

Revisionsrapport

Minoritetsspråkslagstiftningens tillämpning i kommunen

Gällivare kommun

April 2010

Lars-Börje Sehlberg

Hans Forsström, Certifierad kommunal revisor

2010-05-05

Lars-Börje Sehlberg projektledare

Hans Forrström uppdragsledare

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning, bedömningar och rekommendationer	4
2	Inledning	5
2.1	Bakgrund	5
2.1.1	Upprinnelsen till minoritetsspråkslagen	5
2.1.2	”Från erkännande till egen makt” - regeringens strategi för de nationella minoriteterna	6
2.2	Uppdrag och revisionsfråga.....	7
2.3	Material, metod och avgränsning	7
3	Granskningsresultat.....	8
3.1	Genomförande av lagens intentioner.....	8
3.1.1	Kommunens ansvar.....	8
3.1.2	Organisation.....	9
3.1.3	Minoritetspolitisk handlingsplan	10
3.1.4	Mål	11
3.1.5	Ekonomi.....	12
3.1.6	Uppföljning och utvärdering.....	12

1 Sammanfattning, bedömningar och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gällivare kommun har Komrev inom PricewaterhouseCoopers granskat om kommunens olika myndigheter/nämnder tillämpar minoritetsspråkslagstiftningen på ett ändamålsenligt sätt.

Revisorernas bedömning av väsentlighet och risk har legat till grund för valet av granskningsinriktning.

Vår sammanfattande bedömning är att tillämpningen av minoritetsspråkslagstiftningen i kommunen i allt väsentligt sker på ett ändamålsenligt sätt.

Vår bedömning baseras på följande:

- Kommunen har byggt upp en tydlig organisation med en ansvarig handläggare som i samspel med de tre minoritetsspråkgrupperna för dialog om tillämpningen av lagstiftningen. Vidare har en delegationsordning fastställts där vem och vilka nivåer som gäller vid beslut om användningen av tilldelade medel framgår.
- Minoritetspolitisk handlingsplan finns fastställd sedan 2006, som beskriver kommunens ansvar och krav på förvaltningarna avseende åtgärder i syfte att tillämpa lagen på ett korrekt och ansvarsfullt sätt. Handlingsplanen kommer att ses över i och med ny lagstiftning som trätt i kraft år 2010.
- Minoritetsspråksanslagets användning redovisas varje år där det framgår hur det använts fördelat dels på de tre språkgrupperna var för sig och dels gemensamt.
- Mål finns fastställt kompletterat med åtgärder för att uppfylla målen.
- Olika utvärderingar har genomförts av regional karaktär där Gällivare kommun har ingått som en del.
- Kommunens egna utvärderingar består i huvudsak av sammanfattande redovisning av vad som genomförts utifrån lagens intentioner och handlingsplanen medan utvärdering som innebär systematisk kontroll av värdet eller förtjänsterna av genomförda aktiviteter/åtgärder inte har skett.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- initiera förbättringar av utvärderingarna utifrån ökad fokus på mer systematik och analyser av värdet med olika genomförda åtgärder och aktiviteter.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Minoritetsspråkslagstiftningen trädde i kraft i april 2000. Lagstiftningen tillförsäkrar alla med (i Gällivares fall) finska, meänkieli(tornedalsfinska) och samiska som modersmål rätten att kommunicera på sitt språk i kontakter med en förvaltningsmyndighet i ärenden som rör myndighetsutövning gentemot honom eller henne. För Gällivare kommun innebär det att alla kommunförvaltningar och nämnder berörs av lagstiftningen med undantag av kommunfullmäktige. Undantaget beror på att den inte bör tillämpas på myndigheter som har mycket liten kontakt med allmänheten och det därför inte är befogat att hålla t ex tolkberedskap. I övrigt omfattas Gällivare kommun av två delar av lagstiftningen för minoritetsspråk:

- lag om rätt att använda *samiska* hos förvaltningsmyndigheter och domstolar
- lag om rätt att använda *finska* och *meänkieli* hos förvaltningsmyndigheter och domstolar

2.1.1 Upprinnelsen till minoritetsspråkslagen

I samband med minoritetsspråkslagens ikraftträdande godkändes även Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska minoritetsspråkskonventionen gällande stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.

Det övergripande syftet med minoritetsspråkskonventionen är kulturellt. Syftet är att bidra till bevarandet och utvecklingen av Europas mångkulturella arv och flerspråkighet inom nationsgränserna. Bestämmelserna i dessa nämnda konventioner har bildat en grund för den svenska minoritetspolitiken. Målet är att ge skydd för de nationella minoriteterna, stärka deras möjligheter till inflytande samt stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande.

En viktig grund i minoritetsspråkskonventionen är att de som använder minoritetsspråk skall kunna använda dessa språk i samband med utövandet av både sina medborgerliga rättigheter och fullgörande av sina skyldigheter. Språklagarna skall även ses som en rätt för nationella minoriteter att använda sitt språk vid myndighetskontakter, men även som en del av en större satsning för att öka deras inflytande och minska diskrimineringen av dem.

2.1.2 "Från erkännande till egen makt" - regeringens strategi för de nationella minoriteterna

Ny lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk samt ändringar i sametingslagen och socialtjänstlagen har utarbetats. Lagändringarna har trätt i kraft den 1 januari 2010 och utgör regeringens samlade strategi för minoritetspolitiken innehållande bland annat åtgärder för att:

- säkerställa en bättre tillämpning av Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- och minoritetsspråk samt uppföljning av vidtagna minoritetspolitiska åtgärder
- motverka diskriminering och utsatthet av de nationella minoriteterna
- stärka de nationella minoriteternas egenmakt och inflytande
- främja bevarandet av de nationella minoritetsspråken

Syftet med lagen är även att den rättsliga regleringen av de nationella minoriteternas rättigheter förtydligas genom en sammanhållen lag som gäller i hela landet och inte enbart som tidigare i en viss region av landet. Den nya lagen ersätter nuvarande lagar om rätt att använda samiska, finska och meänkieli. Dessutom införs allmänna bestämmelser för att förtydliga samhällets ansvar.

Det svenska teckenspråket togs inte med när Sverige undertecknade Europarådets minoritetsspråkskonvention. Språkrådet och företrädare för teckenspråksgruppen delar inte den slutsats som utredningen kom fram till. Men i dag är läget det att det svenska teckenspråket inte betraktas som nationellt minoritetsspråk i svensk lagstiftning. Däremot precis som med de nationella minoritetsspråken ska aktiva åtgärder vidtas för att stärka teckenspråket, så att det bevaras som ett levande språk i Sverige. Med aktiva åtgärder kan avses förutom undervisning i och på teckenspråket även åtgärder som innebär att det synliggörs, exempelvis i kulturlivet, på tv och i myndigheters information på webbplatser.

Förvaltningsområde för finska språket utvidgas till 18 nya kommuner. Dessa kommuner är; Botkyrka, Eskilstuna, Hallstahammar, Haninge, Huddinge, Håbo, Köping, Sigtuna, Solna, Stockholm, Södertälje, Tierp, UpplandsVäsby, Upplands-Bro, Uppsala, Älvkarleby, Österåker och Östhammar. Tidigare ingick i förvaltningsområdet Gällivare, Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå.

Utvidgat förvaltningsområde för samiska språket gäller 13 nya kommuner. Dessa kommuner är Arvidsjaur, Berg, Härjedalen, Lycksele, Malå, Sorsele, Storuman, Strömsund, Umeå, Vilhelmina, Åre, Älvdalen och Östersund. Kommuner som sedan tidigare ingick i förvaltningsområdet är Arjeplog, Gällivare, Jokkmokk och Kiruna.

Förvaltningsområdet för meänkieli utvidgas inte och gäller därför kommunerna Gällivare, Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå.

I nya lagen är fastställt att kommunen ska verka för att det finns tillgång till personal med kunskaper i finska, meänkieli eller samiska där detta behövs i omvårdnaden om äldre människor. Detta innebär samtidigt en ändring i socialtjänstlagen.

2.2 Uppdrag och revisionsfråga

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gällivare kommun har Komrev inom PricewaterhouseCoopers granskat minoritetsspråkslagstiftningen efterlevnad i kommunen. Granskningens revisionsfråga är att bedöma om kommunens olika myndigheter/nämnder tillämpar minoritetsspråkslagstiftningen på ett ändamålsenligt sätt

Följande kontrollmål ingår i granskningen:

- Är organisationen ändamålsenlig?
- Finns dokumenterad plan för hur kommunen skall efterleva intentionerna i lagstiftningen?
- Finns mål för tillämpningen av minoritetsspråkslagstiftningen?
- Har nämnderna och kommunstyrelsen genomfört uppföljningar och utvärderingar av minoritetsspråkslagstiftningens efterlevnad?

Valet av granskningsinsats har skett utifrån revisorernas bedömning av väsentlighet och risk.

2.3 Material, metod och avgränsning

Vi har gått igenom dokumenten ”Minoritetspolitisk handlingsplan Gällivare kommun 2006”, redovisning och utvärdering av Minoritetspolitisk handlingsplan 2009, redovisning till länsstyrelsen avseende hur statsbidraget för år 2009 har använts samt en sammanfattning av vad som genomförts sedan lagen trädde i kraft 1999. Vidare har intervjuer genomförts med administrativa chefen och minoritetsspråkshandläggaren tillsammans.

3 Granskningsresultat

3.1 Genomförande av lagens intentioner

3.1.1 Kommunens ansvar

Lagens tillämpning gäller kommunala, statliga, regionala och lokala förvaltningsmyndigheter i ett geografiskt verksamhetsområde som helt eller delvis omfattar ett så kallat förvaltningsområde. Förvaltningsområdena i detta fall är för Gällivares del samiska, finska och meänkieli.

Som tidigare nämnts betraktas inte det svenska teckenspråket som nationellt minoritetsspråk i svensk lagstiftning. Däremot framgår av intervjuerna att det har hänt vid ett tillfälle att teckenspråk har erbjudits i samband med utbildningar. Vid detta tillfälle hämtades kompetens från Luleå. I sammanhanget kan nämnas att kommunen inte behöver stå för eventuella kostnader.

Det innebär även att alla kommunförvaltningar och nämnder berörs av lagstiftningen. Undantaget är kommunfullmäktige och det beror på att lagen inte bör tillämpas på myndigheter som har mycket liten kontakt med allmänheten. I detta avseende är det inte heller befogat att hålla tolkberedskap¹. Däremot krävs tolkberedskap för kommunens alla förvaltningar och nämnder. För att möta tolkravet har en lista upprättats sedan 2007 på tillgängliga auktoriserade tolkar vilken har delgetts alla förvaltningar. Auktoriserade tolkar utses av Kammarkollegiet och skall användas vid myndighetsutövning. Kommunen har ingen auktoriserad tolk i dagsläget. I sammanhanget kan nämnas att den finska språkgruppen inte har krävt auktoriserade tolkar. Däremot uppfattar de intervjuade att svårigheter finns att få tag på auktoriserade tolkar för den samiska språkgruppen.

För att möta kravet på tolkberedskap har samtliga förvaltningar inventerat vilken personal som kan de tre minoritetsspråken. Inventeringen visar att tillgång till personer som kan finska och meänkieli finns i stort sett på samtliga förvaltningar medan personal som kan samiska är en bristvara. Under 2010 planeras genomförande av en enkät avseende att fånga upp behovet av auktoriserade tolkar.

¹ Prop 1998/99:143, s. 78

3.1.1.1 Enskilds rätt

Lagen ger den enskilde kommunmedborgaren rätt att använda sitt språk; samiska, finska och meänkieli, vid skriftliga och muntliga kontakter med kommunen i ärenden som rör myndighetsutövning. Rätten att använda sitt språk gäller oberoende av om personen som använder samiska, finska eller meänkieli är svensk medborgare eller inte och oberoende av var den enskilde är bosatt. Ärendet måste dock ha anknytning till förvaltningsområdet.

Rätten gäller inte vid samråd med annan eller för den som har rätt att yttra sig i ärendet men däremot för ställföreträdare² som t.ex. god man.

Med begreppet enskild avses inte bara fysiska personer utan även föreningar, aktiebolag och andra organisationer men däremot inte myndigheter.³ Av intervjuerna och dokument framgår att insatser genomförts på samtliga förvaltningar för att kunna erbjuda den enskilde kommunmedborgaren rätten att använda sitt språk vid muntliga och skriftliga kontakter med kommunen i ärenden som rör myndighetsutövning. I den processen har ingått kartläggning av personer med språkkunskaper i det tre minoritetsspråken.

3.1.2 Organisation

Organisationen för hantering av minoritetsspråkslagstiftningen består av administrativa chefen med biträde av en 50-procentig handläggare. Verksamheten är organiserad under kommunledningskontorets avdelning för nämnd och utredning med kommunstyrelsen som politiskt ansvarig nämnd.

Gällande delegationsordning fastställdes i kommunstyrelsen 2007-12-10 § 314 och innebär att minoritetshandläggaren har delegation på upp till ett basbelopp, kommunstyrelsens arbetsutskott upp till tre basbelopp och över tre basbelopp fattas besluten av kommunstyrelsen.

Kommunen har i övrigt bildat en arbetsgrupp bestående av en representant från dels varje förvaltning och dels från den gemensamma administrationen. I samråd med berörd verksamhetsansvarig chef genomförs olika insatser. Meningen var även att en referensgrupp skulle bildas som stöd till arbetsgruppen och bestående av representanter från de tre minoritetsgrupperna. Referensgruppen blev inte av beroende på att förening för meänkieli saknades.

² Person som företräder någon som själv saknar rättslig handlingsförmåga. Exempel förmyndare, förvaltare och god man

³ Proposition 1998/99:143, s. 79

Av intervjuerna framgår att en förening är på gång utifrån att deltagare i konversationskurser i meänkieli avser att under 2010 starta en via Svenska Tornedalingarnas Riksförbund (STR-T). Därför är förhoppningen att ett mer strukturerat samarbete med de tre minoritetsgrupperna kommer att inledas under detta år.

Tilläggas kan att en samrådsgrupp har funnits för i första hand samefrågor och minoritetsspråkhandläggaren har under de två senaste åren träffat gruppen och redovisat fördelningen av medel för att stärka de samiska språken.

Vidare har samrådsgruppen från och med i år förstärkts med representanter för språkgrupperna finska och meänkieli. Gruppen består idag av 6 representanter för samer, två för finska och två för meänkieli.

Av intervjuerna framgår att arbetet har blivit effektivare och underlättats i samband med upplägget i delegationsordningen och bildandet av de olika grupperna.

3.1.3 Minoritetspolitisk handlingsplan

Som tidigare nämnts omfattas Gällivare kommun av minoritetsspråkslagar som ger enskilda rätt att använda samiska, finska, meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. Lagstiftningen är en del av en större satsning för nationella minoriteter i syfte att öka deras inflytande och minska diskrimineringen av dem.

En Minoritetspolitisk handlingsplan har upprättats i kommunen. Planen fastställdes i kommunstyrelsen 2006-04-10 § 63 och antogs i kommunfullmäktige den 29 maj § 64 samma år. Innan handlingsplanen upprättades kartlades behovet av minoritetsspråkliga insatser inom kommunen samt insatser utöver det lagen stipulerar. Kartläggningen bestod av en genomgång av hur lagen tillämpas i kommunens verksamheter samt den politiska viljeinriktningen vad gäller övriga minoritetsspråksinsatser, företrädesvis inom förskola och skola samt äldreomsorg. Vidare inhämtades synpunkter från företrädare för de minoritetsspråkgrupper som omfattas av lagen. Resultatet av kartläggningen ledde till nu gällande Minoritetspolitisk handlingsplan.

I planen nämns att kommunen skall dels verka för ett långsiktigt stöd i syfte att bevara de nationella minoriteterna och dels se till att den särskilda lagstiftningen för minoritetsspråken efterlevs. Vidare innehåller handlingsplanen redovisning av nämndernas och förvaltningarnas ansvar, vilka användningsområden som gäller, upprättade mål och åtgärder samt systematik för uppföljning och utvärdering. Av intervjuerna och dokumentationen framgår att kommunen på ett systematiskt sätt har planerat och arbetat med åtgärder i syfte att uppnå lagens intentioner. Vidare nämns att hittills har den samiska språkgruppen varit mest aktiv.

Det framgår av intervjuerna att en ny handlingsplan kommer att utarbetas i och med att en ny lag har trätt i kraft från och med i år. Framtagandet kommer att ske tillsammans med representanter från de tre språkgrupperna och från förvaltningarna.

3.1.4 Mål

I Minoritetspolitiska handlingsplanen finns fastställt följande fyra mål i syfte att uppnå lagens intentioner:

- Den enskilde individen tillhörande en minoritetsgrupp skall känna sig väl bemött och respekterad vid kontakter med kommunen.
- Den som vill nyttja sin rätt enligt lagstiftningen att använda sitt minoritetsspråk i kontakt med kommunen skall ha möjlighet till detta.
- Alla vårdnadshavare som begär helt eller delvis att få förskoleverksamhet för sitt barn på sitt eget minoritetsspråk skall kunna få det.
- Äldre inom särskilt boende och hemtjänsten skall äga rätten att på begäran bemötas på sitt eget minoritetsspråk.

Till dessa mål är uppräknat olika åtgärder både förvaltningsövergripande och för social-, barn-, utbildning - och kulturförvaltningen eftersom dessa två förvaltningar berörs specifikt.

Av intervjuerna och dokument framgår att kommunen ur ett övergripande perspektiv och på de enskilda förvaltningarna vidtagit åtgärder för att uppfylla lagens krav. Här kan nämnas att i regel kan behovet av att kunna kommunicera på sitt minoritetsspråk uppfyllas inom särskilt boende och hemtjänsten. Barn-, utbildning och kulturförvaltningen har inte lyckats uppfylla kravet på att bedriva förskoleverksamhet på minoritetsspråket samiska beroende på att det inte har funnits möjlighet att få tag på lärare. För att komma tillrätta med detta deltar kommunen i Kommunförbundets projekt avseende interaktiv modersmålsundervisning i syfte att kompetenshöja lärarna varav en av lärarna deltar inom det nordsamiska språkområdet. En annan åtgärd är att under hösten 2010 kommer en tjänst att utannonseras som skall täcka in kravet om modersmålsundervisning inom minoritetsspråken.

För att ytterligare stärka måluppfyllelsen anser de intervjuade att det är viktigt att kunna erbjuda information på sitt minoritetsspråk i första hand vid kontakt med kommunens växel. En process pågår att förstärka språkkunskapen i växeln för framförallt det samiska språket. En annan reflektion de intervjuade gör är att vid fördelning av resurserna bör fokus vara mer på språkdelen. Det pågår även en dialog i samrådsgruppen om att förbättra kommunens hemsida avseende minoritetsspråken.

3.1.5 Ekonomi

3.1.5.1 Fördelning av minoritetsspråkanslaget från Länsstyrelsen

Länsstyrelsen är den myndighet som årligen tilldelar medel för kommunens kostnader i samband med åtgärder för de nationella minoriteterna. År 2009 tilldelades kommunen 1 010 000 kr. Eftersom det är riktade medel kan överskott föras över till kommande år, vilket gjordes inför år 2009 motsvarande 225 658 kr.

Användningen av 2009 års anslag har fördelats på de olika språkgrupperna enligt nedan:

- | | |
|--------------------------|------|
| ▪ Samiska | 12 % |
| ▪ Meänkieli | 3 % |
| ▪ Finska | 0 % |
| ▪ Gemensamt alla språken | 85 % |

För samiska handlar de största summorna om i första hand stöd till den samiska tidningen "Sáminuorat" och en vandringsutställning för barn inom ämnet matematik. Avseende meänkieli handlar det om undervisningsmaterial för konversationskurs och till organisationen STR-T för bättre samråd i språkliga förvaltningsområdet.

Avseende det gemensamma är de större summorna följande:

- Skyltning av offentliga byggnader in och utvändigt
- Minoritetsspråkhandläggartjänsten på 50 %
- Äldreomsorgen studiecirklar/seminarier
- Översättning och tryckning av broschyrer
- Kultursatsningar
- Teater om droger och utanförskap

Förutom tilldelade medel från länsstyrelsen har kommunen tillskjutit 225 658 kr

3.1.6 Uppföljning och utvärdering

Från år 2000 har vid olika tidpunkter utvärderingar genomförts av regional karaktär där Gällivare kommun har ingått som en del. Den senaste genomfördes 2004. Det bör noteras att intervjuer med minoritetsspråkanvändare i Gällivare kommun inte har genomförts vid dessa utvärderingar utan endast med myndigheter. Utvärderingarna visar att minoritetsspråken används i liten utsträckning i kontakten med myndigheter. I Gällivare uppgav myndigheterna att efterfrågan på användning av minoritetsspråk var sparsamt.

Orsaker till detta uppges vara att:

- Det saknas färdigheter i minoritetsspråken vilket leder till att den enskilde väljer att använda det svenska språket. Detta är extra tydligt för samiskan då flera myndigheter helt saknar personal med kunskap i samiska.
- Många väljer svenska i kontakten med myndigheter för att det saknas fackuttryck på minoritetsspråken, särskilt vad gäller samiska och meänkieli.

Noteras kan att kommunens egna uppföljningar sker enligt de intervjuade i samband med att delegationsärenden delges kommunstyrelsen och den samlade redovisningen av hur medlen används. Beträffande kommunens utvärderingar består dessa mer av sammanfattande redovisning av vad som genomförts med anledning av lagen och mindre av utvärderingskaraktär. Det saknas således en samlad utvärdering och dokumentering av mer strukturerad och systematisk karaktär. Här kan nämnas en utgångspunkt och definition som Statistiska centralbyrån använder; *”Utvärdering är en systematiskt genomförd undersökning av värdet eller förtjänsterna hos ett givet föremål/aktivitet, som kan vara exempelvis ett åtgärdsprogram, ett projekt eller en produkt.”*