

Styrning och ledning av SFI

Finspångs kommun

12 december 2023

Viktor Prytz, Certifierad kommunal revisor






Elina Lundberg

Marie Lindblad, Certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Finspångs kommun genomfört en granskning av SFI-verksamheten. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning och ledning av SFI-utbildningen. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen inte helt säkerställt en ändamålsenlig styrning och ledning av SFI-utbildningen.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Finns tydliga mål för SFI-verksamheten?	Delvis	
2. Finns ett systematiskt kvalitetsarbete både på huvudmannanivå och enhetsnivå?	Delvis	
3. Finns dokumenterade uppföljningar av verksamhet och ekonomi som innehåller analyser och förslag till åtgärder (vid budgetöverskridande eller bristande måluppfyllelse)?	Delvis	
4. Har kommunstyrelsen en tillräcklig uppföljning av SFI-verksamheten?	Delvis	
5. Säkerställer kommunstyrelsen att åtgärder vidtas vid identifierade brister?	Ja	

Rekommendationer

- Kommunstyrelsen behöver utveckla styrning, ledning och uppföljning av SFI. Detta bör ske inom ramen för huvudmannens systematiska kvalitetsarbete.
- Kommunstyrelsen behöver i sin roll som huvudman ta ett tydligare ansvar genom att fatta tydliga beslut om målsättningar för verksamhet och ekonomi samt tydliggöra uppföljningen av dessa områden.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Rekommendationer	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	3
Avgränsning	4
Metod	4
Statlig styrning av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (SFI)	5
Granskningsresultat	7
Övergripande iakttagelse	7
Styrning av SFI-verksamheten	8
lakttagelser	8
Bedömning	9
Utveckling av SFI-verksamheten	9
lakttagelser	9
Bedömning	11
Uppföljning av SFI-verksamheten	12
lakttagelser	12
Bedömning	13
Kommunstyrelsens uppföljning av SFI-verksamheten	13
lakttagelser	14
Bedömning	15
Kommunstyrelsens styrning över SFI-verksamheten	15
lakttagelser	15
Bedömning	16
Samlad bedömning	17
Rekommendationer	17
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	17

Inledning

Bakgrund

Goda kunskaper i svenska språket är en viktig förutsättning för att påskynda integrationen i ett samhälle. Det är många gånger en förutsättning för jobb och etablering på arbetsmarknaden. Svenska för invandrare (SFI) utgör en viktig grund för att nyanlända kommuninvånare ska kunna lära sig svenska, få information om hur det svenska samhället fungerar samt kunna utbilda sig vidare och få ett arbete.

Kvaliteten på vuxenutbildningens verksamhet (där SFI är en del) har generellt en påverkan på kommunens arbetslöshet såväl som kostnader för försörjningsstöd. Vuxenutbildningen genomgår generellt en stor förändring där utbildningen erbjuds allt fler och bedrivs allt mer kontinuerligt, individuellt samt flexibelt vilket innebär ett starkt förändringstryck i den kommunala vuxenutbildningen.

Huvudmannen ska kontinuerligt och långsiktigt arbeta för att utveckla och förbättra utbildningen i förskolan, grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen inom väsentliga områden, i syfte att säkerställa likvärdighet och kvalitet. Detta ska ske inom ramen för ett systematiskt kvalitetsarbete. Det är därför viktigt att se över hur kommunen arbetar för att skapa förutsättningar för elevers lärande och för att säkerställa god kvalitet inom SFI-utbildningen.

Kommunen har ett stort ansvar gällande att se till att vuxenutbildningens resultat och förutsättningar följs upp och analyseras samt att åtgärder vidtas vid behov. I Finspång har andelen elever som klarar minst två kurser inom SFI minskat sedan 2020.

Revisorerna har med anledning av SFI-s betydelse för kommunens arbete med att öka sysselsättningen och integrationen beslutat att granska styrning och ledning av SFI-undervisningen.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning och ledning av SFI-utbildningen.

Revisionsfrågor:

1. Finns tydliga mål för SFI-verksamheten?
2. Finns ett systematiskt kvalitetsarbete både på huvudmannanivå och enhetsnivå?
3. Finns dokumenterade uppföljningar av verksamhet och ekonomi som innehåller analyser och förslag till åtgärder (vid budgetöverskridande eller bristande måluppfyllelse)?
4. Har kommunstyrelsen en tillräcklig uppföljning av SFI-verksamheten?
5. Säkerställer kommunstyrelsen att åtgärder vidtas vid identifierade brister?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallagen kap 6 § 6 (nämndens ansvar)

- Skollagen kap 4, §§ 3-7 (systematiskt kvalitetsarbete)
- Skollagen kap 20, §§ 24-33 (svenska för invandrare)

Avgränsning

Granskningen fokuserar på SFI. Granskningen avgränsas till i huvudsak år 2023.

Metod

Granskningen har genomförts genom granskning av mål, verksamhetsplan/arbetsplan, dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete på huvudmanna- och enhetsnivå, dokumenterad uppföljning, statistik samt kommunstyrelsens protokoll och underliggande handlingar. Kommunstyrelsens protokoll har granskats för en tidsperiod om 12 månader.

Intervjuer har genomförts med följande funktioner:

- Utbildningschef
- Strateg gymnasium/vuxenutbildning
- Verksamhetschef
- Rektor för vuxenutbildning
- Kommunstyrelsens presidium samt utbildningsråd

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Rapporten är kvalitetssäkrad av Marie Lindblad, certifierad kommunal revisor, i enlighet med PwC:s interna riktlinjer för kvalitetssäkring av rapporter.

Statlig styrning av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (SFI)

I Skollagens 20 kap 24-45 §§ regleras SFI. Där framgår bland annat att en person har rätt att delta i SFI från och med andra kalenderhalvåret det år personen fyller 16 år. Det gäller om personen är bosatt i Sverige och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Hemkommunen är skyldig att se till att utbildning i svenska för invandrare erbjuds dem som har rätt att delta i utbildningen. Kommunen ska även aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildningen och för att motivera dem att delta i utbildningen. Det är därmed huvudmannen för utbildningen som beslutar om en person ska tas emot till SFI.

Utbildning i SFI ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att en person har fått rätt till utbildningen. Utbildningen ska kunna påbörjas inom tre månader, om det inte finns särskilda skäl.

När det gäller personer som omfattas av lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska kommunen aktivt verka för att de ska kunna påbörja SFI inom en månad från det att de har anmält sig till utbildningen hos kommunen.

Huvudmannen ska verka för att undervisningen erbjuds på tider som är anpassade efter elevens behov. Huvudmannen ska i samarbete med Arbetsförmedlingen verka för att eleven ges möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet och att utbildning i svenska för invandrare kan kombineras med andra aktiviteter så som

- arbetslivsorientering
- validering
- praktik
- annan utbildning

Huvudmannen ska också verka för att utbildning i svenska för invandrare kan bedrivas under tid då eleven får ersättning enligt socialförsäkringsbalken på grund av sjukdom, skada eller föräldraledighet och för att utbildningen kan kombineras med aktiviteter som erbjuds inom hälso- och sjukvården. Utbildningen ska kunna kombineras med förvärvsarbete.

Den som har antagits till en kurs har rätt att fullfölja kursen. Huvudmannen får besluta att utbildningen på kursen ska upphöra, om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg. Den vars utbildning har upphört eller som frivilligt avbrutit ska på nytt beredas plats om det finns särskilda skäl för det.

I kursplan för SFI anges att utbildningen består av de tre studievägarna 1, 2 och 3 samt fyra olika kurser, A, B, C och D. Studieväg 1 utgörs av kurserna A, B, C och D, studieväg 2 av kurserna B, C och D och studieväg 3 av kurserna C och D.

Studievägarna riktar sig till personer med olika bakgrund, förutsättningar och mål. Studievägarna visar på vilken ingångskurs och progressionstakt som är lämplig. En elev påbörjar sina studier inom den studieväg och på den kurs som bäst passar elevens individuella förutsättningar. Kunskapskraven för en kurs är desamma oavsett studieväg. Studieväg 1 vänder sig i första hand till personer med mycket kort studiebakgrund och studieväg 3 till dem som är vana att studera.

I skollagens kapitel 4 framgår att varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt ska planera, följa upp och utveckla utbildningen. Sådan planering, uppföljning och utveckling av utbildningen ska även ske på skolenhetsnivå. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Organisation

I "Reglemente för kommunstyrelsen" (antagen av fullmäktige 2022-09-21 § 109) framgår bland annat att kommunstyrelsen fullgör kommunens uppgifter inom kommunal vuxenutbildning enligt skollagen (2010:800). Därtill ansvarar även kommunstyrelsen för frågor rörande uppdragsutbildning, yrkeshögskola samt universitets- och högskolor.

Vuxenutbildningen i Finspångs kommun bedrivs i egen regi och genom externa utförare via upphandling. I egen regi har vuxenutbildningen utbildning i svenska för invandrare, grundläggande och gymnasial utbildning, särskild utbildning för vuxna samt yrkesutbildning inom kök och industri. Hos externa utförare finns avtal för utbildningar inom vård- och omsorg samt barn- och fritid hos Kompetensutvecklingsinstitutet KUI. Vidare finns avtal med Hermods för distansutbildning inom kurser på gymnasial nivå. Därtill finns även yrkesutbildningar som erbjuds hos andra kommunala aktörer för vuxenutbildning.

Granskningsresultat

Övergripande iakttagelse

Vid sammanträdet 2022-12-21 (§393) fastställde kommunstyrelsen ett antal prioriterade uppdrag för 2023. Utifrån målen i strategiska planen beslutas vid ingången av varje år ett antal prioriterade uppdrag i syfte att uppfylla de beslutade målen. Ett av de prioriterade uppdragen 2023 var "Utveckling av SFI". Med anledning av detta har det genomförts en genomlysning av SFI-verksamheten med syfte att stärka och effektivisera utbildningen.

Vi har tagit del av ett internt planeringsdokument som beskriver hur sektor utbildning planerade att genomföra genomlysningen. Metoden som beskrivs omfattade bland annat att inhämta statistik, genomföra enkäter samt bedriva ett fördjupat kvalitetsarbete specifikt riktat mot SFI. Utöver detta genomfördes intervjuer med lärare, elever och rektor.

I genomlysningen har lagstiftning och aktuell forskning på området varit grunden för analysen. Utifrån insamlad information presenteras ett nuläge för verksamheten. I genomlysningen redogörs även för pågående utvecklingsarbete inom det systematiska kvalitetsarbetet.

Utifrån omvärldsbevakning och analys av nuläget presenteras utvecklingsområden med olika insatser för att utveckla och förbättra verksamheten:

Genomströmning

- Att kurser har tydlig kursstart och kursavslut.
- Att tydliggöra kursmål och delmål för elever.

Individanpassning

- Att stärka de individuella samtalen kring elevers mål.
- Att lärarmöten för genomgång av elevers progression fortsätter och utvecklas.

Utvecklande av undervisningen

- Att kursinnehåll planeras utifrån verklighetsnära situationer som utgår ifrån elevers intresse och mål.
- Att elever får kommunicera utifrån olika situationer från vardags-, studie- och arbetsliv.
- Att organisera verksamheten så lärarparsystem kan skapas.
- Att organisera så auskultation mellan lärare möjliggörs.

Branschintegrerad SFI

- Att undersöka möjligheterna till att förändra organisationen till inriktningar för Branschintegrerad SFI, från dag 1.
- Att kompetensutveckling sker kring en integrerande språk- och yrkesdidaktik

Genomlysningen presenterades vid kommunstyrelsens möte den 2023-11-15 (§351) och styrelsen beslutade följande:

1. Att anta föreslagna utvecklingsområden för SFI-verksamheten
2. Att anse det prioriterade uppdraget om genomlysning av SFI slutfört
3. Att kommunstyrelsen följer upp att dessa utvecklingsområden arbetas in i verksamhetsplanen tillsammans med övriga målområden beslutade av kommunfullmäktige 29 mars 2023 § 49
4. Att det på kommunstyrelsens möte i oktober eller november 2024 redovisas för hur dessa mål och utvecklingsområden har påverkat effektiviteten, kvaliteten och genomströmningen av elever i SFI-verksamheten.

Styrning av SFI-verksamheten

Revisionsfråga 1: Finns tydliga mål för SFI-verksamheten?

lakttagelser

Av "Strategisk plan och budget 2023" (antagen av kommunfullmäktige 2022-12-14, § 186) framgår mål- och målområden och kopplingen till FN:s globala mål. Det mål som är främst relevant för granskningen är mål 4, "God utbildning för alla". Av styrdokumentet framgår att mål 4 mäts genom ett antal mått och indikatorer. Det som omfattar SFI är följande:

- Andelen som fullföljer påbörjad SFI-kurs (Aktuellt resultat: 38. Styrstal >50).

Vi har för granskningen tagit del av "Verksamhetsplan 22/23 Gymnasium och Vuxenutbildning". Kommunstyrelsen fick information om verksamhetsplanen vid sammanträde 2022-10-19 § 333. I planen framgår att Sektor utbildning ställer sig bakom FN:s 17 globala mål och fokus ligger på "God utbildning för alla". För att nå hög målnöjdhetsgrad inom sektorns alla delar har sektor utbildning prioriterat ett antal mål för läsåret 22/23.

De prioriterade målen för hela Sektor utbildning är:

- Ökade kunskapsresultat
- Ökad likvärdighet - ge likvärdiga förutsättningar för våra barn, elever och deltagare.
- Ökad upplevelse av nöjdhet, delaktighet och trygghet hos elever och vårdnadshavare

För vuxenutbildning och lärcentrum fastställs ett lokalt mål:

- Göra Lärcentrum mer attraktivt för distanselever

Målet Ökade kunskapsresultat bryts ner strategier och aktiviteter för året. Där återfinns bland annat ökad målnöjdhetsgrad/närvaro med aktiviteten att erbjuda SFI eleverna 6 timmar extra undervisning i veckan utöver SFI. Det handlar om till exempel ämnesområden såsom datakunskap, matematik, arbetsmarknadskunskap. För att mäta progressionen ska en särskild modell implementeras hos SFI -lärarna som kan användas som stöd i analysen av eleverna progression. Vidare ska lärarna använda modellen i de individuella samtalen med eleverna om deras språkutveckling. Även de andra prioriterade målen har strategier och aktiviteter som kan beröra SFI-verksamheten.

Utöver prioriterade mål har varje skolenhet möjlighet att ange lokala mål utifrån verksamhetens utmaningar.

Av kommunstyrelsens internkontrollplan framgår ett antal risker med tillhörande kontroller/processer kopplat till Sektor Utbildning. De risker och planerad uppföljning som direkt eller indirekt omfattar SFI-verksamheten är följande:

- Bristande kvalitet i vuxenutbildningens utbildningar, uppföljning sker genom uppföljning av vuxenutbildningens utbildningar. Rapporteras till kommunstyrelsen i september 2023.
- Brist på styrning, uppföljning sker genom uppföljning och analys av det systematiska kvalitetsarbetet genom en huvudrapport för sektor utbildning. Rapporteras till kommunstyrelsen i oktober 2023.

Vid intervjuerna framkommer att det finns övergripande målsättningar för all utbildningsverksamhet i kommunen som konkretiseras i verksamhetens verksamhetsplan. När enheten arbetar med att ta fram verksamhetsplanen sker det i ett gemensamt arbete mellan ledning och personal. Det handlar om att bryta ner de övergripande målen till enhetsnivå. Som stöd använder verksamheten även föregående års kvalitetsrapport.

Bedömning

Finns tydliga mål för SFI-verksamheten?

Delvis

Kommunfullmäktige har fastställt ett övergripande mått för SFI som fokuserar på andelen som fullföljer påbörjad SFI-kurs. Måttet är knutet till FN:s mål 4 om God utbildning för alla.

Sektor utbildning har tagit fram en verksamhetsplan för gymnasium och vuxenutbildning och kommunstyrelsen har fått information om planen. I planen framgår övergripande målsättningar för hela verksamheten men även några specifika aktiviteter för SFI. Planen är inte beslutad av kommunstyrelsen. Det övergripande måttet från fullmäktige är inte med planen.

Utveckling av SFI-verksamheten

Revisionsfråga 2: Finns ett systematiskt kvalitetsarbete både på huvudmannanivå och enhetsnivå?

Iakttagelser

Vi har för granskningen tagit del av dokumentet "Kvalitetsarbetets systematiska processer". Dokumentet beskriver årshjulet för vuxenutbildningens systematiska kvalitetsarbete, vilka dokument som upprättas samt de insatser som genomförs under året. Av dokumentet framgår att följande dokument och aktiviteter genomförs inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet:

- **Kvalitetsrapporten** beskriver övergripande analyser från kvalitetsdialoger, kvalitetsuppföljningar, utfall skolenkäter samt betygsresultat. Underlaget utgår från prioriterade mål, bedömningsområden samt läroplansmål.

- **Verksamhetsplan** beskriver skolenhetens strategier och aktiviteter med elevens kunskapsutveckling i centrum. Underlaget bygger på analyser från kvalitetsrapporten.
- **Kvalitetsdialog** genomförs i syfte att stärka förståelsen för kvalitetsarbetet, förbättra resultat och likvärdighet samt skapa delaktighet och dialog tillsammans med politiskt förtroendevalda.
- **Kvalitetsuppföljning** genomförs med samtliga skolenheter i syfte att diskutera utmaningar samt framgångsfaktorer med olika målgrupper.
- **Betygsresultat** följs upp varje termin i syfte att rektor ansvarar för att skolans resultat analyseras i förhållande till nationella målen och kunskapskraven.
- **Skolenkät** genomförs varje läsår för vuxenutbildning, gymnasium, grundskola samt förskola, i syfte att följa upp elev, vårdnadshavare och pedagogers upplevelse av skolenheten.

Vi har även tagit del av dokumentet "Kvalitetsarbete sektor utbildning läsåret 22/23". I dokumentet redovisas en tabell som i mer detalj sektor utbildnings kvalitetsarbete I dokumentet återges när och vad olika insatser ska genomföras inom sektorn. Till exempel ska kvalitetsuppföljningar på de olika enheterna ske i oktober, november, februari och mars. Vi noterar inga särskilda insatser riktat mot SFI-verksamheten utan SFI ingår i vuxenutbildningen.

Båda dokumenten för det systematiska kvalitetsarbetet är framtagna av sektor utbildning och är inte beslutade av kommunstyrelsen.

Av dokumentet "Kvalitetsrapport för 21/22 Gymnasium och Vuxenutbildning" framgår att en av verksamhetens utmaningar är att få eleverna på SFI att fullfölja sina kurser. Detta ser vi även i kommunens strategiska plan, där detta är ett mål som följs upp under året (se mer i revisionsfråga 1).

I kvalitetsrapporten framgår att SFI under läsåret hade 294 elever och 549 kursdeltagare. Vidare redovisas vissa resultat:

- Totalt gavs 87 kursbetyg vilket innebär att 35% av eleverna fick kursbetyg. En förklaring till den låga andelen kursbetyg uppges kunna vara att 131 av 549 kursdeltagare avbröt sina studier eller blivit utskrivna av rektor på grund av bristande progression.
- 45 kursdeltagare (12%) avbröt sina studier med anledning av att de fått arbete.

Vidare framhålls att vuxenutbildningens resultat inte enbart handlar om betyg utan även om huruvida eleverna går ut i egen försörjning.

- För de som läser spår 2 kurs D (60 kursdeltagare) är det enbart tre som fått betyg.
- Totalt i spår 2 är det 14% som har fått betyg. En förklaring uppges kunna vara att eleverna sedan tidigare har en kort utbildning och liten skolvana. Det innebär att det är svårare att bli godkänd i kurs D.
- För eleverna på spår 3 är det drygt 30% av kursdeltagarna som har fått betyg. I spår 3 går de som har gymnasial eller högre studier med sig från hemlandet.

De intervjuade anser att verksamhetschefen är ett viktigt stöd för rektors arbete med systematiskt kvalitetsarbete på enhetsnivå. På enhetsnivå sker arbetet med

kvalitetsarbete enligt direktiven för sektor utbildning med utgångspunkt i det gemensamma årshjulet.

Sektor utbildning sammanställer årligen kvalitetsrapporterna från de olika skolformerna i en övergripande rapport. Rapporten presenteras för kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen tar del av både enheternas rapporter och sammanställningen.

Utöver rapporten menar de intervjuade att kommunstyrelsen i större utsträckning än tidigare får information från och har möte med verksamheterna. Det genomförs kvalitetsdialoger där hela kommunstyrelsen deltar. Vid kvalitetsdialogerna deltar även rektorer, verksamhetschefer, tjänstemän och utbildningschefen.

I genomlysningen av SFI som sektor utbildning genomförde under år 2023 återges effekterna av det systematiska kvalitetsarbetet specifikt mot SFI, vad skolenkät och bedömningsområden visar i analys och det fördjupade kvalitetsarbetet som nu pågår samt vad som kommit fram i de observationer som genomfördes i studievägarna.

I sammanställningen framgår bland annat:

- Vuxenutbildningen har erbjudit elever på SFI 6 timmar extra undervisning i veckan, utöver de ordinarie 15 timmar, vilket har varit uppskattat av eleverna.
- Det har under året genomförts uppskattade studiebesök för eleverna på SFI. Detta bedöms ha ökat elevernas motivation och bidragit till att elever fått praktik eller jobb.
- Det har genomförts kompetensutveckling för personalen.
- Det konstateras att det finns utmaningar kring studie- och yrkesvägledning för SFI-elever och det har påbörjats ett utvecklingsarbete.
- Arbetet med att införa en modell gällande progression har gjort att enheten har börjat studera progression utifrån delkurser och kursid, antalet erbjudna timmar och hur många timmar eleven deltagit.
- Skolenkäten visar att 68% av eleverna på SFI skattar 5 på en femgradig skala, när det gäller nöjdhet med studierna och 20% anger 4. Övervägande av eleverna anses då mycket nöjda med sina studier.

Bedömning

Finns ett systematiskt kvalitetsarbete både på huvudmannanivå och enhetsnivå?

Delvis

Vi kan konstatera att det finns styrande dokument inom sektor utbildning som anger hur det systematiska kvalitetsarbetet ska gå till, både på huvudmannanivå och enhetsnivå. De styrande dokumenten omfattar samtliga skolformer i kommunen. SFI ingår i det systematiska kvalitetsarbetet för vuxenutbildningen. Utifrån granskade dokument och intervjuer anser vi att det systematiska kvalitetsarbetet framför allt bedrivs på enhetsnivå och att de där följer de anvisningar som anges i de styrande dokumenten. Huvudmannen, genom styrelsen, har ökat sin insyn och delaktighet genom att hela styrelsen deltar vid kvalitetsdialogerna. Styrelsen framstår som framför allt aktiv i moment som planering och uppföljning men inte i analyser och att omvandla slutsatser till nya målsättningar.

Uppföljning av SFI-verksamheten

Revisionsfråga 3: Finns dokumenterade uppföljningar av verksamhet och ekonomi som innehåller analyser och förslag till åtgärder (vid budgetöverskridande eller bristande måluppfyllelse)?

lakttagelser

Ekonomi

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av ett årshjul för rektor 22/23. Årshjulet fastställer när respektive uppföljning ska genomföras, bland annat det som ska genomföras inom ramen för ekonomi och det systematiska kvalitetsarbetet. I maj, juni, september och november ska en ekonomisk uppföljning genomföras enligt årshjulet.

Vi har i granskningen genomfört en protokollsgenomgång av kommunstyrelsens protokoll för perioden oktober 2022 till och med oktober 2023. Av denna framgår att ekonomiska redovisningar upprättats till följande sammanträden:

- 2023-05-24 § 191 Ekonomisk redovisning Terial 1 2023
- 2023-06-14 § 227 Ekonomisk redovisning maj 2023
- 2023-08-23 § 234 Ekonomisk redovisning juni 2023
- 2023-10-04 § 312 Delårsrapport tertial 2 2023 (anteckningar informationen till protokollet)
- 2023-10-18 § 320 Delårsrapport tertial 2 2023 (beslutar att anta delårsrapporten)

Av beslut den 24 maj (§ 191) framgår att kommunstyrelsen ger ett antal uppdrag till kommundirektören, bland annat om att vid sammanträdet i augusti rapportera om besparingsåtgärder för det prognostiserade underskottet inom styrelsen. Vid sammanträdet i augusti (§ 234) fokuserar rapporten på de prognosförändringar som skett för året sedan prognosen i tertial 1. Av rapporten framgår att sektor utbildning minskar sitt underskott med 5 mnkr.

Vi noterar i delårsrapport för tertial 2 att sektor utbildning prognostiserar ett underskott mot budget med -50 mnkr per helåret. Ekonomiskt resultat per verksamhet inom sektorn följs inte upp.

Av delårsrapporten noteras ett prognostiserat underskott på -50 mnkr per helår. Den 18 oktober (§ 320) beslutar kommunstyrelsen att uppdra till kommundirektör att vid sammanträdet den 7 februari 2024 rapportera genomförandet av besparingar för långsiktig budget i balans, samt att vid samma sammanträde rapportera uppdraget som gavs på kommunstyrelsens möte den 24 maj 2023.

Vid intervjuer med företrädare från verksamheten framgår att de inte upprättar en separat budget för SFI-verksamheten utan att den ingår i vuxenutbildningens budget. Vid uppföljning av budget och utfall träffas ekonomen tillsammans med verksamhetschef och rektor för att gå igenom underlagen. Detta görs ett par gånger per år. För år 2023 har vuxenutbildning haft en budget i balans utan prognostiserade avvikelser.

Verksamhet

I oktober 2023 fick kommunstyrelsen kvalitetsrapporten för hela sektor utbildning. I rapporten ingick SFI i avsnittet för vuxenutbildningen. I kvalitetsrapporten redogörs för delar av SFI:s verksamhet genom att återge olika aktiviteter som är genomförda under året, antal elever på inriktningarna, elevresultat och genomströmning. Det framgår även vissa förutsättningar för verksamheter såsom personalstatistik. Vidare presenteras utfallet på elevenkäten.

Avsnittet om vuxenutbildningen avslutas med en sammanfattning av de fortsatta utmaningarna för verksamheten.

Vid delårsrapport per tertial 2 redovisas även kommunstyrelsens verksamhetsmässiga mål. I revisionsfråga 1 noterar vi att det finns ett mål, "God utbildning för alla", som är av särskilt intresse för granskningsområdet. Tillhörande detta verksamhetsmålet noteras av Strategisk plan och budget ett styrmått avseende SFI-verksamheten. Detta styrmått följs inte upp i delårsrapporten, utan målet "God utbildning för alla" följs upp i sin helhet. Bedömningen är att utvecklingen ligger i linje med förväntningarna och att måluppfyllelsen bedöms vara gul¹.

I intervjuerna framkommer att rapporteringen rörande ekonomi sker regelbundet under året och rapportering rörande verksamheten sker i oktober eller november. Representanterna för kommunstyrelsen anser att rapporteringen är tillräcklig. Det finns även särskild uppföljningsgrupp som får mer information och rapportering.

Bedömning

Finns dokumenterade uppföljningar av verksamhet och ekonomi som innehåller analyser och förslag till åtgärder (vid budgetöverskridande eller bristande måluppfyllelse)?

Delvis

Vi kan konstatera att det finns dokumenterad uppföljning av verksamheten och ekonomin. Uppföljningen av ekonomin sker frekvent under året och verksamheten följs upp genom framför allt kvalitetsrapporten. I den ekonomiska uppföljningen framgår situationen för vuxenutbildningen som helhet men det är inte möjligt att urskilja uppföljningen av ekonomin för SFI. I protokollen anges vilka skolformer som har någon sorts avvikelse. Vi anser att det kan finnas flera fördelar med att kommunstyrelsen får uppföljning av ekonomin utifrån skolformerna samt att det även framgår delar av skolformerna.

Uppföljningen av verksamheten ger en bild av året som gått och redogör för förutsättningar, genomförda aktiviteter samt resultat. Däremot presenteras ingen utförligare analys. I verksamhetsuppföljningen presenteras separata utfall för SFI och det framgår även vilka fortsatta utmaningar som verksamheten har. Rapporteringen innehåller till viss del analyser av utfall och resultat men vi anser att det finns potential för att ytterligare skapa underlag för utveckling.

¹ Enligt Finspång kommuns styrmodell innebär en gul bedömning att resultaten ligger i linje med förväntningarna för året. Om resultatet har överträffat förväntningarna för året innebär detta en grön måluppfyllelse.

Kommunstyrelsens uppföljning av SFI-verksamheten

Revisionsfråga 4: Har kommunstyrelsen en tillräcklig uppföljning av SFI-verksamheten?

Iakttagelser

Uppföljning av det systematiska kvalitetsarbetet och verksamhet

Delar av iakttagelserna för revisionsfrågan redogörs också för under revisionsfråga 2 och 3. Kommunstyrelsen och sektor utbildning genomför uppföljningar inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Detta rapporteras till kommunstyrelsen inom ramen för kvalitetsrapporter.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av kvalitetsrapporten från läsåret 21/22 som omfattar gymnasiet och vuxenutbildningen. Av kvalitetsrapporten framgår en övergripande uppföljning av SFI-verksamheten. Bland annat hur många elever samt lärare som omfattas av SFI-utbildningen. Kvalitetsrapporten redovisar ett antal identifierade utmaningar, bland annat utmaningen att framöver hitta behöriga lärare med tanke på framtida pensionsavgångar samt att få eleverna på SFI att fullfölja sina kurser.

Utöver detta dokument som beskriver vilket arbete som genomförs inom det systematiska kvalitetsarbetet så har vi även tagit del av olika årshjul (ett övergripande för sektor utbildning samt ett för rektor) som beskriver när och hur respektive moment ska genomföras.

Uppföljning av ekonomi

För att identifiera genomförd uppföljning samt vidtagna åtgärder har en protokollsgranskning genomförts av kommunstyrelsens protokoll för perioden oktober 2022 till och med oktober 2023.

I protokollsgranskningen noteras att ekonomisk redovisning sker till styrelsen vid sammanträdet i maj, juni och oktober. Utifrån dessa noteras att sektor utbildning prognostiserar att gå med underskott vid helåret. Störst underskott förväntas inom gymnasieskolan och grundskolan. I protokollen framgår ingen prognos för vuxenutbildningen och SFI. I kallelsen till mötena finns ytterligare information där det kort framgår utfall och prognos för vuxenutbildningen samt en kommentar att det inte föreligger någon avvikelser.

Övrig uppföljning

Protokollsgranskningen visar att kommunstyrelsen har följt upp intern kontroll inom sektor utbildning två gånger under 2023:

- 2023-09-13 § 286
- 2023-10-04 § 306

Dessa uppföljningar omfattar bland annat uppföljning och analys av det systematiska kvalitetsarbetet för förskolan, fritidshem, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, vuxenutbildning och vuxenutbildning som särskild utbildning samt uppföljning av vuxenutbildningens utbildningar.

Som beslutsunderlag till uppföljningen av intern kontroll finns månadsrapport internkontrollplan för sektor utbildning men även en samlad kvalitetsrapport för sektorn. I den samlade kvalitetsrapporten följs SFI upp på en övergripande nivå. Bland annat

genomförs en analys av bland annat ökade kunskapsresultat och annat arbete som skett inom vuxenutbildningen under verksamhetsåret 22/23.

Bedömning

Har kommunstyrelsen en tillräcklig uppföljning av SFI-verksamheten?

Delvis

Kommunstyrelsen får uppföljning av verksamheten utifrån internkontroll, kvalitetsrapporten och i samband med den ekonomiska uppföljningen som i vissa delar också tar upp verksamhetens utfall. SFI som verksamhet är i flera delar inbäddad i vuxenutbildningen och det kan vara svårt för kommunstyrelsen att få en tydlig uppfattning om verksamhetens förutsättningar, resultat och utvecklingsbehov.

Kommunstyrelsens styrning över SFI-verksamheten

Revisionsfråga 5: Säkerställer kommunstyrelsen att åtgärder vidtas vid identifierade brister?

Iakttagelser

Verksamhet

Vid sammanträdet 2022-12-21 (§393) fastställde kommunstyrelsen ett antal prioriterade uppdrag för 2023. Utifrån målen i den strategiska planen beslutas vid ingången av varje år ett antal prioriterade uppdrag i syfte att uppfylla de beslutade målen. Ett av de prioriterade uppdragen för år 2023 var "Utveckling av SFI". Med anledning av detta har det genomförts en genomlysning av SFI-verksamheten med syfte att stärka och effektivisera utbildningen. Genomlysningen av SFI-verksamheten och dess resultat beskrivs mer ingående i rapportens inledning under "Övergripande iakttagelser".

Vid sammanträdet den 15 november beslutade kommunstyrelsen att

1. Att anta föreslagna utvecklingsområden för Sfi-verksamheten
2. Att anse det prioriterade uppdraget om genomlysning av Sfi slutfört
3. Att kommunstyrelsen följer upp att dessa utvecklingsområden arbetas in i verksamhetsplanen tillsammans med övriga målområden beslutade av kommunfullmäktige 29 mars 2023 § 49
4. Att det på kommunstyrelsens möte i oktober eller november 2024 redovisas för hur dessa mål och utvecklingsområden har påverkat effektiviteten, kvaliteten och genomströmningen av elever i Sfi-verksamheten

Vid intervju med kommunstyrelsens presidium noteras att de har kvalitetsdialoger tillsammans med övriga i kommunstyrelsen samt förvaltningschef, verksamhetschef, strateger och rektorer. Detta är ett uppskattat forum där kommunstyrelsen får del av mycket information från verksamheterna. Detta är bland annat en del av varför politiken landade i att besluta om ett riktat uppdrag mot SFI-verksamheten.

Ekonomi

Vid kommunstyrelsens sammanträden under året noteras uppföljning av ekonomi där sektor utbildning prognostiseras gå med underskott. Vid sammanträdet i maj beslutas om flertal åtgärder, bland annat att uppdra åt sektor utbildning att genomlysna till den stora budgetavvikelsen inom sektorn och att dessa återrapporteras till kommunstyrelsen den 14 juni. Vid sammanträdet i juni framgår att sektor utbildning minskar sitt

underskott med 5 mnkr. Hanteringen av avvikelsen sker inom förskola, grundskola och gymnasiet som är de skolformer som har haft avvikelser från budget.

Vid delårsrapport per tertial 2 2023 framgår bland annat att sektor utbildning fortsatt har ett stort underskott. Kommunstyrelsen beslutar att ge kommundirektören i uppdrag att till kommunstyrelsen möte den 7 februari 2024, rapporterar genomförandet av besparingar för långsiktig budget i balans (2023-10-18 § 320). I den ekonomiska uppföljningen framgår att det inte är vuxenutbildningen som har påverkan på sektor utbildnings ekonomiska situation.

Bedömning

Säkerställer kommunstyrelsen att åtgärder vidtas vid identifierade brister?

Ja

Vi kan konstatera att styrelsen har identifierat brister i SFI-verksamheten och beslutat om att vidta åtgärder i form av en genomlysning. Genomlysningen är rapporterad och styrelsen har beslutat att anta de åtgärder som presenteras i genomlysningen. Vidare är det tydligt att kommunstyrelsen förväntar sig rapportering avseende uppföljning av åtgärderna.

Eftersom det för vuxenutbildningen inte finns någon avvikelse från budget eller andra identifierade brister inom ekonomiområdet är det inte rimligt att förvänta sig åtgärder inom området.

Samlad bedömning




PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Finspångs kommun genomfört en granskning av SFI-verksamheten. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning och ledning av SFI-utbildningen. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen inte helt säkerställt en ändamålsenlig styrning och ledning av SFI-utbildningen.

Rekommendationer

- Kommunstyrelsen behöver utveckla styrning, ledning och uppföljning av SFI. Detta bör ske inom ramen för huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Kommunstyrelsen behöver i sin roll som huvudman ta ett tydligare ansvar genom att fatta tydliga beslut om målsättningar för verksamhet och ekonomi samt tydliggöra uppföljningen av dessa områden.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
1. Finns tydliga mål för SFI-verksamheten?	Delvis Kommunfullmäktige har fastställt ett övergripande mått för SFI som fokuserar på andelen som fullföljer påbörjad SFI-kurs. Måttet är knutet till FN:s mål 4 om God utbildning för alla. Sektor utbildning har tagit fram en verksamhetsplan för gymnasium och vuxenutbildning och kommunstyrelsen har fått information om planen. I planen framgår övergripande målsättningar för hela verksamheten men även några specifika aktiviteter för SFI. Planen är inte beslutad av kommunstyrelsen. Det övergripande måttet från fullmäktige är inte med planen.
2. Finns ett systematiskt kvalitetsarbete både på huvudmannanivå och enhetsnivå?	Delvis Vi kan konstatera att det finns styrande dokument inom sektor utbildning som anger hur det systematiska kvalitetsarbetet ska gå till, både på huvudmannanivå och enhetsnivå. De styrande dokumenten omfattar samtliga skolformer i kommunen. SFI ingår i det systematiska kvalitetsarbetet för vuxenutbildningen. Utifrån granskade dokument och intervjuer anser vi att det systematiska kvalitetsarbetet framför allt bedrivs på enhetsnivå. Huvudmannen, genom styrelsen, har ökat sin insyn och delaktighet genom att hela styrelsen deltar vid kvalitetsdialogerna. Styrelsen framstår som framför allt aktiv i moment som planering och uppföljning men inte i analyser och att omvandla slutsatser till nya målsättningar.

<p>3. Finns dokumenterade uppföljningar av verksamhet och ekonomi som innehåller analyser och förslag till åtgärder (vid budgetöverskridande eller bristande måluppfyllelse)?</p>	<p>Delvis</p> <p>Vi kan konstatera att det finns dokumenterad uppföljning av verksamheten och ekonomin. Uppföljningen av ekonomin sker frekvent under året och verksamheten följs upp genom framför allt kvalitetsrapporten. I den ekonomiska uppföljningen framgår inte situationen för vuxenutbildningen som helhet och det är inte heller möjligt att urskilja uppföljningen av ekonomin för SFI. I protokollen anges vilka skolformer som har någon sorts avvikelse. Vi anser att det kan finnas flera fördelar med att kommunstyrelsen får uppföljning av ekonomin utifrån skolformerna samt att det även framgår delar av skolformerna.</p> <p>Uppföljningen av verksamheten ger en bild av året som gått och redogör för förutsättningar, genomförda aktiviteter samt resultat. Däremot presenteras ingen utförligare analys. I verksamhetsuppföljningen presenteras separata utfall för SFI och det framgår även vilka fortsatta utmaningar som verksamheten har.</p>	
<p>4. Har kommunstyrelsen en tillräcklig uppföljning av SFI-verksamheten?</p>	<p>Delvis</p> <p>Kommunstyrelsen får uppföljning av verksamheten utifrån internkontroll, kvalitetsrapporten och i samband med den ekonomiska uppföljningen som i vissa delar också tar upp verksamhetens utfall. SFI som verksamhet är i flera delar inbäddad i vuxenutbildningen och det kan vara svårt för kommunstyrelsen att få en tydlig uppfattning om verksamhetens förutsättningar, resultat och utvecklingsbehov.</p>	
<p>5. Säkerställer kommunstyrelsen att åtgärder vidtas vid identifierade brister?</p>	<p>Ja</p> <p>Vi kan konstatera att styrelsen har identifierat brister i SFI-verksamheten och beslutat om att vidta åtgärder i form av en genomlysning. Genomlysningen är rapporterad och styrelsen har beslutat att anta de åtgärder som presenteras i genomlysningen. Vidare är det tydligt att kommunstyrelsen förväntar sig rapportering</p>	

avseende uppföljning av åtgärderna.
Eftersom det för vuxenutbildningen inte finns
någon avvikelse från budget eller andra
identifierade brister inom ekonomiområdet är
det inte rimligt att förvänta sig åtgärder inom
området.

2023-12-12

Susanne Lindberg

Viktor Prytz

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Finspång kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 3 februari 2023 PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.