



Granskning av systematiskt kvalitetsarbete inom kommunal vuxenutbildning och samverkan med arbetsmarknadsnämnden

Rapport

Trelleborgs kommun

KPMG AB

2018-06-05

Antal sidor 13



Trelleborgs kommun

Granskning av systematiskt kvalitetsarbete inom kommunal vuxenutbildning och samverkan med

KPMG AB

2018-06-05

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Om systematiskt kvalitetsarbete	5
3.2	Om kommunal vuxenutbildning	5
3.3	Svenska för invandrare	6
3.4	Styrning, riktlinjer och rutiner	6
3.5	Administrativa system och dokumentation	8
3.6	Återrapportering till nämnden	8
3.7	Samverkan mellan nämnderna om SFI	9
4	Slutsats och rekommendationer	11
4.1	Svar på revisionsfrågorna	11
4.2	Rekommendationer	13

1 Sammanfattning

Vi har av Trelleborgs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska bildningsnämndens systematiska kvalitetsarbete inom kommunal vuxenutbildning och samverkan mellan bildningsnämnden och arbetsmarknadsnämnden vad gäller svenska för invandrare. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

På huvudmannanivå finns en fastställd årscykel över hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas inom vuxenutbildningen. På enhetsnivå bedrivs kvalitetsarbetet med utgångspunkt i studieresultat och elevenkäter som genomförs med alla studerande en gång per termin. Informationen förs uppåt i organisationen till utbildningschef och vidare genom förvaltningschef till nämnden. För år 2017 har det emellertid inte gjorts någon samlad redovisning av måluppfyllelsen. Utbildningschefen har för avsikt att sätta samman en sådan samlad rapport för 2018.

Uppföljning av verksamhetens måluppfyllelse sker i systemet STRATSYS. På enhetsnivå skrivs aktiviteter, det vill säga hur enheten ska arbeta, för att uppsatta mål ska uppfyllas. Nämnden följer årligen upp verksamheten genom gymnasie- och vuxenberedningens och utbildningschefens två verksamhets- och två kvalitetsdialoger samt i årlig rapport. I uppföljningsrapport för läsåret 2016/2017 redovisades resultat för hela bildningsnämndens ansvarsområde. Resultat i vuxenutbildningen redovisades och en kort analys presenterades jämte åtgärder att vidta i punktform. Mål för särskild utbildning för vuxna redovisas inte, då antalet elever är så få att dessa skulle kunna identifieras, enligt rapporten. Resultaten i SFI följs upp, men ingen uppföljning görs i detta dokument av samverkan med arbetsmarknadsnämnd, Arbetsförmedling eller arbetslivet i stort.

Ansvaret för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare åvilar arbetsmarknadsnämnden i egenskap av beställare och bildningsnämnden i egenskap av utförare. Varken arbetsmarknadsförvaltningens eller bildningsförvaltningens ledning anser att ansvarsfördelningen är ändamålsenlig eller effektiv. Båda parter anser att verksamheten i sin helhet borde placeras under den egna nämndens ansvar, det vill säga på arbetsmarknadsnämndens respektive bildningsnämndens bord. Arbetsmarknadsnämnden beställer en utbildning hos bildningsnämnden till en kvalitet som motsvarar lagstiftarens krav, men som inte beaktar kostnaderna för uppdraget. Beställningen bygger inte på ett avtal där bildningsnämndens beräkningar för till exempel kostnader beaktas. Under rådande omständigheter upplever dock tjänstemännen att samverkan på enhetsnivå fungerar bra.

I vår granskning kan vi konstatera att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete på enhets- och huvudmannanivå som utgår från målen för verksamheten. Vi bedömer dock att det finns brister i huvudmannans kvalitetsarbete inom skolformen särskild utbildning för vuxna och att kvalitetsarbetet inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare ska omfatta hela uppdraget, till exempel samverkan med arbetslivet, inte bara delar kopplade till kurser, vilket sker idag.

Vi konstaterar att det finns en samverkan mellan bildningsförvaltningen och arbetsmarknadsförvaltningen kring elever i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Utifrån de förutsättningar som har givits beträffande ansvar för utbildningen fungerar samverkan på operativ nivå. Vi menar dock att fördelningen av ansvar på två

Trelleborgs kommun

Granskning av systematiskt kvalitetsarbete inom kommunal vuxenutbildning och samverkan med KPMG AB
2018-06-05

nämnder bör ses över. Vi ser en risk med att befintlig organisation inte ger förutsättningar för att bedriva verksamheten ändamålsenligt och effektivt i enlighet med skollagens krav.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi bildningsnämnden att:

- följa upp om nämnden levererar vuxenutbildning i svenska för invandrare till en högre kvalitet än vad arbetsmarknadsnämnden beställer och betalar för.
- hos kommunstyrelsen initiera en översyn av ändamålsenligheten och effektiviteten med nuvarande organisation av beställning och utförande av vuxenutbildning i svenska för invandrare.
- stärka det systematiska kvalitetsarbetet av särskild utbildning för vuxna.
- följa upp kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare även vad avser mål kopplade till samverkan med Arbetsförmedling och arbetsliv.
- utifrån vad som framkommer i kvalitetsarbetet besluta om vilka områden som i det kommande kvalitetsarbetet bör bli föremål för särskild uppmärksamhet.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi arbetsmarknadsnämnden att:

- initiera en översyn av reglementet genom anpassning till gällande styrdokument.
- hos kommunstyrelsen initiera en översyn av ändamålsenligheten och effektiviteten med nuvarande organisation av beställning och utförande av vuxenutbildning i svenska för invandrare.
- utveckla kvalitetsarbetet genom större fokus på analys av resultat och därmed bättre underlag för beslut.

Trelleborgs kommun

Granskning av systematiskt kvalitetsarbete inom kommunal vuxenutbildning och samverkan med KPMG AB
2018-06-05

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Trelleborgs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska bildningsnämndens systematiska kvalitetsarbete inom kommunal vuxenutbildning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Enligt skollagen ska varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Sådan planering, uppföljning och utveckling av utbildningen ska även genomföras på enhetsnivå. Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av lärare, övrig personal och elever. Rektorn ansvarar för att kvalitetsarbete vid enheten genomförs. Resultaten ska analyseras i förhållande till de nationella målen där analysen ska ligga till grund för fortsatt planering och utveckling av utbildningen i syfte att nå ökad måluppfyllelse.

I Trelleborgs kommun anordnar den kommunala vuxenutbildningen utbildning på grund- och gymnasienivå. Den utbildning som erbjuds består både av enstaka kurser och som sammanhållna yrkespaket. Inom den kommunala vuxenutbildningen anordnas även utbildning i svenska för invandrare och särskild utbildning för vuxna.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om bildningsnämnden bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete av kommunal vuxenutbildning i enlighet med lag och förordning. I granskningen ingår även att bedöma om samverkan mellan bildningsnämnden och arbetsmarknadsnämnden vad gäller elever inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare bedrivs ändamålsenligt.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns det riktlinjer och rutiner som reglerar det systematiska kvalitetsarbetet?
- Hur styr, och med vilken organisation, nämnden genomförandet av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmanna- och enhetsnivå?
- Vilka administrativa system finns för bedrivande av ändamålsenligt kvalitetsarbete?
- Hur dokumenteras kvalitetsarbetet?
- Hur ofta och på vilka sätt sker återrapportering av det systematiska kvalitetsarbetet till nämnden?
- Finns en systematiserad samverkan mellan bildningsnämnden och arbetsmarknadsnämnden kring elever inom kommunal vuxenutbildning som studerar svenska för invandrare?

Granskningen omfattar kommunal vuxenutbildning (i denna ingår även utbildning i svenska för invandrare, Sfi).

Granskningen avser bildningsnämnden och arbetsmarknadsnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §,

Trelleborgs kommun

Granskning av systematiskt kvalitetsarbete inom kommunal vuxenutbildning och samverkan med KPMG AB
2018-06-05

- skollagen (2010:800) 4 kap. 3-7 §§ och 20 – 21 kap. och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med bildningsnämndens ordförande och vice ordförande, förvaltningschef för bildningsförvaltningen, utbildningschef, rektor för kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna, biträdande rektorer med ansvar för vuxenutbildningsfrågor inklusive sfi, representanter för lärare inom kommunal vuxenutbildning, inklusive sfi och särskild utbildning för vuxna samt arbetsmarknadsförvaltningens förvaltningschef och enhetschef.

Rapporten är faktakontrollerad av arbetsmarknadsnämndens och bildningsnämndens förvaltningschefer samt utbildningschef vid bildningsförvaltningen.

3 Resultat av granskningen

3.1 Om systematiskt kvalitetsarbete

Bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete i vuxenutbildning finns i 4 kap. skollagen. I lagen framgår att arbetet ska bedrivas på huvudmannanivå och bestå av planering, uppföljning och utveckling. Arbetet ska utgå från målen för verksamheten som formuleras i lag, förordningar och andra styrdokument. Fokus får alltså inte bara ligga på kunskapsmålen. Det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå ska bygga på verksamheternas kvalitetsarbete. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

3.2 Om kommunal vuxenutbildning

För vuxna omfattar skolväsendet två skolformer: kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna (1 kap. 1 § SkoL). Från och med den 1 januari 2016 utgår utbildning i svenska för invandrare ingen egen skolform utan ingår i skolformen kommunal vuxenutbildning. Kommunalt vuxenutbildning regleras i skollagens 20 kapitel. Målet för utbildningen "är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande". Syftet är att de ska "stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt främja sin personliga utveckling". Utgångspunkten "ska vara den enskildes behov" och den som har fått minst utbildning ska prioriteras". (20 kap. 2 § SkoL) Motsvarande text finns i huvudsak även i 21 kapitlet som behandlar särskild utbildning för vuxna.

Den kommunala vuxenutbildningen ska tillhandahållas av kommunerna och bestå av utbildning på grundläggande och gymnasial nivå. Att delta i vuxenutbildning på grundläggande nivå är en rättighet för en person över 20 år, som är bosatt i landet och "saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan". (20 kap. 11 § SkoL) Kommunen ska också aktivt arbeta för att motivera dessa personer att delta i utbildning.

När det gäller gymnasial vuxenutbildning äger elever med yrkesexamen från gymnasieskolan rätt att delta i utbildning med målet att nå högskolebehörighet. För

Trelleborgs kommun

Granskning av systematiskt kvalitetsarbete inom kommunal vuxenutbildning och samverkan med KPMG AB
2018-06-05

övrigt ska huvudmannen sträva efter att "erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov", någon skyldighet föreligger alltså inte. (20 kap. 16 § SkoL)

3.3 Svenska för invandrare

Syftet med utbildningen är "att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket" och i de fall det är aktuellt erbjuda dem "grundläggande läs- och skrivfärdigheter". (20 kap. 4 § 3 st. SkoL)

Rätt att delta i utbildningen har en person "från och med andra kalenderhalvåret det år vederbörande fyller 16 år, om han eller hon är bosatt i landet, och saknar grundläggande kunskaper i svenska". (20 kap. 31 § SkoL) Hemkommunen är skyldig att erbjuda dem som är behöriga, att delta i utbildning i svenska för invandrare. Utbildningen är organiserad i studievägar och kurser. Studieväg 1 består av kurserna A+B, studieväg 2 av kurser B+C och studieväg 3 av kurserna C+D. Vilken studieväg som en elev börjar på beror på elevens utbildningsbakgrund, där studieväg 1 vänder sig till elever utan eller med låg utbildning.

Skolverket skriver vidare i föreskrifter om kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare att utbildningen "är en kvalificerad språkutbildning" och att "undervisningen ska planeras och utformas tillsammans med eleven och anpassas till elevens intressen, erfarenheter, allsidiga kunskaper och långsiktiga mål. Utbildningen ska, med utgångspunkt från individens behov, kunna kombineras med förvärvsarbete eller andra aktiviteter". (SKOLFS 2017:91)

Eleverna ska ges möjlighet att öva språket i arbetslivet och att kombinera utbildning i svenska med praktik. (20 kap. 25 § SkoL) Utbildningen ska också kunna kombineras med förvärvsarbete. (20 kap. 26 § SkoL)

3.4 Styrning, riktlinjer och rutiner

Bildningsnämnden har enligt reglemente ansvar för kommunal vuxenutbildningen och särskild utbildningen för vuxna. "Inom den kommunala vuxenutbildningen ska bildningsnämnden utföra svenska för invandrare på arbetsmarknadsnämndens uppdrag."¹

Till bildningsnämnden finns bildningsförvaltningen knuten. Den leds av förvaltningschefen. Direkt underställd henne är utbildningscheferna varav en har ett särskilt ansvar för gymnasieskola och vuxenutbildning. För kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna finns en ansvarig rektor och två biträdande rektorer, varav en ansvarar för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Trelleborgs kommuns organisation för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare är sådan att arbetsmarknadsnämnden, enligt kommunfullmäktiges reglemente, som hänvisar till en sedan länge upphävd förordning om svenskundervisning för invandrare (1994:895), har ansvaret för svenskundervisning för invandrare. I reglementet framgår också att det "inom arbetsmarknadsnämndens ansvar för SFI-verksamheten åligger [...] nämnden att beställa verksamheten av bildningsnämnden utifrån fastställda politiska mål och inriktningar".²

¹ Reglemente för bildningsnämnden § 33, KF 29 februari 2016


² Reglemente för arbetsmarknadsnämnden § 4, rev. KS2013/206

Trelleborgs kommun

Granskning av systematiskt kvalitetsarbete inom kommunal vuxenutbildning och samverkan med KPMG AB
2018-06-05

3.4.1 Systematiskt kvalitetsarbete

I det digitala verktyget STRATSYS har huvudmannen angivit mål för verksamheten som ska följas upp. Skolledarna anger aktiviteter, det vill säga åtgärder för att verksamheten ska utvecklas i rätt riktning. De tycker att angivna mål är angelägna och adekvata. Bilden nedan visar Trelleborgs kommuns årscykel över systematiskt kvalitetsarbete inom vuxenutbildningen 2018.

Januari <ul style="list-style-type: none"> Status antagning och elevantal Månadsrapport SFI Uppföljning av gångna årets organisation, arbetsmiljö, rutiner och sjukfrånvaro (samverkan) Skyddsronnd ang. fysiska arbetsmiljön och riskbedömningar Uppföljningsrapport Bildningsförvaltningen föregående läsår 	Februari <ul style="list-style-type: none"> Status elevantal och avbrott Månadsrapport SFI Medarbetarundersökning, NMI (vartannat år: 2019) 	Mars <ul style="list-style-type: none"> Status elevantal och avbrott Månadsrapport SFI Fastställande av kursutbud följande läsår 	April <ul style="list-style-type: none"> Status elevantal och avbrott Månadsrapport SFI Anpassning lärartjänster Elevenkät Vux (Grund, Gy, SUV, Yrk) Lönesamtal
December <ul style="list-style-type: none"> Status elevantal och avbrott Månadsrapport SFI Årsrapport SFI Elevenkät SFI 	 TRELLEBORGS KOMMUN Årscykel Systematiskt kvalitetsarbete Vuxenutbildningen 2018		Maj <ul style="list-style-type: none"> Status elevantal och avbrott Månadsrapport SFI
November <ul style="list-style-type: none"> Status elevantal och avbrott Månadsrapport SFI Medarbetarsamtal 			Juni <ul style="list-style-type: none"> Betygsstatistik Månadsrapport SFI Elevenkät SFI
Oktober <ul style="list-style-type: none"> Status elevantal och avbrott Månadsrapport SFI Elevenkät Vux (Grund, Gy, SUV, Yrk) 	September <ul style="list-style-type: none"> Status elevantal och avbrott Månadsrapport SFI Verksamhetsstatistik Vux: genomströmning, NP, producerade poäng, NEI Avtal om uppdrag förstelärare (årsvis) 	Augusti <ul style="list-style-type: none"> Status antagning och elevantal Månadsrapport SFI 	Juli <ul style="list-style-type: none"> Månadsrapport SFI

Trelleborgs kommun

På enhetsnivå bedrivs kvalitetsarbetet med utgångspunkt i studieresultat och elevenkäter som genomförs med alla studerande en gång per termin. Frågorna är desamma för de studerande inom grundläggande- och gymnasial vuxenutbildning, svenska för invandrare och särskild utbildning för vuxna. Enkäten som riktar sig mot studerande på SFI är dock skriven på lättare svenska. Enkäterna ställer frågor inom en rad områden till exempel utbud av kurser, kontakt med lärare och annan personal, egen kunskapsutveckling, stöd, information och kränkande behandling.

Enkätresultaten diskuteras i lärarnas arbetslag och i likabehandlingsgrupp i vilken även eleverna är representerade. I samtal med de studerande kan personalen få en djupare bild av de svar som givits i enkäten. Även ansvarig biträdande rektor deltar i arbetet. Informationen förs sedan uppåt i organisationen till utbildningschef och förvaltningschef och till nämndens gymnasie- och vuxenutbildningsberedning och därefter till nämnden. En samlad redovisning av måluppfyllelsen genomfördes för vårterminen 2017, men den redovisades inte i sin helhet med analys i form av en rapport. Effektmål följdes upp i Stratsys. Redogörelse för måluppfyllelsen sker läsårsvis. Den kommer att vara klar i juni 2018 för hösten 2017 och tas då med verksamhetsrapporten som då skrivs, enligt utbildningschefen.

Utbildningschefen, som är tämligen ny tillträdd, kommer fyra gånger per år att genomföra dialogsamtal med ansvariga skolledare för vuxenutbildningen. Utgångspunkten i dialogen är uppfyllelse av målen för verksamheten och mätbara resultat inom ekonomi, kvalitet och kundnöjdhet. Ansvarig skolledare redovisar om

Trelleborgs kommun

Granskning av systematiskt kvalitetsarbete inom kommunal vuxenutbildning och samverkan med KPMG AB
2018-06-05

kraven är uppfyllda eller om de behöver utvecklas. Även det pedagogiska ledarskapet följs upp.

3.4.2 Måluppfyllelse

Måluppfyllelsen, vad gäller andel kursdeltagare som når betyget lägst E i grundläggande och gymnasiala kurser i engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk, låg 2016 i paritet med eller något över snittet i riket och kommungruppen pendlingskommuner.

Andel elever som slutför kurserna inom SFI skiljer sig från år till år och resultatet varierar också mellan åren i förhållande till snittet i riket och kommungruppen. Det går inte att bedöma om måluppfyllelsen är god eller inte utan att beakta elevernas förkunskap vid ingången av utbildningen. Detta är en fråga för det systematiska kvalitetsarbetet, vilket också bildningsnämnden konstaterar i sin uppföljningsrapport 2016/2017.³

Både bildningsnämndens presidium och bildningsförvaltningens ledning är mycket kritiska till att nämnden och vuxenutbildningen inte får de resurser som krävs för att kunna bedriva verksamheten på det sätt som lag och fullmäktige kräver. Det handlar bland annat om att tidigare till vuxenutbildningen riktade statsbidrag har blivit generella och att kommunfullmäktige har valt att inte föra dem vidare till bildningsnämnden. Arbetet med vuxna och nyanlända kräver enligt de intervjuade en närhet till pedagoger för att inte individperspektivet ska försvinna. Det går till exempel inte att robotisera grupplacering av elever utifrån vissa statistiska uppgifter. Lagen kräver att den enskildes behov och förutsättningar ska vara utgångspunkten, enligt bildningsförvaltningens ledning.

3.5 Administrativa system och dokumentation

Uppföljning av verksamhetens måluppfyllelse sker i systemet STRATSYS. På enhetsnivå skrivs aktiviteter, det vill säga hur enheten ska arbeta, för att uppsatta mål ska uppfyllas.

De indikatorer som följs upp är statistiska data, såsom antal elever, antal undervisningstimmar och andel invånare i kommunen som deltar i vuxenutbildning.

3.6 Återrapportering till nämnden

Till arbetsmarknadsnämnden redovisas statistiska uppgifter månadsvis om måluppfyllelse, avbrott med mera. Någon djupare analys med förklaringar till måluppfyllelsen har inte redovisats av bildningsnämnden under det senaste året (se vidare avsnitt 3.7.3).

Kvalitetsdialoger förs mellan utbildningschef och bildningsnämndens gymnasie- och vuxenutbildningsberedning, i närvaro av nämndens ordförande, vid fyra tillfällen, två verksamhetsberedningar och två kvalitetsberedningar, per år. Rektorer kan bjudas in om utbildningschef bedömer att det behövs.

³Uppföljningsrapport läsår 16/17, bildningsnämnden, sid. 47

Trelleborgs kommun

Granskning av systematiskt kvalitetsarbete inom kommunal vuxenutbildning och samverkan med KPMG AB
2018-06-05

I uppföljningsrapport för läsåret 2016/2017 redovisades resultatet för hela bildningsnämndens ansvarsområde. För vuxenutbildningen redovisades resultat och en kort analys jämte åtgärder att vidta i punktform. Mål för särskild utbildning för vuxna redovisades inte, då antalet elever är så få att dessa skulle kunna identifieras. Resultaten i SFI följs upp, men ingen uppföljning görs i detta dokument av samverkan med arbetsmarknadsnämnd, Arbetsförmedling eller arbetslivet i stort.

3.7 Samverkan mellan nämnderna om SFI

I Trelleborgs kommun arbetar både bildningsnämnden och arbetsmarknadsnämnden med frågor som är kopplade till nyanlända vuxna som behöver lära sig språket och förbereda sig på ett yrkesliv i Sverige. "Arbetsmarknadsnämnden ansvarar för att beställa sfi från Bildningsnämnden. Utbildning i svenska för invandrare ska beställas på ett sådant sätt att utbildningen är flexibel, tillgodoser marknadens behov av framtida arbetskraft och ökar individens konkurrenskraft."⁴

Att arbetsmarknadsnämnden ska beställa verksamheten av bildningsnämnden utifrån fastställda politiska mål och inriktningar betyder, enligt förvaltningschef för arbetsmarknadsförvaltningen, att arbetsmarknadsnämnden inte ges förutsättningar att själv avgöra var utbildningen bäst och mest flexibelt kan bedrivas. Förvaltningschef och enhetschef menar att mycket effektivare flöden hade kunnat skapas om arbetsmarknadsnämnden hade fått förutsättningar att ansvara för hela processen "vuxenutbildning och arbetsmarknad". Idag bedrivs verksamheten i hög grad genom utbildningsblock och arbetsmarknadsblock istället för som en löpande process där olika insatser utgör delar för att uppnå en röd tråd.

Ansvariga skolledare från bildningsförvaltningen menar på motsvarande sätt att kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare organisatorisk borde vara placerad under bildningsnämndens ansvar. Riksdagen beslutade att SFI från och med den 1 januari 2016 skulle upphöra som egen skolform och ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning. Syftet var att stärka närheten till annan vuxenutbildning, till exempel gymnasial vuxenutbildning. De påpekar också att SFI inte bara är en arbetsmarknadsåtgärd utan ska bedrivas ur ett bildningsperspektiv. Bildningsförvaltningens ledning har i en skrivelse till kommunstyrelsen bett att få ta över hela ansvaret för vuxenutbildningen, men inte fått något svar.⁵

3.7.1 Avtal och resursfördelning

I avtal för 2018 framgår att arbetsmarknadsnämnden beställer "SFI för 5,7 miljoner kronor. Bildningsnämnden lägger upp verksamheten på det sätt som krävs för att kunna erbjuda SFI till målgruppen och leverera resultat i form av studerande som går vidare till arbete eller reguljära studier". För år 2017 låg beställningen av utbildning på 5,1 mnkr. Beställningen undertecknades av arbetsmarknadsnämndens ordförande och arbetsmarknadsförvaltningens chef den 13 december 2016 och skiljde sig på en avgörande punkt från beställningen för 2016, som då hade utgått från en kostnad per elev, och kostade 7,6 mnkr. Förändringen skedde samtidigt som antalet vuxna i behov

⁴ Se beställning från arbetsmarknadsnämnden till bildningsnämnden 2018, undertecknat 2017-09-13

⁵ Bildningsnämndens yttrande över arbetsmarknadsnämndens beställning av svenska för invandrare (SFI), 2017-12-11

Trelleborgs kommun

Granskning av systematiskt kvalitetsarbete inom kommunal vuxenutbildning och samverkan med KPMG AB
2018-06-05

av SFI ökade kraftigt, vilket innebar att bildningsnämnden inte fick täckning för sina kostnader.

”Bildningsförvaltningen ska ha som ambition att erbjuda sökande plats på SFI inom två veckor från det att anmälan är gjord. Detta avser sökande som inte erbjuds arbetsmarknads- och samhällsorientering (ASO) enligt förordning 2010:197 och lag 2010:197 och 2013:156. I övrigt ska kommunikation mellan berörda förvaltningar ske då sökande ska delta i ASO. Detta för att motverka avbrott på SFI.”⁶

Beställningen utgör inget avtal mellan två parter utan arbetsmarknadsnämnden bestämmer själva vad de vill ha utfört och hur mycket det ska kosta. I beställningen framgår att bildningsnämnden ska leverera utbildning i enlighet med skollagen. Bildningsnämnden och bildningsförvaltningens tjänstepersoner konstaterar att förutom att budgeten inte har kunnat hållas har neddragningar tvingats göras inom hela gymnasie- och vuxenutbildningen. Bildningsnämndens ordförande framför att man inte kan göra sig av med personal utan något varsel och att det behöver tas i beaktan i ett läge där det råder brist på legitimerade och behöriga lärare.⁷

3.7.2 Samverkan kring studier och arbetsmarknadsinsatser

En pedagogisk koppling mellan utbildningen i svenska för invandrare och den studerandes kort- och långsiktiga mål ska göras inom ramen för utbildningen i svenska för invandrare. Studieplaneringen ska göras på individnivå och dokumenteras i den individuella studieplanen. Samverkan sker mellan tjänstemän i de båda förvaltningarna. Idag sitter en arbetsmarknadssekreterare på plats i vuxenutbildningens lokaler två eftermiddagar i veckan. Samråd sker kring individer så att det inte fattas beslut som missgynnar individer, t.ex. om avbrott för praktik precis före ett planerat nationellt prov.

Arbetsmarknadsförvaltningen ansvarar för praktik och bildningsförvaltningen ska utföra SFI så att den kan synkroniseras med APF-SFI⁸ och yrkes-SFI. Samverkan mellan tjänstepersoner på de båda förvaltningarna fungerar bra, men från både arbetsmarknads- och bildningsförvaltningens sida ser man att verksamheten skulle kunna bedrivas ännu effektivare om hela ansvaret låg på en förvaltning.

Svenska för invandrare erbjuds i kurser i enlighet med skollagen, det vill säga med undervisning i kurser från 1 a till 3 d. Samtliga kurser erbjuds på dagtid och kurser från 2 b till 3 d även på kvällstid, vid ett tillfälle i veckan.⁹

Vuxenutbildningen erbjuder i samarbete med Söderslättsgymnasiet yrkes-SFI-utbildningar inom kök (köksbiträde), svets, barn och fritid, bygg och vård.

⁶ Beställning av utbildning i svenska för invandrare (SFI) under år 2018, Arbetsmarknadsnämnden 2017-09-13.

⁷ År 2016 låg den redovisade snittkostnaden per elev i SFI på 49 900 kronor per år, vilket är drygt 12 000 kronor dyrare än snittet i kommungruppen pendlingskommuner och närmare 10 000 kronor dyrare än snittet i Skåne län. Kostnaden för grundläggande vuxenutbildning (32 800 kr per elev/år) låg dock på halva kostnaden i förhållande till snittet i länet (68 000 kr) och för gymnasial vuxenutbildning något under snittet i länet och kommungruppen. (Jämförelsetal, Skolverket) Utbildningschefen menar att Trelleborgs kommun är en effektiv kommun. Att kostnaderna är så höga för SFI beror bland annat på att mottagna elever har haft låg eller ingen utbildningsbakgrund, individanpassningar och sena beställningar till bildningsnämnden förklarar också en hög snittkostnad samt att arbetsmarknadsförvaltningen genomförde ett projekt för asylsökande, vars kostnad räknades in i snittkostnaden per elev i SFI, enligt utbildningschefen.

⁸ APF=arbetsplatsförlagd

⁹ Uppföljning av SFI 2017, bildningsförvaltningen

Trelleborgs kommun

Granskning av systematiskt kvalitetsarbete inom kommunal vuxenutbildning och samverkan med KPMG AB
2018-06-05

Utbildningarna kommer att bedrivas fram till och med vårterminen 2018, varefter de läggs ner av ekonomiska skäl, enligt utbildningschefen. Av dokumentet *Uppföljning av SFI 2017* framgår att det under 2017 erbjöds yrkesutbildning inom köksbiträde samt svets och lärlingsutbildning inom barn och fritid, vård och omsorg och bygg och anläggning. Alla utbildningar kombineras med yrkessvenska och SFI. Skolledarna påpekar att samverkan mellan gymnasieskola och vuxenutbildning gör att utbudet kan bli mycket stort och därmed kan enskilda individers behov i högre grad mötas.

3.7.3 Uppföljning

Bildningsförvaltningen ska enligt avtal med arbetsmarknadsförvaltningen månatligen i ett särskilt dokument redovisa ett antal uppgifter om anmälda till SFI. Det handlar till exempel om belagda platser, studerande på kvällstid, frånvaro, utfärdande av betyg och deltagare i intern- och extern yrkes-SFI. Bildningsförvaltningen ska också rapportera studerande som saknar progression eller då progressionen är långsam. Detta för att andra insatser ska kunna vidtas i tid.

En gång om året ska bildningsnämnden, vilket den också gör till arbetsmarknadsnämnden redovisa på vilket sätt som uppdraget är uppfyllt i enlighet med gällande lagstiftning till exempel vad gäller möjligheter att "öva det svenska språket i arbetslivet".¹⁰

Arbetsmarknadsnämndens förvaltningschef och enhetschef menar att rapporten skulle kunna byggas ut och i högre grad redovisa måluppfyllelsen i siffror.

4 Slutsats och rekommendationer

En systematisk uppföljning av kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna är inte bara lagstadgad uppgift utan utgör en viktig del av huvudmannens styrning av verksamheten. I vår granskning kan vi konstatera att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete på enhets- och huvudmannanivå som utgår från målen för verksamheten. Vi bedömer dock att det finns brister i huvudmannens kvalitetsarbete inom skolformen särskild utbildning för vuxna och att kvalitetsarbetet inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare ska omfatta hela uppdraget, till exempel samverkan med arbetslivet, inte bara delar kopplade till kurser, vilket sker idag.

Vi konstaterar att det finns en samverkan mellan bildningsförvaltningen och arbetsmarknadsförvaltningen kring elever i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Utifrån de förutsättningar som har givits beträffande ansvar för utbildningen fungerar samverkan på operativ nivå. Vi menar dock att fördelningen av ansvar på två nämnder bör ses över. Vi ser en risk med att befintlig organisation inte ger förutsättningar för att bedriva verksamheten ändamålsenligt och effektivt i enlighet med skollagens krav.

4.1 Svar på revisionsfrågorna

Elevernas bedömningar kommer huvudmannen och enhet till del genom kontinuerliga enkäter och i kvalitativa uppföljningar. Genom muntliga dialoger mellan utbildningschef

¹⁰ Beställning av utbildning i svenska för invandrare (SFI) under år 2018, Arbetsmarknadsnämnden 2017-09-13.

Trelleborgs kommun

Granskning av systematiskt kvalitetsarbete inom kommunal vuxenutbildning och samverkan med KPMG AB
2018-06-05

och skolledare och mellan utbildningschef och bildningsnämndens beredning för gymnasial- och vuxenutbildning diskuteras verksamhetens måluppfyllelse. Arbetet ska dokumenteras. Utbildningschefen har för avsikt att skriva en årsrapport för år 2018, vilket vi bedömer vara ändamålsenligt. Vi vill särskilt påpeka vikten av att huvudmannen tar ett aktivt ansvar för att alla målen för verksamheten kontinuerligt följs upp. Vissa områden bör alltid följas upp, till exempel kunskapsresultaten, medan andra kan följas upp med kortare eller längre mellanrum. Huvudmannen ska bland annat försäkra sig om att kommunen aktivt ansvarar för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna på grundläggande nivå och motivera dem att delta.

Vi ser emellertid att analysen av resultaten kan utvecklas och därmed skulle också förutsättningar öka för att nämnden får adekvata underlag för beslut som utvecklar utbildningen och åtgärdar brister. Nämnden kan i högre grad involveras vad avser de områden som bör vara fokus för särskild uppföljning under kommande år och att uppföljningen under en tidsperiod omfattar alla målen för verksamheten.

Reglementet för arbetsmarknadsnämnden behöver uppdateras med hänvisning till gällande lagstiftning. Det övergripande målet med kommunal vuxenutbildning är att stödja och stimulera vuxna i sitt lärande, att stärka deras ställning i arbets- och samhällsliv och främja deras personliga utveckling. I reglemente hänvisas till att "ge förutsättningar till egenförsörjning" och integration, vilket inte omfattar hela uppdraget för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Idag sker en samverkan på tjänstemannanivå som från både bildnings- och arbetsmarknadsförvaltningens sida upplevs som god. Ansvarsfördelningen ses dock som mindre ändamålsenlig. För att skapa en ändamålsenlig och effektiv organisation bedömer vi att ansvarsfördelningen mellan nämnderna bör ses över och att ansvaret läggs på en nämnd, som i sin helhet ansvarar för vuxenutbildningen. Regeringen skrev i propositionen som föreslog förändrad skolformsstruktur att "genom att föra samman SFI och Komvux till en och samma skolform kan en organisatorisk närhet skapas som möjliggör ökad tillgänglighet till Komvux övriga kursutbud för elever inom SFI".¹¹ För övrigt ska utbildningen bedrivas i enlighet med lag, vilket innebär en hög grad av flexibilitet för att nå syftet om att stärka den vuxnes ställning i arbets- och samhällsliv. Till exempel genom Arbetsförmedling och arbetsliv samt främja elevens personliga utveckling. Det handlar alltså om en skolform som både ska beakta arbetsmarknads- och bildningsperspektivet.

Vi bedömer att bildningsnämnden bör ges förutsättningar att delta som en aktiv part i samtal om beställning av verksamhet och kostnader för densamma inom vuxenutbildning i svenska för invandrare. Det är inte rimligt att beställarnämnden ensidigt avgör kvalitet och pris. Det är för övrigt viktigt att bildningsnämnden ser över sin verksamhet och levererar en verksamhet i enlighet med beställning, det vill säga inte överlevererar med följd att intäkterna inte täcker kostnaderna.

¹¹ "Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning" prop. 2014/15:85, sid. 37

Trelleborgs kommun

Granskning av systematiskt kvalitetsarbete inom kommunal vuxenutbildning och samverkan med KPMG AB
2018-06-05

4.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi bildningsnämnden att:

- följa upp om nämnden levererar vuxenutbildning i svenska för invandrare till en högre kvalitet än vad arbetsmarknadsnämnden beställer och betalar för.
- hos kommunstyrelsen initiera en översyn av ändamålsenligheten och effektiviteten med nuvarande organisation av beställning och utförande av vuxenutbildning i svenska för invandrare.
- stärka det systematiska kvalitetsarbetet av särskild utbildning för vuxna.
- följa upp kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare även vad avser mål kopplade till samverkan med Arbetsförmedling och arbetsliv.
- utifrån vad som framkommer i kvalitetsarbetet besluta om vilka områden som i det kommande kvalitetsarbetet bör bli föremål för särskild uppmärksamhet.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi arbetsmarknadsnämnden att:

- initiera en översyn av reglementet genom anpassning till gällande styrdokument.
- hos kommunstyrelsen initiera en översyn av ändamålsenligheten och effektiviteten med nuvarande organisation av beställning och utförande av vuxenutbildning i svenska för invandrare.
- utveckla kvalitetsarbetet genom större fokus på analys av resultat och därmed bättre underlag för beslut.

2018-06-05

KPMG AB



Joakim Nertyk
Verksamhetsrevisor, projektledare

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.