

Arbets- och företagsnämnden

Revidering av specifika auktorisationsvillkor inom kundval kommunal vuxenutbildningen

Förslag till beslut

1. Arbets- och företagsnämnden beslutar att anta föreslagna specifika auktorisationsvillkor inom kundval kommunal vuxenutbildning.
2. Arbets- och företagsnämnden beslutar att föreslagna specifika auktorisationsvillkor träder i kraft den 1 september 2019 samt att nuvarande auktoriserade anordnare inom kommunal vuxenutbildning ges till och med 31 december 2019 att vidta de åtgärder som krävs för att uppfylla auktorisationsvillkoren.

Sammanfattning

I Nacka kommuns reglemente för kundval framgår vilka generella auktorisationsvillkor som är gällande för alla kundval i kommunen. Varje nämnd ska utifrån Nacka kommuns generella auktorisationsvillkor anta specifika auktorisationsvillkor för varje kundval.

En översyn har genomförts av de specifika auktorisationsvillkoren inom kundval kommunal vuxenutbildning. Bakgrunden till översynen är att Nacka de senaste åren haft svaga studieresultat och en hög andel studieavbrott inom svenska för invandrare (sfi). Under våren 2018 genomfördes därför en analys av orsakerna till de låga studieresultaten. Resultatet av analysen blev att ett antal förbättringsåtgärder identifierades. En av åtgärderna som identifierades var behovet av att se över auktorisationsvillkoren för vuxenutbildningen samt ersättningsmodellen för sfi. Ett sådant arbete påbörjades under slutet av 2018. Under december 2018 inleddes även en extern granskning av sfi-verksamheten på uppdrag av Nacka kommuns revisorer. Även den pekade på behovet att se över auktorisationsvillkoren och ersättningsmodellen.

Mot bakgrund till ovan föreslås i detta ärende ett förslag till reviderade specifika auktorisationsvillkor. Dels föreslås en förändrad ersättningsmodell för sfi, dels att kommunen tar över ansvaret för nivåplaceringen inom sfi samt att krav införs gällande att elever som blivit nivåplacerade inom olika studievägar inte går i samma undervisningsgrupp. Vidare föreslås att kraven kring individuella studieplaner förtydligas samt att krav på andel



behöriga och legitimerade lärare införs. Därtill föreslås vissa språkliga och dispositionsmässiga förändringar samt förtydliganden av vissa krav.

Ärendet

I Nacka kommuns reglemente för kundval framgår vilka generella auktorisationsvillkor som är gällande för alla kundval i kommunen. Varje nämnd ska utifrån Nacka kommuns generella auktorisationsvillkor anta specifika auktorisationsvillkor för varje kundval. I det här ärendet ges förslag på revideringar av de specifika auktorisationsvillkoren för vuxenutbildningen, se bilaga 2.

Nacka kommun och Värmdö kommun samarbetar inom vuxenutbildningen. Kommunerna samordnar sina verksamheter i så stor utsträckning som möjligt i syfte att skapa liknande möjligheter för medborgarna samt förenkla förutsättningarna och samarbetet med anordnare inom kommunal vuxenutbildning. Förslaget till reviderade auktorisationsvillkor som framgår i detta ärende har förankrats med Värmdö kommun.

Bakgrunden till översynen

Under de senaste åren har sfi i Nacka kännetecknats av svaga studieresultat och en hög andel studieavbrott. Mot bakgrund av bland annat det svaga studieresultatet 2017 och den höga andelen studieavbrott, genomfördes under våren 2018 en analys av orsakerna. Resultatet av analysen blev att ett antal förbättringsåtgärder identifierades (AFN 2018/146). En av åtgärderna som identifierades var behovet av att se över auktorisationsvillkoren i syfte att säkerställa styrning mot måluppfyllelse. Likaså identifierades behov av att se över om ersättningsmodellen för sfi är utformad på ett sådant sätt att den understödjer måluppfyllelse. Arbets- och företagsnämnden inledde därför under senare delen av 2018 ett arbete med att se över både auktorisationsvillkoren för vuxenutbildningen¹ och ersättningsmodellen för sfi.

På uppdrag av Nacka kommuns revisorer inledde Ernst & Young i december 2018 en granskning av sfi-verksamheten. Syftet med granskningen var att bedöma styrningen av sfi med fokus på hur arbets- och företagsnämnden styr och följer upp verksamheten för att uppnå goda resultat (revisionsrapport nr 7/2018). Slutsatsen i granskningen var att nämnden inte har haft en styrning av sfi som säkerställt en tillräcklig måluppfyllelse. Ernst & Young gör emellertid bedömningen att flera av de åtgärder som identifierats av nämnden och som redan genomförts eller som kommer att genomföras i huvudsak är relevanta, särskilt översyn av auktorisationsvillkoren och ersättningsmodellen.

I granskningen lämnades ett antal utvecklings- och förbättringsområden och rekommendationer. En rekommendation var att arbets- och företagsnämnden klargör vilka faktorer som har störst betydelse för goda studieresultat och att det är dessa nämnden bör

¹ Auktorisationsvillkoren för vuxenutbildningen inkluderar svenska för invandrare.

fokusera styrningen på. De nyckelfaktorer som arbets- och företagsenheten bedömer har betydelse för studieresultaten är följande:

- En effektiv och likvärdig nivåplacering inom sfi som utgår ifrån kundens förutsättningar
- Kunder som blivit nivåplacerade inom olika studievägar ska inte blandas i en och samma undervisningsgrupp
- Lärarens kompetens och dess betydelse för kundens kunskapsutveckling
- Individanpassning i undervisningen

Förslaget till reviderade auktorisationsvillkor har tagits fram med utgångspunkt från dessa nyckelfaktorer. Översynen av ersättningsmodellen har också legat till grund för förslagen, likaså resultatet av den systematiska kvalitetsuppföljningen av vuxenutbildningen som genomfördes hösten 2018.

Ändringar i de specifika auktorisationsvillkoren

Nedan redogörs för förslag till revidering av de specifika auktorisationsvillkoren.

Förändrad ersättningsmodell inom svenska för invandrare

Nacka kommun har en resultatbaserad ersättningsmodell inom sfi. Ersättningen för en kund utbetalas i tre steg där halva utbetalningen utgår vid betyg. Motivet till att halva ersättningen utgår vid betyg är att det ska fungera som incitament för anordnare att förbättra studieresultaten och korta kurstiderna.

En översyn av ersättningsmodellen har genomförts i syfte att undersöka om ersättningsmodellen är utformad på ett sådant sätt att den understödjer måluppfyllelse. Resultatet av översynen har sammanställts i en rapport, se bilaga 1. Översynens övergripande slutsats är att det finns fördelar med en resultatbaserad ersättningsmodell. Den nuvarande ersättningsmodellen, utifrån dess ersättningsprinciper, är emellertid sårbar för anordnare vid:

- mindre kundvolym
- långa ledtider
- sena studieavbrott

En viktig faktor för att förbättra måluppfyllelsen inom sfi är att minska andelen avbrott. För att förebygga avbrott måste det finnas incitament för anordnare att stödja elever så att de blir mer motiverade att fortsätta studera. Därför föreslås att första utbetalningen senareläggs och att ersättningsandelarna förändras för de olika utbetalningstillfällena. Tabell 1 visar en sammanställning av förslaget till förändring. Arbets- och företagsnämnden föreslås besluta om dessa förändrade principer för utbetalning av ersättning vilka framgår i förslaget till reviderade auktorisationsvillkor.

Tabell 1. Förslag till förändrad ersättningsmodell för sfi

Utbetalningstillfälle	Nuvarande ersättningsmodell	Förslag ersättningsmodell
Första utbetalningen	För en kund som kvarstår i utbildning två veckor efter kursstart utgår 25 procent av fastställt checkbelopp	För en kund som kvarstår i utbildning fyra veckor efter kursstart utgår 20 procent av fastställt checkbelopp
Andra utbetalningen	Om kunden kvarstår i utbildning 12 veckor efter kursstart utgår 25 procent av fastställt checkbelopp	Om kunden kvarstår i utbildning 12 veckor efter kursstart utgår 40 procent av fastställt checkbelopp
Tredje utbetalningen	När betyg registrerats i verksamhetssystemet utgår resterande 50 procent av fastställt checkbelopp.	När godkänt betyg (A-E) registrerats i verksamhetssystemet utgår resterande 40 procent av fastställt checkbelopp. Vid betyg F utgår 30 procent av ersättningen. Resterande 10 procent utgår om kunden genomför prövning med godkänt betyg inom fem veckor från kurslut.

Kommunen ansvarar för nivåplaceringen inom sfi

I dagsläget ansvarar auktoriserade anordnare inom sfi för nivåplaceringen. Utifrån arbets- och företagsenhetens arbete och analys av verksamheten har det framkommit att det finns ett tolkningsutrymme för anordnarna när det gäller nivåplacering av kunder. I syfte att säkerställa en ändamålsenlig, likvärdig och effektiv nivåplacering föreslås att kommunen tar över ansvaret för nivåplaceringen.

Undervisning inom sfi sker i separata studievägar

Målet för den kommunala vuxenutbildningen är enligt skollagen (2010:800) att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Utgångspunkten för utbildningen är den enskildes behov och förutsättningar. Utifrån arbets- och företagsenhetens arbete och analys av verksamheten har det framkommit att blandade undervisningsgrupper begränsar progressionen och möjlighet till individanpassning. I syfte att säkerställa att kunden studerar i en undervisningsgrupp utifrån kundens förutsättningar föreslås att krav avseende separata studievägar införs i auktorisationsvillkoren, det vill säga att anordnare inte blandar kunder som blivit nivåplacerade inom olika studievägar i en och samma undervisningsgrupp.



Förtydliga den individuella studieplanen

Enligt skollagen ska varje elev inom kommunal vuxenutbildning ha en individuell studieplan². Den individuella studieplanen är en förutsättning för individanpassning. I syfte att stärka styrningen kring individuella studieplaner föreslås att syftet med den individuella studieplanen och dess användning tydliggörs i auktorisationsvillkoren.

Lärarens utbildning och kompetens

Lärarens utbildning och kompetens är avgörande för undervisningens kvalitet. 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.³ Ett konstaterande som skolinspektionen gör i granskningen är att andelen behöriga lärare⁴ 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. Enligt skolinspektionen finns det ett samband mellan lägre andel behöriga lärare och bristande individanpassning.

I nuvarande auktorisationsvillkor ställs inga direkta krav på legitimerade och/eller behöriga lärare. Andelen legitimerade och behöriga lärare har betydelse för kvaliteten och undervisningsprocessen och för resultaten. Därför föreslås att krav på andel legitimerade lärare⁵ och andel behöriga lärare ingår i de specifika auktorisationsvillkoren. Förslaget avser att majoriteten⁶ av lärarna ska vara behöriga samt att majoriteten av lärarna ska vara legitimerade. Detta bedöms vara en rimlig nivå utifrån den systematiska kvalitetsuppföljningen som genomfördes av vuxenutbildningen hösten 2018. På sikt kan det finnas behov av att överväga en högre andel legitimerade och behöriga lärare samt en höjning av checkbeloppen.

Övriga förslag på revideringar

Förutom ovan förslag till revideringar av auktorisationsvillkoren föreslås vissa språkliga och dispositionsmässiga förändringar samt förtydliganden av flertalet krav. Exempelvis föreslås att villkoren kring ersättningsprinciperna för utbetalning av check förtydligas. Likaså kraven kring användningen av verksamhetssystemet. Vidare föreslås att kraven kring rektorsrollen hos anordnare samt studie- och yrkesvägledning hos anordnare förtydligas.

Påverkan på, och konsekvenser för, nuvarande anordnare

Förslaget på reviderade auktorisationsvillkor för vuxenutbildningen kan innebära att vissa auktoriserade anordnare behöver vidta åtgärder för att uppfylla kraven. Med anledning av

² 20 kap 8 § skollagen (2010:800).

³ Skolinspektionens kvalitetsgranskning 2018 avseende undervisning i svenska för invandrare, dnr 400-2016:6995.

⁴ En lärare som är behörig i ett specifikt ämne. Det finns olika sätt att få behörighet att undervisa i ett ämne. Det vanligaste är högskolestudier inom aktuellt ämne.

⁵ En lärare som har en lärarexamen och lärarlegitimation. Innehållet i examen som avgör vilka behörigheter som finns i varje enskild lärarlegitimation.

⁶ Med majoritet avses mer än 51 procent.



detta föreslås att föreslagna specifika auktorisationsvillkor träder i kraft den 1 september 2019 samt att nuvarande anordnare ges till och med 31 december 2019 att vidta de åtgärder som krävs för att uppfylla kraven.

Ekonomiska konsekvenser

Det primära syftet med de reviderade auktorisationsvillkoren är att uppnå förbättrade resultat. Förslaget ger inga direkta ekonomiska konsekvenser. Däremot, om förändringarna får avsedd effekt, det vill säga att fler kunder får lägst godkänt betyg, kommer genomströmningen inom sfi att öka. En ökad volym leder till ökade kostnader för kommunen. Dessa bedöms dock ligga inom ramen för nuvarande budget för 2019–2021.

Konsekvenser för barn

Revidering av de specifika auktorisationsvillkoren för vuxenutbildningen förväntas inte innebära några konsekvenser för barn.

Bilagor

1. Befintliga auktorisationsvillkor för den kommunala vuxenutbildningen
2. Förslag på reviderade auktorisationsvillkor för den kommunala vuxenutbildningen
3. Rapport översyn av ersättningsmodellen för svenska för invandrare

Carina Filipovic
Enhetschef
Arbets- och företagsenheten

Alexandra Pihl
Processutvecklare
Arbets- och företagsenheten