



Rätten till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i årskurserna 7–9

– en tematisk tillsyn

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	4
Vad har Skolinspektionen genomfört en tillsyn av?	4
Vad gäller?.....	5
Viktigaste iakttagelserna	5
Inledning	7
Bakgrund	7
Rättslig reglering	8
Tidigare granskningar och forskning	10
Syfte och frågeställningar	11
Tillsynens genomförande	11
Tillsynen och kartläggningens iakttagelser	13
Tillsynen visar att huvudmännen brister i att informera om modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk och därmed i att ge ett reellt erbjudande.....	13
Tillsynen visar på brister i fjärrundervisningen.....	17
Kartläggningen visar att nästan alla huvudmän vid önskemål anordnar modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk	18
Kartläggningen visar att 7 av 25 huvudmän anordnar fjärrundervisning	19
Gemensam information och att involvera studie- och yrkesvägledaren utgör goda exempel.....	20
Avslutande diskussion	22
Tillsynsresultaten	22
Frågor att uppmärksamma efter kartläggningen	24
Referenser	26
Bilagor	27

Förord

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

Inom ramen för denna tematiska tillsyn har Skolinspektionen granskat huruvida huvudmännen fullgör sina skyldigheter att erbjuda respektive anordna modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk för elever som har rätt till sådan undervisning. Utöver detta har en kartläggande granskning gjorts i hur fjärrundervisning används för att tillhandahålla modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk.

Skolinspektionens iakttagelser, analyser och bedömningar redovisas dels i form av enskilda beslut till de tillsynade skolhuvudmännen, dels i denna övergripande och sammanfattande rapport. Genom beskrivningar av viktiga iakttagelser och gällande regler inom tillsynsområdet, avser rapporten att ge ett utvecklingsstöd även för huvudmän som inte har ingått i tillsynen.

Rapporten redovisar resultatet av Skolinspektionens tillsyn. Iakttagelserna och slutsatserna gäller de 25 skolhuvudmän som har varit föremål för tillsynen och avser därmed inte att ge en nationell bild av förhållandena. Vilka huvudmän som ingått i tillsynen framgår i bilaga 3.

Projektledare och rapportskribent har varit Robert Östberg, Skolinspektionen i Umeå.

Sammanfattning

Elever med nationell minoritetstillhörighet har rätt till modersmålsundervisning. Att elever ges dessa möjligheter är viktigt för deras identitet och språkutveckling. För att dessa rättigheter ska vara tydliga för eleverna är bland annat information och former för hur undervisningen erbjuds mycket viktiga. Skolinspektionen har i tidigare granskningar konstaterat brister i huvudmännens information till elever och vårdnadshavare om rätten till modersmålsundervisning, men även sett problem i deras arbete med att erbjuda respektive anordna sådan undervisning. Därutöver har tidigare utredningar slagit fast att bristen på lärare i nationella minoritetsspråk är stor.¹ Europarådet har även kritiserat Sveriges utbildningssystem när det gäller rätt till modersmålsundervisning för elever med nationell minoritetstillhörighet.

Samtidigt har det under senare år skett lagändringar i syfte att förbättra situationen.² Trots att elever med nationell minoritetstillhörighet sedan 1 juli 2015 har utökad rätt till modersmålsundervisning är det ändå relativt få elever som deltar i sådan undervisning i grundskolan.³

Skolinspektionen ser att det finns en risk i att elever går miste om undervisning i nationella minoritetsspråk och att den undervisning som ges är av låg kvalitet. Utbliven modersmålsundervisning i minoritetsspråk kan för elever med nationell minoritetsbakgrund innebära negativ inverkan på deras identitet, självkänsla och även på deras skolframgång. Detta sammantaget är några av utgångspunkterna för tillsynen.

Vad har Skolinspektionen genomfört en tillsyn av?

Skolinspektionen har genomfört en tillsyn av om huvudmän erbjuder och anordnar modersmålsundervisning i de fem nationella minoritetsspråken för elever i årskurserna 7–9. I samband med tillsynen har även vissa kartläggande frågor ställts som gäller huvudmäns användande av fjärrundervisning för att tillhandahålla modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk.

Tillsynen omfattar 25 huvudmän, såväl kommunala som enskilda. Hos varje huvudman ingår minst en skola som ger undervisning i årskurserna 7–9. Sammanlagt har 50 grundskolenheter ingått i tillsynen.

¹ SOU (2017:91). *Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering*. s. 457 ff.

² Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724). Förändringar i Skollagen (2010:800). Språklagen (2009:600).

³ SOU (2017:91).

Vad gäller?

Huvudmännen är skyldiga att erbjuda modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk till de elever som har rätt till det.⁴ En del av erbjudandet är att informera elever och deras vårdnadshavare om rätten till detta.⁵ En huvudman är dock endast skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk om det finns en lämplig lärare. Det finns inga krav på att det måste finnas ett visst antal elever för att denna typ av undervisning ska anordnas, vilket det finns för andra språk.⁶ Det är rektorn som beslutar om en elevs modersmålsundervisning.⁷ Rektorn kan dock delegera denna beslutanderätt till en anställd vid skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att besluta i denna fråga.⁸ I de fall det inte finns någon legitimerad och behörig lärare eller när elevunderlaget är otillräckligt får huvudmännen genomföra undervisningen i form av fjärrundervisning.⁹ Fjärrundervisning ska vara en interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid.¹⁰ Vidare ska det vid fjärrundervisning finnas en handledare närvarande i den lokal där eleverna befinner sig.¹¹

Viktigaste iakttagelserna

Tillsynen visar att;

De flesta huvudmän brister när det gäller information om nationella minoritetsspråk

Skolinspektionens tillsyn visar på många brister i huvudmännens erbjudande av modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk. Bristerna är kopplade till hur huvudmännen säkerställer att elever och vårdnadshavare får tydlig information om rätten till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk och information om vilka möjligheter till undervisning som finns.

I merparten av de tillsynade verksamheterna saknas, helt eller delvis, information om de utökade rättigheter som gäller för de fem nationella minoritetsspråken. I flera fall ger huvudmännen även inkorrekt information om dessa rättigheter.

Dessutom brister nästan samtliga huvudmän i att informera elever och deras vårdnadshavare om möjligheten att välja modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk inom ramen för språkvalet.

De samlade iakttagelserna kring bristerna i informationen innebär att elever med intresse och behov riskerar att inte läsa nationella minoritetsspråk.

⁴ 10 kap. 7§ skollagen och 5 kap. 10 § skolförordningen

⁵ Lgr 11, 1 Skolans värdegrund och uppdrag, avsnittet Rättigheter och skyldigheter

⁶ 5 kap. 10 § skolförordningen

⁷ 5 kap. 7 § skolförordningen

⁸ 2 kap. 10 § skollagen

⁹ 5a kap. 3 § skolförordningen

¹⁰ 1 kap. 3 § skollagen

¹¹ 5a kap. 4 § skolförordningen

När fjärrundervisning anordnats har handledare saknats

Inom ramen för den kartläggande delen har det visat sig att 7 av 25 huvudmän anordnar undervisning i något nationellt minoritetsspråk via fjärrundervisning. Hos samtliga dessa sju huvudmän har Skolinspektionen sedan identifierat olika brister kopplade till anordnandet av just fjärrundervisning.

I samtliga fall har det, helt eller delvis, saknats en handledare i den lokal där eleven fått sin undervisning. Mer än hälften av huvudmännens elever har inte befunnit sig i skolan när de fått fjärrundervisning, utan istället i sina hem. Det finns ett exempel där undervisningen inte bedrivits i realtid, vilket är ett krav för att undervisningen ska anses utgöra fjärrundervisning. Ett annat exempel är att de tekniska förutsättningarna var så bristfälliga att eleven och fjärrläraren inte kunde se varandra i samband med att fjärrundervisning bedrevs.

De sju fall där handledare saknats visar på betydande risk för kvalitetsbrister när modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk ges genom fjärrundervisning.

Den kartläggande delen har i övrigt visat att;

Vid önskemål anordnar huvudmännen modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk

Av de 25 huvudmän som ingått i tillsynen har nästan samtliga uppgivit att de inte nekat någon elev modersmålsundervisning i något av de fem nationella minoritetsspråken. Endast två huvudmän uppger att så har skett och att det då berodde på att de inte kunde finna en lämplig lärare.

Bland de huvudmän som ingår i tillsynen läser flest elever finska. Mycket få elever deltar i modersmålsundervisning i jiddisch och meänkieli

Många av de modersmålslärare som undervisar är legitimerade lärare eller förskollärare. Inte lika många är behöriga i det språk de undervisar i. I de fall läraren varken är behörig eller legitimerad att undervisa har de i regel någon form av pedagogisk utbildning. Ett antal huvudmän har kunnat visa att de aktivt söker modersmålslärare inom de nationella minoritetsspråken och att de erbjuder sina obehöriga lärare olika typer av kompetensutvecklingsinsatser.

Eleverna har i regel 60 minuters undervisningstid i veckan. Det finns ett fåtal exempel när elever får mer eller mindre undervisningstid, som lägst 45 minuter i veckan.

Kartläggningen har inte haft som syfte att bedöma kvalitet i tillgången. Genomgången visar dock översiktligt att flertalet huvudmän arbetar med att anordna undervisning efter önskemål till elever och att de aktivt arbetar med att säkra lärar-kompetens. Kartläggningen är begränsad, men Skolinspektionen får inte utifrån denna genomgång samma risk signaler som tidigare när det gäller anordnandet.

Inledning

Bakgrund

De nationella minoritetsspråken är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska. Elever som hör till de nationella minoriteterna har sedan 1 juli 2015 utökad rätt till modersmålsundervisning.¹² Ett syfte med lagändringen har varit att bevara och utveckla språken, men även att ge möjlighet till revitalisering av språk som gått förlorade i föräldragenerationen. Forskning visar på att modersmålet har betydelse för elevers identitet, självkänsla och skolframgång.¹³

En statlig utredning pekar på att skolan har stor betydelse för de nationella minoritetsspråkens fortlevnad och utveckling. Det är relativt få elever, cirka 5 770, som deltar i modersmålsundervisning i de olika minoritetsspråken i grundskolan. Totalt utgör antalet elever som deltar i undervisningen ungefär hälften av det antal som uppskattas vara berättigade till det.¹⁴ Det kan finnas flera anledningar till detta. Exempelvis brister många kommuner i att informera om elevers rätt till undervisning eller i att erbjuda och anordna undervisning.

Sverige har anslutit sig till internationella konventioner avseende skydd av minoriteter, däribland den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (språkstadgan).¹⁵ Europarådet, som övervakar konventionen, har kritiserat Sverige under flera år när det gäller undervisning i nationella minoritetsspråk. Kritiken handlar bland annat om bristen på lärare och läromedel och att antalet undervisningstimmar som erbjuds i modersmål är för få.¹⁶ Andra utmaningar med undervisningen är de ofta heterogena undervisningsgrupperna där elevernas ålder och kunskapsnivå många gånger skiljer sig åt.¹⁷

Erfarenheter pekar således på att det finns en risk för att undervisning i nationella minoritetsspråk inte alltid erbjuds och anordnas i den utsträckning som elever har rätt till.

¹² 10 kap. 7 § skollagen, andra stycket, Skolverket (2016). Nya perspektiv inom ämnet modersmål och Prop 2013/14:148, s. 29

¹³ Vetenskapsrådet (2012). *Flerspråkighet – en forskningsöversikt*. s. 225 ff., 345 ff.

¹⁴ SOU (2017:91). *Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering*. s. 233. Antalet berättigade till undervisning är osäkert. Statistiken bygger på inrapporterade uppgifter från skolorna som baseras på uppgifter som skolorna vanligen får kännedom om genom att vårdnadshavare fyller i uppgifter om förekomst av annat modersmål i en blankett till skolan eller genom att det kommer in en ansökan om modersmålsundervisning till skolan. Uppgiften om antal elever som deltar i modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk baseras på Skolverkets statistik. Denna statistik visar att finska är det språk som flest elever får undervisning i. Läsåret 2017/18 var antalet elever cirka 4 400. I romani chib var antalet elever cirka 800, samiska cirka 450. De minoritetsspråk med minst antal elever var jiddisch med 5 elever och meänkieli med 115.

¹⁵ SÖ 2000:3, se även lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724), prop. 2017/18:199 En starkt minoritetspolitik, s. 13 ff

¹⁶ SOU (2017:91). *Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering*, s. 164 ff.

¹⁷ Ibid s.214-215

Rättslig reglering

De nationella minoriteterna i Sverige är judar, romer, samer, sverigefinnar och tor-nedalingar. De nationella minoritetsspråken är jiddisch, romani chib, samiska, finska och meänkieli.¹⁸ Den som tillhör en nationell minoritet har, enligt språklagen, rätt att lära sig, utveckla och använda sitt minoritetsspråk.¹⁹

Huvudmannen ska erbjuda och anordna modersmålsundervisning

Huvudmannen är skyldig att erbjuda modersmålsundervisning till elever som tillhör någon av de nationella minoriteterna i elevernas respektive nationella minoritetsspråk.²⁰ Skolan ska klargöra för elever och föräldrar vilka mål utbildningen har, vilka krav skolan ställer och vilka rättigheter och skyldigheter elever och deras vårdnads-havare har.²¹ En huvudman är dock endast skyldig att anordna modersmålsunder-visning i ett nationellt minoritetsspråk om det finns en lämplig lärare. Det finns inga krav på att det måste finnas ett visst antal elever för att modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk ska anordnas, vilket det finns för andra språk.²² Det är rektorn som beslutar om en elevs modersmålsundervisning.²³ Rektorn kan dock de-legera denna beslutanderätt till en anställd vid skolenheten som har tillräcklig kom-petens och erfarenhet att besluta i denna fråga.²⁴

Huvudregeln är att en lärare som undervisar i modersmål ska vara behörig att be-driva undervisning i ämnet och vara legitimerad.²⁵ En obehörig lärare får undervisa i modersmål om det saknas legitimerade och behöriga lärare inom huvudmannens organisation eller om det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna. En sådan lärare ska vara lämplig att bedriva undervisningen och i så stor utsträck-ning som möjligt ha en utbildning som motsvarar den utbildning som är behörig-hetsgivande.²⁶

När det gäller bestämmelsen i skolförordningen om skyldighet att anordna moders-målsundervisning endast om det finns en lämplig lärare, understryker regeringen i förarbetena att det är av central betydelse att den modersmålsundervisning som erbjuds är av god kvalitet. Regeringen menar att det därför är rimligt att huvud-mannen endast är skyldig att anordna undervisning om det finns en lämplig lä-rare.²⁷

¹⁸ 7 § språklagen (2009:600) och 2 § lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724)

¹⁹ 14 § språklagen

²⁰ 10 kap. 7 § skollagen

²¹ Lgr 11, 1 Skolans värdegrund och uppdrag, avsnittet Rättigheter och skyldigheter

²² 5 kap. 10 § skolförordningen

²³ 5 kap. 7 § skolförordningen

²⁴ 2 kap. 10 § skollagen

²⁵ 2 kap. 13 § skollagen

²⁶ 2 kap. 18 § skollagen

²⁷ Prop. 2013/14:148 s. 32

Nationella minoriteter har utökade rättigheter till modersmålsundervisning

Elever har generellt rätt till undervisning i modersmål om en eller båda vårdnadshavarna har ett annat språk än svenska som modersmål, om språket är elevens dagliga umgängesspråk och om eleven har grundläggande kunskaper i språket.²⁸ För elever som tillhör någon av de nationella minoriteterna finns en utökad rätt till modersmålsundervisning, även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet. Eleven behöver inte heller ha grundläggande kunskaper i språket för att vara berättigad till modersmålsundervisning.²⁹

Modersmålsundervisning kan anordnas antingen som språkval, elevens val, inom ramen för skolans val eller anordnas som undervisning utanför den garanterade undervisningstiden.³⁰ Huvudmännen är emellertid alltid skyldiga att erbjuda de aktuella eleverna att läsa sitt nationella minoritetsspråk inom ramen för språkvalet, medan det är frivilligt för huvudmannen att erbjuda modersmålsundervisning inom elevens val och för skolan inom skolans val. Om eleven väljer att inte läsa sitt minoritetsspråk inom ramen för språkvalet och skolan inte erbjuder sådan undervisning inom elevens val eller inom skolans val, är dock huvudmannen skyldig att erbjuda modersmålsundervisning utanför den garanterade undervisningstiden.³¹ Modersmålsundervisning får inte omfatta mer än ett språk för en elev. En romsk elev som kommer från utlandet kan dock få modersmålsundervisning i två språk om det finns särskilda skäl.³²

Den generella rätten till modersmålsundervisning utanför den garanterade undervisningstiden kan begränsas till högst sju läsår under elevens skoltid, om eleven inte har särskilda behov av sådan undervisning. Begränsningen gäller dock inte modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk.³³

Modersmål via fjärrundervisning

Fjärrundervisning är en interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid.³⁴

Fjärrundervisning får anordnas för elever i grundskolan i moderna språk, modersmål, samiska i sameskolan och teckenspråk.³⁵

För att få anordna och genomföra fjärrundervisning finns vissa förutsättningar som behöver vara uppfyllda. Fjärrundervisning får genomföras endast om det inte finns någon legitimerad och behörig lärare. Fjärrundervisning får också genomföras om elevunderlaget är otillräckligt.³⁶

²⁸ 10 kap. 7 § skollagen

²⁹ 10 kap. 7 § skollagen, andra stycket. Modersmålsundervisning inom nationella minoritetsspråk kan läsas antingen som första- eller andraspråk, vilket inte är möjligt i andra modersmål.

³⁰ 5 kap. 8 § skolförordningen

³¹ Jfr 5 kap. 8 § med 9 kap. 5-7 §§ skolförordningen.

³² 5 kap. 9 § skolförordningen

³³ 5 kap. 11 § skolförordningen

³⁴ 1 kap. 3 § skollagen

³⁵ 5a kap. 2 § skolförordningen

³⁶ 5a kap. 3 § skolförordningen

Vid fjärrundervisning ska det finnas en handledare närvarande i den lokal där eleverna befinner sig.³⁷

Tidigare granskningar och forskning

Nationella minoritetsspråk

Av utredningen *Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering* framgår flera utmaningar. Utredningen pekar på att kommuner och skolhuvudmän inte informerar tillräckligt eller korrekt om vilka förhållanden och rättigheter som gäller för elever som vill ha modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk. En kartläggning som genomförts inom ramen för utredningen visar att av samtliga 290 kommuner har 224 information om modersmålsundervisning på sin webbplats. Endast 17 procent av dessa 224 kommuner ger korrekt information om rätten till undervisning i alla nationella minoritetsspråk. En jämförelse av kommuner som ingår i förvaltningsområdena för finska, meänkieli och samiska med kommuner som inte gör det, visar att det finns en tendens till bättre information bland kommuner i förvaltningsområden.

I betänkandet lyfts även bristen på lärare. Lärarbristen handlar om brist på dels behöriga lärare, dels lämpliga lärare som får anlitas om behöriga lärare saknas. I betänkandet uppger Skolverket att av totalt 303 modersmålslärare i nationella minoritetsspråk är endast 22 procent behöriga. Undervisningsgruppernas sammansättning kan innebära utmaningar. De är ofta heterogena, ålderskillnaden och språkkunskaperna skiljer sig åt mellan eleverna.³⁸ Antalet undervisningstimmar i modersmål är ofta begränsat. Den genomsnittliga undervisningstiden är cirka 60 minuter i veckan, men det förekommer att undervisningstiden kan vara så liten som 20 minuter i veckan. Enstaka bortfall av lektioner, eller att elever inte är närvarande under en lektion, kan leda till veckolånga avbrott i undervisningen, visar utredningen. Detta i kombination med lite undervisningstid gör att elevernas språkinläring och möjlighet till progression begränsas. Modersmål ingår inte i timplanen för grundskolan. Därför är det vanligt att undervisningen är förlagd utanför skoltiden, till sena eftermiddagar eller i slutet av veckan. Det bidrar till svårigheter att motivera elever till att delta i undervisning på sin fritid.³⁹

Fjärrundervisning

För att möta bristen på obehöriga lärare tillämpas fjärrundervisning inom några av minoritetsspråken, framför allt i samiska. Undervisningsformen kan i vissa fall vara den enda möjligheten för elever att få tillgång till undervisning i nationella minoritetsspråk.⁴⁰

En statlig utredning visar att det dock finns vissa risker med denna undervisningsform. Möjligheten att anpassa undervisningen till elevernas behov av stöd, och

³⁷ 5a kap. 4 § skolförordningen

³⁸ SOU (2017:91). *Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering* s. 457 ff.

³⁹ Ibid s. 29, 215, 216, 220–221

⁴⁰ Prop. (2014/15:144) Möjligheter till fjärrundervisning, sid 16 f och SOU 2017:91 sid 486

samarbetet mellan fjärrlärare och handledare är några sådana risker.⁴¹ Skolverket anser till exempel att bestämmelserna om handledaren behöver förtydligas, dels roll och ansvar, dels närvaro vid fjärrundervisning av enstaka elever.⁴²

Även Skolinspektionen har lyft farhågor kring fjärrundervisning. Skolinspektionen har bland annat framhållit betydelsen av att eleverna får fysisk tillgång till läraren och en undervisning som är individanpassad, såväl för elever i behov av extra stöd som elever som behöver ytterligare utmaningar. Skolinspektionen har även påtalat skolans viktiga roll som mötesplats och social arena.⁴³

Jämställdhetsperspektiv

Fler flickor än pojkar deltar i modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i grundskolan inom samtliga minoritetsspråk. Läsåret 2017/2018 deltog cirka 5 770 elever i grundskolan i modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk. Dessa elever utgjordes till 55 procent av flickor och till 45 procent av pojkar.⁴⁴

Syfte och frågeställningar

Tillsynen har haft två syften. Ett syfte har varit att genomföra en *tillsyn* av om huvudmannen fullgör sina skyldigheter att erbjuda och anordna modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk för de elever som har rätt till sådan undervisning. Det andra syftet har varit att *kartlägga* i vilken utsträckning huvudmän använder fjärrundervisning som ett sätt att tillhandahålla modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk.

Frågeställningar inom ramen för tillsyn där bedömning ska ske:

1. *Erbjuder huvudmannen modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk till de elever som har rätt till det?*
2. *Anordnar huvudmannen modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk till de elever som har rätt till det?*

Kartläggande frågeställningar:

3. *I vilken omfattning ges modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk?*
4. *I vilken omfattning använder huvudmannen fjärrundervisning för att tillhandahålla modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk?*
5. *I de fall fjärrundervisning bedrivs – vilka exempel finns?*

Tillsynens genomförande

Tillsynen har omfattat 25 huvudmän, såväl kommunala som enskilda. Beroende på huvudmannens storlek har olika många skolenheter ingått i tillsynen av respektive

⁴¹ SOU (2017:44). *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning*, s. 142.

⁴² Skolverket (2018). Redovisning av uppdrag om fjärrundervisning.

⁴³ Skolinspektionen (2017). Yttrande över slutbetänkandet (SOU 2017:44) *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning*

⁴⁴ Skolverkets statistik (2019).

huvudman. Hos varje huvudman har åtminstone en skolenhet som ger undervisning i årskurserna 7–9 utgjort grund för tillsyn. Det maximala antalet skolenheter som omfattats vid tillsyn av en huvudman är fem stycken. Sammanlagt har 50 grundskolenheter ingått i tillsynen.

Samtliga fem nationella minoritetsspråk har funnits representerade bland de 25 huvudmän som tillsynats. Vid urvalet av de 25 huvudmännen har Skolinspektionen utgått från tre urvalsgrupper. Den första urvalsgruppen har varit huvudmän som ingår i ett förvaltningsområde och den andra gruppen har utgjorts av huvudmän som inte gör det. Den tredje urvalsgruppen bestod av de tre storstadskommunerna, Stockholm, Malmö och Göteborg, samt enskilda huvudmän belägna i dessa tre kommuner.

Skolinspektionen har inför verksamhetsbesöken begärt in information från respektive huvudman där de ombetts besvara ett antal frågor som relaterar till tillsynens frågeställningar. Även viss dokumentation har inhämtats från huvudmännen, till exempel ansökningsblanketter till modersmålsundervisning och den blankett huvudmännen tillhandahåller elever och deras vårdnadshavare inför språkvalet. Skolinspektionen har genomfört intervjuer med bland annat skolchefer, rektorer, enhetschefer vid modersmålscentra, modersmåls lärare och fjärrlärare. Syftet med intervjuerna har främst varit att inhämta respondenternas uppfattning om huruvida huvudmännen erbjuder respektive anordnar modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk.

För mer information om *Metod och genomförande*, *Principer för val av tillsynsobjekt* samt *Huvudmän som ingått i tillsynen* se bilagorna 1, 2 och 3.

Tillsynen och kartläggningens iakttagelser

Detta avsnitt inleds med en redovisning av iakttagelserna för de två frågeställningar som legat till grund för tillsyn. Det vill säga de som handlat om huruvida huvudmännen erbjuder respektive anordnar modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk.

Därefter redovisas iakttagelserna från de kartläggande frågeställningarna som handlat om i vilken omfattning modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk ges, samt i vilken omfattning huvudmännen tillhandahåller fjärrundervisning i nationella minoritetsspråk. I avslutningen av denna del redovisar Skolinspektionen exempel, vilka myndigheten iakttagit i de fall huvudmännen bedrivit fjärrundervisning.

Detta avsnitt avslutas med en redogörelse för ett antal goda exempel som Skolinspektionen iakttagit i samband med tillsynen.

Tillsynen visar att huvudmännen brister i att informera om modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk och därmed i att ge ett reellt erbjudande

Tillsynen visar på brister i hur huvudmännen erbjuder modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk. Bristerna är särskilt framträdande när det kommer till hur dessa huvudmän säkerställer att elever och vårdnadshavare får tydlig information om rätten till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk och information om vilka möjligheter till undervisning som finns. Skolinspektionen har konstaterat att 22 av 25 huvudmän i olika avseenden brister i någon del av informationsarbetet. I merparten av de tillsynade verksamheterna saknas information om de utökade rättigheter som gäller för de fem nationella minoritetsspråken. Dessutom framgår det av tillsynen att informationen om de utökade rättigheterna hos flertalet huvudmän inte är korrekt.

Huvudmännen ska ge eleverna ett reellt erbjudande

Elever som tillhör någon av de nationella minoriteterna ska enligt skollagen erbjudas modersmålsundervisning i elevens nationella minoritetsspråk.⁴⁵

⁴⁵ 10 kap. 7 § skollagen

För att huvudmännen ska sägas ge eleverna ett reellt erbjudande som motsvarar kraven i författningarna krävs:

- Att huvudmannen och rektorerna fattar ett antal beslut.
- Att eleverna utifrån detta informeras om sina rättigheter och valmöjligheter.

Huvudmännen måste besluta om ämnet modersmålsundervisning ska ingå i utbudet inom elevens val.

Rektorerna måste besluta om tiden för skolans val ska användas för modersmålsundervisning vid respektive skolenhet.

Därefter måste skolan enligt läroplanen klargöra för eleverna vilka rättigheter och valmöjligheter de har gällande modersmålsundervisningen. För att huvudmännen ska anses erbjuda eleverna modersmålsundervisning måste således huvudmännen informera eleverna om deras rättigheter och deras valmöjligheter utifrån det utbud som finns hos den aktuella huvudmannen och den aktuella skolenheten. Det räcker således inte att en huvudman väntar tills en elev ger uttryck för att den vill få modersmålsundervisning och sen anordna detta utan att ta hänsyn till regleringen om de olika valmöjligheter som eleven ska få. Det är med andra ord inte bara reglerat att eleven ska erbjudas modersmålsundervisning, det är även reglerat på vilket sätt den ska erbjudas.⁴⁶

Huvudmännen ska sedan försöka anordna modersmålsundervisning, inom eller utanför timplanen, beroende av elevernas val (utifrån tillgången till lämpliga lärare).

Vad bör huvudmän informera om enligt styrdokumentet?

I läroplanen anges att skolan ska klargöra för elever och föräldrar vilka mål utbildningen har, vilka krav skolan ställer och vilka rättigheter och skyldigheter elever och deras vårdnadshavare har.⁴⁷ Enligt Skolinspektionen innebär detta att skolan har ett ansvar att ge elever och deras vårdnadshavare information om vilka rättigheter och valmöjligheter eleverna har. Detta är viktigt som underlag för den enskildes val i skolan. I detta ansvar ingår att informera om att elever som tillhör de nationella minoriteterna har utökade rättigheter att få modersmålsundervisning i sitt minoritetsspråk.⁴⁸ Av skollagen framgår att huvudmannen ska säkerställa att elever och vårdnadshavare får sådan information.⁴⁹

Av informationen behöver framgå vilka de fem nationella minoritetsspråken är. Enligt språklagen är de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska. Likaså behöver det framgå att eleven inte behöver ha några förkunskaper i språket för att vara berättigad till undervisning samt att det inte finns några krav på att språket är elevens dagliga umgängesspråk. Vidare är skyldigheten att erbjuda eleven modersmålsundervisning i minoritetsspråken inte begränsad till ett visst antal läsår. En elev kan också ha flera modersmål och därför behöver det av huvudmannens information framgå att modersmålsundervisning inte omfattar mer än ett språk för en elev, såvida inte det handlar om en romsk elev

⁴⁶ Lgr 11, 1 Skolans värdegrund och uppdrag, avsnittet Rättigheter och skyldigheter

⁴⁷ Lgr 11, 1 Skolans värdegrund och uppdrag, avsnittet Rättigheter och skyldigheter

⁴⁸ 10 kap. 7 § skollagen, andra stycket. Modersmålsundervisning inom nationella minoritetsspråk kan läsas antingen som första- eller andraspråk, vilket inte är möjligt i andra modersmål.

⁴⁹ 10 kap. 7 § skollagen

som kommer från utlandet, vilken får ges modersmålsundervisning i två språk om det finns särskilda skäl.

Bristerna handlar främst om att delar av den information som bör ges saknas

Av de 25 huvudmän som ingår i tillsynen har 13 huvudmän inte informerat om att elever inte behöver ha några förkunskaper i språket för att vara berättigad till undervisning eller att det inte heller finns några krav på att språket är elevens dagliga umgängesspråk. Hos fem huvudmän saknas även information om vilka de fem nationella minoritetsspråken är.

Skolinspektionen ser att de vanligaste förekommande bristerna i informationsarbetet är att delar av den information som bör ges saknas, men det finns även exempel på att huvudmännen ger felaktig information. Så var det i sex av fallen. Exempelvis handlar det om att information ges om att språket måste vara ett dagligt umgängesspråk i hemmet, vilket strider mot skollagens bestämmelser som inte ställer krav på det för undervisning i nationella minoritetsspråk som modersmål. I tre fall framgår det felaktigt av huvudmannens information att en undervisningsgrupp behöver bestå av fem elever för att undervisning ska komma till stånd, en bestämmelse som inte gäller för nationella minoritetsspråk.

Tillsynen visar även att 17 av 25 huvudmän inte heller informerar om att en romsk elev som kommer från utlandet får ges modersmålsundervisning i två språk, i det fall det finns särskilda skäl till detta. Av intervjuer med såväl skolchefer som rektorer framgår att detta är en bestämmelse som huvudmännen i liten utsträckning känner till.

Vad kan förklara bristerna?

Av de intervjuer Skolinspektionen genomfört med skolchefer, rektorer och modersmåls lärare framgår olika förklaringar till de brister som är förknippade med att informera eleverna och deras vårdnadshavare. Bland några av de huvudmän som inrättat olika typer av modersmålscentra kan Skolinspektionen konstatera att de övriga delarna av huvudmannens organisation i stor utsträckning förlitar sig på dessa när det kommer till frågor kopplade till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk.

Många huvudmän har tenderat att informera mycket om det nationella minoritetsspråk som de för tillfället anordnar undervisning i, men informerar sparsamt eller ingenting alls om de övriga minoritetsspråken. Detta samband sammanfaller vid några tillfällen med att huvudmannen ingår i ett förvaltningsområde för det språk som de dessutom anordnar undervisning i. Skolinspektionen vill i samband med detta påtala vikten av att informera om samtliga fem minoritetsspråk. Detta i syfte att tydliggöra vilka valmöjligheter elever och vårdnadshavare faktiskt har.

Tillsynen visar även att ett antal huvudmän, framför allt enskilda, som ingått avtal med andra utförare att informera om och anordna modersmålsundervisning har liten eller ingen kännedom om vilken information som dessa utförare ger till eleverna och vårdnadshavarna. En huvudman hänvisar till exempel till en länk på en kommuns hemsida som inte fungerar. En annan huvudman hänvisar eleverna och vårdnadshavarna till en kommuns information, vilken i sin tur inte är korrekt. Skol-

inspektionen vill i sammanhanget påminna om att det är viktigt att dessa huvudmän säkerställer att eleverna och vårdnadshavarna erbjuds modersmålsundervisning, trots att huvudmannen uppdragit åt en annan anordnare att göra detsamma.

I intervjuer med skolchefer, rektorer och modersmåls lärare anges kunskapsbrist som den vanligaste förklaringen vad gäller bristerna i att informera om de utökade rättigheterna som gäller för de nationella minoritetsspråken. Vidare har ett antal huvudmän angivit att en anledning till att de brister i informationsfasen är att ansvarsförhållandena för vem som ska informera är otydliga i deras egna organisationer. I några fall kan Skolinspektionen konstatera att rektorerna i hög grad förlitar sig på huvudmannens modersmålscentrum, samtidigt som samma modersmålscentrum menar att det är rektorernas ansvar att informera.

Huvudmännen brister i information om rätten till modersmålsundervisning inom ramen för språkvalet

Modersmålsundervisning kan anordnas antingen som språkval, elevens val, inom ramen för skolans val eller anordnas som undervisning utanför den garanterade undervisningstiden.⁵⁰ Huvudmännen är emellertid alltid skyldiga att erbjuda de aktuella eleverna att läsa sitt nationella minoritetsspråk inom ramen för språkvalet, medan det är frivilligt för huvudmannen att erbjuda modersmålsundervisning inom elevens val och för skolan inom skolans val.

Tillsynens vanligaste brist är att huvudmännen inte erbjuder och informerar elever och deras vårdnadshavare om rättigheten att välja modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk inom ramen för språkvalet.

Skolinspektionen kan konstatera att 22 av 25 huvudmän inte informerar elever och deras vårdnadshavare om rätten till modersmålsundervisning inom ramen för språkvalet. Skolinspektionen har även stött på exempel där huvudmännens information är felaktig. Exempelvis har det i ett par fall framgått av huvudmännens information att eleverna endast kan läsa ett nationellt minoritetsspråk som ett modernt språk inom ramen för språkvalet och inte även som modersmålsundervisning.

Skolchefer, rektorer och modersmåls lärare har vid intervjuer även för detta område uppgivit att kunskapsbrist är en huvudförklaring till att de inte informerat eleverna och deras vårdnadshavare om rätten till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk inom ramen för språkvalet. Några huvudmän har pekat på att de upplever lagstiftningen som svårtolkad.

Beslut fattas inte alltid av rektorn

Skolinspektionen kan vidare konstatera att hos fyra huvudmän är det inte rektor som fattat beslut om att en elev tillhör målgruppen och därför har rätt till modersmålsundervisning. Det har istället varit enhetschefer eller motsvarande funktioner vid olika typer av modersmålsenheter. Enligt skolförordningen är det rektorn som beslutar om en elevs modersmålsundervisning.⁵¹ Av skollagen framgår att rektor

⁵⁰ 5 kap. 8 § skolförordningen

⁵¹ 5 kap. 7§ andra stycket skolförordningen.

kan delegera dessa beslut till annan anställd eller uppdragstagare vid skolenheten.⁵² Inom ramen för denna tillsyn kan Skolinspektionen dock konstatera att hos en femtedel av de tillsynade huvudmännen fattas besluten någon annanstans i organisationen än vid skolenheten.

Tillsynen visar på brister i fjärrundervisningen

Fjärrundervisning är en interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid.⁵³ Fjärrundervisning får anordnas för elever i grundskolan i moderna språk, modersmål, samiska i sameskolan och teckenspråk.⁵⁴ För att få anordna och genomföra fjärrundervisning finns vissa förutsättningar som behöver vara uppfyllda. Fjärrundervisning får genomföras endast om det inte finns någon legitimerad och behörig lärare eller om elevunderlaget är otillräckligt.⁵⁵ Vid fjärrundervisning ska det finnas en handledare närvarande i den lokal där eleverna befinner sig.⁵⁶

Eleverna saknar handledare i fjärrundervisningen

Av de 25 huvudmän som ingått i den tematiska tillsynen har 7 anordnat undervisning i nationella minoritetsspråk genom fjärrundervisning. Inom ramen för tillsynen kan Skolinspektionen konstatera att fem av dessa huvudmän brustit då det saknats handledare i samma lokal där eleven får sin fjärrundervisning. I sammanhanget är det värt att notera att kartläggningen visat att det även saknats handledare hos de övriga två huvudmännen. Dessa två huvudmän har dock anordnat undervisningen i nationella minoritetsspråk som ett modernt språk, samtidigt som tillsynen avsett modersmålsundervisning. Skolinspektionen vill ändå i sammanhanget påtala att kravet på att en handledare ska befinna sig i samma lokal som eleven även gäller för fjärrunderundervisning i moderna språk.

Avsaknaden av handledare förklaras i tre fall med att det finns en handledare, men att den inte befinner sig i samma rum som eleven. Vid ett tillfälle kände ingen av de intervjuade vid den aktuella huvudmannen och skolenheten till att eleven befann sig i ett rum ensam vid fjärrundervisning.

Frånvaron av handledare hänger intimt samman med att elever hos fyra huvudmän inte befinner sig på skolan, utan i sina hem, när de får sin fjärrundervisning. Av de intervjuer Skolinspektionen genomfört med såväl skolchefer som rektorer samt fjärrlärare vid de verksamheter där eleverna befinner sig i sina hem, hänvisas det främst till två orsaker. Först och främst till det faktum att eleverna läser utanför garanterad undervisningstid och att det då blir mer praktiskt för eleven, då undervisningstid oftast sammanfaller med skoldagens början respektive slut. En huvudman menar att elevens tekniska utrustning i hemmet är mer avancerad och att detta utgör en anledning till att sitta hemma.

⁵² 2 kap. 10 kap § andra stycket skollagen.

⁵³ 1 kap. 3 § skollagen

⁵⁴ 5a kap. 2 § skolförordningen

⁵⁵ 5a kap. 3 § skolförordningen

⁵⁶ 5a kap. 4 § skolförordningen

Inom ramen för tillsynen har Skolinspektionen även mött ett exempel där undervisningen inte skett i realtid, utan att det snarare varit en fråga om distansundervisning. Vid ett annat tillfälle berättade en fjärrlärare om en elev som använder en dator som saknar en fungerande kamera.

Kartläggningen visar att nästan alla huvudmän vid önskemål anordnar modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk

Kartläggningen visar att vid tidpunkten för tillsynsbesöken har totalt 289 elever⁵⁷ läst ett nationellt minoritetsspråk. Bland dessa elever kan Skolinspektionen se en nästan helt jämn fördelning mellan pojkar och flickor. Av de 289 elever som läst ett nationellt minoritetsspråk är 146 flickor och 143 pojkar. Vidare har Skolinspektionen mött samtliga fem nationella minoritetsspråk hos de 25 huvudmännen. Finska har varit det i särklass vanligaste språket, samtidigt som meänkieli och jiddisch endast förekommit i enstaka fall.

Kartläggningen visar vidare att eleverna oftast får 60 minuters undervisningstid i veckan. Det finns ett fåtal exempel när elever får såväl mer som mindre undervisningstid, som lägst har Skolinspektionen funnit ett exempel där eleverna får 45 minuters undervisningstid i veckan.

Huvudmannen har skyldighet att anordna modersmålsundervisning, förutsatt att minst fem elever önskar sådan undervisning. Enligt skolförordningen framgår det att en sådan begränsning inte gäller de nationella minoritetsspråken. Huvudmannen får alltså inte hänvisa till att det är för få elever som önskar läsa det aktuella språket för att anordnandet ska komma till stånd. Huvudmannen är dock inte skyldig att anordna modersmålsundervisning om det inte går att hitta lämpliga lärare.⁵⁸

Kartläggningen visar emellertid att 23 av 25 huvudmän uppger att de inte nekat någon elev modersmålsundervisning i något av de fem nationella minoritetsspråken. Endast två huvudmän medger att så har skett och att det då berodde på att de inte kunde finna en lämplig lärare. Det ser således ut som att huvudmän ger en god tillgång till de nationella minoritetsspråk i vilka eleverna önskar undervisning i. Att notera är dock att denna frågeställning inte har ingått i tillsynen utan i kartläggningen.

Huvudmännen gör flera ansträngningar för att hitta lämpliga lärare och arbetar aktivt med kompetensutveckling

I förarbetena framgår det att huvudmannen måste göra rimliga ansträngningar för att finna lärare i de aktuella språken. Det kan handla om regelbunden annonsering

⁵⁷ Denna uppgift inkluderar även de elever som hos ett fåtal huvudmän läst ett nationellt minoritetsspråk som ett modernt språk inom ramen för språkvalet samt de elever hos en huvudman som läser finska inom ramen för skolans val i enlighet med en särskild kursplan för grannspråk.

⁵⁸ 5 kap. 10 § skolförordningen

efter lärare, att aktivt fråga personer som huvudmannen tror skulle kunna vara intresserade av tjänsten samt att försöka samordna modersmålsundervisningen med närliggande kommuner.

Kartläggningen visar att många av de modersmålslärare som undervisar i nationella minoritetsspråk är legitimerade lärare eller förskollärare. Inte lika många är behöriga i det språk de undervisar i. I de fall läraren varken är behörig eller legitimerad att undervisa har de oftast någon form av pedagogisk utbildning. Flertalet huvudmän har kunnat visa att de aktivt söker modersmålslärare inom de nationella minoritetsspråken bland annat genom att kontinuerligt annonsera efter sådana eller genom olika typer av individuella rekryteringsinsatser.

För att behålla och kompetensutveckla modersmålslärare i de nationella minoritetsspråken har en rektor utsett en modersmålslärare i samiska till förstelärare. Kartläggningen visar vidare att ett antal huvudmän erbjuder sina obehöriga lärare olika typer av kompetensutvecklingsinsatser, exempelvis i Skolverkets regi eller att de obehöriga lärarna får möjlighet att läsa den kompletterande pedagogiska utbildningen (KPU) på högskolenivå.

De flesta huvudmän anordnar undervisning utanför garanterad undervisningstid

Nästan samtliga huvudmän som anordnar modersmålsundervisning i något eller några nationella minoritetsspråk gör detta utanför den garanterade undervisningstiden. Ett antal av de modersmålslärare och rektorer som Skolinspektionen mött har pekat på att detta faktum kan vara en förklaring till att vissa elever väljer att avstå ifrån att läsa sina nationella minoritetsspråk. En modersmålslärare i romani chib berättade till exempel för Skolinspektionen att han känner till några elever som på grund av att modersmålsundervisningen skulle förläggas till skoldagens slut istället valde sin fritidsaktivitet. En rektor hos en annan huvudman uppgav att de lyckades öka antalet elever som läste finska i årskurserna 7–9 genom att lägga undervisningen inom timplanen. Precis som läraren i romani chib menar denne rektor att när eleverna börjar bli äldre blir konkurrensen med elevernas fritidsintressen för stor och konsekvensen blir att eleverna väljer bort att läsa ett nationellt minoritetsspråk. Samtidigt har några respondenter pekat på att elever i samråd med sina vårdnadshavare väljer bort att läsa ett nationellt minoritetsspråk specifikt inom ramen för språkvalet på grund av att de vill ha meritpoäng, vilket erhålls om eleven istället läser ett modernt språk. Att erbjuda nationella minoritetsspråk utanför den garanterade undervisningstiden är inte formellt fel. Kartläggningen visar dock på att vissa risker kan finnas att elever då väljer bort denna möjlighet.

Kartläggningen visar att 7 av 25 huvudmän anordnar fjärrundervisning

Av de 25 huvudmän som ingår i tillsynen anordnar 7 huvudmän modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk via fjärrundervisning. Totalt rör det sig om tio elever. Av intervjuer med fjärrlärare och av de skriftliga underlagen framgår att undervisningen i nästan samtliga fall bedrivs som en-till-en-undervisning. I tre fall har undervisningen givits som ett modernt språk, vid resterande exempel ges undervisningen utanför garanterad undervisningstid. Huvudmännen anger i de

skriftliga svaren, vilket bekräftas av intervjuerna med fjärrlärarna, att de elever som får modersmålsundervisning utanför timplanebunden tid i de flesta fall får 60 minuters undervisningstid i veckan. En elev som läser samiska får däremot det dubbla, det vill säga 120 minuter i veckan.

Inom ramen för denna tillsyn har ingen undervisning observerats. Skolinspektionen har däremot i de skriftliga underlaget inhämtat uppgifter om hur fjärrundervisning genomförs. Därutöver har myndigheten intervjuat fjärrlärare och ställt frågor till dem om deras undervisning. Fjärrlärarna ger vid intervjuer exempel på att undervisningens innehåll exempelvis präglas av grammatik och ordkunskap. Eleverna får även öva sig i muntlig presentation och fjärrlärarna berättar att de ofta håller genomgångar med eleverna. De flesta fjärrlärare säger att de har en kontaktperson på skolan som de skickar undervisningsmaterial till, som därefter distribueras till eleven. Enligt fjärrlärarna har de kontakt med skolornas rektorer exempelvis när det kommer till betygsfrågor. I praktiska frågor, så som tider och undervisningsmaterial, samverkar de oftast med elevernas mentorer eller exempelvis med olika typer av samordnarfunktioner som är utsedda av huvudmännen. Några fjärrlärare berättar även att de laddar upp undervisningsmaterial på digitala plattformar, till exempel School Soft.

Gemensam information och att involvera studie- och yrkesvägledaren utgör goda exempel

Skolinspektionen har även identifierat några goda exempel. Hos en huvudman, vilken endast har en 7–9 skola, deltar studie- och yrkesvägledaren i det kontinuerliga arbetet med att informera om rätten till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk. Modersmålsläraren och rektorn berättar att studie- och yrkesvägledaren är välinsatt i de bestämmelser som gäller för de nationella minoritetsspråken. De berättar vidare att studie- och yrkesvägledaren tillsammans med en modersmålslärare i samiska besöker alla klasser i årskurs 7 och informerar om möjligheten att läsa något av de nationella minoritetsspråken. När elever ska byta skola och vill fortsätta läsa ett nationellt minoritetsspråk hjälper studie- och yrkesvägledaren dessa med detta, ett stöd studie- och yrkesvägledaren även ger till elever inför gymnasievalet. Samma huvudman tillser att alla elever som har rätt att läsa ett nationellt minoritetsspråk får information om detta genom att ett par gånger per år informera om dessa rättigheter i ett annonsblad som når kommunens samtliga invånare.

Ett fåtal huvudmän har säkerställt att det finns en kommungemensam information som dessutom är korrekt. Denna information, tillsammans med ansökningsblanketten till modersmålsundervisning, finns oftast publicerad på huvudmännens hemsidor. I något fall har den funnits tillgänglig för elever och vårdnadshavare på en digital plattform som skolan använder. De huvudmän som tagit fram denna typ av gemensam information har även i hög grad säkerställt att berörd personal hänvisar elever och deras vårdnadshavare till denna.

Några huvudmän har säkerställt att muntlig information om rätten till modersmålsundervisning ges vid så kallade inskrivningssamtal och föräldramöten. Ett par huvudmän har berättat att de har en medveten strategi att informera såväl skriftligt

som muntligt i syfte att säkerställa att grupper som inte kan tillgodogöra sig skriftlig information ändå ska nås av informationen.

Skolinspektionen har under tillsynen mött tre huvudmän som informerar om rätten till modersmålsundervisning inom ramen för språkvalet. Två av dessa huvudmän ger korrekt information via den ansökningsblankett som elever och deras vårdnadshavare ska använda i samband med att de ska genomföra sitt språkval. Av blanketten framgår att eleverna inom ramen för språkvalet även kan välja modersmålsundervisning samt vilka de fem nationella minoritetsspråken är. Vid en skolenhet har studie- och yrkesvägledaren fått i uppdrag av rektorn att arbeta med att ge information om rätten till modersmålsundervisning. Denne informerar bland annat om rätten till modersmålsundervisning inom ramen för språkvalet.

Avslutande diskussion

Utbildningsområdet har stor betydelse för de nationella minoritetsspråkens fortlevnad och utveckling. Det är därför av stor vikt att det finns goda möjligheter för elever som tillhör nationella minoriteter att få undervisning i nationella minoritetsspråk. De gäller hela utbildningskedjan, från förskola till grundskole- och gymnasienivå.

Flera tidigare utredningar har konstaterat att relativt få av de elever som är berättigade läser något av de fem nationella minoritetsspråken. Såväl Europarådet som Skolinspektionens tidigare granskningar⁵⁹ har pekat på brister när det kommer till hur det svenska skolsystemet säkerställer rätten till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk. Framför allt har brister i huvudmännens information till elever och deras vårdnadshavare konstaterats, men även lärarbristen i de nationella minoritetsspråken har framhållits som ett problem inom detta område. Även denna tillsyn visar på brister kring information om rätten till nationella minoritetsspråk. Vi ser även brister inom fjärrundervisningen samt i hur beslut fattas. Det innebär risk för att elever går miste om undervisning i nationella minoritetsspråk och att den undervisning som ges är av låg kvalitet. Det är centralt att information ges till elever och vårdnadshavare så att inte elever går miste om undervisning.

Tillsynsresultaten

Informationen till elever och vårdnadshavare brister

Skolinspektionen drar slutsatsen att de flesta huvudmän som omfattats av tillsynen brister i att erbjuda elever modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk. Det är framför allt informationen till eleverna och deras vårdnadshavare om rätten till modersmålsundervisning, och då i synnerhet rätten till modersmålsundervisning inom ramen för språkvalet, där huvudmännen brister i sitt informationsarbete.

Kunskapsbrist hos huvudmännen kan förklara den bristande informationen

I relation till den här tillsynens riskbild är bristerna i huvudmännens information allvarlig. Riskbilden pekar på att antalet elever som nu deltar i modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk är få. Det är rimligt att anta att det kan finnas ett samband mellan att elever och deras vårdnadshavare inte får information om sina

⁵⁹ Skolinspektionen (2012). I marginalen – En granskning av modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning i de nationella minoritetsspråken. Kvalitetsgranskning. Rapport 2012:2 och Skolinspektionen (2013). Rätten till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i gymnasieskolan. Övergripande rapport efter riktad tillsyn. 2013-12-02. dnr 401-2012:5910

rättigheter och att få som har rätt att läsa ett nationellt minoritetsspråk faktiskt gör det.

Tidigare utredningar pekar särskilt på att huvudmännen brister i just informationen till elever och deras vårdnadshavare. Informationen saknas och är i många fall inkorrekt. Dessa resultat bekräftas tyvärr av denna tillsyn.

Den vanligaste orsaken bakom det bristande informationsarbetet är en övergripande kunskapsbrist kring de utökade rättigheterna som gäller för de nationella minoriteterna. Skolinspektionen kan konstatera att kunskapsbristen inte behöver gälla alla inom huvudmannens organisation. Skolinspektionen har sett exempel där exempelvis en modersmålsenhet väl känner till de rättigheter som gäller, men där rektorer hos samma huvudman inte gör det. Skolinspektionen anser att det finns skäl för huvudmännen att säkerställa att de funktioner som har ansvar för att informera om minoritetsspråken känner till bestämmelserna för att sedan kunna informera elever och deras vårdnadshavare på ett korrekt sätt.

Skolinspektionen kan även konstatera att många huvudmän ger omfattande information om modersmålsundervisning generellt, men inte om de nationella minoritetsspråken specifikt. En förklaring till detta, säger ett antal huvudmän, är att de faktiskt informerade om de utökade rättigheterna i samband med att de infördes år 2015. Därefter har de dock arbetat så intensivt med frågor kopplade till de stora antal nyanlända som kom till Sverige vid samma tidpunkt, att frågorna om de nationella minoritetsspråken kommit lite i skymundan. Skolinspektionen vill i detta sammanhang påtala att huvudmännen är skyldiga att erbjuda modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk till de elever som tillhör målgruppen och i att erbjuda ingår att informera. Denna skyldighet gäller oavsett vilka övriga utmaningar som huvudmännen står inför vid olika tillfällen. Således finns det för dessa huvudmän goda skäl till att uppdatera sina egna organisationer kring vilka bestämmelserna är och försäkra sig om att informationsarbetet om rätten till de nationella minoritetsspråken blir bättre.

Handledare har saknats i fjärrundervisningen

När det kommer till fjärrundervisningen stärks de farhågor som uttryckts i en tidigare utredning⁶⁰ kring samarbetet mellan fjärrlärare och handledare. Detta främst på grund av att tillsynen visar att det saknas handledare i de lokaler i skolorna där eleverna får sin undervisning. Avsaknaden av handledare hänger i merparten av fallen samman med att eleverna befunnit sig i sina hem då de fått sin fjärrundervisning. Skolinspektionen har även mött enstaka exempel där den avsedda fjärrundervisningen inte ägde rum i realtid, vilket är en förutsättning för att undervisningssituationen ska betraktas just som fjärrundervisning.

⁶⁰ SOU (2017:44). *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning*

Frågor att uppmärksamma efter kartläggningen

Vid önskemål anordnar huvudmännen modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk

Skolinspektionen kan genom kartläggningen, delvis till skillnad från andra utredningar, konstatera att huvudmännen i nästan samtliga fall anordnar modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk om det finns elever som önskar detta. Detta innebär att huvudmännen i hög grad funnit vad de själva bedömer vara lämpliga lärare, alternativt att de använder sig av fjärrundervisning. Skolinspektionen kan konstatera att fjärrlärarna ofta är legitimerade, men i mindre utsträckning behöriga att undervisa i sina respektive nationella minoritetsspråk.

Däremot pekar kartläggningens resultat i samma riktning som identifierats i tidigare utredningar. Det är i allmänhet få elever som läser nationella minoritetsspråk. Detta gäller i synnerhet meänkieli och jiddisch, vilka endast anordnats av ett par huvudmän, med ytterst få deltagande elever.

Kan undervisningen i högre grad erbjudas inom den garanterade undervisningstiden?

De flesta huvudmän som omfattats av tillsynen har erbjudit och anordnat modersmålsundervisning utanför den garanterade undervisningstiden. Det kan vara en förklaring till att elever väljer att inte läsa sina nationella minoritetsspråk. Särskilt för elever i årskurserna 7–9 där det kan konkurrera med elevernas fritidsintressen, i synnerhet när undervisningen förläggs efter skoldagens slut. Skolinspektionen har vid intervjuer träffat modersmålslärare som uppger att elever har avstått modersmålsundervisning av den anledningen. Det finns rektorer som har uppgett att antalet elever ökade i årskurserna 7–9 när de valde att förlägga undervisningen inom den garanterade undervisningstiden, istället för utanför.

Samtidigt kan Skolinspektionen konstatera att många huvudmän upplever bestämmelserna kring vilka anordnandeformer som modersmålsundervisning kan erbjudas och anordnas inom är svåra att förstå. Detta gäller i synnerhet de anordnandeformerna som förläggs inom ramen för den garanterade undervisningstiden. I de fall det finns huvudmän som överväger att ge undervisningen inom ramen för timplanen vill Skolinspektionen upplysa om att huvudmännen alltid är skyldiga att erbjuda de aktuella eleverna att läsa sitt nationella minoritetsspråk inom ramen för språkvalet, medan det är frivilligt för huvudmannen att erbjuda modersmålsundervisning inom elevens val och för skolan inom skolans val. Om eleven väljer att inte läsa sitt minoritetsspråk inom ramen för språkvalet och skolan inte erbjuder sådan undervisning inom elevens val eller inom skolans val, är dock huvudmannen skyldig att erbjuda modersmålsundervisning utanför den garanterade undervisningstiden.⁶¹

⁶¹ Jfr 5 kap. 8 § med 9 kap. 5-7 §§ skolförordningen.

Fjärrundervisning kan vara en möjlighet men kvaliteten måste upprätthållas

Skolinspektionen ser inom kartläggningen att fjärrundervisning i vissa fall används som en möjlighet att bedriva undervisning när tillgång till legitimerade och behöriga lärare saknas. Skolinspektionen har emellertid inom ramen för denna tillsyn inte kunnat se att huvudmännen nekar elever som önskar modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk. Tvärtom uppger nästan samtliga huvudmän att de inte nekat någon elev. En möjlig förklaring till detta kan vara att sju huvudmän faktiskt valt att anordna fjärrundervisning då de inte funnit en lämplig lärare. Skolinspektionen har även mött ett antal huvudmän som uppger att de undersöker möjligheterna till att börja med fjärrundervisning. Därutöver kan Skolinspektionen konstatera att användande av fjärrundervisning växer även i andra ämnen.

Elever har behov av skolan som en social mötesplats. Skolinspektionen har uttryckt farhågor kring fjärrundervisning. I ljuset av att fjärrundervisning ökar som undervisningsform vill Skolinspektionen understryka vikten av att kvaliteten upprätthålls. Fjärrundervisning ska vara en interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid. För att tillmötesgå dessa krav är det viktigt att tekniken är av den standarden att elev och lärare fullt ut ska kunna kommunicera med varandra i realtid. Det kan exempelvis handla om videokonferens eller kommunikation via dator med webbkamera. Vidare måste kravet på att det finns en handledare närvarande i den lokal som eleverna befinner sig i vara uppfyllt. Skolverket pekar på betydelsen av att handledaren finns i samma lokal som eleverna för att till exempel se till att fjärrlektionen kommer i gång, lösa tekniska problem som uppstår och upprätthålla studiero.⁶² Skolinspektionen vill också i detta sammanhang framhålla vikten av att undervisningen anpassas till elever som är behov av stöd och utmaningar även i fjärrundervisning.

Mot bakgrund av att denna tillsyn visade på brister i ett antal fall som kunde kopplas till ej närvarande handledare, ser Skolinspektionen risker om denna undervisningsform utökas.

⁶² Skolverket (2018). Redovisning av uppdrag om fjärrundervisning.

Referenser

Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, reviderad 2018

Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724)

Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011, rev. 2018

Prop. 2013/14:148. Vissa skollagsfrågor

Prop. 2014/15:144. Möjligheter till fjärrundervisning

Prop. 2017/18:199. En stärkt minoritetspolitik

Skolförordning (2011:185)

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

Skolinspektionen (2013). *Rätten till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i gymnasieskolan. Övergripande rapport efter riktad tillsyn*. 2013-12-02. dnr 401-2012:5910

Skolinspektionen (2015). *Handlingsplan för jämställdhetsintegrering på Skolinspektionen 2016-2018*. 2015-11-02, dnr 09-2015:7476

Skolinspektionen (2017). Yttrande över slutbetänkandet (SOU 2017:44) *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning*

Skollagen (2010:800)

Skolverket (2016). *Nya perspektiv inom ämnet modersmål – Att undervisa i finska, jiddisch, meänkieli och romani chib*

Skolverket (2018). *Redovisning av uppdrag om fjärrundervisning*. Dnr 5.1.3 – 2015-1246

Språklagen (2009:600)

SOU (2017:91). *Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering*

Vetenskapsrådet (2012). *Flerspråkighet – en forskningsöversikt*. s. 225 ff., 345 ff. Rapportserie, 5:2012

Internetkälla

<http://www.minoritet.se/forvaltningsomraden-for-minoritetssprak>

Bilaga 1

Metod och genomförande

Övergripande kommentar kring metod och genomförande

De metoder som använts i tillsynen har i första hand varit kvalitativa då insamlingen av empiri till största del skett genom intervjuer och dokumentstudier. För att besvara de kartläggande frågeställningarna har kvantitativa data samlats in från huvudmännen, exempelvis kring hur många elever i årskurserna 7–9 som läser ett nationellt minoritetsspråk.

Intervjuer

Hos samtliga 25 huvudmän har intervjuer ägt rum. I de flesta fall har intervjuerna genomförts på plats under ett fysiskt verksamhetsbesök. Ett antal intervjuer har emellertid genomförts via videolänk eller telefon. Dessa intervjuer har främst skett med fjärrlärare, men även andra funktioner har intervjuats digitalt.

Skolinspektionen har alltid intervjuat huvudmannens skolchef/-er och minst en rektor vid en skolenhet där undervisning i årskurserna 7–9 bedrivs. I de fall huvudmännen anordnat modersmålsundervisning i något nationellt minoritetsspråk har myndigheten även intervjuat aktuella modersmåls lärare. Därutöver har myndigheten, då huvudmännen använt sig av fjärrundervisning, även intervjuat fjärrlärare. Skolinspektionens ambition var därutöver att även intervju handledare i fjärrundervisningen. Men med anledning av att samtliga huvudmän som anordnade fjärrundervisning i nationella minoritetsspråk saknade handledare i den lokal där eleverna fick sin undervisning har inga intervjuer med handledare kunnat genomföras. Hos de huvudmän där modersmålsundervisning genomförts vid ett modersmålscentrum har även ansvarig person vid detta intervjuats. Dessa funktioner har ofta benämnts som enhetschefer.

För att säkerställa likvärdighet i bedömningarna mellan huvudmännen utarbetade projektledningen innan besöken intervjuguides med frågeområden som var anpassade till respektive intervjugrupp med utgångspunkt i tillsynens syfte och frågeställningar.

Dokumentstudier

För att kunna besvara tillsynens kartläggande frågeställningar har Skolinspektionen bitt huvudmännen att svara på ett antal frågor kopplade till i vilken omfattning elever exempelvis läser nationella minoritetsspråk och i vilken utsträckning lärarna som undervisar i dessa språk är behöriga. Mot bakgrund av att tillsynen omfattat bedömning av huvudmännens information om och erbjudande av modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk har information på huvudmännens och skolenheternas hemsidor, informationsfoldrar och ansökningsblanketter utgjort underlag för tillsynen.

Bilaga 2

Principer för val av tillsynsobjekt

Tillsynsobjekten har varit 25 huvudmän, fördelat på 18 kommunala och 7 enskilda huvudmän. Detta har varit en tillsyn på huvudmannanivå, där ett antal skolenheter har funnits med för att utgöra exempel i huvudmännens arbete vad gäller att erbjuda respektive anordna modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk. Hos varje huvudman har minst en skolenhet ingått i tillsynen. Maximalt har fem skolenheter involverats. Anledningen till att olika många enheter ingått beror på hur många som faktiskt funnits i respektive huvudmans organisation.

Urval av huvudmän har gjorts utifrån tre urvalsgrupper för att säkerställa att samtliga fem nationella minoritetsspråk skulle omfattas av granskningen. Totalt har 50 skolenheter omfattats. Urvalet inkluderar såväl kommunala som enskilda huvudmän inom respektive urvalsgrupp. Nedan följer en motivering av respektive urvalsgrupp:

Urvalsgrupp 1: Tio huvudmän från kommuner som ingår i förvaltningsområden för finska, meänkieli och samiska har ingått i tillsynen.⁶³ Anledningen till denna urvalsgrupp var antagandet att andelen elever med rätt till modersmålsundervisning sannolikt skulle vara högre inom förvaltningsområdena än i övriga Sverige.

Urvalsgrupp 2: Åtta huvudmän som inte ingår i ett förvaltningsområde. Erbjudandet och anordnandet av modersmålsundervisning gäller samtliga huvudmän, varför också kommuner som inte ingår i ett förvaltningsområde utgör en del av urvalet.

Urvalsgrupp 3: Sju huvudmän i kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö. Anledningen till att dessa tre storstadskommuner ingick i urvalet utgick från antagandet att det finns en större sannolikhet att elever med rätt till modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk finns där, särskilt inom språken jiddisch och romani chib.

⁶³ Från 1 februari 2019 ingår 84 kommuner och 15 landsting/regioner, varav 66 kommuner i det finska förvaltningsområdet, 25 kommuner i det samiska och åtta kommuner i förvaltningsområdet för meänkieli. Romani chib och Jiddisch är territoriellt obundna språk och omfattas således inte av förvaltningsområden. <http://www.minoritet.se/forvaltningsomraden-for-minoritetssprak>

Bilaga 3

Huvudmän som ingått i tillsynen

Bodens kommun
Föreningen Backaskolan
Gällivare kommun
Göteborgs kommun
Haparanda kommun
Hedemora kommun
Järfälla kommun
Kalix kommun
Kramfors kommun
Kumla kommun
Luleå kommun
Lycksele kommun
Malmö kommun
Malå kommun
Munkedals kommun
Nykvarns kommun
Pysslingen skolor och förskolor AB
Runstyckets förskola AB
Stiftelsen Fryshuset
Stiftelsen Umeå Waldorfskola
Stockholms kommun
Swedish Education Group AB
Sölvesborgs kommun
Vallentuna friskola
Vallentuna kommun

Bilaga 4

Extern referensperson

- Undervisningsråd Nermina Wikström, Skolverket.