk och sin kultur bidrar till att stärka deras identitet och nå framgång i skolan. Här har kommuner och skolor att viktigt arbete att göra. Men det är också av yttersta vikt att utbildning och kompetensutveckling genomförs för att öka antalet lärare i romani chib och då på de vanligaste romska varieteterna. Vidare behöver användningen av romska så kallade ”brobyggare” etableras i flera kommuner.

---

101 Samrådsmöte 2011-06-21

102 Den romska gruppen till exempel är mycket heterogen, där några grupper funnits här i flera generationer och har svenska som sitt modersmål medan andra grupper kommit de senaste åren och har exempelvis serbiska eller turkiska som modersmål.

103 Vad som menas med samråd och hur det tillämpas ger Länsstyrelsen och Sametinget en bra genomgång av i Dokumentation/rapport från konferensen Samråd mellan nationella minoriteter och förvaltningsmyndigheter från den 26 januari 2011

104 § 5 lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk. 26 januari 2011.

105 Diskrimineringsombudsmannen 2011

En slutsats av Skolinspektionens granskning är att de nationella minoriteternas möjligheter till språkutveckling i skolan behöver bli ett fokuserat utvecklingsområde nu och framöver. Inte minst gäller det den romska minoriteten, där regeringen utsett 2012 till romskt kulturår.[106] Men även övriga nationella minoritetsgrupper behöver uppmärksammas och förutsättningarna till språkundervisning förbättras. Skolinspektionen kommer att följa upp att de kommuner och tvåspråkiga verksamheter som ingått i granskningen genomför konkreta åtgärder som stärker de nationella minoriteternas möjligheter till undervisning i sitt språk. Vidare kommer vi att överväga på vilket sätt de nationella minoriteternas möjlighet till undervisning i sitt språk kan bli en del av Skolinspektionens fortsatta granskningsverksamhet.

106 Regeringen satsar 46 miljoner kronor 2012-2015 på en strategi för romers inkludering, med fokus på insatser för arbete och utbildning. Satsningen utgår ifrån betänkandet Romers rätt (SOU 2010:55), som har remissbehandlats under 2010 och diskuterats vidare i en rad samråd med romska representanter. http://www.regeringen.se/sb/d/14750/a/17462

5 | Bakgrund och syfte

5.1 | Bakgrund

Sverige ratificerade år 2000 den europeiska ramkonventionen till skydd för nationella minoriteter och också den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk. Det innebär bland annat att Sverige har förbundit sig att erbjuda undervisning antingen i eller på nationella minoritetsspråk. I granskningar av svensk minoritetspolitik har Europarådet pekat på behovet av förbättringar på en rad områden varav ett är att främja bevarandet av de nationella minoritetsspråken.[107]

En viktig del av minoritetspolitiken är således att ge stöd till de nationella minoritetsspråken så att de hålls levande. Språket ses i detta sammanhang inte bara som ett betydelsefullt medel för utbyte av information utan även som en del i elevers identitetsskapande. Forskning visar också att möjligheten till ett starkt utvecklat modersmål är en av de viktigaste bakgrundsfaktorerna för skolframgång hos flerspråkiga elever.[108]

De språk som erkänts som nationella minoritetsspråk i Sverige är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska. Tre av dessa språk, nämligen finska, meänkieli och samiska, har starka geografiska tillhörigheter varför dessa språk omfattas av särskilda regionala åtgärder.[109]

I lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk och språklagen framgår att barns utveckling av en etnisk identitet och användning av det egna minoritetsspråket särskilt ska främjas och att det allmänna har ett särskilt ansvar för detta.[110] Frågan om rätten till undervisning i de nationella minoritetsspråken, möjlighet till studiehandledning på modersmålet och till

107 Europarådet 2011; Språkrådet 2011; Hyltenstam och Milani 2004
108 Axelsson m.fl. 2002
109 Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk
110 4 § lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk; § 8 språklagen

tvåspråkig undervisning finns reglerad i skollagen och skolförordningen.[111] För samer finns särskilda regleringar i skollag och skolförordning.[112] Av förordningarna framgår bland annat att kommunen är skyldig att anordna modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk även om antalet elever som begär det är mindre än fem och språket inte är dagligt umgängesspråk i hemmet. Om det behövs ska elever även få studiehandledning på sitt modersmål som en särskild stödinsats. Romska elever som kommer från utlandet får ges modersmålsundervisning i två språk, om det finns särskilda skäl.[113]

Tvåspråkig undervisning kan anordnas för elever som har ett annat språk än svenska som dagligt umgängesspråk med en eller båda vårdnadshavarna.[114] Barn till samer får fullgöra sin skolplikt i sameskola i stället för årskurs 1–6 i grundskolan.[115] Den tvåspråkiga undervisningen ska anordnas så att högst hälften av den sammanlagda undervisningen sker på umgängesspråket. Undervisningen ska då planeras så att undervisningen på svenska successivt ökar under utbildningstiden.[116] Kommuner som anordnar tvåspråkig undervisning ska enligt skolförordningen anmäla detta till Skolinspektionen.[117]

Undervisning i nationella minoritetsspråk förekommer främst i ämnet modersmål. Undervisningen i ämnet kan ske på olika sätt, som språkval eller elevens val, inom ramen för skolans val eller utanför den garanterade undervisningstiden.[118] Såväl forskning som olika utredningar visar dock att det finns problem med i vilken mån de nationella minoriteterna ges möjlighet till undervisning i minoritetsspråken. Bristande kunskap om de nationella minoriteterna, organisationsproblem, problem med att få tag på lärare och lågt deltagande bland elever är några exempel på problem som framkommit.[119] Skolinspektionens regelbundna tillsyn har också under flera år visat på brister i hur modersmålsundervisning bedrivs liksom i hur rektorer erbjuder och tillhandahåller studiehandledning på modersmålet.[120]

5.1.1 | Problembild

Modersmålets, flerspråkighetens och modersmålsundervisningens status i samhället har betydelse för elevers motivation att delta i modersmålsundervisning. Såväl utredningar som forskning talar om vikten av att se flerspråkigheten som en tillgång. Rektorn beslutar om modersmålsundervisning ska anordnas som modersmål, som språkval eller som elevens val. Det är vidare rektorns ansvar att skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.[121] En sociokulturellt stödjande miljö och en syn på flerspråkighet som en tillgång såväl i skolan som i samhället i övrigt kan öka elevers motivation att delta i undervisning i de nationella minoritetsspråken.

---

111 10 kap. 7 § skollagen; 5 kap. 4, 7-13 §§, 9 kap. 12-13 §§ skolförordningen
112 13 kap. skollagen; 12 kap. skolförordningen
113 5 kap. 9 § skolförordningen
114 9 kap. 12 § skolförordningen; Förordning (2011:421) om försöksverksamhet med tvåspråkig undervisning i grundskolan.
115 7 kap. 7 § skollagen
116 2 kap. 7 § grundskoleförordningen
117 9 kap. 12 § skolförordningen
118 Skolförordningen 5 kap. 8 §
119 Se exempelvis Skolverket 2001 och 2005
120 Skolinspektionen 2011; Skolinspektionen 2010a och 2010b
121 Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet

Trots detta skiljs ofta modersmålsundervisningen såväl fysiskt som organisatoriskt från övrig undervisning. Modersmålsläraren får sällan möjlighet att samverka med övriga lärare eller tillgång till kompetensutveckling. I undersökningar indikeras att lärare många gånger ser modersmålsundervisningen och elevernas språkutveckling som modersmålslärarnas och föräldrarnas ansvar.[122] Vidare tas de nationella minoriteternas rättigheter sällan upp specifikt i skolornas policydokument, utan behandlas på samma sätt som övriga modersmål. Här anas en bristande kunskap och möjligen ett bristande intresse för rätten till undervisning i ett nationellt minoritetsspråk [123] liksom vilka undervisningsformer som bäst skulle motsvara elevernas behov. Kommun och rektor behöver få en ökad förståelse för den betydelse som modersmålsundervisning, tvåspråkig undervisning och ämnesundervisning på modersmålet har för att främja bevarandet av de nationella minoritetsspråken och stärka flerspråkiga elevers kulturella identitet.

Ett annat problem är brister i tydlighet och samordning mellan kommun- och skolnivå, som gör att frågan om modersmålsundervisningen riskerar att hamna mellan stolarna. En tydlig och fungerande organisation och ansvarsfördelning samt rutiner för kartläggning av elevers språkbakgrund kan främja utbildningssituationen för de nationella minoriteterna och påverka kvaliteten i undervisningen i de nationella minoritetsspråken.

”Modersmålsläraren får sällan möjlighet att samverka med övriga lärare ...”

Vidare visar flera utredningar att en låg andel elever från de nationella minoriteterna deltar i undervisning i ett nationellt minoritetsspråk. Många gånger sker undervisningen efter påtryckningar från föräldrar och det förekommer att föräldrar uppmanas att själva leta reda på en lämplig lärare. De flesta modersmålslärare har heller inte adekvat utbildning, bland annat till följd av att det inte finns någon modersmålslärarutbildning på universitet och högskolor.[124] Tillsammans bidrar detta till en risk för bristande likvärdighet i tillgång och kvalitet i modersmålsundervisningen. Rektor har här ett uttalat ansvar för uppföljning och utvärdering i syfte att utveckla verksamheten.[125]

Tvåspråkig undervisning har visat sig vara en central framgångsfaktor för flerspråkiga elevers kunskapsresultat och identitetsutveckling. Av denna anledning omfattar Skolinspektionens granskning även tvåspråkig undervisning på nationella minoritetsspråk. Vi har valt att göra en mindre och avgränsad granskning och besöka skolor för finska och romani chib. Sverigefinnarna är den största nationella minoritetsgruppen. Finska är också den största gruppen av de nationella minoriteterna vad gäller tvåspråkig undervisning, här berörs relativt många elever. Romer är en särskilt utsatt grupp. Tvåspråkig undervisning för jiddisch och meänkieli förekommer inte i dagsläget. Integrerad samisk undervisning ingår i den riktade tillsyn av sameskolan som Skolinspektionen genomför under 2012.

Undervisning i nationella minoritetsspråk sker oftast som modersmålsundervisning och omfattar då cirka 40 till 60 minuter i veckan.[126] Tvåspråkig undervisning innebär att undervisningen till stora delar försiggår på modersmålet. Dock får omfattningen av undervisningen på umgängesspråket uppgå till högst hälften av den sammanlagda undervisningstiden.[127]

---

122 Skolverket 2002; 2008
123 Språkrådet 2010; Länsstyrelsen 2011; Skolverket 2008; 2001
124 Skolverket 2001; 2005; Högskoleverket 2011
125 Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet
126 Se exempelvis Skolverket 2005
127 9 kap. 13 § skolförordningen

5.2 | Syfte

Syftet med kvalitetsgranskningen är att undersöka hur kommuner och rektorer informerar om rätten till undervisning i de nationella minoritetsspråken och fullgör sin skyldighet enligt skollag och skolförordning att erbjuda sådan undervisning. I syftet har också ingått att granska tvåspråkig undervisning på de nationella minoritetsspråken. Tvåspråkig undervisning i samiska och svenska har lämnats utanför, då den ingår i den riktade tillsynen av sameskolan som Skolinspektionen genomför under 2012.

Utifrån forskning och gällande författningar lyfts följande frågeställningar fram:

- Fullgör huvudmannen sin skyldighet att erbjuda undervisning i de nationella minoritetsspråken enligt de krav som ställs i lagar och författningar?
- Ges de elever som behöver det studiehandledning på modersmål i de nationella minoritetsspråken?
- Beaktar huvudmannen möjligheten att använda tvåspråkig undervisning?
- Organiseras och genomförs tvåspråkig undervisning på de nationella minoritetsspråken så att den främjar elevernas språk-, kunskaps- och identitetsutveckling?

Den första frågeställningen avser även att belysa hur huvudmannen ser till att elever motiveras att delta i modersmålsundervisning, studiehandledning och tvåspråkig undervisning i de nationella minoritetsspråken. Den andra frågeställningen ska också belysa hur huvudmannen säkerställer att den pedagogiska personalen har den kunskap som krävs.

Särskild uppmärksamhet har ägnats de elever som har romani chib som modersmål. Granskningen har för avsikt att belysa hur kommunerna ser till att dessa elever får information och också motiveras att delta i undervisningen. Vidare belyser granskningen om elever med romani chib som modersmål ges tillräckliga förutsättningar att delta i undervisningen och huruvida kommunerna ser till att lämpliga lärare i romani chib rekryteras och ges tillgång till kompetensutveckling.

6 | Metod och genomförande

Detta är en kvalitativ granskning, vilket innebär att inga generella slutsatser kan dras om förutsättningarna för de nationella minoriteternas möjligheter till utveckling av sitt språk och sin kultur i landet.

Men granskningen visar hur det ser ut i de granskade kommunerna och tvåspråkiga verksamheterna, vilket kan vara applicerbart även i andra kommuner och skolor.

Valet av metod har utgått från granskningens syfte och frågeställningar. Frågornas delvis skilda karaktär har gjort att granskningen kan sägas innehålla två granskningar. Dels en del som vänder sig till kommuner och rektorer och som berör hur de informerar om och tillgodoser behovet av undervisning i nationella minoritetsspråk. Dels en del som vänder sig till tvåspråkiga verksamheter och deras huvudmän med inriktning på hur den tvåspråkiga undervisningen bedrivs. Denna tudelning av granskningens inriktning påverkar såväl urval som metodval i övrigt.

I kommungranskningen har en dokumentanalys kompletterats med intervjuer på kommun- och skolnivå. En mindre enkät har också besvarats av lärarna i de skolor vars rektorer intervjuats. Den tvåspråkiga undervisningen har undersökts med hjälp av flera olika metoder – intervjuer, observationer och dokumentstudier – för att fånga det kvalitativa djup som eftersträvats. Ambitionen har varit att dokumentstudierna, enkäten, observationerna och intervjuerna ska komplettera varandra och tillsammans besvara granskningens frågeställningar.

Med tanke på granskningens särskilda uppmärksamhet på romani chib som modersmål har även representanter för romska elever och föräldrar intervjuats. Syftet har varit att få kunskap om undervisning i romani chib ur ett användarperspektiv och en fördjupad bild av hur insatser från kommuner

och rektorer tas emot och praktiseras. Resultatet av de romska elev- och föräldraintervjuerna, liksom av lärarenkäten, syftar till att komplettera vad som framkommer vid intervjuer med företrädare för kommuner och rektorer. Denna information har inte ingått i de enskilda kommunbesluten eller besluten till de tvåspråkiga verksamheterna, utan har enbart använts som underlag i den övergripande rapporten.

6.1 | Urval

Urvalet i kvalitetsgranskningsprojekt är i normalfallet slumpmässigt. För kvalitetsgranskningen av modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk finns dock ett antal specifika omständigheter som innebär att urvalet har behövts styras av delvis andra principer, som framgår nedan.

Eftersom det inte går att urskilja elever från de nationella minoriteterna från andra språkliga minoriteter beslutades att urvalet skulle ske på kommunnivå. Från SCB:s och Skolverkets statistik 2009 över kommuner som anmält att de har elever som är berättigade till undervisning i ett nationellt minoritetsspråk valdes 28 kommuner slumpvis ut. Stockholm valdes för att granskningen skulle kunna täcka också jiddisch, då detta språk finns i ytterst få kommuner. Därutöver valdes ytterligare fem kommuner ut från dem som inte uppgett sig ha elever berättigade till undervisning i nationella minoritetsspråk. Sammanlagt har alltså 34 kommuner ingått i granskningen.

I en första kontakt med kommunerna efterfrågades vilka skolor som hade elever som var berättigade till modersmålsundervisning i något nationellt minoritetsspråk. Utifrån den informationen valdes slumpmässigt två skolor ut, vars rektorer intervjuades.

Finska är den största gruppen när det gäller tvåspråkig undervisning. Det finns sju sverigefinska tvåspråkiga fristående skolor. Tre av dem hade nyligen varit föremål för Skolinspektionens regelbundna tillsyn varför de valdes bort. Det finns även en handfull tvåspråkiga svenskfinska klasser inom ramen för enspråkiga kommunala grundskolor. Tre tvåspråkiga svenskfinska skolor och två tvåspråkiga svenskfinska klasser valdes ut att ingå i granskningen. Endast en tvåspråkig romsk klass finns, varför den valdes att ingå i granskningen.

6.2 | Genomförande

Granskningen genomfördes mellan augusti och november 2011. 34 kommuner och fem skolor med tvåspråkig undervisning har granskats.

6.2.1 | Granskning av kommunerna

Dokumentstudier

Som en förberedelse för kommunbesöken granskades ett antal dokument som begärts in från kommunen och de utvalda skolorna i varje kommun. Syftet var att få en inblick i vilken information som fanns om modersmålsundervisning, i vilken mån modersmålsundervisningen följdes upp, om de nationella minoriteternas rätt till utveckling av sitt språk på något sätt var tydliggjord i kommunernas och skolornas dokumentation och i övrigt vilka förutsättningar för undervisning i nationella minoritetsspråk som förelåg.

Syftet var också att kunna fokusera på relevanta frågor och områden vid intervjuer med kommunföreträdare och rektorer.

Intervjuer
Intervjuer användes för att få en fördjupad bild av vad som framkommit vid dokumentanalysen. Då det i flera fall saknades många dokument har intervjuer varit den enda källan till kunskap. Utifrån studiens syfte och frågeställningar skrevs en intervjuguide för två olika målgrupper, kommunföreträdare och rektorer, som provades i två pilotintervjuer.

Intervjupersonerna fick cirka tre månader i förväg information om granskningens syfte och att intervjuer skulle genomföras en viss tid. Intervjuguiderna var utgångspunkten, men varje intervju utvecklades individuellt utifrån vad som kom fram i situationen. I kommungranskningen intervjuades företrädare för nämnden, förvaltningschef, i vissa fall grundskolechef samt i förekommande fall chef för modersmålsenhet eller motsvarande. Varje intervju pågick mellan 45 och 60 minuter, vilket bedömdes som tillräckligt för att få fram den information vi eftersökte. Intervjuerna skedde på kommunhuset och de två utvalda rektorerna kallades dit och intervjuades var för sig.

Intervjuerna genomfördes av två inspektörer, oftast under en dag, där den ena inspektören intervjuade och den andra främst förde anteckningar. Efter varje granskning skrevs en rapport som kommunerna gavs möjlighet att ge sina synpunkter på. Därefter fattades ett beslut för varje kommun med upp till tre utvecklingsområden. Skolinspektionen kommer att följa upp besluten efter sex månader för att kontrollera vilka åtgärder kommunerna vidtagit för att förbättra de nationella minoriteternas möjligheter att utveckla sitt språk och sin kultur.

Enkäter
I syfte att möjliggöra metodtriangulering, men också för att fånga ett mer praxisnära perspektiv, skickades en mindre webbenkät ut till lärarna i de skolor som ingår i kommungranskningen. Syftet var att få en tydligare bild av förutsättningarna för undervisning i nationella minoritetsspråk. Frågorna rörde lärarnas kunskap om elevernas språkbakgrund, i vilken mån elever får information om de särskilda rättigheter som gäller undervisning i nationella minoritetsspråk, lärarnas kunskap om minoritetspolitikens betydelse på skolområdet och i vilken mån modersmålsundervisningen följs upp och utvärderas. Enkäten besvarades under oktober och november 2011. Svarsfrekvensen var 61 procent. Därefter gjordes en statistisk sammanställning per skola och kommun och för samtliga skolor som deltagit i enkäten. Underlaget ger en värdefull bild av lärarnas kunskap om modersmålsundervisningen generellt, men också av de förutsättningar som finns på skolnivå när det gäller elevers möjligheter att få undervisning i nationella minoritetsspråk. Enkätresultatet gör det möjligt att sätta den information som samlats in med hjälp av intervjuer och dokumentanalys i ett vidare perspektiv.

6.2.2 | Granskning av tvåspråkiga verksamheter

Dokumentanalys
Varje skola fick tre månader i förväg information om att skolan skulle granskas med fokus på den tvåspråkiga undervisningen. De uppmanades också att skicka in ett antal dokument till Skolinspektionen. Dokumenten ana-

lyserades med syfte att skapa kunskap och förförståelse inför skolbesöket som varade i två dagar. Med hjälp av dokumentanalysen gavs möjlighet att fördjupa vissa frågeställningar men också att ställa frågor som upplevdes specifika för den enskilda skolan.

Intervjuer
Intervjuer med rektor, lärare och elever genomfördes för att ge en fördjupad bild av vad som framkommit vid dokumentanalysen. Intervjuerna gjordes av två inspektörer, där en ställde frågorna och den andra förde löpande anteckningar. Utgångspunkten var de intervjuguider som tagits fram för varje grupp och som utgick från respektive grupps kunskap om och upplevelse av den tvåspråkiga undervisningen. Lärare och elever intervjuades i grupp i mellan 45 och 75 minuter. Rektorerna intervjuades enskilt under cirka 60 minuter.

Observationer
I granskningen av den tvåspråkiga undervisningen användes också observationer som ett komplement till intervjuerna. Observation som datainsamlingsmetod valdes för att ge en mer direkt inblick i hur den tvåspråkiga undervisningen bedrevs. Med hjälp av observationer kunde inspektörerna lägga märke till saker som för lärare och elever framstår som självklara och kanske därför inte tas upp i intervjuerna. Observationerna fungerade också som ett sätt att relatera till vad som framkommit i intervjuerna, liksom en möjlighet att få syn på områden att undersöka närmare.

Observationerna utgick från en observationsguide och genomfördes både i par och enskilt av inspektörerna. Vid observationerna fördes löpande anteckningar om språkanvändning och miljö, men också om annat relevant, såsom kulturellt fokus och tillgången till läromedel på båda språken. Iakttagelserna diskuterades efter observationerna med utgångspunkt i en observationsguide.

Efter varje granskning skrev inspektörerna en rapport som skickades till rektorn för faktagranskning. Därefter fattade Skolinspektionen ett beslut som innehöll upp till tre utvecklingsområden för den tvåspråkiga verksamheten. Skolinspektionen kommer att följa upp besluten efter sex månader för att kontrollera vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra den tvåspråkiga undervisningen på nationella minoritetsspråk.

6.3 | Bearbetning och analys

Insamlade data har bearbetats och analyserats av de utredare som besökt respektive kommun och tvåspråkig verksamhet. Till sitt stöd har de haft utarbetade bedömningsunderlag med tydliga bedömningsområden och kriterier för bedömningar, intervjuguider, observationsguider och en guide för dokumentanalys. På detta sätt har likvärdighet kunnat uppnås av samtliga avdelningar som deltar i granskningsprojektet. Den webbaserade lärarenkäten har bearbetats statistiskt och sammanställts av företaget Entergate AB.

7 | Referenser

Arbetsmarknadsdepartementet (2011)	46 miljoner kronor för att bryta romers utanförskap. Pressmeddelande från regeringen den 9 september 2011. http://www.regeringen.se/sb/d/14750/a/17462
Axelsson, M., Lennartsson-Hokkanen, I. och Sellgren, M. (2002)	Den röda tråden. Utvärdering av Stockholms storstadssatsning – målområde språkutveckling och skolresultat. Stockholm: Språkforskningsinstitutet i Rinkeby
Carlson, M. (2009)	Flerspråkighet inom lärarutbildningen. Utbildning och demokrati, 18:2, s. 39–66.
Direktiv 2011:85	Utbildning för barn och ungdomar i samhällsvård samt distansundervisning.
Diskrimineringsombudsmannen (2011)	Romers rättigheter. Diskriminering, vägar till upprättelse och hur juridiken kan bidra till en förändring av romers livsvillkor.
Europarådet (1995)	Ramkonvention om skydd för nationella minoriteter.
Europarådet (2009)	European charter for regional or minority languages. Application of the charter in Sweden. ECRML (2009) 3. http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/report/evaluationreports/swedenecrml3_en.pdf
Europarådet (2011)	European charter for regional or minority languages. Application of the charter in Sweden. ECRML (2011) 4. http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/SwedenECRML4_en.pdf
Fredriksson, U. och Taube, K. (2003)	Svenska som andraspråk och kulturmöten. I: L. Bjar och C. Liberg (red.). Barn utvecklar sitt språk. Lund: Studentlitteratur.
Haglund, C. (2005)	Social interaction and identification among adolescents in multilingual suburban Sweden. A study of institutional order and sociocultural change. Centrum för tvåspråkighetsforskning, Stockholms universitet.
Hyltenstam, K. & Tuomela, V. (1996)	Hemspråksundervisningen. I: K. Hyltenstam (red.) Tvåspråkighet med förhinder? Invandrar- och minoritetsundervisning i Sverige. Lund: Studentlitteratur.
Högskoleverket (2011)	Lärarförsörjningen för de nationella minoriteterna – hur kan den tryggas? Redovisning av ett regeringsuppdrag. Rapport 2011:14 R.
Lindberg, I. (2002)	Myter om tvåspråkighet. Språkvård nr 4, s. 22-28.
Lindberg, I. (2009)	I det nya mångspråkiga Sverige. Utbildning och demokrati, 18:2, s. 9–37.
Länsstyrelsen i Stockholm och Sametinget (2010)	Nationella minoriteter. Rättigheter och möjligheter.
Länsstyrelsen i Stockholm och Sametinget (2011)	Nationella minoriteter. Rapport om tillämpningen av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk 2010.
Länsstyrelsen i Stockholm och Sametinget (2011)	Samråd mellan nationella minoriteter och förvaltningsmyndigheter. Dokumentation/rapport från konferens i Stockholm 2011-01-26.

Minoritetsspråkskonventionen (1992)	Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk.
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2006)	Diskriminering av romer i Sverige – Rapport från DO:s projekt åren 2002 och 2003 om åtgärder för att förebygga och motverka etnisk diskriminering av romer.
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008)	Diskriminering av nationella minoriteter inom utbildningsväsendet.
O´Riagáin, P. & Lüdi, G. (2003)	Bilingual education: some policy issues. Language Policy Division, Council of Europe, Strasbourg.
SFS (2009:724)	Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk.
SFS (2010:800)	Skollag.
SFS (2010:2039)	Gymnasieförordning.
SFS (2011:185)	Skolförordning.
SKOLFS (2010:37)	Förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. Stockholm: Fritzes.
Skolinspektionen (2010a)	Regelbunden tillsyn 2009.
Skolinspektionen (2010b)	Redovisning av det minoritetspolitiska uppdraget.
Skolinspektionen (2010c)	Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska.
Skolinspektionen (2010d)	Rätten till kunskap. En granskning av hur skolan kan lyfta alla elever.
Skolinspektionen (2011)	Regelbunden tillsyn 2010.
Skolverket (2001)	Uppdrag enligt regleringsbrev för 2000 att redovisa utvecklingen av modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning avseende de nationella minoritetsspråken
Skolverket (2002)	Flera språk – flera möjligheter. Utveckling av modersmålsstödet och modersmålsundervisningen.
Skolverket (2003)	Sveriges nationella minoriteter. Att gestalta ett ursprung i barnomsorg och skola. Stockholm: Fritzes.
Skolverket (2005)	De nationella minoriteternas utbildningssituation. Stockholm: Fritzes.
Skolverket (2007)	Romer i skolan – en fördjupad studie. Stockholm: Fritzes.
Skolverket (2008)	Med ett annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet. Stockholm: Fritzes.
Skolverket (2011)	Greppa språket. Ämnesdidaktiska perspektiv på flerspråkighet. Stockholm: Fritzes.
SOU (2005:40)	Rätten till mitt språk – förstärkt minoritetsskydd. Arbetsmarknadsdepartementet.
Språkrådet (2011)	Språksituationen i Sverige 2010. Omvärldsanalys utarbetad vid Språkrådet, Institutet för språk och folkminnen.
Wande, E. (1996)	Tornedalen. I J. Lainio (red) Finnarnas historia i Sverige 3. Tiden efter 1945. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

8 | Bilagor

1. Granskade kommuner och tvåspråkiga verksamheter
2. Referensgrupp
3. Kvalitetsgranskningens bild av situationen för de olika nationella minoritetsspråken

Bilaga 1

Granskade kommuner och tvåspråkiga verksamheter

Kommun
Ale
Arvidsjaur
Bollnäs
Eskilstuna
Falköping
Finspång
Gällivare
Härnösand
Jönköping
Karlskrona
Karlstad
Kiruna
Klippan
Kristianstad
Kristinehamn
Landskrona
Lerum
Luleå
Lund
Markaryd
Munkedal
Nässjö
Skövde
Sollentuna
Staffanstorp
Stockholm
Strängnäs
Svedala
Tibro
Tranemo

Kommun
Töreboda
Vänersborg
Västervik
Ystad

Tvåspråkig verksamhet	Kommun
Roma kulturklass, Nytorpsskolan	Stockholm
S:ta Gertruds skola (sverigefinsk klass 1-3)	Västerås
Sverigefinska skolan	Eskilstuna
Sverigefinska skolan	Kista
Sverigefinska skolan	Stockholm

Bilaga 2

Referensgrupp

Kenneth Hyltenstam, professor i tvåspråkighet på Centrum för tvåspråkighet, Stockholms universitet

Jarmo Lainio, professor i finska med inriktning mot finskan i Sverige, Stockholms universitet och Mälardalens högskola, expert i Europarådets expertkommitté

Mats Wennerholm, undervisningsråd Skolverket och projektledare för Tema Modersmål

Aina Negga, utvecklingsledare Sametinget

Ann-Marie Algemo, utvecklingsledare vid enheten för minoritetsfrågor, Länsstyrelsen i Stockholm.

Bilaga 3

Kvalitetsgranskningens bild av situationen för de olika nationella minoritetsspråken

Romani chib

Granskningen visar att det finns drygt 400 elever i 22 kommuner som önskar undervisning i romani chib. Endast fyra kommuner kan erbjuda sådan undervisning. Knappt 200 elever får modersmålsundervisning i Stockholm (50 elever), Vänersborg (knappt 90 elever), Karlstad (6 elever) och Tranemo (24 elever). I Eskilstuna skulle undervisning starta för två elever under hösten 2011, men den hade ännu inte kommit igång när granskningen gjordes. Undervisning bedrivs i varieteterna lovari, kelderash och arli. 14 elever får undervisning i sitt andraspråk. Alla kommuner känner inte till denna möjlighet. Även inom ramen för sverigefinska skolor finns några romska elever som får modersmålsundervisning i romani chib, varietet kalé.

Kunskapen om vilka romska elever som finns i kommunerna varierar. I flera kommuner tror man att det kan dölja sig romska elever bakom andra språk, såsom exempelvis serbiska eller bosniska, men man vet inte säkert.

Vänersborg, Staffanstorp och Tranemo är kommuner som särskilt utmärker sig i granskningen när det gäller att tillgodose romska elevers möjlighet att få utveckla sitt språk och sin kultur.

Roma kulturklass i Stockholms kommun erbjuder tvåspråkig undervisning i romani chib, varietet kelderash. 31 elever är inskrivna i klassen. Av granskningen framkommer ett flertal brister som kommer att följas upp i ett särskilt ärende. Kommunen har bland annat kritiserats för att inte i tillräcklig utsträckning följa upp och utveckla verksamheten.

Finska

Av granskningen framgår att det finns drygt 2000 elever i 30 av de granskade kommunerna som är berättigade till undervisning i finska. Cirka 50 procent av dessa elever deltar i modersmålsundervisning. I tre av de granskade kommunerna saknas lärare i finska. Det har enligt intervjuade rektorer förekommit att elever blivit nekade modersmålsundervisning i finska på grund av att de inte har grundläggande kunskaper i språket. Det har också förekommit att man missat sverigefinska elever på grund av bristande rutiner för kartläggning av språkbakgrund. Endast i en av de granskade kommunerna, Eskilstuna, erbjuds undervisning i finska som språkval på en av skolorna i kommunen.

Den tvåspråkiga verksamheten i de sverigefinska friskolorna framstår som mycket positiv för de sverigefinska elevernas språk- och identitetsutveckling.

Samiska

Det finns 86 elever i 10 kommuner som är berättigade till undervisning i samiska. Cirka 58 elever deltar i nordsamiska och sex elever i lulesamiska.[128] I endast hälften av kommunerna finns tillgång till lärare i samiska. De elever som önskar umesamiska och sydsamiska kan inte få modersmålsundervisning då lärare saknas. Företrädare för Sametinget har i samband med

[128] I några kommuner uppges endast ”samiska” utan att varieteten särskilt redovisas.

samrådsmöten framfört att bristen på lärare i samiska är större än vad som framgår av föreliggande granskning.[129] Ingen av de granskade kommunerna erbjuder samiska som språkval.

Tilläggas bör att de flesta samiska elever går i sameskolan, vars verksamhet inte ingått i föreliggande granskning. Anledningen är att Skolinspektionen genomför en riktad tillsyn av sameskolan under 2012.

Meänkieli

I tre kommuner uppges cirka 17 elever vara berättigade till undervisning i meänkieli. Av dessa får 12 elever får modersmålsundervisning då lärare saknas i en av kommunerna. Ingen av de granskade kommunerna erbjuder undervisning i meänkieli som språkval. Tvåspråkig undervisning i meänkieli saknas. Av information från representanter från Tornedalingarnas riksförbund framgår att det förekommer att elever erbjuds finska i stället för meänkieli. I en av kommunerna framkommer att elever och föräldrar är osäkra på om de ska läsa finska eller meänkieli.

Jiddisch

Jiddisch finns endast i Stockholms kommun av de kommuner som ingår i granskningen. Enligt en företrädare för Sveriges Jiddischförbund får 16 elever i Hillelskolan (F-6) undervisning i jiddisch i ett projekt som stöds av Språkrådet. Ingen elev önskar eller ges modersmålsundervisning i jiddisch enligt chefen för Språkcentrum i Stockholm. Av de elever som kan välja jiddisch inom ramen för ämnet judiska studier har ingen elev valt undervisning i jiddisch hösten 2011.

129 Samrådsmöte 2011-12-07
130 Samrådsmöte 2011-06-21

Regelbunden tillsyn av alla skolor
Skolinspektionen granskar löpande all skolverksamhet, närmare 6 000 skolor. Tillsynen går igenom många olika områden i verksamheterna för att se om de uppfyller det som lagar och regler kräver.

Kvalitetsgranskning inom avgränsade områden
Skolinspektionen granskar mer detaljerat kvaliteten i skolverksamheten inom avgränsade områden. Granskningen ska leda till utveckling.

Anmälningar som gäller förhållandet för enskilda elever
Elever, föräldrar och andra kan anmäla missförhållanden i en skola till Skolinspektionen, till exempel kränkande behandling eller uteblivet stöd till en elev.

Fristående skolor – kontroll av grundläggande förutsättningar
Skolinspektionen bedömer ansökningar om att starta fristående skolor. Bedömningen innebär en grundläggande genomgång av skolans förutsättningar inför start.

www.skolinspektionen.se

Skolinspektionen