

# Västerås stad

Granskning av SFI-verksamheten



**Building a better  
working world**

## Innehållsförteckning

<b>Sammanfattande bedömning och rekommendationer .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning .....</b>	<b>3</b>
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte, revisionsfrågor och avgränsning.....	3
1.3. Revisionskriterier.....	4
1.4. Metod.....	4
<b>2. SFI-verksamheten i Västerås stad.....</b>	<b>4</b>
2.1. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden har inte säkerställt tydliga mål för SFI- verksamheten .....	4
2.2. Det finns behov av bättre uppföljningsparametrar för SFI-verksamheten.....	5
2.3. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden har antagit en nämndövergripande riskanalys.....	6
2.4. Nationella prov inom SFI .....	6
<b>3. Avtalsutformning med utbildningsanordnare .....</b>	<b>7</b>
3.1. Avtal och uppföljningskriterier för de upphandlade utförarna är utformade på ett sätt som driver kvalitet.....	7
3.2. Avtal med utbildningsanordnare är utformade på ett sätt som möjliggör att relevanta åtgärder vidtas vid avvikelser från avtal och gällande lag.....	8
<b>4. Uppföljning och kvalitetssäkring av SFI-verksamheten .....</b>	<b>9</b>
4.1. Kvalitetsfrämjande aktiviteter som redovisas i kvalitetsårshjulet som berör SFI- verksamheten .....	10
4.2. Jämförande statistik från Kolada rörande SFI-verksamheten .....	11
<b>5. Svar på revisionsfrågor .....</b>	<b>12</b>
<b>Källförteckning .....</b>	<b>14</b>

## Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskat Västerås stads SFI-verksamhet. Granskningen syftar till att ge revisorerna underlag för att bedöma om utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden har en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll med avseende på kvalitet i SFI-verksamheten. Vår sammanfattade bedömning är att utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden delvis har en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll med avseende på kvalitet i SFI-verksamheten.

Vi bedömer att nämnden inte har tydliga mål och mått rörande kvaliteten inom SFI. Det finns ingen tydlig styrning av SFI-verksamheten från nämnden, den styrning som finns utgår från lagar och stadens styrdokument. Vi bedömer också att de nyckeltal som vuxenutbildningscentrum (VUC) arbetar med för att följa upp sin verksamhet inte till fullo är ändamålsenliga och behöver utvecklas.

Vi konstaterar att det finns en dokumenterad riskanalys på nämndnivå som är väl etablerad inom verksamheten. I utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens arbete med riskanalys och internkontroll för 2021 berörs inte SFI. VUC är inte delaktig i att identifiera risker vid utformningen av nämndens risk- och kontrollplan vilket vi bedömer som en brist.

Vi bedömer att gällande avtal och förfrågningsunderlag säkerställer att VUC kan vidta åtgärder som vite eller att stoppa en extern utförarens intag av elever för att säkerställa att utbildningen av SFI bedrivs i enlighet med avtal och lagrum. Vi bedömer vidare att avtal och uppföljningskriterier för de upphandlade utförarna skapar förutsättningar för kvalitet. När det gäller SFI-utbildningens resultat i Västerås stad så finns det dock några indikatorer i Kolada (2019) som pekar på anmärkningsvärt dåliga resultat. Andel legitimerade lärare är mycket låg i förhållande till jämförbara kommuner, och andelen elever per lärare är nästan dubbelt så hög som i jämförbara kommuner och riket. Även indikatorn andel lärare med pedagogisk högskoleexamen ligger väsentligt lägre än i andra kommuner. Det påvisar att avtalet och förfrågningsunderlaget trots bestämmelser om att utbildningsanordnare ska ha 85% legitimerade lärare inte följs. Vår bedömning är att även om SFI-verksamheten är en av flera delar av vuxenutbildningen så är just denna del av avgörande betydelse för att deltagarna ska ha chans att nå arbetsmarknaden och egen försörjning. Framgången härvidlag påverkar både försörjningsstödet och arbetsmarknadsinsatserna.

Vi bedömer att det finns förutsättningar för tillräcklig uppföljning framgent eftersom den nya strukturen för uppföljning är god. I den här granskningen kan vi dock inte säkerställa att uppföljning sker i enlighet med gällande riktlinjer eftersom kvalitetsårshjulet är nytt för 2021.

### Vi rekommenderar utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden att:

- ▶ Bryta ner övergripande mål fastställda av kommunfullmäktige och ta fram verksamhetsanpassade delmål avseende SFI
- ▶ Stötta Vuxenutbildningscentrum med att ta fram relevanta och uppföljningsbara nyckeltal för SFI-verksamheten
- ▶ Säkerställ att samtliga verksamheter deltar med identifiering av risker vid framtagandet av nämndens risk- och internkontrollplan
- ▶ Säkerställa att kvalitetsuppföljningen inom SFI sker i enlighet med *riktlinje för uppföljning av utförare av kommunal verksamhet*
- ▶ Initiera åtgärder för att säkerställa den avtalade andelen legitimerade lärare inom SFI-verksamheten

## 1. Inledning

### 1.1. 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.

Utbildningen ska rikta sig till personer som har olika erfarenheter, livssituation, kunskaper och studiemål. Undervisningen ska planeras och utformas tillsammans med eleven och anpassas till elevens intressen, erfarenheter, allsidiga kunskaper och långsiktiga mål.

Utbildningen ska vidare, med utgångspunkt från individens behov, kunna kombineras med förvärvsarbete eller andra aktiviteter, till exempel arbetslivs- och samhällsorientering, praktik eller annan utbildning.

Undervisning i SFI sker i Västerås stad av upphandlade utförare, vilket ställer krav på en tydlig styrning och uppföljning avseende de avtal som utgör grund för uppdraget. Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys för 2021 identifierat SFI-verksamheten som ett väsentligt område för granskning.

### 1.2. Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningens syfte är att bedöma om utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden har en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll med avseende på kvalitet i SFI-verksamheten.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har nämnden tydliga mål och mått rörande kvalitet avseende SFI?
- ▶ Finns en riskanalys dokumenterad och ett tydligt system för styrning, kontroll och uppföljning?
- ▶ Är avtal och uppföljningskriterier för de upphandlade utförarna utformade på ett sätt som fungerar kvalitetsdrivande?
- ▶ Sker en tillräcklig uppföljning av studieresultat, genomströmning, lärares kompetens och behörighet samt kvalitetsfrågor (såsom till exempel undervisningstid, storlek på elevgrupper, individanpassning, fortbildning för lärare)?
- ▶ Är avtal med utförare utformat på ett sådant sätt att relevanta åtgärder kan vidtas vid avvikelser från avtal eller gällande lag? Vilka åtgärder har vidtagits utifrån genomförda uppföljningars resultat?

Granskningen avser utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden och inkluderar inte svenska för yrkesutbildningar.

### 1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Reglemente utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden
- ▶ Skollagen
- ▶ Förordning om vuxenutbildning (2011:1108)
- ▶ Ökad individanpassning - en effektivare SFI och vuxenutbildning (Prop. 2014/15:85)
- ▶ Skolverkets föreskrifter
- ▶ Årsplan 2021

Det väsentliga innehållet i dessa revisionskriterier i förhållande till EY:s bedömningar redovisas löpande i rapporten.

### 1.4. Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier samt intervjuer med ansvariga tjänstepersoner för upphandling av SFI samt tjänstepersoner inom barn- och utbildningsförvaltningen. Se lista över intervjupersoner samt granskad dokumentation i källförteckning.

Kontaktrevisor har varit Barbara Conte.

## 2. SFI-verksamheten i Västerås stad

I kommunfullmäktiges årsplan för 2021 finns inga specifika mål eller nyckeltal gällande svenska för invandrare. Det beslutas om fyra övergripande mål för verksamheten som formuleras utifrån övergripande perspektiv gällande kund, kvalitet, ekonomi och medarbetare. Utifrån kvalitetsperspektivet fastställs att det ska finnas rätt kvalitet i nämndernas verksamheter samt att rätt resultat levereras. Det framgår i årsplanen att nämnderna ska formulera verksamhetsspecifika mål utifrån de övergripande målen för att främja måluppfyllelse.

I utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens reglemente fastställs att nämnden ansvarar för bland annat vuxenutbildningen i enlighet med gällande lagstiftning. Nämnden ansvarar dessutom för den kontinuerliga uppföljningen inom verksamheten.

Barn- och utbildningsförvaltningen ska verkställa utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens politik. Inom barn- och utbildningsförvaltningen finns utbildnings- och arbetsmarknadsenheten som har övergripande ansvar för utbildning och arbetsmarknadsfrågor. Utbildnings- och arbetsmarknadsenheten har delat upp verksamheten i Arenan, Arbetsrehabilitering, Jobbcentrum, Utvecklingscentrum samt Vuxenutbildningscentrum. Vuxenutbildningscentrums (VUC) huvuduppdrag är att erbjuda vuxenutbildning till kommunens medborgare vilket innefattar svenska för invandrare. Samtlig vuxenutbildning som VUC erbjuder bedrivs av externa aktörer som uppfyller kraven i dess förfrågningsunderlag. VUC ansvarar för upphandling, kvalitetsuppföljning, antagning, rektorsskap på huvudmannanivå samt studie- och yrkesvägledning av vuxenutbildning.

### 2.1. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden har inte säkerställt tydliga mål för SFI-verksamheten

I utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens verksamhetsplan för 2021 finns inga verksamhetsspecifika mål eller nyckeltal som berör SFI-verksamheten. I planen finns två nyckeltal

som berör vuxenutbildning, "andel avbrott inom kommunal vuxenutbildning" och "andel godkända inom vuxenutbildning".

Förvaltningsrepresentanter inom VUC uppger att det inte finns någon tydlig styrning från nämnden gällande SFI-verksamheten. Det uttrycks vid intervju en önskan om mer specifika målsättningar för att möjliggöra tydligare uppföljning. VUC har inga egna fastställda mål gällande SFI som de arbetar utifrån. Det finns ett intresse inom nämnden för SFI-verksamheten och intervjupersoner upplever att information om verksamheten efterfrågas. Den styrning som finns för SFI-verksamheten utgår från lagar och kommunens styrdokument. Nämnden antog under 2020 *riktlinje för uppföljning av utförare av kommunal verksamhet* som syftar till att säkerställa kvalitet i utbildningsanordnarnas utbildning. Nämndens riktlinje utgår från kommunfullmäktiges *program för uppföljning av utförare av kommunal verksamhet* som antogs under våren 2020.

## 2.2. Det finns behov av bättre uppföljningsparametrar för SFI-verksamheten

Befintliga nyckeltal för SFI upplevs inte som ändamålsenliga. Enligt intervjupersoner skulle andra nyckeltal ge mer relevanta mätningar av SFI-verksamheten och resultera i mer omfattande analyser. Exempelvis skulle förvaltningen vilja undersöka genomströmshastigheten, tiden från att en elev inom SFI påbörjar sin första lektion tills dess att utbildningen avslutas. För att ta fram nya nyckeltal krävs stöd från nämnden eftersom det innebär en omstrukturering i verksamhetens systemstöd. Behovet av nya nyckeltal har lyfts till nämnden vid utbildningsdagar.

I VUC:s *verksamhetsplan för 2021* redovisas följande nyckeltal som berör SFI-verksamheten:

Mål fastställt av kommunfullmäktige	Nyckeltal	Utfall 2019	Utfall 2020	Mål 2021
Vi har rätt kvalitet i våra verksamheter och levererar rätt resultat	Elever på SFI som klarat minst två kurser, av nybörjare två år tidigare, andel (%)	67% <sup>1</sup>		70%
	Godkända inom vuxenutbildningen, sfi, andel (%)	96,4%	96,3%	96,5%
	Avbrott inom kommunal vuxenutbildning, sfi, andel (%)	13,7%		13,6%

Nyckeltalet "elever på SFI som klarat minst två kurser, av nybörjare två år tidigare, andel (%)" ger inte någon information som förvaltningen har användning av vilket framkommer i intervjuer. Nyckeltalet "godkända inom vuxenutbildning, SFI" är inte ett representativt mått. Det är ovanligt att lärare inom SFI-verksamheten sätter ett underkänt betyg eftersom det framgår i skollagen att eleverna alltid ska ha möjlighet att fullfölja sina studier och läsa klart kursen. Under 2019 blev 96,4 procent av SFI-eleverna godkända men måttet utgår endast från de elever som har fullföljt sin utbildning och inkluderar inte de som har avbrutit sina studier. VUC har initierat ett förbättringsarbete av hur verksamheten mäter avbrott där det ska tydliggöras varför avbrott från utbildning sker. Detta för att ge en mer rättvis bild av varför vissa

<sup>1</sup> De röda siffrorna som redovisas i tabellen har erhållits direkt från förvaltningen och inte från verksamhetsplanen. Utfallet för 2020 i de tomma rutorna har inte sammanställts vid granskningens genomförande.

studerande avbryter sin utbildning och då möjliggöra riktade insatser som kan förbättra måluppfyllelse.

### **2.3. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden har antagit en nämndövergripande riskanalys**

I utbildning- och arbetsmarknadsnämndens verksamhetsplan för 2021 finns en risk- och internkontrollplan. Nämndens presidium tar del av riskanalysen som förvaltningen har tagit fram och kompletterar eventuellt med ytterligare riskområden utifrån nämndens perspektiv. Det framgår vid intervju att riskanalysens styrning upplevs som tydlig eftersom risk- och internkontrollplanen är integrerad i verksamhetsplanen och väl förankrad i alla led. Nämndens politiker är involverade vid framtagandet av planen och det förekommer en kontinuerlig dialog med riskägarna.

I risk- och internkontrollplanen identifieras bristande kommunikation och informationsdelning mellan nämnden och förvaltningen rörande frågor av mer avgörande karaktär som en risk inom målområdet "kvalitet". Konsekvensen av den risken är att nämnden kommer in för sent i ärenden och kan därav inte fatta långsiktiga strategiska beslut. Det finns inga andra risker i den nämndövergripande riskanalysen som kan dras till SFI-verksamheten. Det uppges vid intervju att VUC inte har deltagit vid framtagande av den nämndövergripande risk- och internkontrollplanen. Vi har under granskningen inte tagit del av en verksamhetsspecifik riskanalys för SFI-verksamheten.

Risk- och internkontrollplanen tas fram i samband med budgetarbetet och görs årligen. I samband med framtagande av en ny risk- och internkontrollplan följs den tidigare internkontrollplanen upp och eventuella områden som inte bedöms vara genomarbetade inkluderas även i årets risk- och internkontrollplan. Vissa risker som anses vara genomarbetade kan inkluderas i nästa års risk- och internkontrollplan om nämnden ser ett behov av att säkerställa att risken är hanterad genom uppföljning. I risk- och internkontrollplanen framgår orsaker till risken, konsekvenser, ansvarig och aktiviteter för att hantera risken. De ansvariga för den identifierade risken tar fram en riskhanteringsplan som godkänns av nämnden i början av verksamhetsåret. I riskhanteringsplanen presenteras delaktiviteter för att hantera risken inom verksamheten, en tidsplan för insatserna samt vem som ansvarar för dessa.

Nämnden följer upp internkontrollplanen i samband med delårsrapporter samt verksamhetsberättelsen. Det framkommer vid intervju att uppföljningen av risk- och internkontrollplanen fungerar bra men att det finns förbättringsområden gällande de analyser av riskerna som verksamheterna presenterar. Det uppges finnas god kunskap inom verksamheterna gällande riskerna men att bedömningen som redovisas för nämnd i samband med uppföljning kan utvecklas. Vid behov kan förvaltningen efterfråga fördjupade rapporter för att säkerställa att de arbetar ändamålsenligt med riskhanteringen. Rapporterna presenteras för nämnd.

### **2.4. Nationella prov inom SFI**

Nationella prov i svenska för invandrare genomförs i slutet av kurserna B, C och D för att säkerställa en likvärdig och rättvis bedömning av elevens kunskaper. De nationella proven är inga examensprov. Enligt Skolverket är avsikten att eleven gör ett nationellt prov en gång under kursen och att provet är ett stöd och ett av flera underlag för lärarens samlade bedömning av elevens kunskaper vid betygsättning. På Skolverkets hemsida framkommer att nationella provresultatet ska särskilt beaktas vid betygsättning. Provet har större betydelse än andra enskilda underlag.

Lärarna som bedömer det nationella provet får ta del av lärarinformation och bedömningsanvisningar som ger detaljerade instruktioner om hur lärarna ska utvärdera elevernas prestation. Lärare med lärarlegitimation får självständigt sätta betyg på elever medan lärare utan legitimation gör det tillsammans med legitimerad kollega.

Det är rektorns ansvar enligt lag att anordnaren följer Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov. I avtal mellan VUC och privata utförare fastställs att utbildningsanordnaren ska genomföra nationella prov och bekosta dessa. Proven ska genomföras enligt Skolverkets rutiner.

VUC har en rutin som redovisar processen vid beställning och utdelning av nationella prov. Den redogör dessutom samtliga utbildningsutförarens rutiner för att säkerställa oidentifiering i enlighet med Skolverkets föreskrifter. Vid kvalitetsbesök undersöks hur utbildningsanordnarna förvarar de nationella proven.

### **3. Avtalsutformning med utbildningsanordnare**

År 2013 uppdrog utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden barn- och utbildningsförvaltningen att ta fram ett förslag till beslut om införande av ett kundvalssystem som ansågs möjliggöra optimalt utnyttjande av kommunala resurser samt större kundval och längre avtalsperioder. Utredningen resulterade i att nämnden fattade beslut om att övriga vuxenutbildningar upphandlas enligt tjänstekoncession med iakttagande av de regler som gäller i Lag om valfritetssystem, där dessa är tillämpliga. Vid behov av särskilda stödinsatser ska de erbjudas i egen regi.

#### **3.1. Avtal och uppföljningskriterier för de upphandlade utförarna är utformade på ett sätt som driver kvaliteten**

Vi har tagit del av 14 avtal som tecknades mellan Västerås stad och externa utbildningsanordnare som berör SFI för avtalsperioden januari 2019 till december 2022. Västerås stad har slutit avtal med externa utbildningsanordnare om att de ska utföra uppgifter inom utbildning och i enlighet med skollagen 23 kapitlet bibehåller huvudmannen huvudmannskapet för verksamheten.

Förvaltningen tar tillsammans med upphandlare och jurister tar fram avtalen som används vid upphandling av utbildningsanordnare. På så vis är tanken att både kvalitet och följsamhet till lagstiftning ska säkras. VUC tar vid behov även hjälp av jurister och upphandlare vid eventuella oklarheter gällande avtalsföljsamhet och vilka åtgärder VUC har rätt att vidta. Avtalstrohet kontrolleras av förvaltningen och följs inte upp av upphandlings- och inköpscenter på central nivå.

I avtal med utbildningsanordnare framkommer vilka krav huvudmannen ställer på utbildningsanordnaren gällande kvalitet, utvärdering och uppföljning. Avtalet fastställer att utbildningsanordnaren ska bedriva verksamheten i enlighet med mål och riktlinjer samt utifrån de åtaganden som följer av förfrågningsunderlaget. Underlaget redogör också för utbildningsområden, krav på utbildningsanordnaren och kommersiella villkor. I avtalet fastställs att utbildningsanordnaren ska ta fram en lokal arbetsplan och varje år ska anordnaren ta fram en kvalitetsredovisning som utgår från arbetsplanen och lämna till VUC. I avtalet finns fastställt vad kvalitetsredovisningen ska innehålla och hur den ska utformas. Den ska bland annat innehålla:

- ▶ Bedömning av utförarens måluppfyllelse utifrån den lokala arbetsplanen



- ▶ Betygsfördelning, antal avbrott och orsak, tid till betyg, antal deltagare
- ▶ Förteckning över lärare/undervisande personal med namn, utbildning och yrkeserfarenhet och anställningens omfattning
- ▶ Deltagarnas uppfattningar om utbildningen (individ Anpassning, delaktighet, bemötande, trivsel, lärarkompetens mm) samt resultat från anordnarnas egna enkäter
- ▶ Beskrivning hur man arbetar med att fortbilda lärarna inom IT-området för att främja det pedagogiska utvecklingsarbetet
- ▶ Plan för åtgärder som leder till högre måluppfyllelse

Gällande utvärdering och uppföljning fastställs i avtalet att VUC ska få ta del av de uppgifter som de behöver för att kontrollera verksamhetens måluppfyllelse, inriktning och kvalitet. Det fastställs att VUC har rätt att genomföra kvalitetsbesök, enkätutvärderingar samt oanmälda besök. Vid intervju med förvaltningen inom VUC uppges att avtal och uppföljningskriterier för de upphandlande utförarna främjar kvaliteten. Det uppges att de krav som framkommer i avtal gällande kvalitetsredovisning är tydliga och säkerställer att utförarna kontinuerligt arbetar med att främja utbildningskvaliteten.

I avtalen och förfrågningsunderlaget finns krav på utbildningsutföraren att säkerställa tydlig information om utbildningens mål, innehåll, betygskriterier och arbetsformer för varje elev. Utbildningsanordnaren ska informera eleverna om deras möjlighet att påverka studierna och hur studierna kan utformas på individuell nivå. Under introduktionsverksamheten för nya SFI-elever ska utbildningsanordnaren göra en bedömning av elevens kapacitet och behov, introducera arbetssätt och erbjuda introduktion i studieteknik. I avtal framgår också att lärare ska planera för individens kunskapsutveckling och tydliggöra hur eleven kan nå kursens mål. Det framkommer också av avtalet att lärare ska ta fram åtgärdsplaner för elever i behov av särskilda insatser. I propositionen *Ökad individ Anpassning – en effektivare SFI och vuxenutbildning* fastställs att hemkommunen är ansvarig för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev. Intervjupersonen uppger att vid ansökan om SFI utbildning upprättas en individuell studieplan i VUC system. Studieplanen innehåller uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. Skolan som eleven väljer ansvarar sedan för den individuella studieplaneringen för eleven.

### **3.2. Avtal med utbildningsanordnare är utformade på ett sätt som möjliggör att relevanta åtgärder vidtas vid avvikelser från avtal och gällande lag**

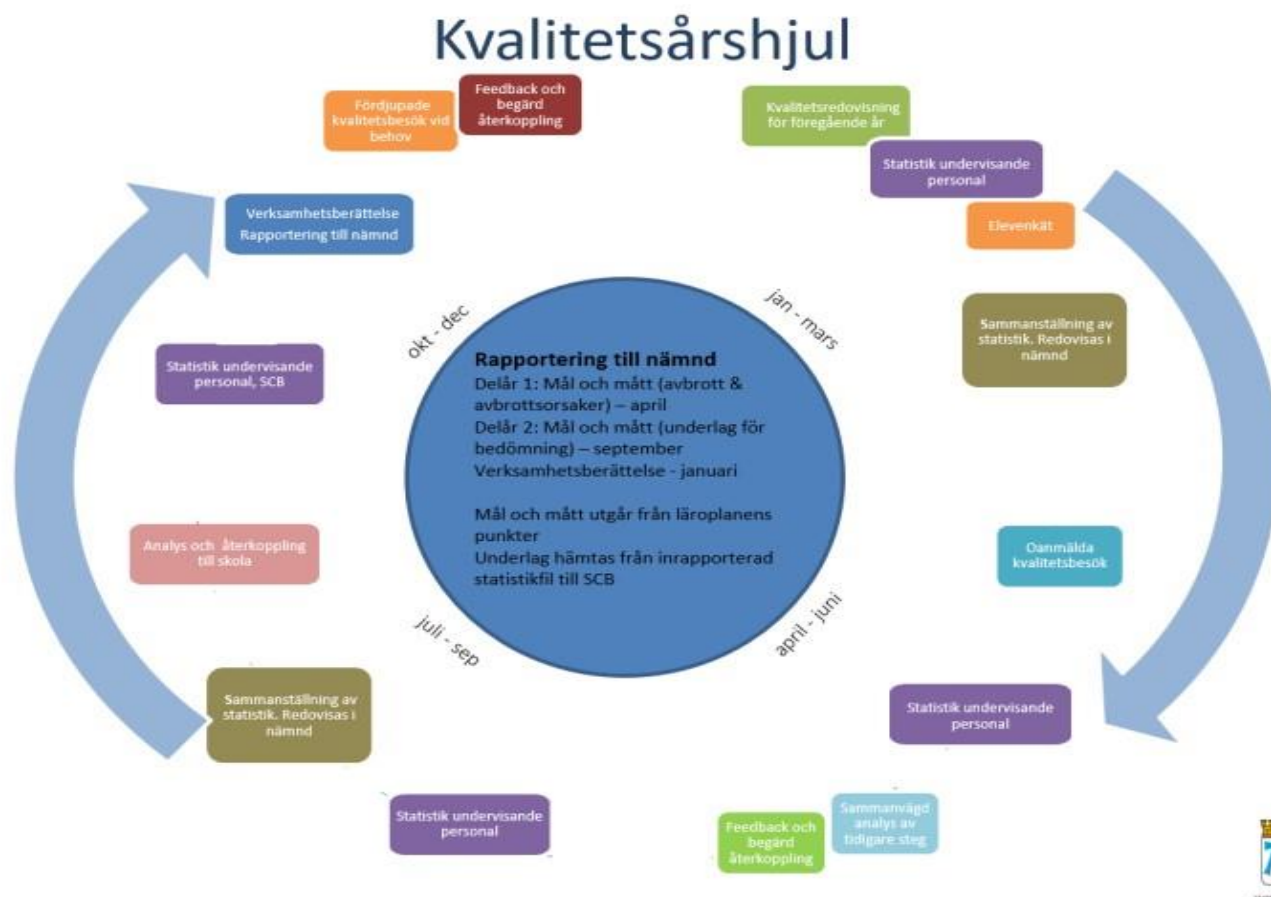
I förfrågningsunderlaget redovisas vilka åtgärder Västerås stad kan initiera vid avvikelser hos utbildningsanordnaren. Vite kan utgå vid uteblivna betyg, utebliven statistik, utebliven planering av studietid och när utbildningsanordnaren inte uppfyller krav som avtalet föreskriver om kvalitetsuppföljning. Vid avvikelser agerar Västerås stad enligt en sanktionstrappa, där första steget är dialog och upprättande av en handlingsplan. Om avvikelserna fortgår efter detta utgår vite. Om avvikelserna efter vite fortfarande inte åtgärdas kan Västerås stad säga upp avtalet alternativt omedelbart häva avtalet, för att göra det krävs att avvikelserna är av väsentlig betydelse.

Intervjupersoner anser att de avtal som finns med utbildningsanordnare säkerställer att VUC kan vidta åtgärder om utföraren uppvisar avvikelser eller brister i sin verksamhet som inte stämmer överens med avtal och lagar. Exempel på avvikelser som har identifierats hos utbildningsanordnaren har varit brist på legitimerade lärare och brist på individualisering för eleverna. Andra avvikelser som kan förekomma är att utbildningsanordnaren är undermålig på att visualisera betygskriterier och måldokument för eleverna. Eleverna har rätt att känna till vad det krävs av dem för att uppnå ett visst betyg.

Det uppges vid intervju att avvikelser oftast uppmärksammas vid oförberedda besök. Avtalen säkerställer att VUC kan vidta åtgärder som vite eller att stoppa en utförarens intag av elever för att säkerställa att utbildningen av SFI bedrivs i enlighet med avtal och lagrum. Det uppges vid intervju att dessa åtgärder är effektiva och resulterar i att utförarna åtgärdar de identifierade bristerna. Vid intervju framkommer att utbildningsanordnarna oftast åtgärdar avvikelserna direkt som en följd av diskussion och omgående tar fram en handlingsplan. Det är ovanligt att VUC behöver besluta om att vite ska utgå. Under en period var det flera utbildningsanordnare som brast rörande administrativa uppgifter. För att åtgärda det var VUC tuffa i sina bedömningar och beslutade om att vite skulle utgå vid flera situationer. Det hade önskvärd effekt och flera utbildningsanordnare blev betydligt bättre på att sköta sina administrativa åtgärderna i enlighet med avtal.

#### 4. Uppföljning och kvalitetssäkring av SFI-verksamheten

Enligt skollagen (4 kap.) ska ett systematiskt kvalitetsarbete bedrivs på huvudmannanivå. Syftet är att säkerställa verksamhetens kvalitet och likvärdighet med utgångspunkt i skollag, läroplan och andra skolförfattningar. Varje huvudman inom skolväsendet ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Huvudmannen ska dokumentera det systematiska kvalitetsarbetet och vid brister i verksamheten ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas.



*Bild 1. Kvalitetsårshjul som redovisas i nämndens Riktlinje för uppföljning av utförare av kommunal verksamhet*

VUC har en kvalitetsgrupp som specifikt arbetar med att säkerställa kvaliteten inom vuxenutbildningen och gruppen arbetar efter kvalitetsårshjulet, som visas ovan, vid uppföljning av utbildningsanordnarens verksamhet. Kvalitetsårshjulet finns beskrivet i *riktlinje för uppföljning av utförare av kommunal verksamhet* som antogs av utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden den 22 oktober 2020. Eftersom riktlinjen är antagen i slutet av 2020 har VUC:s kvalitetsgrupp inte genomfört ett verksamhetsår i enlighet med årshjulet vid tiden för granskning. Kvalitetsarbetet som ska bedrivas under 2021 är det som redovisas nedan. Flera aktiviteter har adderats till kvalitetsårshjulet vid utformningen av den nya riktlinjen. Intervjupersoner uppges vara positiva till det nyantagna kvalitetsårshjulet och det utökade arbetet med att säkerställa kvalitet hos utbildningsanordnare.

#### **4.1. Kvalitetsfrämjande aktiviteter som redovisas i kvalitetsårshjulet som berör SFI-verksamheten**

Utbildningsanordnare ska i enlighet med avtal varje år lämna en kvalitetsredovisning till VUC. Intervjupersoner inom VUC uppger att ett arbete med att sammanställa kvalitetsredovisningarna på övergripande nivå är initierat och kommer genomföras under 2021. Syftet är att snabbt kunna ge nämnden en tydlig bild av hur kvaliteten hos utbildningsanordnarna ser ut. Sammanställningen ska redogöra hos vilka anordnare det krävs insatser samt inom vilka områden handlingsplaner behöver upprättas.

VUC har infört ett nytt sätt att samla in information om undervisande personal. Rektor för fristående utförare inom VUC skickar ut en Excel-fil som utförarna ska fylla i fyra gånger om året. I den listan ska det framgå hur många legitimerade lärare det finns baserat på grupp-nivå. Den insamlade statistiken skickas till SCB två gånger per år. Det framgår i avtal med utbildningsanordnare att 85 procent av lärarna ska vara legitimerade.

Elevenkät skickas till elever hos VUC:s utförare och infattar exempelvis frågor om hur eleven upplever sina studier, struktur och tydlighet, vilken hjälp eleven får av lärare och hur återkopplingen gällande inlämningsuppgifter och prov fungerar. Vid intervju framkommer att svarsfrekvensen hos eleverna är låg och att förvaltningen testat olika enkätformer för att öka svarsfrekvensen. Elevenkäterna analyseras på aggregerad nivå och kompletterar skolornas kvalitetsredovisningar för att skapa en omfattande bild av respektive skola och dess arbete. Vi fick ta del av resultatet av den senast genomförda enkätundersökningen där det framgår att 46 procent av 637 SFI-elever är helt nöjda med sina studier och 58 procent av eleverna anser att de får den hjälp de behöver från lärarna. 17 procent av eleverna anger att de inte känner till vad som krävs av dem för att få ett E eller mer i betyg.

VUC har inte sammanställt statistik i enlighet med kvalitetshjulet vid tiden för granskningen eftersom kvalitetsårshjulet antogs i slutet av 2020. Det är i dagsläget oklart hur statistiken kommer presenteras för nämnden. Innan den nya riktlinjen antogs redovisade enhetschefen utvald statistik gällande SFI-verksamheten för nämnden muntligt två gånger om året. Innan riktlinjen antogs inkluderades inte sammanställd statistik för SFI-verksamheten i delårsrapporterna utan skickades direkt till diariet. Kvalitetsarbetet ska redovisas för nämnd i samband med verksamhetsberättelse. Vid protokollgranskning av nämndens sammanträden under 2020 och 2021 framkommer att "rapportering av avvikelser avseende viktiga kvalitetsparametrar" är en stående punkt som redovisas för nämnden muntligt av verksamhetschef. Vid varje nämndsammanträde redovisar dessutom verksamhetscheferna inom förvaltningen aktuell verksamhetsinformation av intresse för nämnd. Det presenterades muntligt

verksamhetsinformation om SFI av enhetschef för nämnden två gånger under nämndens sammanträden 2020 och 2021.

Oanmälda kvalitetsbesök hos samtliga anordnare genomförs av kvalitetsgruppen en gång om året. Vid intervju uppges att det kan genomförs kvalitetsbesök mer frekvent om det noteras avvikelser vid tidigare oanmälda kvalitetsbesök. Om det noteras avvikelser vid oanmälda kvalitetsbesök ska utbildningsanordnaren inkomma med en åtgärdsplan för att hantera observerade brister. Oanmälda kvalitetsbesök har genomförts digitalt under pandemin. Intervjupersoner upplever att det är svårare att få en uppfattning av hur verksamheterna bedrivs genom digitala besök.

Alla kvalitetssäkrande aktiviteter som sker under våren ska sammanfattas av kvalitetsgruppen innan sommaren och analyseras. Kvalitetsrapporter, statistik, oanmälda kvalitetsbesök och elevenkäter lägger grunden för kvalitetsarbetet under hösten. Baserat på sammanställningen kommer kvalitetsgruppen besluta om det behövs fördjupade kvalitetsbesök. Fördjupade kvalitetsbesök genomförs om kvalitetsgruppen noterat avvikelser under det gångna året eller vill följa upp avvikelser från tidigare år. Besöken genomförs vid bedömt behov, vilket innebär att kvalitetsbesök inte genomförs hos alla utbildningsanordnare. Besöken är planerade eftersom kvalitetsgruppen ska ha möjlighet att prata med utvalda medarbetare samt elever. Efter ett fördjupat kvalitetsbesök kommer kvalitetsgruppen återkoppla till utbildningsanordnaren med feedback. Vid uppkomna avvikelser kan gruppen begära in återkoppling och handlingsplaner för att åtgärda situationen.

#### 4.2. Jämförande statistik från Kolada rörande SFI-verksamheten

Statistik hämtad från Kolada		2018
Elever per lärare i SFI, heltidstjänster	Alla kommuner (ovägt medel)	19.8
	Liknande kommuner integration, Västerås 2019 <sup>2</sup>	24.2
	<b>Västerås</b>	<b>48.0</b>
		<b>2019<sup>3</sup></b>
Lärare i SFI med lärarlegitimation, andel (%)	Alla kommuner (ovägt medel)	37.4
	Liknande kommuner integration, Västerås 2019	50.0
	<b>Västerås</b>	<b>13.8</b>
Lärare i SFI med pedagogisk högskoleexamen, andel (%)	Alla kommuner (ovägt medel)	74
	Liknande kommuner integration, Västerås 2019	81
	<b>Västerås</b>	<b>47</b>

<sup>2</sup> Eskilstuna, Helsingborg, Jönköping, Linköping, Lund, Norrköping, Örebro

<sup>3</sup> Sammanställda jämförelsetal för helåret 2020 ännu ej publicerade.

I mars 2015 överlämnade regeringen propositionen "Ökad individanpassning – en effektivare SFI och vuxenutbildning" till riksdagen. Propositionen innehöll förslag till ändringar i skollagen för att främja en effektivare och mer individanpassad vuxenutbildning. I statistiken gällande "elever per lärare i SFI" framkommer att elevgrupperna i Västerås stad är större än de genomsnittliga elevgrupperna inom "alla kommuner" och "liknande kommuner" vilket kan försvåra individualisering och påverka kvaliteten i utbildningen.

KLIVA-utredningen "Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom Komvux för elever med svenska som andraspråk" fastställer att det finns en stark koppling mellan kvalitet och kompetens. I utredningen framkommer att det finns ett stort behov av kompetensutveckling för SFI-lärare. Utifrån statistiken som presenteras ovan tydliggörs att Västerås stad har en låg andel lärare inom SFI med lärarlegitimation, endast 13 procent. Det är avsevärt lägre än vad "alla kommuner" och "liknande kommuner" har för andel SFI-lärare med legitimation. För att säkerställa kvaliteten i SFI-utbildningen är det viktigt med en hög kompetens inom utbildningsverksamheten som Västerås stad i dagsläget inte redovisar. Statistiken hämtad från Kolada redovisar också en negativ trend, år 2014 hade Västerås stad 43,8 procent SFI-lärare med lärarlegitimation vilket betyder att på fem år har andelen legitimerade lärare inom SFI minskat med 30 procent. Andelen lärare i SFI med pedagogisk högskoleexamen i Västerås stad är 47 procent vilket är en lägre andel än vad "alla kommuner" och "liknande kommuner" redovisar.

## 5. Svar på revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden har en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll med avseende på kvalitet i SFI-verksamheten. Nedan redovisas kortfattade svar på respektive revisionsfråga.

Fråga	Svar
Har nämnden tydliga mål och mått rörande kvalitet avseende SFI?	<p>Nej. Vi bedömer att nämnden inte har tydliga mål och mått rörande kvaliteten inom SFI-verksamheten i Västerås stad. Nämnden ska i enlighet med <i>Årsplan 2021</i> formulera verksamhetsspecifika mål utifrån de övergripande målen för att främja måluppfyllelse, vilket inte har uppfyllts. För att säkerställa ändamålsenlig styrning av SFI-verksamheten krävs målsättningar som verksamheten kan arbeta mot. Vi bedömer också att de nyckeltal som VUC arbetar med för att följa upp sin verksamhet inte till fullo är ändamålsenliga och behöver utvecklas. Granskningen visar att det finns behov av nyckeltal som visar genomströmstiden för elever inom SFI, vilket vi bedömer vara ett ändamålsenligt nyckeltal.</p> <p>Att nämnden antog styrdokumentet <i>riktlinje för uppföljning av utförare av kommunal verksamhet</i> som tydliggör hur förvaltningen ska säkerställa kvalitet ser vi som positivt eftersom det ger viss styrning för verksamheterna.</p> <p>Skälet till att vi anser att nämnden bör bevaka just SFI-verksamheten inom vuxenutbildningen är den starka kopplingen till kommunens ansträngningar att bidra till invandrarens etablering på arbetsmarknaden.</p>
Finns en riskanalys dokumenterad och ett tydligt	Delvis. Vi konstaterar att det finns en dokumenterad riskanalys på nämndnivå som är väl etablerat inom verksamheten. Nämndens ansvarsområde är brett och risk- och internkontrollplanen berör endast

<p>system för styrning, kontroll och uppföljning?</p>	<p>de främsta riskerna. I utbildning- och arbetsmarknadsnämndens risk- och internkontrollplan för 2021 berörs inte SFI-verksamheten.</p> <p>Det uppges vid intervju att VUC inte är delaktig vid utformningen av den kommunövergripande risk- och internkontrollplanen vilket vi bedömer som en brist. Samtliga verksamheter bör redovisa sina riskområden även om inte alla risker kan inkluderas i nämndens risk- och internkontrollplan.</p>
<p>Är avtal och uppföljningskriterier för de upphandlade utförarna utformade på ett sätt som fungerar kvalitetsdrivande?</p>	<p>Delvis. Vår bedömning är att avtal och uppföljningskriterier för de upphandlade utförarna är utformade på ett sätt som driver kvaliteten. De moment som finns redovisade i avtal samt förfrågningsunderlag som syftar till att säkerställa kvaliteten överensstämmer med det som anges i <i>riktlinje för uppföljning av utförare av kommunal verksamhet</i>. Avtalen och förfrågningsunderlaget säkerställer individuell anpassning av utbildningen i enlighet med propositionen <i>Ökad individanpassning – en effektivare SFI och vuxenutbildning</i>. Fler kvalitetsparametrar som säkerställs i avtalen redovisas i avsnitt 4.1.</p> <p>Statistik från Kolada visar att Västerås stad har en låg andel legitimerade lärare inom SFI. Det påvisar att avtalet och förfrågningsunderlaget trots bestämmelser om att utbildningsanordnare ska ha 85% legitimerade lärare inte följs. Eftersom Västerås stad har en avsevärt lägre nivå legitimerade lärare bör nämnden initiera åtgärder för att säkerställa andelen legitimerade lärare inom SFI-verksamheten.</p>
<p>Sker en tillräcklig uppföljning av studieresultat, genomströmning, lärares kompetens och behörighet samt kvalitetsfrågor (såsom till exempel undervisningstid, storlek på elevgrupper, individanpassning, fortbildning för lärare)?</p>	<p>Vår bedömning är att under 2021 kommer det ske en tillräcklig uppföljning av samtliga kvalitetsfrågor. Kvalitetsårshjulet säkerställer ett kontinuerligt arbete med kvalitetsfrågor samt uppföljning av utbildningsanordnarens verksamheter i enlighet med skollagen. Kvalitetsårshjulet är nytt och 2021 blir första året som SFI-verksamheten följs upp i enlighet med årshjulet. Vi bedömer att strukturen för uppföljning är god, men kan inte i den här granskningen säkerställa att uppföljning sker i enlighet med gällande riktlinjer eftersom det är ett nytt initiativ.</p>
<p>Är avtal med utförare utformat på ett sådant sätt att relevanta åtgärder kan vidtas vid avvikelser från avtal eller gällande lag? Vilka åtgärder har vidtagits utifrån genomförda uppföljningars resultat?</p>	<p>Ja. Vi bedömer att gällande avtal och förfrågningsunderlag möjliggör för Västerås stad att säkerställa att SFI-utbildning bedrivs i enlighet med <i>Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning</i> samt <i>Förordning (2017:91) om kursplan för svenskundervisning för invandrare</i>. Det är viktigt att huvudmannen har verktyg som säkerställer att utbildningen bedrivs i enlighet med gällande lagstiftning eftersom det är Västerås stad som har det övergripande ansvaret som huvudman. Avtalen säkerställer att VUC kan vidta åtgärder som vite eller att stoppa en utförarens intag av elever för att säkerställa att utbildningen av SFI bedrivs i enlighet med avtal och lagrum. Dessa åtgärder uppges vara effektiva och resulterar i att utförarna åtgärdar de identifierade bristerna.</p>

Västerås stad 25 maj 2021

Anders Hellqvist  
Verksamhetsrevisor

Sara Jansson  
Verksamhetsrevisor

## Källförteckning

### *Intervjupersoner:*

Enhetschef/Rektor Vuxenutbildningscentrum  
Rektor fristående utförare Vuxenutbildningscentrum  
Arbetslagsledare/Utbildningsmäklare SFI Vuxenutbildningscentrum  
Kvalitetssamordnare Vuxenutbildningscentrum  
Strateg, Barn- och utbildningsförvaltningen  
Upphandlare Upphandlings- och inköpscenter

### *Dokumentation:*

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens verksamhetsplan 2021, 2020-12-11  
Utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens verksamhetsberättelse 2020, 2021-01-27  
Riskhanteringsplan 2021 för utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, 2021-01-25  
Riktlinje för uppföljning av utförare av kommunal verksamhet, 2020-07-07  
Reglemente Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, 2019-12-05  
Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning, Regeringens proposition 2014/15:85  
Skolverkets föreskrifter om kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, 2017-10-31  
Mall för kvalitetsredovisning avseende verksamhetsåret 2020  
Exempel på ifylld kvalitetsrapport för verksamhetsåret 2020  
Urval av avtal med externa utbildningsanordnare  
Förfrågningsunderlag upphandling av vuxenutbildning  
Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom Komvux för elever med svenska som andraspråk, KLIVA-utredning  
Samtliga protokoll från utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens sammanträden 2020-2021  
Resultat av enkätstudie  
Rutin – Nationella prov