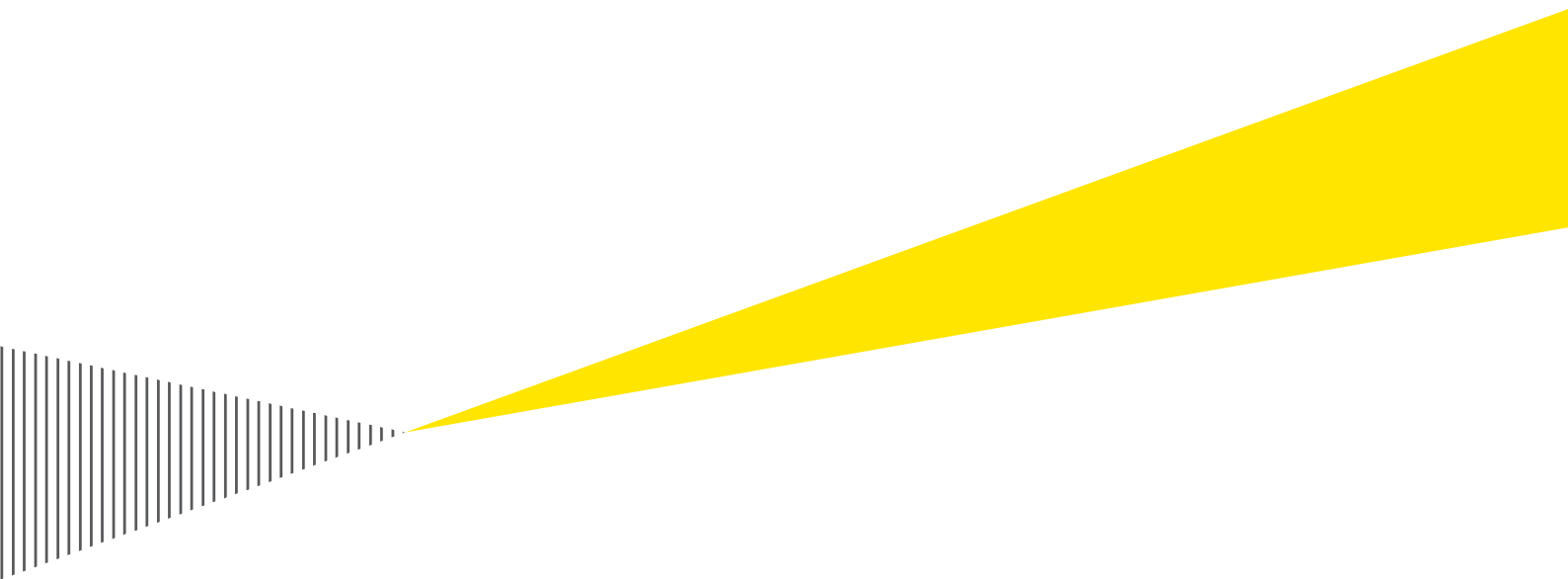


Örebro kommun

Granskning av SFI-verksamheten



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Metod.....	4
1.4. Rapportens disposition	4
2. Revisionskriterier	5
3. Organisering och övergripande styrning av SFI-verksamheten	7
3.1. Organisering av SFI-verksamheten	7
3.2. Styrning och mål för SFI-verksamheten.....	8
3.3. Resurser	9
3.4. Vår bedömning.....	9
4. Systematiskt kvalitetsarbete inom SFI-verksamheten.....	10
4.1. Systematiskt kvalitetsarbete inom SFI	10
4.2. Vår bedömning.....	12
5. Riskanalys och avvikelser	14
5.1. Riskanalys och system för styrning, kontroll och uppföljning	14
5.2. Åtgärder vid avvikelser	14
5.3. Vår bedömning.....	15
6. Svar på revisionsfrågor	16
Källförteckning	17
Bilaga 1. Årshul för nämndens kvalitetsarbete	18

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskat Örebro kommuns SFI-verksamhet. Vår sammanfattande bedömning är att vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämnden delvis säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll avseende SFI.

Vi bedömer att nämnden till viss del har tydliga mål och mått rörande kvalitet avseende SFI. Vi noterar att verksamheten saknar ändamålsenliga indikatorer och arbetar för att utveckla dessa. Vi anser att det finns ett tillräckligt system för kvalitetsarbete och att det sker en till stora delar tillräcklig uppföljning. Vi ser dock att genomströmningen inte följs upp, och ser detta som ett viktigt område då det inom SFI finns ett stort genomflöde av elever. Vi noterar att verksamheten har haft effektiviseringskrav, och att dessa kan ha påverkat verksamhetens kvalitet, i form av större klasser än önskat och minskad lärartid. Vi ser det som angeläget att dessa faktorer sätts i relation till de mål som finns för verksamheten.

En del av ett fungerande kvalitetsarbete i enlighet med Skolverket är elevernas inflytande på utbildningen. Vi bedömer inte att elevenkäten möjliggör för verksamheten att ta del av elevernas synpunkter på utbildningen, utifrån att många elever inte har möjlighet att besvara denna. Vi har även noterat brister i arbetet med individuella studieplaner, då dessa inte uppdateras och används under utbildningen.

Det pågår ett kontinuerligt arbete för att minska köerna för SFI-utbildningen. Vi har förståelse för de begränsade förutsättningar förvaltningen har haft utifrån distansundervisning i pandemitider. Kötiderna är dock lagstiftade och det är av ytterst vikt att dessa följs.

Det finns en process för arbetet med riskanalys, men det genomförs inget arbete specifikt inom SFI för att identifiera risker som ingår i nämndens arbete med intern kontroll.

Vi rekommenderar vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämnden att:

- ▶ Prioritera arbetet med att ta fram indikatorer i syfte att förstärka uppföljningen av verksamheten, med särskilt fokus på uppföljning av genomströmning och andelen avhopp.
- ▶ Utredda hur större klasser och minskad lärotid påverkar kvaliteten i verksamheten
- ▶ Implementera ytterligare kanaler för elevinflytande
- ▶ Utveckla användningen av individuella studieplaner
- ▶ Säkerställa att SFI-köerna är inom lagstiftad längd
- ▶ Utveckla arbetet med SFI-specifika riskanalyser inom den interna kontrollen

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Skollagens övergripande mål med Svenska för invandrare (SFI) är att vuxna invandrare ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. Vuxna 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.

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, validering, praktik eller annan utbildning.

Undervisning i SFI sker i inom vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämnden i Örebro kommun. Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys för 2021 identifierat SFI-verksamheten som ett väsentligt område för granskning.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om vuxenutbildnings- 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 nämndens uppföljningskriterier utformade på ett sätt som fungerar kvalitetsdrivande?
- ▶ Sker en tillräcklig uppföljning av studieresultat, genomströmning, lärares kompetens och behörighet samt kvalitetsfrågor (såsom t.ex. undervisningstid, storlek på elevgrupper, individanpassning, fortbildning för lärare)?
- ▶ Vidtar nämnden relevanta åtgärder i de fall avvikelser eller brister noteras vad gäller kvalitet eller gällande lag? Vilka åtgärder har vidtagits utifrån genomförda uppföljningars resultat?

1.3. Metod

Granskningen har genomförts genom inhämtning av relevanta styrdokument, exempelvis verksamhetsplaner, budgetar, interna kontrollplaner, nämndsprotokoll, verksamhetsberättelser för åren 2020 samt 2021 samt interna kurs- och utbildningsplaner. Tillgänglig statistik från Kolada och liknande relevanta databaser har sammanställts. Allt inhämtat material har analyserats och bedömts med utgångspunkt från gällande revisionsfrågor.

Intervjuer har genomförts med skolchef för Komvux, ansvariga rektorer för SFI samt lärare på SFI. Urvalet av intervjupersoner stämde av med utsedd kontaktrevisor innan intervjuomgången. Samtliga intervjuade har fått möjlighet att faktagranska rapportutkastet.

Kontaktrevisor har varit Britta Bjelle.

Granskningen är genomförd mellan oktober 2021-januari 2022.

1.4. Rapportens disposition

Rapporten är indelad i sex kapitel. Det första kapitlet är inledning, där granskningens bakgrund, syfte och metod redogörs för. Andra kapitlet redogör för de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar.

I tredje kapitlet beskrivs SFI-verksamhetens styrning och organisering. Avsnittet syftar till att besvara om nämnden har tydliga mål och mått rörande kvalitet avseende SFI samt huruvida nämndens uppföljningskriterier är utformade på ett sätt som fungerar kvalitetsdrivande.

I fjärde kapitlet redogörs för SFI-verksamhetens systematiska kvalitetsarbete. Avsnittet syftar till att besvara huruvida det sker en tillräcklig uppföljning av studieresultat, genomströmning, lärares kompetens och behörighet samt kvalitetsfrågor.

I kapitel fem redovisas hur nämnden arbetar med riskanalyser och hur avvikelser hanteras. Avsnittet besvarar huruvida det finns en ändamålsenlig process vid arbetet med riskanalys samt om nämnden vidtar relevanta åtgärder vid noterade avvikelser och brister.

2. 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 nedanstående.

Reglemente vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämnden

Ansvar för SFI-utbildningen tydliggörs i *Reglemente för Vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämnden*. I reglementet anges att vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämnden ansvarar för kommunal vuxenutbildning, vuxenutbildning för personer med funktionsnedsättning, svenska för invandrare (SFI), samt uppdragsutbildning och annan kompletterande vuxenutbildning. I Örebro kommun finns det inga externa utförare som bedriver SFI-verksamhet utan samtlig SFI-verksamhet bedrivs i kommunal regi.

Skollagen

Enligt skollagen (4 kap.) ska ett systematiskt kvalitetsarbete bedrivas 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.

Enligt skollagen (20 kap.) ansvarar hemkommunen för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev. Planen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna.

I enlighet med skollagen (20 kap.) ska SFI finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att en rätt till utbildning i svenska för invandrare inträtt. Lagstadgat är en månads väntetid för nyanlända den acceptabla kvalitetsnivån och för individer som inte är nyanlända gäller tre månader.

Förordning om vuxenutbildning (2011:1108)

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 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 prövning.

Ökad individanpassning - en effektivare SFI och vuxenutbildning (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 för att främja en effektivare och mer individanpassad vuxenutbildning. Individanpassning innebär att läraren utgår från individen i undervisningen. Skolinspektionen har genomfört ett antal undersökningar som konstaterat att lärare upplever individanpassningen som en av de största utmaningarna inom SFI.

Skolverkets föreskrifter

Skolverkets allmänna råd *Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet* syftar till att underlätta och ge rådgivning till huvudmännens kvalitetsarbete för ökad måluppfyllelse. De allmänna råden beskriver hur huvudmän bör arbeta för att motsvara skollagens krav på ett systematiskt kvalitetsarbete. I granskningen är Skolverkets råd och vägledning ett revisionskriterium som SFI-verksamhet jämförs mot för att bedöma hur ändamålsenligt deras systematiska kvalitetsarbete är. Nedan redovisas en sammanfattning över de råd som Skolverket ger:

- ▶ Skapa rutiner för hur kvalitetsarbetet ska bedrivas
- ▶ Se till att styrning, ledning, organisation och uppföljningssystem stödjer kvalitetsarbetet
- ▶ Möjliggöra kompetensutveckling av personal
- ▶ Elever ska ges möjligheten att medverka i det systematiska kvalitetsarbetet
- ▶ Dokumentera kvaliteten och måluppfyllelsen
- ▶ Följa upp förutsättningar, genomförande och resultat
- ▶ Analysera resultat och måluppfyllelse, identifiera utvecklingsområden och besluta om utvecklingsinsatser
- ▶ Planera utbildningen utifrån analys av måluppfyllelse och resultat
- ▶ Det bör finnas skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål

Skolinspektionens publikationer

Skolinspektionen publicerade 2018 kvalitetsgranskningen *Undervisning i svenska för invandrare* där 15 kommuner granskades utifrån ett antal kvalitetsparametrar. Dessa parametrar identifierades genom forskning och vi kommer även i denna granskning utgå från liknande parametrar för att bedöma kvaliteten i SFI-verksamheten:

- ▶ Individanpassning av arbetssätt eller arbetsformer, exempelvis utifrån individuella studieplaner
- ▶ Lärare med SFI behörighet eller pedagogisk högskoleutbildning
- ▶ Tillämpning av vuxenpedagogisk metodik
- ▶ Mindre klasser
- ▶ Rektorn har pedagogisk insikt
- ▶ Fortbildning och kompetensutveckling av lärare

Utvecklingsbehovet är som störst inom individanpassning samt att utbildningen behöver knyta an till vidare studier och arbetsliv i större utsträckning.

I Skolinspektionens kvalitetsgranskning *Undervisning i svenska för invandrare* framgår att lärare som har behörighet är mer benägna att individanpassa lektionerna, vilket styrker sambandet mellan kvalitet och kompetens.

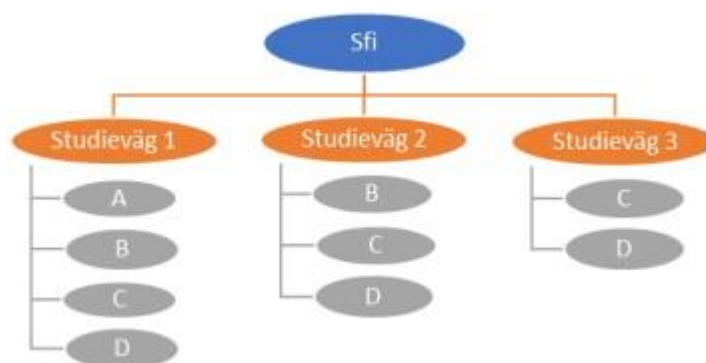
3. Organisering och övergripande styrning av SFI-verksamheten

3.1. Organisering av SFI-verksamheten

Förvaltningschefen ansvarar för verkställigheten av nämndens uppdrag och åiterrapportering till nämnden. Vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämndens förvaltning består av tre verksamheter: verksamhet *försörjning*, verksamhet *vuxenutbildning* och verksamhet *arbete*. SFI-verksamheten ligger inom Komvux verksamheten. Det finns en utsedd skolchef med ansvar för Komvux verksamhet. Skolchefen och samtliga åtta Komvux-rektorer har en egen ledningsgrupp. Inom Komvux SFI finns två rektorer som delar på ansvaret för verksamheten. Ledningen för SFI består av rektorer, förstelärare och arbetslagsledare. Arbetsledarna har delegerade uppdrag inom verksamheten som ges av rektorerna.

Figur 1. Studievägar och kurser inom SFI

Komvux SFI erbjuder tre studievägar, 1–3, inom studievägarna finns kurser A–D i enlighet med figuren till höger. Val av studieväg baseras på muntlig språkbedömning av en testpedagog, skriftligt test samt elevens tidigare skolbakgrund. Betyg sätts för varje avslutad kurs enligt betygsskalan A–F där A är högsta betyget och F är icke godkänt. Från 2022 kommer endast betygen Godkänd och Icke godkänd tillämpas. På läs- och skrivinlärningsdelen sätts inte betyg.



Under 2022 ska även en introduktion med generell startkunskap erbjudas till alla nya elever, eleverna ska bland annat få information om hur skolan fungerar i Sverige och specifik information om Örebro SFI utbildning. Genom introduktionen finns ambition om att etablera kontakter med elevernas kontaktpersoner på bland annat Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, för att undvika att eleverna skrivs ut från SFI utan sysselsättning.

Under 2020 bedrev Örebro kommun SFI-utbildning för 2242 elever i egen regi. Vid intervju uppges att det i nuläget finns 1400 elever inskrivna i SFI och 68 lärare. Av 68 lärare är 60 lärare legitimerade och behöriga i ämnet svenska som andraspråk. In- och utflödet av elever är stort vilket betyder att alla 3500 elever inte studerar samtidigt under ett verksamhetsår.

Inom Komvux finns en stödverksamhet som erbjuder extra hjälp till elever vid behov. Av intervjuer med lärare framkommer uppfattningen att stödverksamheten är överbelastad på grund av bristande resurser och hög efterfrågan. Uppfattningen är vidare att nämnden på grund av effektiviseringskrav har beslutat att stödet ska finnas inom klassen och erbjudas av lärarna. Denna uppfattning delas dock inte av samtliga intervjupersoner, och uppgift framkommer i samband med faktagranskning att stödverksamheten snarare har justerats för att arbeta mer främjande och förebyggande. Det framkommer även att det sker ett utvecklingsarbete, där mer stöd och anpassning ska erbjudas i klassrummen. Dessa olika uppgifter tyder på att det finns en diskrepans mellan de uppfattningar som råder om stödverksamheten.

3.2. Styrning och mål för SFI-verksamheten

I enlighet med vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämndens *Verksamhetsplan med budget 2021* ska nämnden sätta upp mål och följa upp resultat i SFI-verksamheten. Vid intervju framgår att nämnden är intresserad av SFI-verksamheten. Nämnden har bland annat genomfört studiebesök inom verksamheten. De mål som berör SFI som fastställs av nämnden bedöms av intervjupersoner som tillräckliga ur ett styrningsperspektiv. De uppges vara av övergripande karaktär men sätter fokus på verksamheten och utvecklingen av SFI. Svårigheten uppges vara att analysera utfallet och ge en rättvis bild av verksamheten. Det sker även enligt uppgift en regelbunden återrapportering till nämnd gällande SFI verksamheten. Vi har genom protokollgranskning bekräftat att skolchefen för Komvux kontinuerligt infinner sig vid nämndsammanträden och redogör för Komvux verksamheten, däribland SFI verksamheten. Nämnden får årligen ta del av en kvalitetsrapport med betygsuppföljning samt att skolchefen deltar vid nämndsammanträden och ger uppdateringar kring den löpande verksamheten.

I vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämndens *Verksamhetsplan med budget 2021* framgår att ett identifierat utvecklingsområde är: "Många elever inom SFI avslutar sina studier innan de har nått eller klarat D-nivå". I nämndens *Verksamhetsplan* framgår även att verksamheten ska utveckla metoder och arbetssätt inom SFI för att främja snabbare etablering. Nedan presenteras en tabell över de nämndmål som direkt berör SFI verksamheten:

Målområde	Fullmäktigemål	Vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämndens åtagande	Indikator	Utfall 2019	Utfall 2020	Mål 2021
Örebroare i sin fulla kraft	I Örebro kommun ska skillnaderna i livsvillkor och förutsättningar mellan kön, socioekonomisk ställning, funktionsnedsättning och geografiska skillnader minska.	Elever inom SFI som bedöms, eller riskerar att, inte klara nivå D ska följas upp och erbjudas anpassningar och stöd för att kunna fortsätta sina studier. För de elever som trots anpassningar och stöd inte kan tillgodogöra sig studierna och uppbär ekonomiskt bistånd, ska alternativa, individuellt anpassade, aktiviteter erbjudas.	Antal elever på SFI som avslutas innan nivå D	343	383 (17%)	Minska
			Andel elever som avslutas innan nivå D, uppbär ekonomiskt bistånd, och som erbjuds aktivitet	-	-	100%
Lärande, utbildning och arbete genom hela livet i Örebro	Måluppfyllelsen i skolan ska öka.	Andelen elever inom vuxenutbildningens olika utbildningsformer som klarar minst betyg E ska öka	Andel elever som når minst betyg E – SFI, nivå D ¹	84%	91%	Bibehålla

Vid intervjuer uppmärksammas bristen på ändamålsenliga indikatorer. I *Årshjul och beskrivning av systematiskt kvalitetsarbete* framgår att förvaltningen inom Komvux SFI

¹ D-nivå är slutet på SFI innan nästa utbildningsinsats tar vid. Därför uppger verksamheten att det anses lämpligt att ha kurs D som indikator.

arbetar med att ta fram nyckeltal, såsom antal elever per kurs/studieväg, måluppfyllelse i respektive kurs/studieväg och avbrottsstatistik. Skolchefen är involverad i arbetet och identifierar nya indikatorer genom omvärldsanalys, genomgång av forskning samt via olika nätverk med tjänstepersoner i liknande roller. Det finns en vilja att ta fram indikatorer som på ett enkelt sätt mäter progressionen hos elever inom SFI mellan olika studievägar och kurser. Enligt uppgift skulle förvaltningen vilja undersöka hur lång tid det tar för den genomsnittliga eleven att klara en kurs. I dagsläget finns det enligt uppgift inget verksamhetssystem som stödjer den typen av datahantering utan manuell påläggning.

3.3. Resurser

I *Vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämndens verksamhetsplan med budget 2021* framgår att nämndens effektiviseringskrav för 2021 uppgick till -4 315 tkr. Det har även krävts ytterligare effektiviseringsåtgärder för att klara en ekonomi i balans. Det uppges främst vara ökade kostnader för ekonomiskt bistånd som orsakade nämndens underskott 2020.

På grund av effektiviseringskrav har nämnden beslutat om vissa åtgärder för att bedriva verksamheten inom angivna budgetramar under 2021. Exempelvis har ett kompetensutvecklingsinitiativ initierats, "det goda klassrummet", som ska fokusera på främjande och förebyggande åtgärder i klassrummen. Information om initiativet finns i avsnitt 4.1.2.

Tidigare erbjöds även ett vikariestöd som till följd av effektiviseringskrav avvecklats. Vid frånvaro av en lärare faller det numera på kollegorna i arbetslaget att täcka upp för denne. Varje lärare har tre timmar resurstid per vecka, den tiden ska användas till att delta vid annan lärares lektion för att öka tillgängligheten för eleverna. Vid behov av vikarie blir det resurstiden som bortprioriteras.

Vid intervju uppges att klasserna i SFI är större än vad förvaltningen önskar. Det finns inte tillräckliga resurser i budgetramen för fler lärare och verksamheten måste inom lagstiftat tid säkerställa att elever i kö får tillgång till en klass. Det finns ett begränsat antal lokaler som SFI-utbildningen har tillgång till, vilket även begränsar antalet klasser.

3.4. Vår bedömning

Vår bedömning är nämnden till viss del har tydliga mål och mått rörande kvalitet avseende SFI. Att det finns nämndövergripande mål för SFI bedömer vi som positivt och ger indikation på att det är en prioriterad verksamhet. Målen är fokuserade på resultatutfall och arbetet för att undvika avbrott. Vi noterar dock att verksamheten saknar ändamålsenliga indikatorer och arbetar för att utveckla dessa. Nämnden bör prioritera arbetet med att ta fram indikatorer i syfte att förstärka uppföljningen av verksamheten och därmed tydliggöra styrningen

Vi noterar att verksamheten har haft effektiviseringskrav, och att dessa kan ha påverkat verksamhetens kvalitet, i form av större klasser än önskat och minskad lärartid. Vi ser det som angeläget att dessa faktorer sätts i relation till de mål som finns för verksamheten.

4. Systematiskt kvalitetsarbete inom SFI-verksamheten

4.1. Systematiskt kvalitetsarbete inom SFI

I nämndens dokument *Kvalitetsrapport vuxenutbildning 2020* redogörs för vuxenutbildningens kvalitetsarbete. Det uppges att nämnden följer Skolverkets modell för struktur av kvalitetsarbetet. Vid intervju framgår att processen för kvalitetsarbetet fastställs varje år av ledningsgruppen, årshjulet finns redovisat i bilaga 1. Följande moment genomförs i kronologisk ordning under ett kalenderår:

- ▶ Kvalitetsrapport publiceras
- ▶ Utvecklingsplan publiceras
- ▶ Uppföljning av utvecklingsplan
- ▶ Avstämning kunskapsresultat
- ▶ Uppföljning utvecklingsplan
- ▶ Medarbetarenkät
- ▶ Elevenkät
- ▶ Avstämning kunskapsresultat

4.1.1. Planera

I samband med att kvalitetsrapporten publiceras redovisas även verksamhetens utvecklingsplan för vuxenutbildningen. I utvecklingsplanen redovisas ett antal fokusområden och för varje fokusområde redovisas bakgrund, mål och när uppföljning sker. Vid intervju uppges att fokusområdena identifieras genom dataanalys, organisationsförändringar och vid samtal med pedagoger. I *Utvecklingsplan vuxenutbildning 2021* fastställs följande fokusområden:

- ▶ Pedagogiskt utvecklingsarbete
- ▶ Introduktion, kartläggning och individuella studieplaner
- ▶ Arbetsmarknad och yrkesinriktad SFI

Vid intervju framgår att SFI-elevens individuella studieplaner inte används eller uppdateras löpande under studietiden. Samtliga elever inom SFI har enligt uppgift en individuell studieplan, men det är inget levande dokument som lärare utgår från. Förvaltningen har identifierat detta som en brist och därav valt att implementera ett fokusområde för att hantera bristen. En genomlysning genomförs inom verksamheten gällande hur man bäst använder sig av individuella studieplaner. Det uppges vara en utmaning att individualisera utbildningen för samtliga SFI-elever då resurser inte finns för detta. Det finns inga direktiv för lärare inom SFI gällande hur de ska använda sig av individuella studieplaner. Arbetet för att öka användningen av individuella studieplaner kommer enligt uppgift fortsätta under 2022.

4.1.2. Genomföra

Årshjul och beskrivning av systematiskt kvalitetsarbete redovisar hur SFI verksamheten arbetar med kvalitet och arbetsmiljö. I årshjulet framgår att Komvux SFI har arbetsplatsträffar (APT), nationella prov och betygsanalyser samt pedagogiska fredagar som en del av kvalitetsarbetet. Verksamheten har tio APT-tillfällen per verksamhetsår, där medarbetare och rektor diskuterar personalfrågor, arbetsmiljö, ekonomi och verksamhetsfrågor. De pedagogiska fredagarna innebär att medarbetare arbetar i sina respektive arbetslag med

frågor som "det goda klassrummet" samt utvecklings- och kvalitetsarbete. De pedagogiska fredagarna genomförs varannan vecka under en halv dag.

"Det goda klassrummet" är en kompetensutvecklingssatsning som syftar till att säkerställa att lärarna inom Komvux kan erbjuda alla elever en kvalitetssäkrad utbildning. Satsningen sträcker sig över fem år. Tidigare hade SFI en utbildningsplan och avsatta medel per anställd men på grund av omorganiseringar och effektivitetskrav kommer alla inom Komvux erbjudas den gemensamma utbildningsplattformen. Satsningen grundas på forskning och erfarenhet. Kompetenssatsningen genomförs även för att lärare ska täcka upp för stödverksamheten som är överbelastad.

4.1.3. Följa upp

I enlighet med kvalitetshjulet genomförs följande aktiviteter inom området "följa upp":

- ▶ Uppföljning utvecklingsplan
- ▶ Medarbetarenkät
- ▶ Elevenkät

Det uppges att utvecklingsplanen följs upp på två nivåer vid två tillfällen per år. Utvecklingsplanen följs först upp av rektorerna och stäms sedan av med skolchefen vid uppföljningssamtal. Uppföljningssamtalen mellan skolchef och rektorer dokumenteras. Arbetet med fokusområdena följs upp och utvärderas.

Resultatet från medarbetarenkät 2020 visade att det inom vissa områden och inom vissa arbetslag skett en mindre försämring från 2019 till 2020. Förklaringen uppges vara att verksamheten har omstrukturerats med syftet att tydliggöra styrning. Överlag är utfallet av medarbetarenkäten positivt och medarbetarna nöjda. Den försämring som nämns ovan kan enligt uppgift förklaras av byte av rektor. Ny rektor innebär att det är svårt för medarbetarna att besvara enkäten utifrån ett nytt ledarskap. Arbetslaget inom studieväg 3 är särskilt nöjda med den nya styrningen baserat på utfallet. Medarbetarenkäten är kommunövergripande och frågorna upplevs inte alltid som relevanta för enkätsvararen. Resultatet från enkäten lyfts på APT men intervjupersoner upplever sällan att det resulterar i förändringar.

I *Kvalitetsrapport vuxenutbildning 2020* presenteras utfallet av elevenkäten som genomförs i november månad. Det framgår dock att svarsfrekvensen är väldigt lågt, 10 procent, vilket motsvarar 125 elever. Resultatet av enkäten behöver därav inte vara representativt och begränsar möjligheten till analys. Generellt är resultatet från elevenkäten positivt gällande grundläggande värderingar, kunskaper och utbildningsval. Elevernas möjlighet att påverka sin undervisning samt huruvida skolan lyssnar på elevernas synpunkter har minskat. Även elevenkäten uppges inte vara tillräckligt anpassad för målgruppen. Flera elever har svårt att förstå syftet och frågorna samt kan behöva stöd från läraren vilket kan påverka utfallet. Enkäten går att besvara på flera olika språk men svårigheterna består. Det framgår även att enkäten inte tar hänsyn till de sju diskrimineringsgrunderna. Anledningen uppges vara att SFI-eleverna skulle ha svårigheter att förstå innebörden av frågorna. Utöver elevenkäten kan eleven påverka sin utbildning genom informella samtal med lärare och rektor, göra aktiva val på lektionerna samt genom ett studeranderåd som drivs av elever för elever.

I kvalitetsrapporten fastställs att det ska ske en kontinuerlig uppföljning av elevernas kunskapsutveckling och arbete för att individualisera elevernas behov. Vid intervju framgår att den individuella uppföljningen av elevens progression sker ca 2–3 gånger per år av berörd lärare. Det finns inga krav på hur ofta dessa avstämningar ska ske utan det är upp till respektive lärare. Det uppges att vissa lärare får ut mer av kontinuerliga samtal med eleven och ser inget behov av formella avstämningar. Under avstämningarna diskuteras hur eleven

ligger till i förhållande till kursmålen, hur hen har presterat inom olika områden och vad som krävs för att klara kursen.

4.1.4. Analysera

I enlighet med kvalitetshjulet genomförs följande aktiviteter inom området "analysera":

- ▶ Avstämning kunskapsresultat
- ▶ Kvalitetsrapport publiceras

I *Kvalitetsrapport vuxenutbildning 2020* presenteras och analyseras årets studieresultat för 2020. Det framkommer att vårens nationella prov under 2020 ställdes in och att distansundervisning tillämpats som följd av pandemin. De som drabbats hårdast av pandemin är eleverna i studieväg 1, då dessa elever är mindre resursstarka och missgynnas kraftigt av distansstudier. Distansundervisningen har en negativ påverkan på elevers progression. Andelen elever som uppnått D i betyg har minskat från föregående år och totalt har andelen elever som når betyg minskat med 25 procent.

Tabellen nedan visar att en hög andel av eleverna uppnår minst ett godkänt betyg samt att det förekommer en positiv trend inom SFI-utbildningen då andelen kontinuerligt ökat sedan 2017. Det framkommer dock att "andelen med minst godkänt betyg" beräknas endast på de elever som fullföljer sin kurs. Resultatutfallet skiljer sig inte särskilt mellan kvinnor och män. Inom SFI har man varit restriktiv med andelen avbrott², eftersom progressionen mellan kurser tagit längre tid. Det uppges att eleverna ges en ökad möjlighet att klara sina studier. Pandemin har inneburit att flera elever tappat studiemotivationen och därav har deras utbildning avbrutits.

Kategori	2016	2017	2018	2019	2020
Andel med minst godkänt betyg, alla studerande (%)	86	78	80	90	95
Varav kvinnor (%)	85	79	82	90	97
Varav män (%)	86	77	78	90	91

Tabell hämtad från *Kvalitetsrapport vuxenutbildning 2020*

Underlaget till kvalitetsrapporten tas fram löpande under verksamhetsåret och analyseras av rektorerna tillsammans med pedagoger, arbetslagsledare och förstelärare vid årsslutet.

Elevernas genomströmning, det vill säga tiden det tar för dem att fullfölja sin utbildning, samt graden av avhopp, mäts inte. Det uppges att det isåfall måste mätas på individnivå. Det framkommer att verksamheten just nu ser över riktvärden i tid för respektive kurs och att arbetet kommer fortgå under våren 2022.

4.2. Vår bedömning

Vår bedömning är att det finns ett tillräckligt system för kvalitetsarbete och att det sker en till stora delar tillräcklig uppföljning. Vi ser dock att genomströmningen inte följs upp, och ser

² Avbrott innebär att lärare bedömer att eleven inte gör tillräcklig progression i sin utbildning och väljer därav att avbryta elevens SFI studier.

detta som ett viktigt område då det inom SFI finns ett stort genomflöde av elever. Andelen elever som minst uppnått godkänt betyg beräknas utifrån de som fullföljt kurserna. Andelen avhopp mäts ej, vilket i detta fall kan vara en viktig indikator för att följa undervisningskvaliteten och hur många elever som lyckas slutföra kurserna. Parallellt med detta ser vi att det finns brister i arbetet med individuella studieplaner, då dessa inte uppdateras och används under utbildningen.

En del av ett fungerande kvalitetsarbete i enlighet med Skolverket är elevernas inflytande på utbildningen. Vi bedömer inte att elevenkäten möjliggör för verksamheten att ta del av elevernas synpunkter på utbildningen, utifrån att många elever inte har möjlighet att besvara denna. För att säkerställa elevernas inflytande och påverkansmöjligheter bör förvaltningen implementera ytterligare kanaler för elevinflytande.

5. Riskanalys och avvikelser

5.1. Riskanalys och system för styrning, kontroll och uppföljning

Vid intervju framgår att administrativ samordnare inom Komvux arbetar med att årligen sammanställa en riskinventering för hela vuxenutbildningsverksamheten. Riskerna identifieras av ledningsgruppen, som består av skolchef och samtliga rektorer. Riskerna tas med till det nämndsövergripande arbetet där en övergripande prioritering görs. Det framgår vid intervju att nämnden är mer involverad i arbetet i nuläget än tidigare år. Det är administrativ samordnare som representerar Komvux intressen och argumenterar för de verksamhets specifika riskerna. Om de verksamhets specifika riskerna bedöms som allvarliga kommer de även prioriteras på nämndsövergripande nivå och inkluderas i internkontrollplanen. Vid intervju uppges att nämnden bestämmer om det räcker med en intern granskning eller om risken ska utredas av extern part. I *Underlag för riskanalyser för 2021* redovisas åtta risker, ingen av riskerna berör vuxenutbildning och därmed inte heller SFI-verksamheten.

Nämnderna ska årligen fastställa en tillsynsplan som beskriver hur en identifierad risk ska hanteras och undvikas. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämndens *Tillsynsplan 2021 – plan för uppföljning av intern kontroll* som syftar till att säkerställa en god styrning och att verksamheten bedrivs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Komvux verksamhet, inklusive SFI, berörs inte i tillsynsplanen för 2021.

Det framgår vid intervju att rektorer genomför riskanalyser vid särskild händelse eller vid uppdrag av skolchefen. Då används samma mall som för den nämndsövergripande riskanalysen. Exempelvis togs det i samband med pandemin fram en riskanalys av smittspridning, som vi tagit del av. I riskanalysen framgår vilka risker som identifierats, vad risken kan resultera i, hur allvarlig risken bedöms vara, åtgärder samt när dessa ska vara klara, vem som är ansvarig för risken och när uppföljningen ska vara klar. Exempel på risk som identifierades av SFI verksamheten under pandemin var trängsel i allmänna utrymmen och kollektivtrafiken då flera elever åker kommunalt till skolan.

5.2. Åtgärder vid avvikelser

I *Vuxenutbildnings – och arbetsmarknadsnämndens delårsrapport med prognos 2 2021* framgår att "Andel som fått plats på SFI inom 5 veckor efter ansökningsdag" prognostiseras till 86 procent för 2021. Utfallet för 2018 och 2019 uppgick till 100 procent och under 2017 var utfallet 62 procent. I tabellen nedan presenteras kötiden för SFI i antalet köddagar.

Kötid (Språkbedömning till placering i grupp)	2019	2020	2021
Samtliga elever	97	56	57
Etablerare/SPRI ³	81	42	45

³ Nyanlända invandrare.

Vid intervju framgår att Örebro kommun har en fortsatt stor invandring och antalet elever på SFI ökar varje månad. SFI får ca 100 nya elever varje månad och trenden har inte avtagit trots att en avtagande trend uppvisats i resten av Sveriges kommuner. Arbetet med kötider har varit aktuellt under en längre period. Idag uppges det finnas ett fungerande arbete. Vuxen- och arbetsmarknadsnämndens målsättning för kötiderna är i linje med lagstiftningen. Det framgår dock att de fortfarande har svårt att tillgodose etablerares kötid som inte ska överstiga fem veckor. Skolchefen följer enligt uppgift upp kötiderna varje månad och vid behov införs insatser som exempelvis ökade resurser till språkbedömning eller ökad storlek på klasser.

5.2.1. Klagomålshantering

Vid intervju uppges att majoriteten av klagomålen från eleverna förmedlas och hanteras vid informella samtal. Det sker ingen dokumentation om det inte handlar om kränkningar. Det finns kommunövergripande rutiner för klagomålshantering men tillämpas inte i stor utsträckning inom verksamheten enligt intervjupersoner. Vid klagomål hänvisar lärarna eleverna vidare till rektor.

5.3. Vår bedömning

Vi bedömer inte att det finns en tydligt dokumenterad riskanalys. Det finns en process för arbetet med riskanalys, men det genomförs inget arbete specifikt inom SFI för att identifiera risker som ingår i nämndens arbete med intern kontroll.

Det pågår ett kontinuerligt arbete för att minska köerna för SFI-utbildningen. Vi har förståelse för de begränsade förutsättningar förvaltningen har haft utifrån distansundervisning i pandemitider. Kötiderna är dock lagstiftade och det är av ytterst vikt att dessa följs.

6. Svar på revisionsfrågor

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

Fråga	Svar
Har nämnden tydliga mål och mått rörande kvalitet avseende SFI?	Delvis. Vår bedömning är nämnden till viss del har tydliga mål och mått rörande kvalitet avseende SFI. Att det finns nämndövergripande mål för SFI bedömer vi som positivt och ger en indikation på att det är en prioriterad verksamhet. Vi noterar dock att verksamheten saknar ändamålsenliga indikatorer och arbetar för att utveckla dessa.
Finns en riskanalys dokumenterad och ett tydligt system för styrning, kontroll och uppföljning?	Nej. Vi bedömer inte att det finns en tydligt dokumenterad riskanalys. Det finns en process för arbetet med riskanalys, men det genomförs inget arbete specifikt inom SFI för att identifiera risker som ingår i nämndens arbete med intern kontroll.
Är nämndens uppföljningskriterier utformade på ett sätt som fungerar kvalitetsdrivande?	Delvis. Vår bedömning är att det finns ett tillräckligt system för kvalitetsarbete och en till stora delar tillräcklig uppföljning. Vi ser dock att genomströmningen inte följs upp, och ser detta som ett viktigt område, då det inom SFI finns ett stort genomflöde av elever.
Sker en tillräcklig uppföljning av studieresultat, genomströmning, lärares kompetens och behörighet samt kvalitetsfrågor (såsom till exempel undervisningstid, storlek på elevgrupper, individanpassning, fortbildning för lärare)?	Delvis. Det pågår ett kontinuerligt arbete för att minska köerna för SFI-utbildningen. Vi har förståelse för de begränsade förutsättningar förvaltningen har haft utifrån distansundervisning i pandemitider. Kötiderna är dock lagstiftade och det är av ytterst vikt att dessa följs.
Vidtar nämnden relevanta åtgärder i de fall avvikelser eller brister noteras vad gäller kvalitet eller gällande lag? Vilka åtgärder har vidtagits utifrån genomförda uppföljningars resultat?	Delvis. Det pågår ett kontinuerligt arbete för att minska köerna för SFI-utbildningen. Vi har förståelse för de begränsade förutsättningar förvaltningen har haft utifrån distansundervisning i pandemitider. Kötiderna är dock lagstiftade och det är av ytterst vikt att dessa följs.

Örebro kommun den 20 januari 2022,

Sara Shamekhi
Verksamhetsrevisor, EY

Sara Jansson
Verksamhetsrevisor, EY

Källförteckning

Intervjupersoner

- ▶ Skolchef
- ▶ Administrativ samordnare
- ▶ Rektorer för SFI
- ▶ Urval av lärare inom SFI

Dokumentation

- ▶ Örebros övergripande strategier och budget 2020 med plan för 2021–2022
- ▶ Reglemente för Vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämnden
- ▶ Vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämndens Verksamhetsplan med budget 2021
- ▶ Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet
- ▶ Undervisning i svenska för invandrare
- ▶ Vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämndens Årsberättelse 2020
- ▶ Ökad individanpassning – en effektivare SFI och vuxenutbildning
- ▶ Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom Komvux för elever med svenska som andraspråk
- ▶ Vuxenutbildnings – och arbetsmarknadsnämndens delårsrapport med prognos 2021
- ▶ Tillsynsplan 2021 – plan för uppföljning av intern kontroll
- ▶ Kvalitetsrapport vuxenutbildning 2020
- ▶ Utvecklingsplan vuxenutbildning 2021
- ▶ Årshjul och beskrivning av systematiskt kvalitetsarbete
- ▶ Underlag för riskanalyser för 2021
- ▶ Exempel uppföljning fokusområden
- ▶ Riskbedömning corona SFI

Bilaga 1. Årshul för nämndens kvalitetsarbete

Årshjul hämtat från vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämndens *Kvalitetsrapport vuxenutbildning 2020*.

