



Till Barn- och utbildningsnämndens ledamöter

Till Kommunfullmäktige, för kännedom

### **Granskningsrapport: Förstudie avseende modersmålsundervisningen**

Vi har genomfört en förstudie avseende kommunens modersmålsundervisning.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Andel elever i den svenska skolan med annat modersmål än svenska är betydande och ökar. Forskning visar på betydelsen av ett välutvecklat modersmål för goda studieresultat i skolan. "Läs och skrivkompetens på förstaspråket spelar roll för läs- och skrivkompetensen i ett andraspråk".

Det är viktigt att skolans huvudman har en organisation för information om och genomförande av modersmålsundervisning samt att verksamheten följs upp i ett systematiskt kvalitetsarbete.

Vår förstudie visar följande områden som enligt vår bedömning bör åtgärdas:

- organisationen kring modersmål bör stärkas
- en adekvat rutin för ansökan om modersmål finns.
- nämnden ger information om modersmål till vårdnadshavare.
- informationen på kommunens hemsida är tydlig.
- modersmål erbjuds inte enligt gällande författningar, då modersmål bara erbjuds från och med årskurs två. Modersmål ska erbjudas elev i grundskolan enligt lag. (10 kap. 7 § Skoll)
- nämnden bör intensifiera arbetet med modersmål och rekrytering av modersmåls lärare.
- nämnden bör stärka sin uppföljning och analys av modersmålsorganisationen, så att den har adekvat underlag för att fatta beslut om åtgärder för att verksamheten ska bedrivas enligt lag, ändamålsenligt och effektivt.

Kommunrevisionen har för avsikt att ta upp resultatet av förstudien vid ett möte med nämnden under hösten 2016.

Georg Lövelius  
Sammankallande i revisionen



**Köpings kommun**

**modersmålsundervisning  
förstudie**

Offentlig sektor  
KPMG AB  
2016-04-11

## Innehåll

|      |   |   |
|------|---|---|
| 1.   | Sammanfattning                                  | 1 |
| 2.   | Bakgrund  | 2 |
| 3.   | Syfte   | 2 |
| 4.   | Avgränsning                                     | 3 |
| 5.   | Revisionskriterier                              | 3 |
| 6.   | Ansvarig nämnd/styrelse                         | 3 |
| 7.   | Metod   | 3 |
| 8.   | Projektorganisation                             | 3 |
| 9.   | Om modersmål                                    | 4 |
| 10.  | Iakttagelser                                    | 4 |
| 10.1 | Styrning och ledning                            | 5 |
| 10.2 | Lärarnas behörighet                             | 6 |
| 10.3 | Information om modersmål                        | 6 |
| 10.4 | Erbjuds modersmål enligt gällande författningar | 7 |
| 10.5 | Bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete        | 8 |

## 1. Sammanfattning

- Styrning och ledning

Barn- och utbildningsförvaltningen ansvarar för grundskolan och därmed modersmålsundervisning. Förvaltningschefen leder arbetet på förvaltningen och under honom ansvarar en utvecklingsledare för kommunens modersmålsorganisation. I Kolsva kommundel ansvarar rektorerna för modersmål.

På huvudmannanivå, fastställd av förvaltningschefen, finns en central rutin för ansökan om modersmål.

- Lärarnas behörighet

Tre av fem undervisande lärare har lärarbehörighet från sina hemländer. Ingen lärare har legitimation.

- Information om rätt till modersmål

Information om modersmål lämnas till vårdnadshavare på kommunens hemsida och ansökningsblanketter kan, enligt rutin, lämpligen delas ut i samband med inskrivningssamtal eller utvecklingssamtal

- Modersmål enligt författningarna

Modersmål erbjuds inte enligt gällande författningar.

- Systematiskt kvalitetsarbete

I huvudmannens kvalitetsrapporter för de senaste tre åren har modersmål inte berörts. Endast i ringa grad tas modersmål upp i enheternas kvalitetsrapporter.

Jag bedömer efter denna förstudie att

- organisationen kring modersmål bör stärkas
- en adekvat rutin för ansökan om modersmål finns.
- nämnden ger information om modersmål till vårdnadshavare.
- informationen på kommunens hemsida är tydlig.

- modersmål inte erbjuds enligt gällande författningar, då modersmål bara erbjuds från och med årskurs två. Modersmål ska erbjudas elev i grundskolan enligt lag. (10 kap. 7 § SkoL)
- nämnden bör intensifiera arbetet med modersmål och rekrytering av modersmåls lärare.
- att nämnden brister i uppföljning och analys av modersmålsorganisationen, vilket gör att nämnden inte har adekvat underlag för att fatta beslut om åtgärder för att verksamheten ska bedrivas enligt lag, ändamålsenligt och effektivt.

## 2. Bakgrund

Vi har av Köpings kommuns revisorer fått i uppdrag att göra en förstudie av kommunens modersmålsundervisning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Andel elever i den svenska skolan med annat modersmål än svenska är betydande och ökar. Forskning visar på betydelsen av ett välutvecklat modersmål för goda studieresultat i skolan. "Läs och skrivkompetens på förstaspråket spelar roll för läs- och skrivkompetensen i ett andraspråk".<sup>1</sup> Det är viktigt att skolans huvudman har en organisation för information om och genomförande av modersmålsundervisning samt att verksamheten följs upp i ett systematiskt kvalitetsarbete.

Köpings kommuns revisorer bedömer ur risk och väsentlighetsperspektiv det vara angeläget att granska hur kommunen kan uppfylla skollag och skolförordnings krav på erbjudande och genomförande av modersmålsundervisning i en situation då antalet nyanlända har ökat och ökat kraftigt.

## 3. Syfte

Det övergripande syftet är att bedöma om nämnden erbjuder och bedriver modersmålsundervisning enligt gällande författningar ändamålsenligt och effektivt.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- Hur ser styrning och ledning av modersmålsverksamheten ut?
- Är lärarna i modersmål legitimerade?
- Hur informeras vårdnadshavare och elever om rätten till modersmål?

---

<sup>1</sup> Flerspråkighet - en forskningsöversikt, sid. 259

- Erbjuds modersmålsundervisning enligt gällande författningar?
- Bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete utifrån modersmålsverksamheten?

#### **4. Avgränsning**

Granskningen omfattar grundskolan.

#### **5. Revisionskriterier**

Vi kommer att bedöma om verksamheten uppfyller

- skollagen (2010:800),
- skolförordningen (2011:185) och
- nämndens riktlinjer och mål

#### **6. Ansvarig nämnd/styrelse**

Granskningen avser barn- och utbildningsnämnden.

#### **7. Metod**

Granskningen har genomförts genom

- dokumentstudie av relevanta dokument och
- telefonintervjuer med ansvarig tjänsteman.

#### **8. Projektorganisation**

Förstudien har utförts av verksamhetsrevisor Joakim Nertyk.



## 9. Om modersmål

I skollagen 10 kap. 7 § framgår att ”en elev som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska ska erbjudas modersmålsundervisning i detta språk om

1. språket är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet, och
2. eleven har grundläggande kunskaper i språket.

En elev som tillhör någon av de nationella minoriteterna ska erbjudas modersmålsundervisning i elevens nationella minoritetsspråk.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om modersmålsundervisning. Sådana föreskrifter får innebära att modersmålsundervisning ska erbjudas i ett språk bara om ett visst antal elever önskar sådan undervisning i det språket.”

I skolförordningens femte kapitel regleras vad som gäller för modersmålsundervisning och studiehandledning i den obligatoriska skolan.

7 § I 10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 § och 13 kap. 7 § skollagen (2010:800) finns grundläggande bestämmelser om huvudmannens skyldighet att erbjuda modersmålsundervisning. Huvudmannen är också skyldig att erbjuda elever som är adoptivbarn och har ett annat modersmål än svenska modersmålsundervisning, även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet.

Rektorn beslutar om en elevs modersmålsundervisning.”

Enligt 5 kap. 8 § skolförordningen kan modersmål erbjudas både inom garanterad undervisningstid, till exempel som språkval eller elevens val, och utanför garanterad undervisningstid. Med något undantag gäller att modersmål bara kan omfatta ett språk.

Enligt 5 kap. 10 § skolförordningen är en huvudman ”skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett språk endast om

1. minst fem elever som ska erbjudas modersmålsundervisning i språket önskar sådan undervisning, och
2. det finns en lämplig lärare.

Första stycket 1 gäller inte nationella minoritetsspråk. Enligt 7 § språklagen (2009:600) är de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska.”

## 10. Iakttagelser

Enligt Skolverkets statistik (Siris) hade 27 procent av eleverna i Köpings grundskolor utländsk bakgrund, vilket betyder att de är födda utomlands eller att båda föräldrarna är födda utomlands. Köping hamnar därmed i den övre kvartilen bland Sveriges 290

kommuner. Våren 2015 var 11,4 procent av de elever som lämnade grundskolan nyinvandrade elever med kortare än fyra års vistelsetid i Sverige.

Andelen elever i kommunens skolor som efter grundskolan uppnådde kunskapskraven i alla ämnen låg 2015 i Köping på 66,2 procent, vilket placerar Köping i den lägsta kvartilen i jämförelse med rikets alla kommuner.

## 10.1 Styrning och ledning

Ansvar för grundskolan åvilar barn- och utbildningsnämnden. På tjänstemannanivå handhas ärenden inom området på barn- och utbildningskontoret, som leds av barn- och utbildningschefen. För modersmålsundervisningen har en utvecklingsledare på kontoret ett övergripande ansvar. Detta fastslås av förvaltningschefen i en rutin. (Se nedan.) Utvecklingsledaren menar att hennes tid inte räcker till för att driva och utveckla modersmålsundervisningen. Förvaltningen har framfört till politiken behovet av ytterligare en tjänst, inom vilken ansvaret för modersmål, studiehandledning och kartläggning av nyanlända skulle ligga. Denna person skulle vara pedagog och ha ansvar och arbeta med kartläggning av nyanlända i samverkan med modersmåls lärare

I Kolsva kommunaldelsnämnd ligger ansvaret på rektorerna. När det är möjligt samarbetar gymnasiet, kommunaldelsnämnden och Köpings grundskolor om lärarna, enligt utvecklingsledare.

Förvaltningschefen beslutade i januari 2015 om en rutin för ansökan om modersmål. Syftet med rutinen är att ”beskriva hur skolan ska hantera elever med behov av modersmål”. I rutinen framgår tydligt vad som ska göras från information om modersmål till modersmålslärares meddelande till elever om kursstart, när det ska göras och av vem. Rutinen består också av en blankett för vårdnadshavarna att fylla i vid ansökan om modersmål och en beslutsblankett för rektor att använda för beslut om modersmålsundervisning.

Under de senaste tre åren har de centrala medlen för modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål minskat med drygt 70 procent från 1 839 780 kr år 2014 till 515 000 kr år 2016. Detta beror, enligt ansvarig utvecklingsledare, på att medlen har förts ut direkt till skolenheterna som får ansvara för anställningar av modersmåls lärare och studiehandledare.

### *Kommentar och bedömning*

Av förstudien har framkommit att huvudmannen har en tydlig organisation och tydliga rutiner för information, beslut och uppstart av modersmålsundervisning. Jag bedömer att organisationen kring modersmål bör stärkas.



## 10.2 Lärarnas behörighet

I kommunen finns det tre i hemländerna i pedagogik utbildade modersmåls lärare, två tillsvidareanställda lärare i arabiska motsvarande 1,6 tjänst och en timlärare i finska. Ingen av lärarna har svensk lärarlegitimation, vilket för övrigt inte krävs för tillsvidareanställning enligt 2 kap. 18 §, 2 st. punkt 1. För undervisning i modersmål används också två studiehandledare i respektive arabiska och somaliska. Rektorer har själva fått ansvara för anställning av lämpliga personer i samband med att många nyanlända i olika perioder och från olika länder har kommit till Köpings grundskolor. Vid tiden för förstudien annonserade Köpings kommun efter lärare i det nationella minoritetsspråket romani chib. Då tjänst utannonserades förra hösten fanns inga sökande, enligt utvecklingsledaren. De två tillsvidareanställda modersmåls lärarna och timläraren i finska är placerade på olika skolenheter och har rektor som chef. Utvecklingsledaren är ansvarig för de övriga timlärarna.

### *Kommentar och bedömning*

Köpings kommun annonserar efter behöriga modersmåls lärare. Genom en ökad central samordning skulle möjligen kombinationstjänster kunna erbjudas, vilket i sin tur skulle öka tjänsternas attraktionskraft.

## 10.3 Information om modersmål

Köpings kommun informerar om modersmål på flera olika sätt. På hemsidan, genom att klicka på "Barn & utbildning" och vidare på rubriken "Modersmålsundervisning" ges information om syftet med modersmålsundervisningen, vilka regler som gäller för att få läsa modersmål och till vem man kan vända sig om man har frågor. Enligt ovan nämnd rutin ska skolan inventera och dokumentera elever som har rätt till modersmål och "lämpligtvis" dela ut ansökningsblanketter i samband med inskrivningssamtal/utvecklingssamtal. Huruvida rutinen följs vid alla skolenheter så att vårdnadshavare för information om modersmål och ansökan framgår inte av förstudien.

De krav som Köpings kommun ställer för att anordna modersmålsundervisningen stämmer på alla punkter utom en. På hemsidan framgår att modersmålsundervisning "sker tidigast från årskurs 2".<sup>2</sup>

### *Kommentar och bedömning*

Informationen på kommunens hemsida är tydlig och till vem man ska rikta sina eventuella frågor framgår också klart. Nämnden får dock inte göra begränsningar i skollagen på så sätt att modersmål erbjuds från och med årskurs 2.

---

<sup>2</sup> <http://www.koping.se/barn-utbildning/modersmal/>, 2016-03-11 kl. 09:15

## 10.4 Erbjuds modersmål enligt gällande författningar

Inför Skolinspektionens regelbundna tillsyn genomförs enkäter med vårdnadshavare, elever och pedagogisk personal. I enkäten ställs också frågor om modersmål.

| Vårdnadshavare  | Andel som svarar <i>ja</i> på frågorna |                            |
|---|--|----------------------------|
|   | Köping                                 | Enkätomgången <sup>3</sup> |
| Har vårdnadshavaren ett annat modersmål än svenska?             | 17 %                                   | 16 %                       |
| Har barnet grundläggande kunskaper i något minoritetsspråk?     | 14 %                                   | 8 %                        |
| Har ditt barn erbjudits modersmålsundervisning?                 | 41 %                                   | 71 %                       |
| Får ditt barn idag undervisning i den omfattning som ni önskar? | 21 %                                   | 46 %                       |

(Enkätresultat för vårdnadshavare grundskola våren 2015, Skolinspektionen)

Vårdnadshavarnas svar visar att andelen vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska i Köping ligger i paritet med enkätgenomgången, dock har en betydligt högre andel av barnen grundläggande kunskaper i något minoritetsspråk.<sup>4</sup> Det handlar om finska och romani chib, enligt utvecklingsledaren. Endast 41 procent av vårdnadshavarna angav att deras barn hade erbjudits modersmål. Drygt 20 procent menar att deras barn får undervisning i den omfattning som vårdnadshavarna önskar. Man får förmoda att de dryga 50 procent som inte håller med tycker att de får undervisning i för liten omfattning. Drygt en fjärdedel vet inte eller önskar inte modersmål.

Skolinspektionen konstaterade i sitt beslut av den 29 januari 2016, efter sin regelbundna tillsyn som genomfördes under hösten 2015, att "Köpings kommun behöver säkerställa att elever med något av de nationella minoritetsspråken som modersmål ges möjlighet att studera sitt modersmål".<sup>5</sup>

### *Kommentar och bedömning*

Utifrån både allmänna iakttagelser om elevsammansättningen i Köpings grundskolor och vårdnadshavarnas svar i Skolinspektionens enkät kan befaras elever inte erbjuds

<sup>3</sup> Med enkätomgång avses alla de huvudmän som granskades samtidigt med Köpings kommun hösten 2015.

<sup>4</sup> Begreppet grundläggande kunskaper kommer från en äldre skrivning i skollagen som upphörde att gälla för nationella minoritetsspråk 1/7 2015.

<sup>5</sup> Skolinspektionen dnr 43-2015:3965



modersmål enligt författningarna. Köpings kommun bör intensifiera arbetet med modersmål och rekrytering av modersmåls lärare.

Vilket redan konstaterats, under punkten ovan om information om modersmål, erbjuds inte modersmål enligt gällande författningar, då modersmål bara erbjuds från och med årskurs två. Modersmål ska erbjudas elev i grundskolan enligt lag. (10 kap. 7 § SkolL)

## 10.5 Bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete

I det systematiska kvalitetsarbetet tas inga faktorer som berör modersmål upp. I huvudmannens senaste kvalitetsrapport för grundskolan för läsåret 2014/2015 konstateras bara inledningsvis att det under höstterminen 2014 var ett stort tryck på grundskolorna med anledning av många nyanlända elever. I kvalitetsrapporten för 2013/2014 nämns inte ordet modersmål och för läsåret 2012/2013 står att Nibbleskolan ska ange elever som deltar i modersmålsundervisning för att analysen av elevernas måluppfyllelse ska underlättas.

I Nibbleskolan kvalitetsrapport för 2014/2015 nämns inget om modersmål, men om studiehandledning på modersmål och att "arbetet med språkutvecklande arbetssätt i alla ämnen" ska fortsätta under kommande läsår.

I Nyckelbergsskolans kvalitetsrapport för 2014/2015 talar rektor om att skolan är en mångkulturell skola, där 37 procent av elever har ett annat modersmål än svenska.

S:t Olovsskolan kunde under läsåret 2014/2015 starta modersmålsundervisning i arabiska och somaliska enligt deras kvalitetsuppföljning för 2014/2015.

Utvecklingsledaren menar att modersmål ingår i skolornas systematiska kvalitetsarbete och huvudmannens och skolornas årshjul och att betygen i modersmål redovisas såväl som övriga betyg i kvalitetsrapporterna, men att detta område inte särskilt har behandlats. Om nämndpolitikerna vill att något särskilt lyfts fram så görs det.

### *Kommentar och bedömning*

Huvudmannen har under de senaste tre åren inte på något sätt följt upp modersmålsundervisningen i sitt kvalitetsarbete. Jag kan konstatera att modersmålsundervisningen och modersmålets betydelse för barns och ungdomars lärande av nya språk och andra ämnen inte heller behandlas i kvalitetsredovisningar. I några av skolorna kvalitetsrapporter lyfts dock betydelse av flerspråkighet fram, men främst ur perspektivet att lära sig det svenska språket och till viss del som studiehandledning på modersmålet.

Jag anser att nämnden brister i uppföljning och analys av modersmålsorganisationen, vilket gör att nämnden inte har adekvat underlag för att fatta beslut om åtgärder för att verksamheten ska bedrivas enligt lag, ändamålsenligt och effektivt.



KPMG, dag som ovan

Joakim Nertyk  
*verksamhetsrevisor*