

Redovisning av det minoritetspolitiska uppdraget

Regeringen har uppdragit åt ett antal myndigheter, däribland Statens skolinspektion, att följa upp och redovisa den egna verksamheten utifrån det minoritetspolitiska målet.

Redovisningen ska ske den 15 oktober 2010 till Länsstyrelsen i Stockholms län och till Sametinget. Skolinspektionen redovisar här nämnda uppdrag.

I ärendets slutliga handläggning har Anna Nyqvist, avdelningschef, Gabriella Bremberg, enhetschef och Karin Améen, undervisningsråd deltagit.

Ann-Marie Begler

Generaldirektör

Karin Améen

Undervisningsråd

Uppföljning och analys av den egna verksamheten utifrån det minoritetspolitiska området

Redovisning av regeringsuppdrag Dnr. IJ/2010/368/DISK

Innehållsförteckning

INLEDNING	2
SKOLINSPEKTIONENS UPPDRAG OCH AVSEDDA EFFEKTER AV MYNDIGHETENS ARBETE.....	2
MYNDIGHETENS INTERNA ARBETE.....	5
MYNDIGHETENS EXTERNT RIKTADE INSATSER	7
SPRÅK OCH KULTURELL IDENTITET	7
<i>Modersmålsundervisning.....</i>	<i>7</i>
<i>Särskild rätt till förskoleplats.....</i>	<i>8</i>
<i>Skolpliktsbevakning</i>	<i>8</i>
<i>Sameskoleförordningen – exempel på hur vi synliggör minoriteterna i vårt arbete.</i>	<i>9</i>
DISKRIMINERING OCH UTSATTHET	10

Inledning

Skolinspektionen har fått regeringens uppdrag att under tre år följa upp och analysera myndighetens egna interna arbete och externt riktade insatser inom det egna ansvarsområdet utifrån det minoritetspolitiska målet.

Utgångspunkten är om myndigheten lever upp till de krav som ställs i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk¹.

Uppdraget omfattar en årlig uppföljning och analys av

- a. Myndighetens interna arbete inom området
- b. Myndighetens externa riktade insatser inom området

Därutöver ska myndigheten redovisa vilka effekter som avses uppnås med insatserna

En uppdelning ska göras mellan vilka av följande områden som avses

- a. Diskriminering och utsatthet
- b. Inflytande och delaktighet
- c. Språk och kulturell identitet

Därutöver ska om möjligt myndigheten redovisa vilka effekter insatserna haft.

I slutet av augusti kom en anvisning från Länsstyrelsen för att förtydliga hur myndigheterna bör följa upp och analysera den egna verksamheten utifrån det minoritetspolitiska målet.

Skolinspektionen har i denna redovisning försökt följa strukturen i regeringens uppdrag och anvisning från Länsstyrelsen.

Skolinspektionens uppdrag och avsedda effekter av myndighetens arbete

Skolinspektionen, som bildades 1 oktober 2008, har tillsynsansvar över förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Det betyder att myndigheten kontrollerar att kommunen eller den fristående skolan följer de lagar och bestämmelser som gäller för verksamheten. Målet är en god utbildning i en trygg miljö.

Myndigheten bedriver verksamhet inom tillsyn, kvalitetsgranskning och tillståndsprövning. Skolinspektionen tar också emot anmälningar. Därutöver finns Barn- och elevombudet (BEO) som är en del av Skolinspektionen, men

¹ SFS 2009:724

som samtidigt har ett självständigt uppdrag. Tillsammans med Skolinspektionen övervakar BEO den del av skollagen (14 a kapitlet) som gäller kränkande behandling. BEO ska också tillsammans med Diskrimineringsombudsmannen (DO) arbeta för att motverka kränkningar, diskriminering och trakasserier av barn och elever.

Då Skolinspektionen är en relativt ny myndighet redovisas här den verksamhet som bedrivits sedan starten för två år sedan. Tidigare svarade Skolverket för utbildningsinspektionen. Den verksamheten övergick till Skolinspektionen då den nya myndigheten bildades varför också en del hänvisningar görs till Skolverkets dåvarande verksamhet².

Utbildningen för de nationella minoriteterna ingår som en del i Skolinspektionens kärnverksamhet men myndigheten har inte sedan tillkomsten för två år sedan haft något specifikt minoritetsuppdrag eller verksamhet som riktat sig särskilt till minoritetsgrupperna.

De generella effekter som Skolinspektionen avser att uppnå med sin verksamhet är att bidra till ökad måluppfyllelse, kvalitet och likvärdighet. I Skolinspektionens uppdrag ligger att granska att huvudmän och verksamheter verkar för att alla barn, elever och vuxenstuderande får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för samtliga barns utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för elever och vuxenstuderande.

Utmärkande för myndighetens arbete är att arbeta brett och generellt med olika frågor. I regeringens instruktion till Skolinspektionen betonas redan i första paragrafen både att det gäller *alla* barn och elever samt att det för dessa ska vara en *likvärdig* verksamhet. I det generella ligger att inte lyfta fram särskilda grupper utan att arbeta för en likvärdig utbildning för alla oavsett grupptillhörighet. Istället för att betona olika elevgrupper i skolan betraktas dessa som en integrerad del i myndighetens löpande verksamhet. Det innebär att såväl minoritetsgrupperna som andra elevgrupper, integreras på ett naturligt sätt i myndighetens arbete. Visar sedan de riskanalyser som myndigheten regelbundet genomför på speciella problem kan detta innebära att vissa områden specialgranskas, men även här utifrån ett generellt perspektiv.

² Detta gäller exempelvis tillsynen av sameskolan i Gällivare som genomfördes samtidigt med myndighetsdelningen.

Tillsynen kan ur ett minoritetspolitiskt perspektiv innebära att Skolinspektionen kontrollerar att huvudmännen (kommunerna och de som driver fristående skolor) följer de lagar och bestämmelser som gäller för skolan. Här ingår exempelvis tillsyn över Sameskolan som regleras i 8 kap. skollagen (1985:1100), läroplan för det obligatoriska skolväsendet (Lpo 94) samt sameskolförordningen (1995:205). En tillsyn leder alltid till ett beslut som kan medföra krav på åtgärder till huvudmännen. Ett vanligt krav på åtgärd rör rätten till modersmålsundervisning eller modersmålsstöd. När det gäller rätten till modersmålsundervisning är kommunernas skyldigheter större när det gäller minoritetsspråken.

Med kvalitetsgranskningar går Skolinspektionen på djupet inom särskilt avgränsade områden. Det kan till exempel gälla ett skolämne eller ett mer övergripande område som skolsituationen för en viss kategori av elever. Myndigheten väljer att granska kvaliteten i ett ämne eller område med utgångspunkt i en risk- och väsentlighetsanalys. Det kan innebära att en minoritetsgrupps situation eller en viss problematik som rör minoritetsfrågor kan komma att granskas om det framstår som särskilt angeläget. Inom varje kvalitetsgranskning inspekterar sedan Skolinspektionen verksamheten på ett antal skolor. Bedömningarna görs utifrån skolans styrdokument och utifrån forskning och beprövad erfarenhet. Här kan myndigheten ställa krav på åtgärder om brister upptäcks eller rekommendationer lämnas om vad som behöver vidareutvecklas. Myndigheten kan också lyfta fram goda exempel från skolor som lyckats särskilt väl inom det granskade området. Sådana avgränsade granskningar kan också vara i form av riktade tillsyner. Ett exempel på en sådan inspektion som kan beröra en minoritetsgrupp är den riktade tillsynen av skolpliktsbevakningen. Här kan, på ett annat sätt än inom den regelbundna tillsynen, granskas om vissa grupper av elever eller minoriteter är berörda.

Om en elev, förälder eller någon annan är missnöjd med eller har klagomål på skolsituationen för en elev kan han eller hon anmäla detta till Skolinspektionen. Myndighetens strävan är då att handlägga anmälningsärenden effektivt och signaler om missförhållanden skyndsamt. Det finns hittills endast ett fåtal ärenden med koppling till någon av minoritetsgrupperna.

En generell svårighet vid redovisningen av Skolinspektionens arbete inom de olika verksamhetsområdena ur ett minoritetspolitiskt perspektiv är att det är problematiskt att identifiera beslut som rör minoritetsfrågor eftersom det inte är tillåtet för myndigheten att registrera eller föra statistik över etnisk tillhörighet.

I uppdragsbeskrivningen framgår att myndigheterna i den mån som det är möjligt, även ska redovisa vilka effekter insatserna haft. I årets redovisning gör Skolinspektionen ingen utvärdering. Skolinspektionen är en relativt ny myndighet och ska därför precis påbörja ett arbete med att bygga upp en modell för utvärdera effekterna av Skolinspektionens verksamhet. Därför finns det ingen pågående mätning av myndighetens insatser på olika områden och därmed inte heller på det arbete som myndigheten gör på det minoritetspolitiska området.

Myndighetens interna arbete

När det gäller det interna arbetet har enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk enskilda personer rätt att kommunicera med myndigheten på finska i de förvaltningsområden som tillhör Stockholmsavdelningens samt Umeåavdelningens upptagningsområde och från maj 2010 innefattas även Göteborgsavdelningen då Borås ingår i förvaltningsområdet för finska. För Umeåavdelningen gäller också enskildas rätt att kommunicera med myndigheten på meänkieli respektive samiska. Hittills har kommunikation på annat språk än svenska eller engelska inte efterfrågats. Det kan antingen bero på att behovet är litet eller att de som kontaktar myndigheten inte vet att de kan begära att få kommunicera på något av de aktuella minoritetsspråken.

Skolinspektionen har två varianter av översättningar på sin hemsida, en kortfattad och en mer utförlig. För finska finns vår utförliga variant av information om såväl Skolinspektionen som BEO på vår hemsida. Här finns även myndighetens kontaktuppgifter till de olika avdelningarna och möjlighet att göra exempelvis en anmälan via webben.

Översättningar på hemsidan om Skolinspektionen och BEO:s verksamheter finns i en kortfattad version på nordsamiska, sydsamiska, lulesamiska, meänkieli samt på romani chib.

Under våren och hösten 2010 pågår en kompetensinventering på myndigheten. För Umeåavdelningen samt huvudkontoret i Stockholm omfattar kartläggningen även språkkunskaper på minoritetsspråken.

Planerade utvecklingsinsatser: 2011 års riskanalys kommer att uppmärksamma det minoritetspolitiska området i syfte att identifiera om skolan har problem med att uppfylla de minoritetspolitiska målen. Finns sådana signaler kan det komma att påverka vissa bedömningspunkter i tillsynsmodellen.

Till höstens revision av hemsidesinformationen planeras en översättning även till jiddisch.

Under hösten 2010 planerar myndigheten att ta fram en lista över anställda som talar minoritetsspråken och kan tolka vid behov.

Skolinspektionen startar under hösten 2010 ett arbete med att ta fram en mångfalds- och jämställdhetspolicy. Där kommer minoritetspolitiska frågor att beaktas.

Skolinspektionen anordnar varje månad en gemensam fortbildningsinsats för all personal genom att bjuda in en föreläsare som kommer till myndigheten och talar kring något aktuellt ämne. Denna föreläsning webbsänds för de anställda som inte har möjlighet att delta personligen. Nu planeras föreläsarna för våren 2011 och då kommer ett av ämnena att röra de nationella minoriteterna och minoritetsspråken.

Myndighetens externt riktade insatser

Språk och kulturell identitet

I myndighetens verksamhet framträder särskilt fyra områden som anknyter till lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Dessa faller under det som i 4§ handlar om barns utveckling av en kulturell identitet och användning av det egna minoritetsspråket som särskilt ska främjas samt det som i 17§ handlar om förskoleverksamhet. De fyra områdena är:

- Rätten till modersmålsstöd/undervisning för de nationella minoritetsgrupperna
- Den särskilda rätt till förskoleplats där verksamheten helt eller delvis bedrivs på finska, meänkieli eller samiska som vårdnadshavare kan begära inom vissa geografiska områden
- Om myndigheten genom tillsyn av huvudmännens skolpliktsbevakning uppmärksammat brister för någon av minoritetsgrupperna
- Den särskilda förordning som rör sameskolan

Modersmålsundervisning

Skolinspektionen granskar i sin regelbundna tillsyn rätten till modersmålsundervisning/stöd. Detta görs generellt för alla olika språk även om rättigheterna ser annorlunda ut för vissa av minoritetsspråken. Generellt visar tillsynen att det ofta brister i rätten till modersmålsundervisning/stöd. Det är ett av de bristområden som Skolinspektionen oftast kritiserar. Enligt grundskoleförordningen är en kommun endast skyldig att anordna modersmålsundervisning då det finns en lämplig lärare, vilket gör det svårare att kritisera kommunerna. Skolinspektionen har heller inte haft någon sanktionsmöjlighet gentemot de kommuner som inte uppfyllt styrdokumentens krav. För förskoleverksamheten är en av de vanligaste kritikpunkterna att förskolorna inte medverkar till att barnen får möjlighet att utveckla såväl sitt modersmål som det svenska språket³. Det har inte framkommit något i tillsynen eller för anmälningsärenden som indikerar att just minoritetsspråken skulle vara mer missgynnade än övriga språk när det gäller rätten till modersmålsundervisning eller modersmålsstöd. Ibland visar tillsynen av förskoleverksamhet istället att det fungerar bättre på finska eller samiska än vad det gör med andra språk⁴. Skolinspektionen har haft ett anmälningsärende om rätten till modersmålsundervisning för en skolelev i meänkieli där

³ Se exempelvis tillsynsbeslut rörande Jokkmokk, Arjeplog, Luleå eller Malå

⁴ Se tillsynsbeslut för Haparanda eller Arvidsjaur

myndigheten inte riktade någon kritik mot kommunen. I de fall där en anmälan om utebliven modersmålsundervisning blir ett ärende hamnar det i första hand hos Diskrimineringsombudsmannen och inte hos Skolinspektionen.

Pågående insats: Skolinspektionen genomför under 2009 och 2010 ett kvalitetsgranskningsprojekt som särskilt granskar språk och kunskapsutveckling för barn med annat modersmål än svenska. De preliminära resultaten från kvalitetsgranskningen pekar på en ganska bekymmersam situation när det gäller hur skolor och förskolor ofta underlåter att arbeta med barn med annat modersmål än svenska i den utsträckning som de borde. De granskade kommunerna får i förekommande fall kritik för bristande modersmåls- undervisning/stöd. För att säkerställa att åtgärder vidtas för att avhjälpa bristerna kommer uppföljningar att företas tills det att Skolinspektionen anser att bristen är åtgärdad. Men inte heller i denna granskning har något framkommit som utmärker minoritetsspråken.

Särskild rätt till förskoleplats

I Skolinspektionens regelbundna tillsyn granskas om kommunerna uppfyller skollagens krav på tillgång till förskoleplats utan oskäligt dröjsmål. Någon särskild granskning av rätten till förskoleplats enligt Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk 17§ har inte gjorts i de kommuner som granskats under våren 2010. Det finns indikationer på att såväl vårdnadshavares som kommuners kännedom om rätten till förskoleverksamhet bedriven på minoritetsspråk inom förvaltningsområdena är bristfällig.

Planerade utvecklingsinsatser: En riktad tillsyn av rätten till förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska inom förvaltningsområdena genomförs under 2011. Den tillsyn kommer samtidigt att kunna fungera som information till kommunerna om lagen.

Skolpliktsbevakning

Skolpliktsbevakning har sedan tidigare ingått i Skolinspektionens tillsyn. Från 2010 finns skolpliktsbevakningen dessutom med som en egen bedömningspunkt i den nya modellen för regelbunden tillsyn. På varje skola granskas om det finns fungerande rutiner för bevakning av skolplikten (punkt 4.2.4) Skolinspektionens tidigare tillsyn och av Skolverket genomförd undersökning⁵ visar att alla kommuner och fristående skolor inte fullt ut tar sitt ansvar på detta område. En stor del av de kommuner som tidigare undersökts

⁵ Skolverket 2005:272 De nationella minoriteternas utbildningssituation

kan inte redovisa hur många elever som varit långvarigt, ogiltigt och fullständigt frånvarande⁶. Då det inte är tillåtet registreras etnisk tillhörighet vare sig i tillsynsbesluten eller i anmälningsärenden varför det inte går att eftersöka beslut utifrån minoritetsgrupp. Samtal med såväl inspektörer inom tillsynen, anmälningsärenden och utredare inom Barn- och elevombudet pekar samstämmigt på att besluten inte rör ärenden som kan kopplas till någon minoritetsgrupp.

Diskrimineringsombudsmannen har i rapporter uppmärksammat bland annat avsaknaden av skoltradition inom den romska gruppen och att skolgången för romska barn varit bristfällig⁷. Detta är ett problem som Skolinspektionen är uppmärksam på men det genererar av naturliga skäl inte några anmälningar från föräldrarna.

När hela sameskolan (då sex skolor) granskades samtidigt 2003, framkom inga brister när det gällde fullgörandet av skolplikten men däremot fanns brister i ansvaret för skolpliktsbevakningen och Sameskolstyrelsen fick kritik för att de inte uppfyllde författningarnas krav avseende skolplikt och samverkan med elevernas hemkommuner⁸.

Planerade utvecklingsinsatser: Under 2010 kommer en riktad tillsyn att genomföras av Skolpliktsbevakning. I denna tillsyn lyfts inte någon elevgrupp fram specifikt men skolplikt för minoritetsgrupperna beaktas som en fråga bland andra. Den riktade tillsynen kommer att granska frågeställningar om vilka rutiner kommun och huvudman har samt vilka strategier skolorna tillämpar för att få eleverna att åter delta i undervisningen. Tillsynen omfattar ett femtiotal skolor i trettio av landets kommuner.

Sameskoleförordningen – exempel på hur vi synliggör minoriteterna i vårt arbete

Vid de tillsyner som gjorts av sameskolan har samverkan inom sameskolan som helhet behövt förbättras för att stärka det samiska perspektivet. I den tillsyn av sameskolan och Sameskolstyrelsen utbildningsinspektionen genomförde 2003⁹ beskrivs hur sameskolans kursplaner i princip är identiska med grundskolans, men de flesta har ett tillägg i form av kommentarer som visar hur det samiska perspektivet kan tas tillvara i grundskolans kursplaner. Det samiska perspektivet som det uttrycks i kursplanerna ger sameskolan en unik möjlighet att ge barnen det bästa av två kulturer. Men i de lokala

⁶ Se projektplan riktad tillsyn Skolpliktsbevakning 2010-02-18

⁷ Diskrimineringsombudsmannen: "Diskriminering av Romer i Sverige" samt "Diskriminering av nationella minoriteter inom utbildningsväsendet" sid 20

⁸ Skolverket: Tillsyn av sameskolan och Sameskolstyrelsen 56-2003:0152

⁹ Skolverket dnr 56-2003:0152

arbetsplanerna fanns mycket lite om samiskt perspektiv. Utbildningsinspektionen (då i Skolverkets regi) gjorde bedömningen att Sameskolstyrelsen inte på långt när utnyttjade de möjligheter som sameskolans uppdrag gav. Viktiga förbättringsområden som pekades ut var då såväl att stärka det samiska perspektivet som att samordning och samarbete mellan sameskolorna behövde utvecklas. I ett utvecklingsarbete som startade i samarbete med Luleås tekniska universitet¹⁰ för att utveckla det samiska perspektivet deltog sameskolan i Gällivare samt den i Jokkmokk. Trots detta bedöms i Skolverkets/Skolinspektionens tillsynsbeslut för Sameskolan i Gällivare 2008¹¹ igen att samverkan inom sameskolan som helhet bör förbättras för att stärka det samiska perspektivet. Inför den uppföljning av beslutet som gjordes under 2009¹² redovisade Sameskolan i Gällivare vidtagna åtgärder för bristområden och en plan för hur förbättringsinsatser skulle genomföras.

Även när det gäller den möjlighet till integrerad samisk undervisning som vid förra granskningen av Sameskolstyrelsen förekom i ett tiotal kommuner bedömdes att Sameskolstyrelsen inte levde upp till bestämmelsernas krav. Enligt sameskolförordningen får en kommun efter avtal med Sameskolstyrelsen anordna för samiska barn i grundskolan, integrerad samisk undervisning. Den förekommer, till skillnad från sameskolan, även i årskurserna 7-9.

Planerade utvecklingsinsatser: Myndigheten genomför en riktad tillsyn av sameskolan under 2011.

Diskriminering och utsatthet

I de anmälningar som kommer till Barn- och elevombudet förekommer ibland kränkningar på etniska grunder, men det är inte särskilt vanligt. De utgör en liten andel av samtliga ärenden. I de fall då detta förekommer förs alltid en dialog med Diskrimineringsombudsmannen om vem som ska handlägga ärendet. I vissa fall rör det sig om en kränkning som utgått från etniska grunder men sedan har övergått till fortsatta kränkningar även på andra grunder. Då hamnar ärendet oftast hos Skolinspektionen och Barn- och elevombudet. Det finns ingen minoritetsgrupp som framträder bland de inkomna ärendena.

¹⁰ <http://www.ltu.se/pol/d209/d223/d19549/d19552/1.30952>

¹¹ Skolinspektionen beslut dnr 53-2008:1385

¹² Uppföljningsbeslut dnr 43-SV2008:876