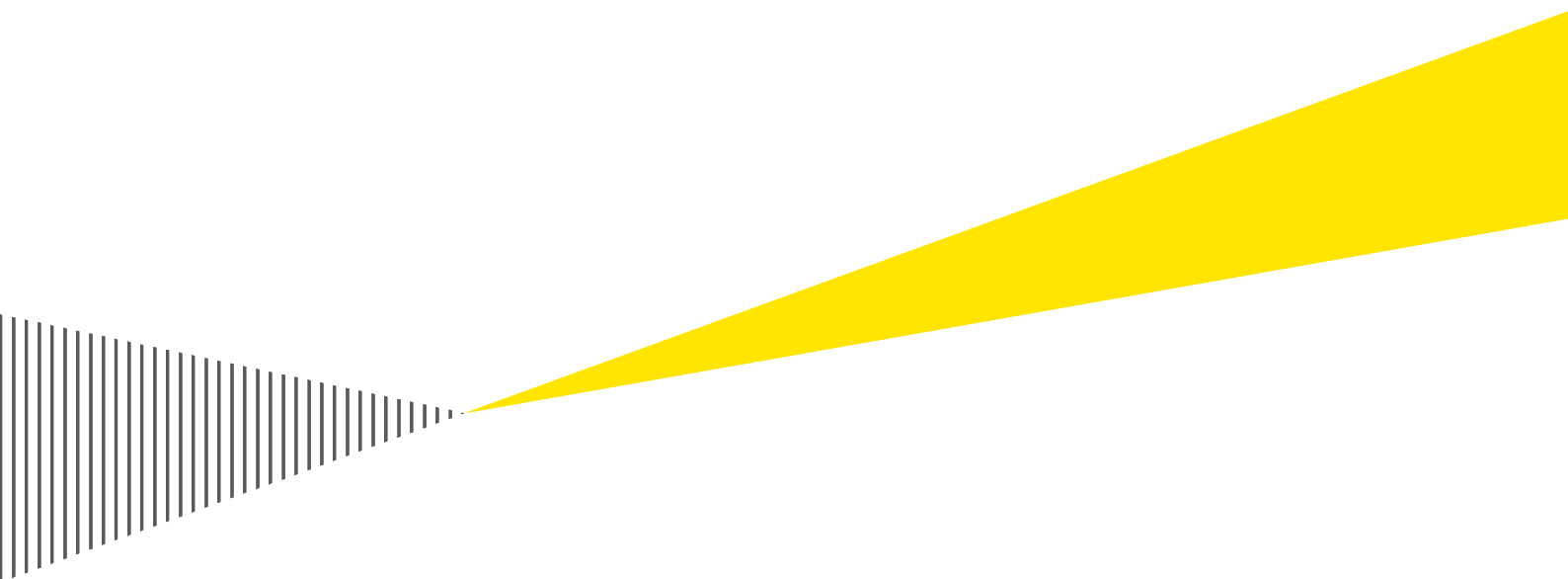


Granskning av SFI-verksamheten

På uppdrag av revisorerna i Nacka kommun



Building a better
working world

Innehåll

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Syfte	4
2.3	Ansvarig nämnd	5
2.4	Avgränsning	5
2.5	Revisionskriterier	5
2.6	Metod och genomförande	5
3	Utgångspunkter	6
3.1	Bestämmelser	6
3.2	Svenska för invandrare (sfi)	6
3.3	Skollagen, 23 kap.	7
3.4	Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning	7
3.5	Ökad individanpassning (Prop. 2014/15:85)	7
3.6	SKOLFS 2017:91 Föreskrifter om kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare	8
3.7	Huvudmannens systematiska kvalitetsarbete	8
3.8	Statlig utredning - En sfi och vuxenutbildning av högre kvalitet	8
3.9	Skolinspektionens kvalitetsgranskning av SFI 2018	9
3.10	Kommentar	10
4	Ansvar, mål och tjänstemannaorganisation	10
4.1	Arbets- och företagsnämndens ansvar	10
4.2	Mål för sfi	10
4.3	Tjänstemannaorganisation	11
4.4	Riskanalys	12
4.5	Bedömning	12
5	Organisering och styrning av sfi	13
5.1	Kundval med auktorisation	13
5.2	Bedömning	16
6	Uppföljning	18
6.1	Kommunnivå	18
6.2	Arbets- och företagsnämnden	18
6.3	Uppföljning av sfi	18
6.4	Exempel på uppföljning	20
6.5	Bedömning	23
6.6	Statistik från Kommun- och landstingsdatabasen	24
6.7	Statistik från skolverket	25
6.8	Bedömning	25
7	Åtgärder för att förbättra studieresultatet för sfi	25
7.1	Analys av orsaker	25
7.2	Åtgärder	26
7.3	Bedömning	27
8	Svar på revisionsfrågorna	28

1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Nacka kommun genomfört en granskning med syftet att bedöma styrningen av sfi med fokus på hur nämnden styr och följer upp verksamheten i syfte att uppnå goda resultat.

Under de senaste åren har sfi i Nacka kännetecknats av svaga studieresultat och en hög andel studieavbrott. Målnivån på 42 procent för andelen med minst godkänt betyg, terminen efter kursstart, hade under flera år inte uppnåtts (35 procent 2017) samtidigt som andelen avbrott låg på en fortsatt hög nivå (37 procent 2017). Dessutom var den genomsnittliga kurstiden relativt lång (5,9 månader 2017). Problemet med låga studieresultat och avbrott bekräftas av de nyckeltal för sfi som finns i Kommun- och landstingsdatabasen (Kolada) och hos Skolverket. Slutsatsen i granskningen är att nämnden inte har haft en styrning av sfi som säkerställt en tillräcklig målpuppfyllelse.

Mot bakgrund av bl.a. det svaga studieresultatet 2017 och den höga andelen studieavbrott, gjordes under våren 2018 en analys av orsakerna. Resultatet av analysen blev att ett antal förbättringsåtgärder identifierades. Ett flertal av dessa åtgärder har genomförts under 2018 och ytterligare åtgärder kommer att genomföras under 2019. En samlad bedömning av de åtgärder som har eller håller på att genomföras är att de i huvudsak är relevanta. Särskilt viktiga åtgärder, som vi ser det, är översyn av: auktorisationsvillkoren, krav och riktlinjer för nivåplacering, antagning och undervisningsgrupper, rutiner och riktlinjer för individuella planer samt ersättningsmodellen.

Under 2018 har studieresultatet förbättrats. Andelen med minst godkänt en termin efter kursstart uppgick till 42 procent, vilket innebär att gällande målnivå uppnåddes. Även utfallet för genomströmningstiden visar på en förbättring. Genomströmningstiden 2018 blev 4,8 månader jämfört med 5,9 månader 2017. Om redovisade förbättringar uteslutande kan förklaras av de åtgärder som vidtagits, är det för tidigt att uttala sig om.

När det gäller den analys som gjordes under våren 2018, och som presenterades för nämnden i april, hade den enligt vår bedömning inte ett tydligt fokus på faktorer inom sfi i Nacka kommun, som kan förklara att resultatet inte uppnår målnivån. I viss mån kompensades det senare genom att ytterligare analysunderlag inhämtades genom åtgärden Fokusgrupper med studeranden och sfi-lärare.

Nämndens uppföljning av sfi genomförs, enligt vår bedömning, planmässigt med en tydlig och i huvudsak ändamålsenlig struktur. Resultatet av årets uppföljningar sammanfattas i en kvalitetsrapport till nämnden. Under 2018 har Stratsys införts som stöd för det systematiska kvalitetsarbetet. Vår bedömning är att det är positivt att nämnden har infört Stratsys som ett stöd i kvalitetsarbetet för att planera, följa upp, analysera och i förlängningen utveckla verksamheten. Förutsättningen finns därför att förbättra kvaliteten i kvalitetsarbetet.

I granskningen har vi identifierat ett antal utvecklings- och förbättringsområden vilka föranleder rekommendationer:

- ▶ Sambandet mellan kraven på utbildningsanordnarna och nämndens mål är inte tydligt. Vår bedömning är att det är viktigt att nämnden identifierar vilka kritiska faktorer som har en avgörande betydelse för målpuppfyllelse och att villkor, styrning och uppföljning omfattar dessa faktorer.
- ▶ Tydliga kvalitetskrav på utbildningsanordnarna framgår inte av auktorisationsvillkoren.

- ▶ Krav på legitimerade och behöriga lärare framgår inte av auktorisationsvillkoren.
- ▶ Nämnden har under 2018 inte tillhandhållit ändamålsenlig information om utbildningsanordnarna, som stöd för sfi-elevs val.
- ▶ En ändamålsenlig process saknas för att säkerställa rätt nivåplacering och placering i rätt undervisningsgrupp.
- ▶ Styrning och uppföljning av undervisningens individanpassning och användning av individuella studieplaner har varit begränsad.
- ▶ Nuvarande uppföljning av genomströmning görs enbart på övergripande nivå och ger inte ett tillräckligt underlag för analys.
- ▶ Upprättad riskanalys för sfi 2018 omfattar enbart det ekonomiska perspektivet och är inte genomförd på ett fullständigt sätt.
- ▶ Det saknas skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål. Ytterligare en svaghet är att det inte finns en löpande och sammanställd uppföljning och rapportering av klagomål, synpunkter och avvikelser.

Svar på revisionsfrågorna finns redovisade i avsnitt 8 "Svar på revisionsfrågorna", sid 28.

Med utgångspunkt från det som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- ▶ Klargör vilka faktorer som har störst betydelse för goda studieresultat och fokusera styrningen på dessa.
- ▶ Tydliggör kvalitetskraven i auktorisationsvillkoren.
- ▶ Ta fram en rutin för hantering av klagomål och redovisa klagomål i den sammanställda kvalitetsrapporten.
- ▶ Stärk styrningen för att säkerställa en tillräcklig individanpassning av undervisningen.
- ▶ Ge förutsättningar för att nivåbedömningar görs på ett ändamålsenligt och enhetligt sätt.
- ▶ Följ upp och analysera genomströmningstiden per kurs och studieväg.
- ▶ Följ upp och rapportera andelen behöriga lärare.
- ▶ Utveckla riskanalysen och gör återkommande riskanalyser. Uppmärksamma särskilt risker för kvalitetsbrister.
- ▶ Säkerställ att sfi-elever ges ändamålsenlig information för väl underbyggda val av utbildningsanordnare.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Skollagens övergripande mål med svenska för invandrare (SFI) är att vuxna invandrare ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. Den som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter ska få möjlighet att förvärva sådana förmågor.

En grundläggande förutsättning för att invandrare ska komma in i det svenska samhället är kunskaper i svenska. Utbildning i svenska för invandrare (SFI) är en språkutbildning för vuxna, som ska ge grundläggande kunskaper i svenska språket. Skollagens övergripande mål med utbildningen är att individen utvecklar sin kommunikativa språkförmåga, både muntligt och skriftligt, och därigenom får språkliga redskap för ett aktivt deltagande i samhälle och arbetsliv. Den som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter ska få möjlighet att förvärva sådana förmågor.

Det finns 4 kurser (A-D) - där kurs (A) riktar sig till nybörjare - med mål och betyg för varje kurs. Hörförståelse, läsförståelse, samtal och muntlig interaktion, skriftlig färdighet är exempel på områden för betygs-kriterier.

Undervisning i SFI sker i Nacka kommun av auktoriserade utbildningsanordnare.

2.2 Syfte

Granskningens syfte har varit att bedöma styrningen av SFI med fokus på hur nämnden styr och följer upp verksamheten i syfte att uppnå goda resultat.

2.2.1 Revisionsfrågor

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns relevanta mål uppsatta från nämndens sida vad gäller resultat för verksamheten?
- ▶ Hur bryts målen ned och kopplas till krav på utförare?
- ▶ Hur följer nämnden upp måluppfyllelse samt hur verksamheten i övrigt fungerar i SFI-verksamheten?
- ▶ Hur sker uppföljning av studieresultat, studenternas uppfattningar, tillgänglighet och genomströmning?
- ▶ Finns en ändamålsenlig process för att säkerställa att elever placeras i en klass utifrån den enskilda elevens förutsättningar?
- ▶ Finns en dokumenterad riskanalys kopplat till SFI-området?
- ▶ Är ersättningssystemet utformat på ett sådant sätt att det stödjer måluppfyllelse?
- ▶ Är avtal med utförarna utformade på ett sådant sätt att relevanta åtgärder kan vidtas vid avvikelser från avtal eller gällande lag?
- ▶ Finns ett system för klagomålshantering och hur hanteras klagomål i organisationen? Hur sker återkoppling till nämnd?
- ▶ Hur säkerställs en god kompetens hos lärarna och hur följs detta upp av nämnden? Hur sker kontroll av lärarnas behörighet?
- ▶ Vilka åtgärder har vidtagits av nämnden utifrån tidigare uppföljningars resultat?

2.3 Ansvarig nämnd

Arbets- och företagsnämnden.

2.4 Avgränsning

Granskningen avser inte svenska för yrkesutbildningar (sfx).

2.5 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan ofta hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter och interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut.

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Reglemente för Arbets- och företagsnämnden.
- ▶ Skollagen 23 kap.
- ▶ Förordning om vuxenutbildning (2011:1108).
- ▶ Ökad individanpassning - en effektivare SFI och vuxenutbildning (Prop. 2014/15:85).
- ▶ Skolverkets föreskrifter.

2.6 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts med stöd av intervjuer och dokumentstudier.

Följande har intervjuats:

- ▶ 1:e vice ordförande, arbets- och företagsnämnden.
- ▶ 2:e vice ordförande, arbets- och företagsnämnden.
- ▶ Arbetsmarknadsdirektör.
- ▶ Biträdande enhetschef, arbets- och företagsenheten.
- ▶ Skolchef, kommunal vuxenutbildning.
- ▶ Processutvecklare, arbets- och företagsenheten.
- ▶ Controller, arbets- och företagsenheten.

Exempel på dokument som har granskats är:

- ▶ Arbets- och företagsnämndens reglemente.
- ▶ Arbets- och företagsnämndens delegationsordning.
- ▶ Mål och budget 2018-2020, arbets- och företagsnämnden.
- ▶ Specifika auktorisationskrav, kommunal vuxenutbildning.
- ▶ Arbets- och företagsnämndens protokoll 2018 och för granskningen relevanta underlag.
- ▶ Kvalitetsrapport 2016-2017 och utkast till kvalitetsrapport 2018.
- ▶ Tertialbokslut 1 och 2, 2018.

2.6.1 Kvalitetssäkring

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportutkastet för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

3 Utgångspunkter

3.1 Bestämmelser

Bestämmelser för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare finns i skollagen (2010:800), föreskriften (SKOLF 2017:91) om kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning och i förordningen (2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

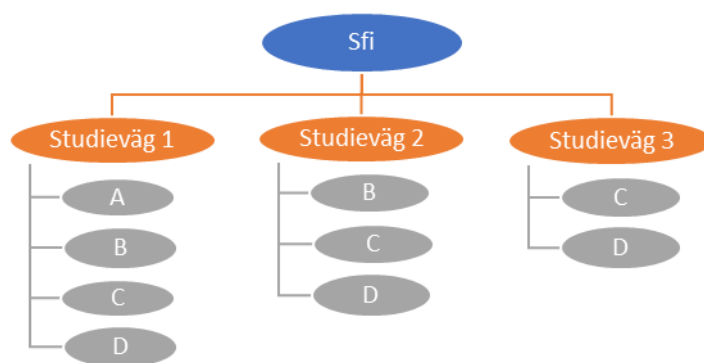
3.2 Svenska för invandrare (sfi)

Den som är bosatt i landet och saknar grundläggande kunskaper i svenska språket har enligt skollagen (2010:800) rätt att delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Förutom att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i språket syftar utbildningen också till att ge vuxna invandrare, som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter, möjlighet att förvärva sådana färdigheter (20 kap. 4 och 31 §§ skollagen).

Undervisningstiden i sfi ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Den kommunala huvudmannen ska även verka för att undervisningen erbjuds på tider som är anpassade efter elevens behov (20 kap. 24 § skollagen). Det finns inget hinder för en kommun att erbjuda fler timmar per vecka. Sfi består av tre olika studievägar:

- ▶ Studieväg 1 - Kort eller ingen studiebakgrund.
- ▶ Studieväg 2 - Längre skolbakgrund.
- ▶ Studieväg 3 - Mycket studievän.

Figur 1 - Studievägar och kurser inom sfi



Kursmålen är detsamma oavsett studieväg medan studietakten i praktiken skiljer sig åt mellan de olika studievägarna. En elev påbörjar sina studier inom den studieväg och på den kurs inom studievägen som bäst passar personens individuella förutsättningar.

Den som är elev i sfi ska ha en individuell studieplan. Av studieplanen ska bl.a. framgå utbildningsmål och omfattningen på studierna. Betyg sätts för varje avslutad kurs enligt betygsskalan A–F där A är högsta betyget och F är icke godkänt. På läs- och skrivinlärningsdelen sätts inte betyg.

3.3 Skollagen, 23 kap.

Huvudmannen ansvarar (2 kap. 8 §) för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser som kan finnas i andra författningar. Av 2 kap. 8 a § följer att kommunen ska fördela resurser till utbildningen inom skolväsendet efter elevernas olika förutsättningar och behov.

Enligt 23 kap 1 § får en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal om att någon annan än kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen utför uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag (entreprenad). Av 2 § framgår att inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. får uppgifter överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person.

Trots bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) om anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar får en kommun eller ett landsting genom ett avtal enligt första stycket utföra uppgifter åt en annan huvudman inom skolväsendet.

3.4 Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning

Förordningen innehåller bestämmelser om bland annat vuxenutbildningens innehåll, behörighet och urval till utbildningen, betyg och betygsrätt. Ett allmänt krav är att SFI ska utformas så att den enskildes studier kan kombineras med studier inom andra skolformer. Nationella kurser inom sfi ska erbjudas och kursplaner ska finnas som ska ge utrymme för läraren och eleverna att själva planera undervisningen. Kursplaner ska ange kunskapskraven för varje kurs. Ett ytterligare allmänt krav är att sfi-utbildningen ska erbjudas under hela året.

Riktvärdet för undervisningen är 525 timmar, som får överskridas eller underskridas, beroende på elevens behov av undervisning för att uppnå de kunskapskrav som anges i kursplanen. För bedömning och betygssättning av eleven ska lärare som undervisar i SFI använda nationella slutprov. Betygssättning kan även efter en validering ske genom provning.

3.5 Ökad individanpassning (Prop. 2014/15:85)

I mars 2015 överlämnade regeringen propositionen "Ökad individanpassning – en effektivare SFI och vuxenutbildning" till riksdagen. Propositionen innehöll förslag till ändringar i skollagen syftande till en effektivare och mer individanpassad vuxenutbildning. Framförallt när det gäller utbildning i svenska för invandrare och kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Propositionens förslag antogs av riksdagen och ändringarna i skollagen trädde i kraft den 1 januari 2016 med tillämpning från och med 1 juli 2016.

Förändringen av skollagen har inneburit att SFI inte längre är en egen skolform utan en del i kommunal vuxenutbildning. Enligt skollagen ska kommunerna tillhandahålla vuxenutbildningen på grundläggande nivå, gymnasial nivå och som svenska för invandrare. Syftet med utbildning i SFI är att dels ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket, dels ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter. Huvudmannen ska verka för att undervisningen ska erbjudas på tider som är anpassade efter elevens behov.

3.6 SKOLFS 2017:91 Föreskrifter om kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare

I en bilaga till föreskrifterna finns kursplanen för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Av bilagan framgår bl.a. utbildningens syfte, mål och karaktär, uppbyggnad och kunskapskrav för utbildningens kunskapsområden.

Målen för undervisningen är att eleven ska utveckla sin förmåga att dels läsa och skriva svenska, dels tala, samtala, läsa, lyssna och förstå svenska i olika sammanhang. Eleven ska också utveckla ett gott uttal och sin förmåga att använda relevanta hjälpmedel, men också att anpassa språket till olika mottagare och situationer. Vidare ska eleven utveckla insikter i hur den lär sig språk, inlärnings- och kommunikationsstrategier för sin fortsatta språkutveckling.

Av föreskriften framgår utbildningens studievägar och kurser (se avsnitt 3.2 Sfi). Undervisningen får ske på elevens modersmål eller på annat språk och bör även då kunna ske parallellt med undervisningen i svenska. Bedömningen av elevens kunskap ska göras i enlighet med kunskapskrav för betygen A, B, C, D och E. Efter kurserna B, C och D följer ett obligatoriskt nationellt slutprov. För läs- och skrivinläring sätts inte betyg.

3.7 Huvudmannens systematiska kvalitetsarbete

Enligt skollagen (4 kap. Skollagen) ska ett systematiskt kvalitetsarbete bedrivas både på huvudmannanivå och på förskole- och skolenhetsnivå. Syftet är att säkerställa verksamhetens kvalitet och likvärdighet med utgångspunkt i skollag, läroplan och andra skolförfattningar. Av skollagens 4 kap. framgår följande bestämmelser med avseende på kvalitetsarbetet:

- ▶ Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen (4 kap. 3 § Skollagen).
- ▶ Sådan planering, uppföljning och utveckling av utbildningen som anges i 3 § ska genomföras även på förskole- och skolenhetsnivå (4 kap. 4 § Skollagen).
- ▶ Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet enligt 3 och 4 §§ ska vara att de mål som finns för utbildningen i denna lag och i andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls (4 kap. 5 § Skollagen).
- ▶ Det systematiska kvalitetsarbetet enligt 3 och 4 §§ ska dokumenteras (4 kap. 6 § Skollagen).
- ▶ Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas (4 kap. 7 § Skollagen).
- ▶ Huvudmannen ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. Information om rutinerna ska lämnas på lämpligt sätt (4 kap. 8 § Skollagen).

3.8 Statlig utredning - En sfi och vuxenutbildning av högre kvalitet

Regeringen beslöt den 26 juli 2018 att tillsätta en särskild utredare för att utreda behovet av förändringar när det gäller kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och sfi i kombination med annan utbildning. Syftet är att analysera förutsättningarna för att sfi-elever ska kunna erbjudas en utbildning av god kvalitet som motsvarar elevernas behov och förutsättningar samt att förbättra genomströmningen inom sfi och underlätta övergången till och kombinationer med andra vuxenutbildningar. Syftet är även att utreda hur utbildning kan erbjudas för nyanlända som omfattas av utbildningsplikt.

Utredaren ska bl.a.

- ▶ utreda och föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
- ▶ utreda om en utökning av den garanterade undervisningstiden inom sfi, främst i kurs A och B, kan påskynda genomströmningen i sfi och övergången till andra utbildningar,
- ▶ undersöka hur stödåtgärder och andra insatser kan användas för att elever, såväl kvinnor som män, ska nå målen med utbildning och i högre grad kunna kombinera sfi med annan vuxenutbildning,
- ▶ utreda och föreslå hur kompetensen hos obehöriga lärare inom sfi kan förbättras, och

En delredovisning av uppdraget, bl.a. avseende hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända, ska lämnas senast den 28 februari 2019. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast 31 maj 2019.

3.9 Skolinspektionens kvalitetsgranskning av SFI 2018

Under våren 2018 genomförde Skolinspektionen en kvalitetsgranskning med inriktning mot hur svenska för invandrare främjar elevers möjligheter att lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk. Granskningen omfattade 12 huvudmän och 15 verksamheter, och fokus låg på C- och D-kursen inom studievägarna 2 och 3. I Nacka kommun berördes en anordnare av sfi av granskningen

Vi återger här kortfattat resultaten, som reflektion utifrån granskningsområdet. Skolinspektionens huvudsakliga iakttagelser var följande:

- ▶ En majoritet av de granskade verksamheterna behöver bli bättre på att individanpassa arbetssätt eller arbetsformer inom undervisningen så att de enskilda elevernas behov tillgodoses. Skolinspektionen ser att elevernas individuella studieplaner inte används inom flera av verksamheterna. Konsekvensen av standardiserade upplägg kan bli att eleven försenas i progression och får svårare att komma ut i samhälls- och arbetsliv.

Andra kritiska områden som skolinspektionen identifierat är:

- ▶ Att undervisningen inte alltid är tillräckligt utmanande, på för låg nivå eller att elever inte uppfattar innehållet som relevant. Konsekvenser av detta kan bli att elever tappar motivationen och att studiegången förlängs eller att elever väljer att hoppa av sin utbildning.
- ▶ Att vuxenpedagogiska perspektiv inte alltid är tydligt närvarande inom verksamheterna. Elevernas inflytande över undervisningen är ofta begränsad och det är inte heller särskilt vanligt att elevernas upplevelser och egna erfarenheter tas tillvara i undervisningen. Konsekvensen kan bli att inlämningen därmed blir passiv.

Ett konstaterande som skolinspektionen gör i granskningen är att andelen behöriga lärare är relativt lägre i en majoritet av de verksamheter där bristande individanpassning framkommit jämfört med de verksamheter där brister i detta avseende inte har identifierats. I 11 av de 15 skolor som har granskats har skolinspektionen identifierat områden där verksamheten behöver utveckla arbetet för att höja kvaliteten på undervisningen. För några av dem gäller detta dels undervisningens arbetssätt och arbetsformer, dels undervisningen innehåll.

3.10 Kommentar

Huvudmannen, i detta fall Nacka kommun genom arbets- och företagsnämnden, ansvarar för att utbildningen motsvarar de kvalitetskrav som följer av skollag, läroplan och andra skolförfattningar. Ett systematiskt kvalitetsarbete ska bedrivas på huvudmänna- och skolhetsnivå med inriktning på att de mål som finns för utbildningen uppnås.

Av intresse är att notera att den statliga utredaren bl.a. ska utreda och föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för de som tar del av sfi samtidigt som skolinspektionen i sin kvalitetsgranskning konstaterade att en majoritet av enheterna som granskades behövde bli bättre på att individanpassa arbetssätt. Enligt skolinspektionen fanns det dessutom ett samband mellan relativt lägre andel behöriga lärare och bristande individanpassning.

Med hänvisning till de förutsättningar som gäller för sfi kan konstateras att det finns utmaningar när det gäller att följa upp verksamheten. Sfi har tre studievägar och fyra nivåer samtidigt som studierna påbörjas löpande under året. Det är inte ovanligt med uppehåll i studierna eller att de avbryts. Med hänvisning till att studierna ska anpassas efter de skilda förutsättningar som de studerande har finns det inte heller någon specifik tidsgräns när det är lämpligt att göra en uppföljning.

4 Ansvar, mål och tjänstemannaorganisation

4.1 Arbets- och företagsnämndens ansvar

Arbets- och företagsnämnden fullgör ansvaret som huvudman för sfi i Nacka kommun. Av arbets- och företagsnämndens reglemente följer bl.a. att nämnden ansvarar för fullgörande, uppföljning och utvärdering av vad som åligger kommunen som huvudman enligt skollagen och andra författningar, inom följande områden:

- ▶ Kommunal vuxenutbildning.
- ▶ Särskild utbildning för vuxna.
- ▶ Utbildning i svenska för invandrare.

Med uppdraget följer ansvar för finansiering, målformulering och effektivitet. Nämnden är också system- och finansieringsansvarig för kundvalssystem inom ansvarsområdet. Vilket bl.a. innebär att utarbeta och fastställa specifika auktorisationsvillkor för kundvalssystem inom nämndens ansvarsområde och att auktorisera anordnare i enlighet med antagna generella och specifika auktorisationsvillkor samt svara för kommunens tillsyn av anordnare i enlighet med fastställda generella och specifika auktorisationsvillkor

I ansvaret ingår att verka för ett varierat och allsidigt utbud med hög kvalitet som tillgodoser de studerandes önskemål.

4.2 Mål för sfi

Nacka kommuns styrmodell består av fem olika delar; vision och grundläggande värdering, ambition, övergripande mål och styrprinciper. För all verksamhet gäller fyra övergripande mål som fullmäktige fastställer tillsammans med respektive nämnds fokusområde inom de övergripande målen.

För de fyra övergripande målen med fokusområden har arbets- och företagsnämnden formulerat indikatorer med mål och beskrivit arbetet för att nå respektive mål.

Till det övergripande målet "Bästa utveckling för alla" har nämnden fastställt sex indikatorer, varav en riktar sig direkt till sfi: "Andel kursdeltagare inom svenska för invandrare som senast terminen efter kursstart med lägst godkänt betyg". Målet 2018 för indikatorn är 42 procent godkända, vilket kan jämföras med utfallet 2017 som var 35 procent godkända. Under rubriken "Arbete för att nå målet" redovisar nämnden att resultaten inom sfi har fortsatt låg måluppfyllelse. Åtgärder för att förbättra resultaten ska intensifieras.

Målet om 42 procent godkända har reviderats och fr.o.m. 2019 gäller att minst 60% av kursdeltagarna (inom sfi) ska senast terminen efter kursstart ha nått lägst godkänt betyg.

Nacka kommuns vision/värdegrund samt fyra övergripande mål har brutits ner till ej mått-satta indikatorer (mål?) för verksamheten som den ska sträva mot under året.

- ▶ Öppenhet och mångfald (Nacka kommuns vision)
 - ▶ *Likabehandling, värdegrund, motverka diskriminering*
- ▶ Bästa utveckling för alla
 - ▶ *Individuell studieplan, delaktighet, läroplan, synpunkter och klagomål, arbetsmiljö*
- ▶ Attraktiva livsmiljöer i hela Nacka
 - ▶ *Saknar f.n. mål/indikator*
- ▶ Stark och balanserad tillväxt
 - ▶ *Ett utbud som matchar efterfrågan*
- ▶ Maximalt värde för skattepengarna
 - ▶ *Arbete med att förebygga avbrott och optimera ledtider*

4.3 Tjänstemannaorganisation

Nacka kommun tillämpar sedan 2003 processtyrning. För varje av kommunstyrelsen definierad huvud-, styr- och stödprocess finns en ansvarig processägare. Processerna utgår från en nämnd och de mål som fastställts av respektive processansvarig nämnd. En huvudprocess ska i förhållande till målen leverera ett resultat för grupp som verksamheten riktar sig till.

Arbets- och företagsnämnden är ansvarig för arbets- och näringslivsprocessen (*ibland används benämningen arbets- och företagsprocessen*) som definieras på följande sätt: *Processen ansvarar för fullgörande, uppföljning och utvärdering avseende stöd och insatser för att stå till arbetsmarknadens förfogande vilket inkluderar arbetsmarknadsfrågor, integrationsfrågor och övergripande kompetensfrågor. Processen ska bidra till god tillgång på arbetskraft med relevant kompetens, stödjer utvecklingen av ett dynamiskt företagsklimat som främjar innovation och entreprenörskap samtidigt som den svarar för enkel, snabb och kundfokuserad myndighetsutövning som möter företagets behov.*

Arbetsmarknadsdirektören är ansvarig processägare och har som uppgift att bl.a. säkerställa att arbets- och företagsnämnden får det stöd som den behöver för att fullgöra sitt ansvar. Processägaren ska se till helheten och samordna verksamheten inom kommunen och med externa aktörer så att resultatet blir så bra som möjligt i förhållande till av nämnden beslutade mål och ramar. I processägarens uppdrag ingår att utveckla och förbättra effektiviteten i processen så att resultatet blir högre kvalitet och ökad produktivitet.

Arbets- och företagsnämnden har två huvudmannaenheter till sitt förfogande för genomförandet av nämndens verksamhet; arbets- och företagsenheten och etableringsenheten.

Arbets- och företagsenheten har som målgrupp de som saknar arbete, utbildning eller tillräcklig inkomst för att kunna försörja sig. Enheten är i sin tur indelad i tre funktioner, varav en utgörs av funktionen för vuxenutbildning och sfi. Funktionen har sju karriärvägledare som samtliga arbetar med sfi. Därutöver finns två administratörer. Ett särskilt ansvar har två personer som är med och genomför etableringssamtal tillsammans med karriärvägledare från funktion arbete och handläggare från arbetsförmedlingen.

Inom arbets- och företagsenhetens organisation finns även rektor för vuxenutbildningen och en skolchef för kommunal vuxenutbildning. En ny bestämmelse infördes i skollagen (enligt beslut i riksdagen den 23 maj 2018) om att huvudmannen ska utse en skolchef. Skolchefen ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet. Skolchefen beslutar på delegation från nämnden om auktorisation av anordnare i kundvalssystemet. Huvudmannens rektor är enligt skollagen ansvarig för vuxenutbildningen inklusive sfi.

4.4 Riskanalys

På uppdrag av arbetsmarknadsdirektören har en riskanalys inför 2019 gjorts inom arbets- och företagsenheten som även omfattar sfi. Enligt uppgift skulle riskanalysen göras utifrån ett ekonomiskt perspektiv.

Figur 2 – Arbets- och företagsenhetens riskanalys

Verksamhet	Risk	Konsekvenser	Ekonomisk risknivå (Mkr)	Sannolikhet
Svenska för in- vandrare, check	1. Färre kunder får godkänt betyg 2. Lång tid att genomföra utbildning 3. Fler kunder t.ex. vid ny flyktingväg 4. Ökad andel avbrott 5. Fler leverantörer 6. Förändrade förutsättningar hos leverantörer 7. Ojäma volymer hos leverantör 8. Färre leverantörer	1. Färre går vidare till egen försörjning 2. Ökade kostnader och längre tid att komma till egen försörjning 3. Ökade kostnader 4. Tar lång tid att slutföra sfi-utbildningen 5. Ökat utbud men risk för kvalitetsbrister 6. Kvalitetsbrister 7. Svårplanerad verksamhet, risk för kvalitetsbrister 8. Begränsad valfrihet och begränsat utbud	1. 5 ¹ 2. 2 ¹ * 3. - (statsbidrag) 4. - (se 2) 5. - (se 1-2) 6. - (se 1-2) 7. - se (1-2) 8. -	1. Medel 2. Medel 3. Medel 4. Medel 5. Låg 6. Låg 7. Hög 8. Hög

Syftet med riskanalysen var att identifiera vilka risker som kan uppstå, hur dessa kan förebyggas och hanteras.

4.5 Bedömning

Arbets- och företagsnämnden har ett helhetsansvar för sfi i Nacka kommun och genomför uppgiften med stöd av arbets- och företagsenheten. Vår bedömning är att det finns en tydlighet i ansvar och roller i förhållandet mellan nämnden och arbets- och företagsenheten. I granskningen har vi inte gjort någon bedömning av tjänstemannaorganisationen i sin helhet t.ex. när det gäller förhållandet mellan ansvar för huvudprocessen och linjeansvaret.

För sfi har nämnden beslutat om en indikator uttryckt som ett mål. Senast terminen efter kursstart ska 42 procent klarat lägst godkänt betyg. Målet är relevant i den meningen att det är önskvärt att så många som möjligt uppnår minst godkänt betyg inom en rimlig tidsintervall. Även om det inte finns några etablerade bedömningsgrunder för vad som är

¹ * Betyder att en del av kostnaden uppstår inom verksamheten ekonomiskt bistånd

en rimlig ambitionsnivå när det gäller sfi så bedömer vi 42 procent godkända terminen efter kursstart som en låg ambitionsnivå. Nämnden har fr.o.m. 2019 höjt ambitionsnivån till 60 procent godkända. Problemet, sett i backspegeln, är att målet på 42 procent inte har uppnåtts. År 2017 blev resultatet att 35 procent klarade minst godkänt.

Målet om andel godkända har inte i sig brutits ned ytterligare så att det på ett tydligt sätt kan härledas krav i auktorisationsvillkoren kopplade till målet. Sannolikt finns det ett samband mellan möjligheten att uppnå minst godkänt betyg och t.ex. andelen behöriga lärare, individanpassat arbetssätt, gruppstorlek, rätt nivåplacering, avbrott, m.m. Vår bedömning är att det är viktigt att nämnden identifierar vilka faktorer som förklarar goda resultat och att i villkor, styrning och uppföljning adressera dessa faktorer.

I förhållande till Nacka kommuns värdegrund och fyra övergripande mål har ett antal mål eller indikatorer identifierats, som verksamheten ska sträva mot och som används vid styrning och uppföljning av sfi-verksamheten. Vår bedömning är styreffekten av dessa mål blir begränsad när det inte tydliggörs vad som ska uppnås i förhållande till målen.

I den riskanalys som upprättats för sfi har, förutom sannolikhet och konsekvenser, ekonomisk risknivå bedömts. I en riskanalys ska, enligt vår uppfattning, för varje identifierad risk bedömas både sannolikhet och konsekvens. Med sannolikhet menas hur troligt det är att en oönskad händelse inträffar, dvs. att en risk realiserar. Med konsekvens menas i detta sammanhang vilken "skada" på kvalitet och/eller ekonomi som kan inträffa om risken realiserar. Syftet med att bedöma sannolikhet och konsekvens är att få ett underlag för att uppskatta nivån på respektive risk för att ta ställning till om risken kan accepteras, bör åtgärdas eller måste åtgärdas.

Vi anser inte att den riskanalys som har upprättats för sfi-verksamheten motsvarar de krav som ställs på en riskanalys. Identifierade riskers konsekvenser beskrivs, men enbart den ekonomiska konsekvensen bedöms, dock på ett otydligt sätt. Någon sammanvägd risknivå och bedömning av hur riskerna ska hanteras framgår inte av analysen. För risker som bedöms som väsentliga ska, enligt vår uppfattning, de bakomliggande orsakerna som driver risken klargöras tillsammans med åtgärdsförslag. Enligt vår bedömning är det särskilt viktigt, att i en riskanalys för sfi, identifiera de risker som finns för att verksamheten inte motsvarar den kvalitet som krävs enligt gällande skolförfattningar.

5 Organisering och styrning av sfi

5.1 Kundval med auktorisation

Nacka kommun införde 2005 en kundvalsmodell inom vuxenutbildningen som även omfattar sfi. Kundvalsmodellen baseras på ett auktorisationssystem. Ett auktorisationssystem utgör vare sig en upphandling av tjänster eller av tjänstekoncessioner ur ett EU-rättsligt perspektiv och omfattas inte av LOU²- eller LUK³-direktivet.

EU-domstolen har i målet C-410/14 Falk Pharma prövat bl.a. frågan om det ska anses föreligga ett offentligt kontrakt i direktivets mening när det inrättas ett system där avtal ingås med alla leverantörer som uppfyller i förväg fastställda villkor, utan att det sker något val mellan aktörerna. Urvalet av ett anbud och därmed en vinnande anbudsgivare ska anses vara ett grundläggande kriterium för offentlig upphandling enligt direktivet och därmed begreppet "offentligt kontrakt". Ett system som i det aktuella målet innebar inte, enligt EU-domstolen, att ett offentligt kontrakt ingicks.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/23/EU om tilldelning av koncessioner.

5.1.1 Auktorisation

Ett syfte med auktorisationsmodellen är att öka valfriheten för medborgaren och att underlätta fri konkurrens mellan kommunala, ideella och privata aktörer. Modellen innebär att medborgaren, efter myndighetsbeslut, själv kan välja vilken anordnare som ska utföra den beviljade tjänsten. En kund har alltid rätt att byta anordnare. Valmöjligheten begränsas till de anordnare som efter en prövning har auktoriserats av kommunen.

Auktorisationsmodellen utgår från att de aktörer som önskar utföra kommunal vuxenutbildning för Nacka kommun ansöker om att bli auktoriserade anordnare. Ansökan om auktorisation görs enligt anvisningar från kommunen. Ansökan kan göras av både enskild och kommunal intressent. Auktorisationsprocessen framgår av bilaga 1.

Nacka och Värmdö kommuner har ett samarbete inom vuxenutbildningen som bl.a. omfattar ett enhetligt regelverk och ansökningsförfarande för auktorisation samt samordnad uppföljning för anordnare.

5.1.2 Mål och innehåll

Av auktorisationsvillkoren, som är gemensamma för grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och sfi, framgår att utbildning ska bedrivas enligt fastställda mål och riktlinjer som följer av skollagen, förordningar och styrdokument som finns för kommunal vuxenutbildning. Kunderna ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens för att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Kommunal vuxenutbildning ska utformas så att kundens studier kan kombineras med studier inom vuxenutbildningens andra skolformer, med praktik eller arbete eller med föräldraledighet. Ett övergripande mål är att alla kunder som påbörjar studier, oavsett nivå och inriktning, ska uppnå uppsatta mål.

Vidare framgår av villkoren att i arbets- och företagsnämndens ansvar ingår att verka för ett varierat och allsidigt utbud med hög kvalitet som tillgodoser kundens önskemål. Arbetslösheten i Nacka kommun ska minska och kund ska komma ut i egen försörjning. Kommunal vuxenutbildning i Nacka kommun ska tillgodose nackabornas behov av kunskapsutveckling och livslångt lärande.

5.1.3 Beslut om utbildning

Nacka kommun beslutar om vuxenutbildning. När myndighetsbeslut fattats väljer kunden enligt kundval, att insatsen ges från någon av Nacka kommuns auktoriserade anordnare av vuxenutbildning. Anordnare ska tillsammans med kunden upprätta en individuell studieplan där kundens studieinnehåll, tidsplan och eventuella behov av extra anpassningar och/eller särskilt stöd dokumenteras.

Om en anordnare ej uppfyller ställda krav i lagrum och auktorisationsvillkor ska anordnaren inkomma med åtgärder i en handlingsplan. Sker inga förbättringar utfärdar Nacka kommun en varning eller avauktorerar anordnaren. Varning kan även innebära att inga nya kunder beviljas utbildning från anordnaren förrän bristerna är åtgärdade.

Anordnare ska i övrigt tillhandahålla Nacka kommun den information och de uppgifter som kommunen behöver för uppföljning av uppdraget.

5.1.4 Kvalificeringskrav för auktorisation

Auktorisationsvillkoren för kommunal vuxenutbildning (grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och utbildning i svenska för invandrare) fastställdes/reviderades 2018-05-16.

Kundvalssystemet för sfi definieras utifrån generella och specifika auktorisationsvillkor. De generella villkoren fastställs av fullmäktige och är gemensamma för alla kundval i kommunen och de specifika villkoren av arbets- och företagsnämnden. Grund för beslut att återkalla auktorisation (avauktion) beslutas av fullmäktige och återkallelse av auktorisation till följd av brister i verksamheten beslutas av ansvarig nämnd.

För att bli godkänd som anordnare inom kundvalet kommunal vuxenutbildning ska de generella och specifika auktorisationsvillkor som Nacka kommun antagit, uppfyllas för området. Av kvalificeringskraven framgår sambandet mellan generella och specifika auktorisationsvillkor genom att ett specifikt villkor har samma nummer som det generella villkor det är kopplat till. För varje villkor anges kontrollpunkter och åtgärd vid bristande efterlevnad av respektive villkor. De åtgärder som kan vidtas vid brist är varning eller avauktion och för vissa brister varning och/eller avauktion.

De generella och specifika villkoren är redovisade under 10 rubriker:

- ▶ Kvalificeringskrav, utslutning, registrering och ekonomisk ställning.
- ▶ Lokaler, IT-system.
- ▶ Verksamhetsansvarig och ledning.
- ▶ Underleverantör.
- ▶ Ledningssystem för kvalitet.
- ▶ Mål, lagar och uppföljning.
- ▶ Ansvarsförsäkring.
- ▶ Personal.
- ▶ Skyldighet att ta emot kunder.
- ▶ Övriga krav på verksamheten.

Sammanlagt finns 33 generella auktorisationsvillkor och ett 40-tal specifika villkor kopplade till de generella villkoren.

5.1.5 Uppföljning och kontroll

Enligt villkoren är det kunden som i första hand avgör kvaliteten. En kund som inte är nöjd kan byta anordnare.

Den uppföljning som nämnden ansvarar för ska visa om verksamheten utvecklas i den riktning som målen, de nationella såväl som de lokala, anger, samt ge nämnden fördjupade kunskaper om hur verksamheten fungerar. Uppföljningsarbetet ska även stimulera och utveckla verksamheten och därmed bidra till en önskad måluppfyllelse och högre kvalitet. I vuxenutbildningen tillämpas ett systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med skollagen.

Uppföljning och kontroll omfattar:

- ▶ Uppföljning av att kunden som beviljats studier av kommunen, och antagits av anordnare, erhåller den utbildning och når sina studiemål, som beslutats och dokumenterats.

- ▶ Uppföljning och kontroll av ställda krav i auktorisationsvillkoren.
- ▶ Uppföljning av att Nacka kommuns mål uppfylls.
- ▶ Kundenkäter.
- ▶ Verksamhets- och kvalitetsuppföljning i dialog mellan kommun och anordnare.

Uppföljning kommer att ske enligt en uppföljningsplan som antas av arbets- och företagsnämnden.

5.1.6 Ersättningsmodell (check)

Ersättningsnivån till utbildningsanordnarna för sfi fastställs av kommunfullmäktige. I nedanstående tabell framgår de ersättningsbelopp som har gällt under 2018.

Tabell 1 – Checkbelopp 2018 för sfi

Svenska för invandrare	Kr per slutförd kurs
Kurs A	21 030
Kurs A distans	14 520
Kurs B	16 600
Kurs B distans	11 460
Kurs C och D	13 020
Kurs C och D distans	8 990

Ersättningsmodellen är konstruerad så att utbildningsanordnaren får ersättning för en kurs uppdelad på tre tillfällen. Hälften av ersättningen utbetalas när betyg för kursen har registrerats.

- ▶ För elever som kvarstår i utbildning två veckor efter kursstart utbetalas 25 procent av det fasta beloppet.
- ▶ För elever som kvarstår i utbildning tolv veckor efter kursstart utbetalas 25 procent av det fasta beloppet.
- ▶ När betyg registreras i kommunens administrativa system utbetalas resterande 50 procent.

Motivet till utformningen av ersättningsmodellen med 50 procent av ersättningen när betyg har satts är att det ska fungera som incitament för anordnarna att förbättra studieresultatet och till kortare ledtider.

Nacka kommun har under 2018 gjort en analys av sfi-resultaten och har utifrån den identifierat behov av att se över ersättningssystemet och checknivåerna. Ett utredningsarbete har initierats under senare delen av 2018 där syftet är att just se över om ersättningssystemet är utformat på ett sådant sätt att det stödjer måluppfyllelse.

5.1.7 Auktoriserade utförare, sfi

På Nacka kommuns hemsida finns 18 auktoriserade skolor representerande 12 utbildningsanordnare.

5.2 Bedömning

Av auktorisationsvillkoren framgår att den sfi-utbildning som Nacka kommun erbjuder tillhandahålls av auktoriserade utbildningsanordnare i form av kundvalssystem. Kundens val

av anordnare är beroende av medvetenhet om valmöjligheten, om tillgången och förståelsen av information, samt av förmågan att aktivt välja utförare. För att utbudssidan ska fungera krävs en mångfald av olika alternativ. En väsentlig förutsättning i sammanhanget är att förutom kunskap om valmöjligheten behöver kunden ha tillgång till information om hur valet går till och en lätt tillgänglig relevant information om de valbara alternativen. En avgörande fråga i detta sammanhang är att den som är ansvarig för kundvalet har kunskap om vilken information som målgruppen efterfrågar som stöd för att kunna göra ett överlagt val av utbildningsanordnare. Om det finns "förmedlare", som ger någon form av vägledning i valsituationen, är det viktigt med opartiskhet och att kunna ge ändamålsenlig information. Slutligen måste också kunden vara motiverad att välja, vilket bl.a. förutsätter en upplevelse av att valet har en reell betydelse.

Utifrån ovanstående synpunkter är det vår bedömning att det utgör en brist att nämnden under 2018 inte har tillhandhållit ändamålsenlig information om utbildningsanordnarna som stöd för sfi-elevs val. Den information som finns på Nacka kommuns hemsida om anordnarna avser vilka de är samt en länk till respektive utbildningsanordnarens hemsida. Enligt uppgift kommer mått och resultat för sfi att läggas in i Jämföraren under våren 2019.

Auktorisationsvillkoren är gemensamma för vuxenutbildningen. En reflektion kring auktorisationsvillkoren är att de i princip inte beskriver särskilda kvalitetskrav som ansvarig nämnd ställer på sfi-undervisningen. I huvudsak hänvisas till de nationella kraven enligt lagar och förordningar och Nacka kommuns mål för kommunal vuxenutbildning. Det är en fördel om det av auktorisationsvillkoren framgår tydliga kvalitetskrav på verksamheten. När det gäller nämndens mål om att 42 procent (60 procent 2019) av kursdeltagare inom sfi som senast terminen efter kursstart ska ha klarat lägst godkänt betyg så adresseras inte målet direkt i villkoren. Av de generella villkoren framgår att vid auktorisationstillfället ska anordnaren redovisa bl.a. hur de kommunala målen för verksamheten ska nås.

Vi har förstått att det är nämndens intention att ha gemensamma kvalificeringskrav för vuxenutbildningen. Vår bedömning är att kvalificeringskraven mycket väl kan vara gemensamma, samtidigt som det inte utesluter att särskilda villkor kan riktas till sfi-utbildningen. Utifrån vilka faktorer som bedöms ha störst betydelse för att de som studerar sfi ska klara godkänt betyg i tid, så kan särskilda krav riktas på anordnare i sfi-utbildning i kvalificeringskraven. Av skolverkets kvalitetsgranskning 2018 framgår t.ex. att väsentliga kvalitetsfaktorer utgörs av behöriga lärare, individanpassade arbetssätt, vuxenpedagogiskt perspektiv och undervisning på rätt nivå. Enligt vår bedömning kan tydliga krav i förhållande till dessa faktorer ställas i kvalificeringsvillkoren. I de nuvarande villkoren ställs det i princip enbart krav på att individuella planer ska upprättas, att undervisningen ska utföras av lärare enligt kraven i gällande styrdokument och eventuella obehöriga lärare ska få kompetensutveckling.

Vår bedömning är att det i huvudsak finns relevanta åtgärder som kan vidtas om verksamheten avviker från auktorisationsvillkoren och därmed också de lagar som reglerar verksamheten. En fråga som kan övervägas är om viten ska användas, t.ex. om anordnaren inte inkommer med rapporter av olika slag och åtgärdsplaner i tid.

Av villkoren framgår att det är kunden som avgör kvaliteten. Samtidigt är det dock huvudmannen som ansvarar för att den verksamhet som bedrivs av utbildningsanordnarna håller den kvalitet som skolförfattningarna kräver.

Auktorisationsvillkoren klargör inte ett tillvägagångssätt för att säkerställa att elever place-
ras i en klass/grupp utifrån elevens förutsättningar.

Ersättningsmodellen för sfi kan beskrivas som en typ av resultatbaserad ersättning. Ersättningen för en kurs utbetalas i tre steg. Ersättningsmodellen styr mot att motverka avbrott initialt genom att 25 procent av ersättningen utbetalas efter två veckor. Efter ytterligare 10 veckor, om eleven kvarstår i utbildningen, utgår 25 procent och därefter då betyg registrerats utgår resterande 50 procent av ersättningen. Det tydligaste incitamentet i ersättningsmodellen för utbildningsanordnaren är att den studerande genomför respektive kurs med så kort ledtid som möjligt. Ersättningsmodellen kräver dock inte för att full ersättning ska utgå att minst godkänt ska uppnås. Ett argument mot att koppla ersättningen till betygsresultat är att det kan bidra till betygsinflation, vilket bl.a. kan leda till att den studerande får missvisande information om sin kunskapsnivå.

En synpunkt på ersättningsmodellen gäller fördelningen av ersättningsnivåerna och tidpunkten för utbetalning. En kritisk faktor är att kunna motverka risker för avbrott i inledningen av studierna. Det är då viktigt att det finns ett incitament för utbildningsanordnaren att stödja elever så att de blir motiverade att fortsätta studierna. Frågan är om en senareläggning av den första ersättningen till tre eller fyra veckor och en annan fördelning av ersättningsnivåerna t.ex. till 20, 40 och 40 procent ger anordnarna ett starkare incitament att minska avbrotten.

6 Uppföljning

6.1 Kommunnivå

I Nacka garanterar kommunen på övergripande nivå kvaliteten i välfärden genom att nackaborna har rätt att välja mellan en mångfald aktörer och genom en noggrann uppföljning som alla kan ta del av. Resultat från uppföljningar publiceras i "Jämföraren" som finns tillgänglig på Nacka kommuns hemsida. Mått och resultat från anordnare av sfi finns för närvarande inte redovisade i Jämföraren. Enligt uppgift kommer mått och resultat för sfi att läggas in i Jämföraren under våren 2019.

6.2 Arbets- och företagsnämnden

Arbets- och företagsnämnden har ett årshjul för systematiskt kvalitetsarbete som beskriver de aktiviteter som genomförs i kvalitetsarbetet. Årshjulet ingår i ett webbaserat verktyg för kvalitetsledning, Stratsys, som har upphandlats för att utgöra ett stöd i det systematiska kvalitetsledningsarbetet. Stratsys är tänkt att fungera som effektivt hjälpmedel för planering och uppföljning av insatser, verksamheter och kvalitet samt för att förbättra processer. Ett klart uttalat syfte med den uppföljning som görs är att den ska bidra till att utveckla och förbättra verksamheten.

Samtliga utbildningsanordnare har getts tillgång till Stratsys. Från och med 2018 används Stratsys för att ta fram en kvalitetsrapport per utbildningsanordnare och en sammanställd kvalitetsrapport som redovisas för nämnden i samband med årsbokslutet.

6.3 Uppföljning av sfi

Årligen rapporterar anordnarna hur verksamheten och dess insatser uppfyller gällande lagrum, kommunala mål och fokusområden. Kopplat till detta följs även indikatorer för anordnarnas resultat avseende elev/kundnöjdhet samt resultat av deras insatser upp. Uppföljningen sker vid ett verksamhetsbesök hos anordnaren av representanter (skolchef, kvalitetsutvecklare) från huvudmannen och resulterar i en kvalitetsrapport per anordnare och en aggregerad kvalitetsrapport som redovisas i arbets- och företagsnämnden vid årsbokslutet.

I uppföljningen av sfi 2018 har följande aktiviteter ingått.

- ▶ Årlig rapport (i Stratsys fr.o.m. 2018) från respektive anordnare hur verksamheten har uppfyllt kraven i gällande författningar, nämndens mål och fokusområden.
- ▶ Kontroll och uppföljning av kraven enligt auktorisationsvillkoren.
- ▶ Årligt uppföljningsbesök (skolchef och kvalitetsutvecklare) av det systematiska kvalitetsarbetet hos respektive utbildningsanordnare.
- ▶ Studerandeenkäter som genomförs årligen i Storstockholms regi för studerande inom länets vuxenutbildning, där samtliga kommuner i länet medverkar.
- ▶ Granskning, i förekommande fall, av rapporter och beslut från tillsynsmyndighet (Skolinspektionen).
- ▶ Klagomål och synpunkter.
- ▶ Ekonomiskt utfall med prognos lämnas i form av månadsrapporter och två tertialrapporter.
- ▶ "Flygande" inspektioner för att undersöka öppettider och kvaliteten i undervisningen.
- ▶ Fokusgrupp med lärare från utbildningsanordnare.
- ▶ Fokusgrupper med sfi-elever.
- ▶ Workshop med sfi-anordnare.

6.3.1 Kvalitetsrapport - Kommunal vuxenutbildning

Samtliga utbildningsanordnare ska årligen lämna en redovisning där det framgår hur man arbetar med det systematiska kvalitetsarbetet samt vilka mål och resultat som uppnåtts. Kravet på utbildningsanordnarna är att de ska:

- ▶ Upprätta en kvalitetsrapport, samt rapportera och analysera resultat och utfall i enlighet med anvisningar från kommunen
- ▶ Medverka i den kundundersökning som samordnas av Nacka kommun
- ▶ I dialog med Nacka kommun följa upp och analysera dels verksamhet och kvalitet minst en gång per år, dels uppföljning och kontroll av ställda krav i auktorisationsvillkoren.

I enlighet med vad som tidigare framgått i rapporten så upprättas fr.o.m. 2018 kvalitetsrapporterna per anordnare och den sammanställda årliga rapporten till nämnden med hjälp av Stratsys Tidigare gjordes detta "manuellt". Den samställda kvalitetsrapporten till nämnden omfattar grundläggande och gymnasial vuxenutbildning samt sfi. I granskningen har vi tagit del av ett exempel på hur 2018 års kvalitetsrapporter kommer att utformas.

Exempel på vad som ingår i kvalitetsrapporten (den sammanställda) är:

- ▶ Målgruppens och utbildningsanordnarnas profil.
- ▶ Värdegrundsarbetet.
 - ▶ Redovisar bl.a. resultat från studerandeenkäten som genomförs årligen i Storstockholms regi.
- ▶ Kunskapsutveckling.
 - ▶ Resultat i förhållande till målet om andelen minst godkända senast terminen efter start.
 - ▶ Kunskap och lärande. Studerandes uppfattning om kunskap och lärande.
 - ▶ Inflytande och delaktighet. Studerandes uppfattning om delaktighet och inflytande på undervisningen.

- ▶ Anordnarnas arbete med: individuell, studieplan, interaktiv process med studerande, samverkan, delaktighet, synpunkter och klagomål, säker verksamhet och klagomål, avvikelser och incidenter samt efterlevnad av läroplan.
- ▶ Etablering på arbetsmarknaden - Uppfattning om att utbildningen ökar möjligheter till etablering på arbetsmarknaden.
- ▶ Avbrott.
- ▶ Sammanfattning och slutsats inkluderande verksamhetens styrkor och förbättringsområden.

I den "mall" för kvalitetsrapport som vi tagit del av ingår en bilaga "checklista tillsyn" som omfattar 19 frågor/krav utifrån auktorisationsvillkoren som i uppföljningen stäms av med utbildningsanordnarna. Frågor/krav som stäms av är, t.ex. ekonomisk kapacitet studie- och yrkesvägledning, erforderliga tillstånd, utbildningsbevis för rektorsbehörighet, personal, andel lärare med lärarlegitimation, plan för kompetensutveckling, m.m.

6.4 Exempel på uppföljning

6.4.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas exempel på uppföljningar kopplade till granskningens revisionsfrågor och vilka huvudsakliga resultat som har framkommit.

6.4.2 Studerandeenkät

En årlig studerandeenkät inom vuxenutbildningen genomförs på uppdrag av Storstockholm som omfattar samtliga kommuner i Stockholms län. 2018 års enkät riktad till studerande inom sfi och svenskundervisning för yrkesutbildade (sfx) besvarades av 8 862 personer, varav 298 från Nacka kommun.

Enkäten består av 16 frågor (påståenden) med svarsalternativen 1 till 5. Stämmer inte alls har värdet (1) och stämmer helt har värdet (5). Därutöver innehåller enkäten två frågor som besvaras med ja, nej eller vet ej. Följande frågeområden ingår i enkäten; normer och värden, lärandet, inflytande, vägledning och helhetsomdöme. Resultatet redovisas per utbildningsanordnare och för kommunen totalt. Gränsen för att redovisa resultat var 5 eller fler svar per anordnare, vilket det gjorde för 7 anordnare i Nacka.

Jämfört med genomsnittet i länet förefaller Nacka kommun redovisa ett något bättre resultat. I förhållande till utfallet för Nacka 2017 så innebär 2018 års enkät en liten förbättring. Det genomsnittliga utfallet för enkätens 16 påståenden låg inom intervallet 4,1 – 4,7. Lägst lägsta värden fick "mina erfarenheter används i undervisningen" och "vi elever kan vara med och bestämma vad vi ska göra på lektionerna" med ett genomsnitt på 4,1 respektive 4,2. Högst grad av instämmande (4,7) hade frågorna "min lärare är bra mot mig", "jag känner mig trygg i skolan" och "jag kan rekommendera min skola till andra".

På frågan "jag har en individuell studieplan" svarade 64 procent ja, 17 procent nej och 19 procent vet ej. Resultatet innebär en försämring jämfört med både 2017 och 2016. Det framgår relativt stora skillnader mellan anordnarna. Skillnaderna mellan de som har svarat ja varierar inom intervallet 48 – 81 procent.

6.4.3 Legitimerade och behöriga lärare

Av de generella auktorisationsvillkoren framgår att det ska senast när verksamheten startar finnas personal i sådan omfattning och med relevant utbildning och erfarenhet att statliga och/eller kommunala mål för verksamheten kan nås. Enligt de specifika auktorisationsvillkoren ska undervisningen utföras av lärare enligt kraven i gällande styrdokument.

Ett krav på legitimation för lärare infördes i skollagen 2011. Målet med införandet av legitimationskravet var att öka kvaliteten i skolan men även att höja statusen på läraryrket. För att få en legitimation krävs det en lärar- eller förskolläraryrkesexamen. Det är sedan innehållet i examen som avgör vilka behörigheter som finns i varje enskild lärarlegitimation.

För att vara behörig att undervisa i svenska för invandrare krävs något av nedanstående:

- ▶ Ämneslärarexamen med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 7-9 eller med inriktning mot arbete i gymnasieskolan om examen omfattar ämnet svenska som andraspråk.
- ▶ En äldre examen som är avsedd för undervisning i ämnet svenska som andraspråk.
- ▶ En utbildning som ger behörighet att bedriva undervisning som lärare, om behörigheten har kompletterats med minst 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ämnet svenska som andraspråk.

I den årliga kvalitetsuppföljningen följs andelen legitimerade lärare upp. För närvarande är andelen legitimerade lärare 65 procent. Variationen mellan anordnarna ligger i intervallet 50 – 100 procent (se tabell bilaga 2)

Det är respektive anordnare som rapporterar andelen legitimerade lärare inom sin verksamhet. För närvarande görs ingen kontroll av lärarlegitimationer och/eller CV.

Andel lärare med behörighet i svenska som andraspråk följs inte upp, varför det saknas aktuella uppgifter om andelen behöriga lärare.

Av auktorisationsvillkoren följer att ansvarig för verksamheten ansvarar för att personalen kontinuerligt erhåller god kompetensutveckling. Kompetensutveckling ska ingå i kvalitetsledningssystemet. I kvalitetsuppföljning får respektive anordnare redovisa vilka kompetensutvecklingsinsatser som är pågående och inplanerade.

6.4.4 Studieresultat

Nämndens målsättning är att minst 42 procent av kursdeltagarna (inom sfi) senast terminen efter kursstart ska ha nått lägst godkänt betyg. Utfallet har under flera år legat under nämndens målnivå. För 2016 redovisades ett utfall på 38 procent med minst godkänt och för 2017 på 35 procent.

Under 2018 förefaller dock en vändning ha inträffat i och med att andelen godkända har ökat enligt vad som framgår av de mätningar som gjorts under tertiäl 1 – 3. Utfallet för 2018 i förhållande till nämndens mål för andelen minst godkända hamnar precis på målnivå, d.v.s. 42 procent. Mellan utförarna varierar, enligt den mätning som gjorde tertiäl 3 2018, andelen godkända i stor utsträckning, från 11 procent till 68 procent (se bilaga 2, tabell 2).

Nämndens målsättning för 2019 är att minst 60 procent av kursdeltagarna (inom sfi) ska senast terminen efter kursstart ha nått lägst godkänt betyg.

6.4.5 Avbrott

Arbets- och företagsenheten följer fortlöpande avbrottsfrekvensen hos utbildningsanordnarna. Avbrotten har sjunkit från 42 procent 2016 till 37 procent 2017, men ligger fortfarande på en hög nivå. Enligt skolverket var genomsnittet 2017 i riket för avbrott 23 procent.

Det finns olika orsaker som förklarar avbrotten. Anledningen till avbrott i studierna kan t.ex. vara: arbete, flytt till annan kommun, fått barn/föräldralediga, sjukdom, längre vistelse i hemland eller återflytt, m.m. Enligt en tidigare analys som gjorts i Nacka kommun (2016) framkom att den vanligaste orsaken till avbrott för sfi-elever var att eleven hade fått jobb, följt av att eleven flyttat till annan kommun eller bytt sfi-skola. Av statistik från 2017 framgår att avbrotten kommer relativt sent i kurserna. Under 2017 tog det i genomsnitt 188 dagar innan avbrott. Andra orsaker till avbrott som kan ha ett samband med omständigheter på den enskilda skolan, t.ex. brister i undervisningen och arbetssätt och bristande lärar-kompetens, framkom inte i den analys av avbrott som gjordes i Nacka.

6.4.6 Genomströmning och tillgänglighet

Genomströmning följs för närvarande endast upp på övergripande nivå, inte per studieväg, kurs och enskild anordnare. Den uppgift som finns om genomströmning avser den genomsnittliga tid som det tar för att gå en kurs till godkänt betyg. För 2018 redovisas en genomsnittlig kurstid på 4,8 månader, vilket är en förbättring i förhållande till 2017 då den var 5,9 månader.

Arbets- och företagsenheten har påbörjat ett arbete med att undersöka genomströmningstiden per kurs inom sfi. Materialet är dock ännu inte kvalitetssäkrat.

Krav på tillgänglighet framgår av auktorisationsvillkoren och följs upp i samband med den årliga kvalitetsuppföljningen. Enligt villkoren ska verksamheten vara tillgänglig hela året dagtid och/eller kvällstid. Antagningen till sfi ska ske kontinuerligt.

Av villkoren framgår även att studiemiljön ska vara tillgänglig, fysiskt och pedagogiskt. Anordnare ska kunna erbjuda extra anpassningar för kunder som behöver det

6.4.7 Synpunkter och klagomål

Enligt auktorisationsvillkoren ska anordnaren ha rutiner för hantering av synpunkter, klagomål, fel, brister och avvikelser. Allvarliga klagomål, fel, brister och avvikelser ska rapporteras till kommunen. Anordnaren ska redovisa åtgärdsplaner kopplade till klagomål, fel, brister och avvikelser. I den årliga kvalitetsrapporten ska anordnarna redovisa utfallet av synpunkter och klagomål samt göra en egen analys av utfallet.

Enligt uppgift som har framkommit i intervju så ska elever som har synpunkter eller klagomål i första hand vända sig till sin lärare och i vissa fall till rektor. Leder det inte till önskvärd effekt kan eleven vända sig till huvudmannens rektor eller skolchef. Rektor/Skolchef ska då kontakta skolan för att få skolans syn på vad som hänt. Ärendet hanteras på bästa sätt och återkoppling sker till eleven. Synpunkter och klagomål kan också lämnas på Nacka kommuns hemsida. Om en synpunkt eller klagomål lämnas via epost ska det registreras i Artvise.

I den senaste studerandeenkäten blev värdet 4,4 av 5 för påståendet "Jag vet vem jag ska prata med om jag vill klaga på något i skolan". Resultatet för 2018 innebar en förbättring i förhållande till 2017 (4,2).

Enligt 4 kap. 8 § Skollagen ska huvudmannen ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. I granskningen har det inte framgått att huvudmannen har skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål.

Huvudmannen har inte följt upp omfattningen på och orsaker till klagomål, synpunkter och avvikelser.

6.5 Bedömning

Uppföljningen av sfi görs planmässigt med utgångspunkt från auktorisationsvillkoren och kraven på utbildningsanordnarnas systematiska kvalitetsarbete. Resultatet av årets uppföljningar sammanfattas i en kvalitetsrapport till nämnden. Under 2018 har Stratsys införts som stöd för det systematiska kvalitetsarbetet. Enheternas kvalitetsrapporter upprättas i Stratsys som sedan aggregeras för vidare rapportering till nämnden. Vi anser att det är positivt att nämnden har infört Stratsys som ett stöd i kvalitetsarbetet för att planera, följa upp, analysera och i förlängningen utveckla verksamheten. Förutsättningen finns därför att förbättra kvaliteten i kvalitetsarbetet. Vi anser också att nämnden har en tydlig och i huvudsak ändamålsenlig struktur för uppföljningsarbetet. Därmed dock inte sagt att nämnden i alla avseenden följer upp rätt saker på rätt sätt.

Uppföljningen av de studerandes uppfattningar genomförs årligen via den studerandenkät som görs i Storstockholms regi, riktad till studerande inom vuxenutbildningen i Stockholms län. Utfallet för Nacka kommuns sfi indikerar att de som studerar sfi i Nacka kommun är något mer nöjda utifrån att resultatet ligger något över länsgenomsnittet. En viss förbättring för Nacka kommuns del kan också noteras mellan 2017 och 2018. Även om resultatet för Nacka kommun är förhållandevis bra bör det noteras att de påståande som fick en något lägre grad av instämmande avsåg användning av de studerandes erfarenheter i undervisningen och elevernas medbestämmande om vad som ska göras på lektionerna. En möjlig indikation om att det finns risk att inläringen kan bli passiv.

Ett område som har försämrats mellan 2017 och 2018 är elevernas uppfattning om de har en studieplan. Med tanke på den betydelse som en individuell studieplan anses ha för att säkerställa individanpassade arbetsätt i undervisningen kan utfallet tolkas som att individuella arbetsplaner inte används på ett ändamålsenligt sätt inom verksamheten i sin helhet. Ett konstaterande är att det framkom stora skillnader mellan utbildningsanordnarna när det gäller svaren på denna fråga.

Det krav som de generella villkoren ställer på personalens kompetens är allmänt utformat i den meningen att kravet ger uttryck för att det ska finnas tillräckligt med personal med relevant utbildning för att verksamhetens mål ska kunna uppnås. På motsvarande sätt är också det specifika villkoret om att undervisningen ska utföras av lärare enligt kraven i gällande styrdokument otydligt. Enligt vår bedömning ställer inte nämnden direkta krav på legitimerade och/eller behöriga lärare. I den årliga kvalitetsuppföljningen hämtas uppgifter in från anordnarna om andelen legitimerade lärare. Andelen behöriga lärare för undervisning i sfi följs inte upp. Kontroll av legitimation och behörighet görs inte vare sig vid auktorisationstillfället eller i samband med kvalitetsuppföljningen. Andelen behöriga lärare är en indikator på strukturkvaliteter som har betydelse för kvaliteten i undervisningsprocessen och för resultatet. Vår bedömning är därför att krav på legitimerade och behöriga lärare bör framgå i villkoren. Det finns anledning att i den årliga kvalitetsrapporten till nämnden att redovisa andelen legitimerade och behöriga lärare.

Nämnden bör överväga om och hur den kan stödja och uppmuntra anordnare att öka andelen behöriga lärare.

Nämndens målsättning, att minst 42 procent av kursdeltagarna (inom sfi) senast terminen efter kursstart ska ha nått lägst godkänt betyg, har inte kunnat uppnås under de senaste åren. Vad som är en rätt eller rimlig ambitionsnivå för sfi kan alltid diskuteras men att 42 procent ska klara minst godkänt betyg en termin efter kursstart är sannolikt en låg målnivå, vilket också bekräftas av nämnden som har höjt nivån till 60 procent fr.o.m. 2019. Det är definitivt bekymmersamt för nämndens styrning att måluppfyllelsen har legat på låg nivå och att den dessutom minskade under 2017.

En förhållandevis stor andel av de studerande inom sfi har avbrutit sina studier. Andelen avbrott minskade dock mellan 2016 och 2017 men förefaller ligga på en högre nivå i Nacka jämfört med genomsnittet för landets kommuner. Det finns ett antal orsaker som kan förklarar avbrott. I Nacka tycks den vanligaste orsaken till avbrott vara arbete. Förklaringen till dessa avbrott är sannolikt försörjningsbehov och tillgången på arbeten. Enligt vår bedömning är det väsentligt att ha en fortlöpande och relevant information om avbrott och avbrottsorsaker. Fokus bör vara på att identifiera avbrottsorsaker som kan förebyggas genom t.ex. att anordnarna utvecklar och förbättrar individanpassade arbetssätt. Ett problem som vi har uppfattat är att det inte för närvarande finns en löpande rapportering av avbrott utifrån i förväg definierade avbrottsorsaker.

Genomströmning följs för närvarande endast upp på övergripande nivå. I ett nästa steg kommer genomströmningen att kunna följas per kurs inom sfi. Vår synpunkt är att det även är viktigt att följa upp genomströmningen per anordnare och studieväg. Ett syfte med att följa upp genomströmningstiden så nyanserat som möjligt är att få underlag för åtgärder som kan korta ner genomströmningstiden, särskilt för de studerande som tar lång tid på sig att fullfölja sin studieväg.

Vår bedömning är att hanteringen av synpunkter och klagomål är ett utvecklingsområde för huvudmannen. Det är otillfredsställande att det saknas skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål. Ytterligare en svaghet är att det inte finns en löpande och sammanställd uppföljning och rapportering av klagomål, synpunkter och avvikelser.

6.6 Statistik från Kommun- och landstingsdatabasen

6.6.1 Nyckeltal från Kolada

För att få en bild av verksamhetens omfattning, kvalitet och kostnader har statistik hämtats från Kommun- och landstingsdatabasen (Kolada). En viktig utgångspunkt är att vi saknar kunskap om tillförlitligheten i de nyckeltal som redovisas i Kolada. En försiktighet måste därför iaktas när statistiken tolkas. Vissa nyckeltal har uteslutits p.g.a. att de för Nacka kommun visar orimliga värden.

Tabell 2 - Exempel på nyckeltal från Kolada

Indikator	Nacka	Samtliga	Nacka	Samtliga
	2016		2017	
Elever i SFI-utbildning, antal	1 049		980	
Elever som avbrutit och ej klarat högsta kurs på studievägen av nybörjare två år tidigare, andel (%)	31	19	39	16
Elever som avbrutit som antingen arbetar eller studerar av nybörjare två år tidigare, andel (%)	57	54	54	57
Elever som avbrutit som studerar av nybörjare två år tidigare, andel (%)	7	15	7	16
Elever som avbrutit som är förvärsarbetande av nybörjare två år tidigare, andel (%)	53	49	49	52
Elever som fortsätter utbildningen och ej klarar högsta kurs på studievägen av nybörjare två år tidigare, andel (%)	33	36	28	38
Elever som klarat högsta kurs på studievägen av nybörjare två år tidigare, andel (%)	36	50	33	47
Nettokostnad svenska för invandrare, kr/inv	117	192	136	212

Ovanstående nyckeltal indikerar att sfi i Nacka kommun kännetecknas av att:

- ▶ En högre andel (39 procent 2017) jämfört med riket (16 procent 2017) av nybörjare två år innan har avbrutit och ej klarat högsta kurs.
- ▶ En lägre andel (33 procent 2017) jämfört med riket (47 procent) av nybörjare två år innan som klarat högsta kurs på studievägen.
- ▶ Nettokostnaderna per invånare är betydligt lägre än kommungenomsnittet. Ett nyckeltal som inte är helt relevant eftersom det finns relativa skillnader mellan kommunerna när det gäller andelen elever som studerar sfi.

6.7 Statistik från skolverket

Från skolverkets kommunblad för Nacka har nedanstående nyckeltal hämtats. Motsvarande reservation som ovanstående gäller även för de nyckeltal som hämtats från skolverket.

Tabell 3 - Skolverkets nyckeltal, 2017

SFI 2017	Nacka	Kommun- gruppen	Alla kommuner
Andel (%) elever som slutfört	47	56	64
Andel (%) elever som avbrutit	39	31	24
Kostnad per heltidsstuderande	33 100	38 100	42 400

Det framgår av tabellen att, andelen studerande på sfi i Nacka som var nybörjare 2015 och som erhållit ett godkänt betyg på någon kurs 2015, 2016 eller 2017, var lägre jämfört med kommungrupp och alla kommuner. När det gäller andel nybörjare 2015 som avbrutit utbildningen visar nyckeltalet för Nacka det motsatta, d.v.s. en högre andel.

I skolverkets kommunblad används vid kostnadsjämförelsen totalkostnaden per elev omräknad till heltidsstuderande. Nacka hade 2017 lägre totalkostnad per heltidselev jämfört med både kommungrupp och alla kommuner.

6.8 Bedömning

En försiktig analys av nyckeltalen från Kolada och skolverket indikerar att en större andel av de studerande i Nacka kommun gör avbrott i studierna. Samtidigt är det en lägre andel i Nacka som har klarat högsta kursen eller har som har slutfört någon kurs jämfört med kommungenomsnittet.

En slutsats av jämförelsen är att den stödjer uppfattningen att två av de problem som kännetecknar sfi i Nacka är dels ett relativt lågt studieresultat, dels en hög andel avbrott. En annan slutsats som kan dras är att Nacka kommuns kostnader per heltidsstuderande inom sfi är lägre jämfört med genomsnittskostnaden i riket och i förhållande till jämförelsegruppen.

7 Åtgärder för att förbättra studieresultatet för sfi

7.1 Analys av orsaker

Bakgrunden till att analysen gjordes, som presenterades för nämnden den 25 april 2018, var i huvudsak att Nacka kommuns resultat inom sfi behövde förbättras. Målnivån på 42 procent godkända hade under flera år inte uppnåtts (35 procent 2017) samtidigt som andelen avbrott låg på en fortsatt hög nivå (37 procent 2017) samt att den genomsnittliga

kurstiden var relativt lång (5,9 månader 2017). I bakgrunden fanns även att förändringar har genomförts på nationell nivå som påverkar sfi-undervisningen samt ett ökat antal elever och kursaktiviteter.

Av analysen framgår att låga studieresultat inom sfi delvis kan förklaras av det nationella regelverket. Faktorer som lyfts fram är:

- ▶ *Otydlig lagstiftning* – Det gäller t.ex. att läroplaner inte reglerar kurslängd och omfattning. Det finns också otydlighet kring vad som förväntas av elever som läser sfi, exempelvis tillåter regelverket en elev att läsa en kurs till dess att kursmålen uppnåtts, oavsett kurslängd, så länge eleven har framgång i studierna.
- ▶ *Kontinuerlig antagning till sfi* – Kravet på att kommunen skyndsamt ska erbjuda sfi innebär i praktiken en löpande antagning till sfi-kurserna. Förhållandet anser försvåra planering och kontinuitet i undervisningen. Elever från olika studievägar kan finnas i samma klassrum vilket kan försvåra undervisningen och möjligheten till individuell anpassning av den, till den enskilde eleven.
- ▶ *Andelen obehöriga lärare i sfi ökar* - Enligt statistik från Skolverket för läsåret 2016/2017 inom utbildning i sfi har andelen behöriga lärare med legitimation i minst ett undervisningsämne minskat med 3,6 procentenheter.
- ▶ *Sfi ger inte rätt till studiemedel.*

Därefter redovisas ett antal initiativ som har genomförts för att förbättra resultaten, bl.a. följande områden; Språk- och arbetsintroduktion, införandet av sfi-Bas, svenska för yrkesutbildade (Sfx), projekt jobbspår, ersättningsmodell och utveckling av kvalitetssäkring.

I tjänsteskrivelsen framgår ett antal identifierade åtgärder som syftar till att förbättra sfi-resultaten i Nacka.

7.2 Åtgärder

Vid nämndens sammanträde den 27 september 2018 behandlades tjänsteskrivelsen "Åtgärder för att stärka resultaten inom sfi". I skrivelsen redovisas både åtgärder som har genomförts och sådan som kommer att genomföras. Den 21 november återkom arbets- och företagsenheten till nämnden för att rapportera åtgärder som hade genomförts under september och oktober.

Nedan redovisas de huvudsakliga åtgärder, med status vad gäller genomförandet, som blev en konsekvens av den analys som gjordes under våren 2018.

- ▶ Dialogmöten med verksamhetsansvariga hos anordnare i syfte att informera och ha en dialog kring det analys- och utvecklingsarbete som genomförs inom sfi.
- ▶ Workshop med sfi-anordnare som genomfördes i juni 2018 för att föra en dialog om sfi-resultaten i Nacka, diskutera vilka utvecklingsområden som finns samt vilka insatser och åtgärder som bör genomföras för att stärka resultaten.
- ▶ Flygande inspektioner gjordes under sommaren 2018 hos samtliga sfi-anordnare för att undersöka öppettider under sommaren och kvaliteten i undervisningen.
- ▶ Revidering av auktorisationsvillkor för vuxenutbildning som beslutades av nämnden i maj 2018 och som innebär att sfi, grundläggande och kommunal vuxenutbildning därefter har samma auktorisationskrav. Rutinerna för prövning av betyg blev i och med revideringen också enhetliga.

- ▶ Under augusti och september 2018 genomfördes sex stycken fokusgrupper med sfi-elever inom olika studievägar och kurser i syfte att få målgruppens perspektiv på vad som fungerar bra inom sfi och vad som kan utvecklas.
- ▶ En fokusgrupp anordnades i oktober 2018 med lärare från olika sfi-anordnare i syfte att få lärarnas perspektiv avseende vad som fungerar bra inom sfi och vad som kan utvecklas.
- ▶ Under hösten 2018 har möjligheten setts över att kunna erbjuda sfi på heltid genom ett pilotprojekt. Myndigheten arbetar nu med att utforma och planera pilotprojektet tillsammans med en av kommunens auktoriserade anordnare som visat intresse att delta i projektet.
- ▶ Ett arbete med att identifiera relevanta jämförelsemått för sfi har inletts under hösten 2018. Intentionen är att i förlängningen göra jämförelser av verksamheten med relevanta jämförelsekommuner och att utbyta erfarenheter samt lärdomar.
- ▶ Översyn av ersättningsmodell. Arbets- och företagsenheten har inletts ett arbete som kommer att fortsätta under 2019 med att se över ersättningsmodellen för sfi.
- ▶ I samband med översynen av ersättningsmodellen kommer också betygsmodellen för sfi att ses över.
- ▶ Påbörjat ett arbete med att utveckla rutiner och riktlinjer kring prövning av betyg samt individuella studieplaner.
- ▶ En fördjupad utredning av och analys av avbrott kommer att göras tillsammans med en utredning av rutiner kring frånvaro

Arbets- och företagsenheten kommer också under början av 2019 att se över auktorisationsvillkoren för vuxenutbildningen i syfte att se över om villkoren är utformade på ett sådant sätt som stödjer måluppfyllelse och om det finns behov av att justera auktorisationsvillkoren.

Ytterligare en åtgärd som planeras är att se över krav och riktlinjer vad gäller nivåplacering, antagning och undervisningsgrupper. Frågan om myndigheten ska svara för nivåplaceringen kommer då att övervägas.

7.3 Bedömning

Med anledning av att resultatet för sfi under ett antal år varit otillfredsställande vad gäller studieresultat och avbrott samtidigt som förutsättningarna för sfi till viss del förändrats gjordes en analys av sfi i Nacka i syfte att identifiera åtgärder för att uppnå förbättringar. Enligt vår bedömning är det positivt att analysen har gjorts samtidigt som vi konstaterar att analysen var nödvändig om nämnden ska kunna utveckla och säkerställa en tillräcklig styrning av verksamheten för att kunna leva upp till de huvudmannansvar som nämnden har.

Den analys som vi har tagit del av tar i huvudsak upp att det nationella regelverket delvis förklarar det låga studieresultat. Självklart påverkar det nationella regelverket de förutsättningar som gäller för sfi och möjligheten att uppnå önskvärda resultat. Utifrån givna förutsättningar kan det samtidigt konstateras att kommunernas resultat för sfi varierar. Vår bedömning är att nämndens analys borde ha haft ett tydligare fokus på faktorer inom sfi i Nacka kommun som kan förklara att resultatet inte uppnår målnivån. I viss mån kompenenserades det senare genom att ytterligare analysunderlag inhämtades genom åtgärden fokusgrupper med målgruppen och sfi-lärare.

För att kunna identifiera rätt åtgärder, som om de genomförs, kan förbättra resultatet är det enligt vår bedömning väsentligt att ha kunskap om vilka faktorer eller förutsättningar som främst förklarar att goda resultat inom sfi uppnås. Det krävs även fördjupad kunskap om de bakomliggande orsakerna i Nacka som förklarar t.ex. låga studieresultat och hög andel avbrott.

Vi har kan inte uttala oss utifrån ett kunskapsunderlag om vilka faktorer eller förhållanden som har betydelse (är kritiska) för att uppnå goda resultat. Däremot har vi noterat att faktorer som exempelvis tillgång till behöriga lärare, individanpassade arbetssätt, elever börjar på rätt nivå och gruppsammansättning m.m. tillmäts betydelse när det gäller vilka resultat som uppnås. Vår bedömning är att den analys som har gjorts av sfi inte i tillräcklig utsträckning har omfattat dessa faktorer. Vi anser att en analys av sfi även bör omfatta hur Nackas valfrihetsmodell med relativt många auktoriserade utbildningsanordnare påverkar förutsättningen att uppnå målen.

En samlad bedömning av de åtgärder som är en konsekvens av den analys som har gjorts är att de i huvudsak är relevanta. Särskilt viktiga åtgärder, som vi ser det, är översynen av auktorisationsvillkoren, översyn av krav och riktlinjer för nivåplacering, antagning och undervisningsgrupper, rutiner och riktlinjer för individuella planer samt översyn av ersättningsmodellen.

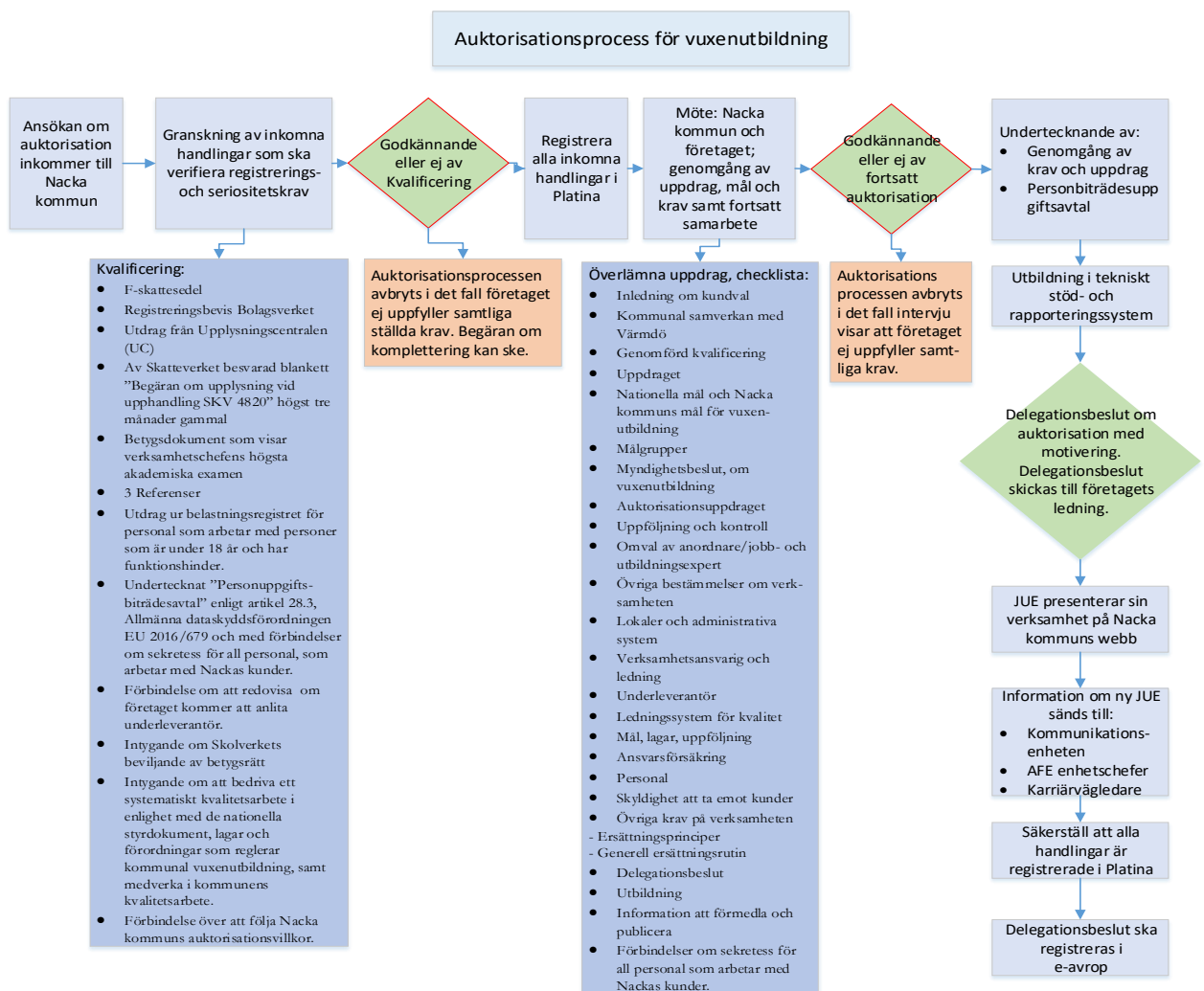
8 Svar på revisionsfrågorna

Nedan redovisas kortfattade svar på de revisionsfrågor som har ingått i förstudien.

Fråga	Svar
Finns relevanta mål uppsatta från nämndens sida vad gäller resultat för verksamheten?	Nämnden har fastställt ett resultatmål för sfi om att minst 42 procent (60 procent fr.o.m. 2019) av kursdeltagarna (inom sfi) ska senast terminen efter kursstart ha nått lägst godkänt betyg. Målet bedöms om relevant.
Hur bryts målen ned och kopplas till krav på utförare?	De kommunala och/eller statliga mål för undervisningen som finns bryts inte ner utan villkoren hänvisar till att anordnaren ska redovisa hur målen ska uppnås och bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete för att uppfylla nationella mål.
Hur följer nämnden upp måluppfyllelse samt hur verksamheten i övrigt fungerar i SFI-verksamheten?	Uppföljning av ställda krav i auktorisationsvillkoren, systematiskt kvalitetsarbete, andel godkända, studerandes uppfattning, avbrott med mera, genom årlig kvalitetsuppföljning i form av verksamhetsbesök, anordnares kvalitetsrapporter, studerandeenkät och särskilda rapporter.
Hur sker uppföljning av studieresultat, studenternas uppfattningar, tillgänglighet och genomströmning?	Andel elever med godkänt resultat följs upp tertiärvis per utbildningsanordnare. Studerandes uppfattningar fångas genom enkät som årligen genomförs av Storstockholm. Uppföljningen av tillgänglighet ingår i den årliga kvalitetsuppföljningen. Genomströmningen följs upp på övergripande nivå som genomsnittlig tid för att uppnå godkänt betyg i en kurs.
Finns en ändamålsenlig process för att säkerställa att elever placeras i	Auktorisationsvillkoren klargör inte ett tillvägagångssätt för att säkerställa att elever placeras i

Fråga	Svar
en klass utifrån den enskilda elevens förutsättningar?	en klass/grupp utifrån elevens förutsättningar. Nivåplacering sker huvudsak hos respektive anordnare och då ska skolverkets riktlinjer gällande studieväg och kurs tillämpas. Det saknas utgångspunkter att kunna bedöma om den tillämpade nivåplaceringsprocessen är ändamålsenlig. Processen är inte kvalitetssäkrad.
Finns en dokumenterad riskanalys kopplat till SFI-området?	Ja, det finns en dokumenterad riskanalys utifrån det ekonomiska perspektivet kopplad till sfi-området.
Är ersättningssystemet utformat på ett sådant sätt att det stödjer målpuffyllelse?	Delvis. Ersättningsmodellen som är kursrelaterad har ett incitament för anordnarna att studerande ska avsluta respektive kurs med betyg och med kort genomströmningstid.
Är avtal med utförarna utformade på ett sådant sätt att relevanta åtgärder kan vidtas vid avvikelser från avtal eller gällande lag?	Vår bedömning är att det i huvudsak finns relevanta åtgärder som kan vidtas om verksamheten avviker från auktorisationsvillkoren (avtal finns inte) och de lagar som reglerar verksamheten.
Finns ett system för klagomålshandling och hur hanteras klagomål i organisationen?	Varje utbildningsutbildningsanordnare ska ha en rutin för att hantera klagomål, synpunkter och avvikelser. Huvudmannen har inte en skriftlig rutin för hantering av klagomål.
Hur sker återkoppling till nämnd?	Nämnden får ingen återkoppling av klagomål.
Hur säkerställs en god kompetens hos lärarna och hur följs detta upp av nämnden?	Av auktorisationsvillkoren framgår att det ska finnas tillräckligt med relevant utbildning för att nå verksamhetens mål. Ytterligare ett krav är undervisningen ska utföras av lärare enligt kraven i gällande styrdokument. Vid den årliga kvalitetsuppföljningen följs andelen legitimerade lärare upp hos respektive utbildningsanordnare. Uppföljningen omfattar även att personalen fortlöpande erhåller god kompetensutveckling.
Hur sker kontroll av lärarnas behörighet?	Ingen kontroll genomförs av lärarnas behörighet.
Vilka åtgärder har vidtagits av nämnden utifrån tidigare uppföljningars resultat?	Nämnden har vidtagit ett flertal åtgärder under 2018 med främst anledning av att resultatet legat under nämndens målnivå och en hög nivå på studieavbrotten. De åtgärder som vidtagits framgår av rapportens avsnitt 7.

Bilaga 1 – Auktorisationsprocess



Bilaga 2 – Exempel på uppföljning

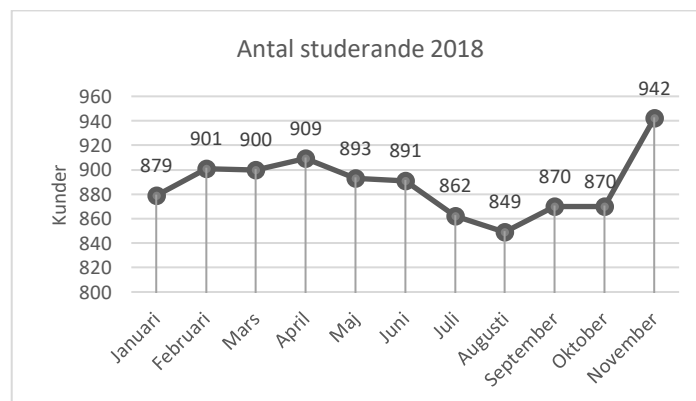
Tabell 1 – Andel legitimerade lärare per anordnare och totalt

Anordnare	Andel (%) legitimerade lärare
A2B	50
ABF	66
C3L (Tyresö kommun)	74
Eductus	60
Hermods	68
Kunskapsbolaget Integra	50
Komvux Värmdö (Värmdö kommun)	50
Niketo	63
NTI-skolan (endast distans)	100
OLU Ektorp	67
Totalt	65

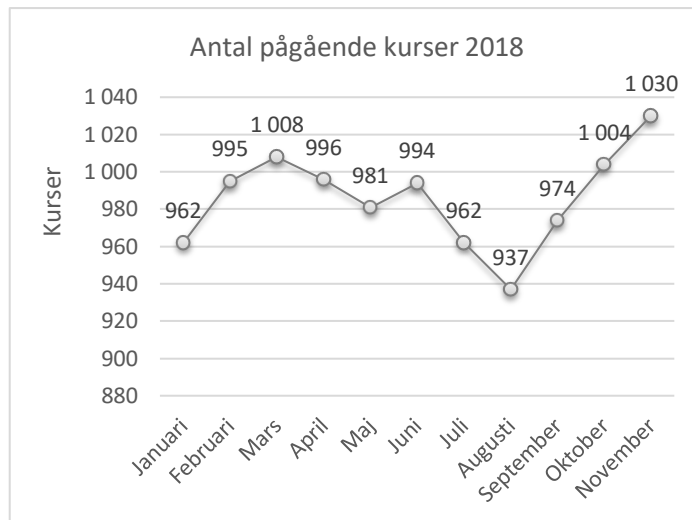
Tabell 2 - Andelen minst godkända senast terminen efter start, tertial 1 och tertial 3 2018

Anordnare	T1	T3
A2BVUX	39,5	36,2
ABF	0,0	28,0
EductusVUX	54,3	58,8
Folkuniversitet	26,9	50,0
HermodsVUX	0	34,5
HKVUX	0	0%
IntegraVux	49,2	68,3
JOBVUX	21,1	50
LERNIAVUX	0	33,3
NiketoVUX	42,9	40,7
NTIABVUX	100	25,0
OLUVUX	40,2	19,7
SwejaVUX	66,7	50,0
VärmdöVUX	37,5	11,1
Totalt	53	42

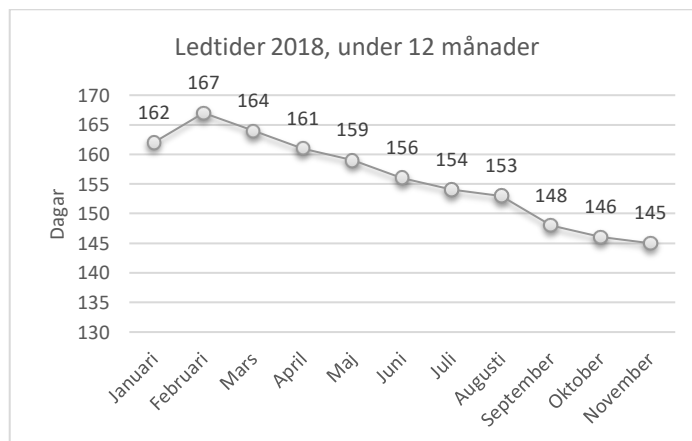
Figur 3 - Antal studerande inom sfi



Figur 4 - Antal pågående kursaktiviteter



Figur 5 Genomströmning 2018, antal dagar



Figur 6 - Avslutade kurser under 2018

