



Granskning av kommunal vuxenutbildning

Rapport
Region Gotland

KPMG AB

2023-06-15

Antal sidor 18



Region Gotland
Granskning av kommunal vuxenutbildning

2023-06-15

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Om kommunal vuxenutbildning	6
4	Resultat av granskningen	7
4.1	Kostnader	7
4.2	Erbjudande av vuxenutbildning	9
4.3	Bedömning	11
4.4	Studieplanering och validering	12
4.4.1	Bedömning	14
4.5	Systematiskt kvalitetsarbete	15
4.5.1	Bedömning	16
5	Slutsats och rekommendationer	17

1 Sammanfattning

KPMG har av Region Gotlands revisorer fått i uppdrag att granska gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens styrning av kommunal vuxenutbildning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Granskningens övergripande syfte var att bedöma om gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens styrning av den kommunala vuxenutbildningen är tillfredsställande så att verksamheten bedrivs enligt lag med hög måluppfyllelse. Verksamhetens kostnader ska ur offentlig tillgänglig statistik översiktligt redovisas.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det finns brister i gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens styrning av den kommunala vuxenutbildningen. Bristerna finner vi primärt inom området för det systematiska kvalitetsarbetet. Kunskapsmålsmålen följs till exempel inte upp och analyseras. Nämnden har därmed inte det underlag som krävs för att kunna fatta adekvata beslut om utveckling av utbildningen. Vi konstaterar också att kostnaderna för SFI i den offentliga statistiken inte överensstämmer med förvaltningens egna beräkningar vilket kan försvåra uppföljning och jämförelse av kostnadsläget.

Vidare är det är inte i enlighet med författningarna¹ att det årligen genomförs ett sommaruppehåll på tre veckor för utbildning på grundläggande nivå. Det är inte heller tillfredsställande att det vid tidpunkten för granskningen endast finns rutiner för validering av utbildningar och kurser inom vård och omsorg samt barn och fritid.

Vi bedömer emellertid att gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden säkerställer att kommunal vuxenutbildning som grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och undervisning i svenska för invandrare erbjuds. Utbildningen kan anpassas efter elevers olika behov och progression. Vi bedömer också att det inom gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden finns organisation och riktlinjer som säkerställer att de studerande har tillgång till kvalitativ studie- och yrkesvägledning.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att:

- stärka det systematiska kvalitetsarbetet genom att årligen följa upp elevernas uppfyllelse av kunskapsmålen och andra relevanta mål som nämnden identifierat. Måluppfyllelsen ska analyseras och vid behov ska åtgärder för att komma till rätta med brister vidtas (4 kap. 3, 5–6 och 7 §§ Skoll).
- säkerställa att rutiner för validering upprättas för samtlig vuxenutbildning.
- säkerställa att utbildning erbjuds kontinuerligt så att elever tillgång till utbildning och måluppfyllelse inte påverkas negativt.
- kvalitetssäkra redovisningen till SCB av kostnader för vuxenutbildning.

¹ 2 kap. 25 § Förordning om vuxenutbildning 2011:1108

2 Bakgrund

Vi har av Region Gotlands revisorer fått i uppdrag att granska gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens styrning av kommunal vuxenutbildning.

Kommunens revisorer ser i risk- och väsentlighetsanalys att brister i den kommunala vuxenutbildningen på grund av bristande organisation och uppföljning kan få långvariga negativa konsekvenser för kommunens kostnader och försena de studerandes inträde på arbetsmarknaden.

Granskningen ingår i revisionsplanen för 2023.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningens övergripande syfte är att bedöma om gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens styrning av den kommunala vuxenutbildningen är tillfredsställande så att verksamheten bedrivs enligt lag med hög måluppfyllelse. Verksamhetens kostnader ska ur offentlig tillgänglig statistik översiktligt redovisas.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- Säkerställer gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att kommunal vuxenutbildning erbjuds som grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och undervisning i svenska för invandrare?
- Har gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden organisation och riktlinjer/rutiner för
 - studie- och yrkesvägledning
 - upprättande av individuella studieplaner
 - validering av kunskaper och kompetens
- Säkerställer nämnden att vuxenutbildningen bedrivs kontinuerligt, flexibelt och anpassas efter elevernas behov och progression?
- Bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete utifrån målen för kommunal vuxenutbildning?
 - Har nämnden en struktur för sitt systematiska kvalitetsarbete, t.ex. vad gäller fokusområden för uppföljning?
 - Följer nämnden upp elevernas kunskapsresultat?
 - Följer nämnden upp genomströmningen per utbildning?
 - Följer nämnden upp avbrott?
 - Analyseras redovisade resultat och identifieras utvecklingsområden?

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §,
- skollagen (2010:800) 4 kap. 3-6 §§ och 20 kap. 2 § 2 st. 8, 10-10 a, 16-17 och 24, 26, 28, 30, 42 §§ och
- förordning (2011:1108) om vuxenutbildning 1 kap. 3 §, 2 kap. 25 §
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom studier av offentlig statistik, dokumentstudier av kommuninterna dokument samt intervjuer med gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens presidium, tillförordnad utbildningsdirektör, tillförordnad avdelningschef, rektor för grundläggande- och gymnasial vuxenutbildning, rektor för SFI, rektor för yrkesutbildningar, studie- och yrkesvägledare samt lärare inom grundläggande vuxenutbildning och SFI.

Rapporten är faktakontrollerad av tillförordnad utbildningsdirektör, tillförordnad avdelningschef och rektor för grundläggande och gymnasiala utbildningar.

3 Om kommunal vuxenutbildning

För vuxna omfattar skolväsendet idag en skolform, kommunal vuxenutbildning, i vilken ingår vuxenutbildning på grundläggande- och gymnasial nivå, i svenska för invandrare samt särskild utbildning för vuxna på två nivåer. Kommunalt vuxenutbildning regleras i skollagens 20 kapitel. Målet för utbildningen "är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande". Syftet är att de ska "stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt främja sin personliga utveckling". Utgångspunkten "ska vara den enskildes behov av utbildning" och när det gäller gymnasial nivå har "de som fått minst utbildning" prioriterats, men genom en lagändring som trädde i kraft 1 juli 2021 är elevernas behov utgångspunkt vid prioritering. (20 kap. 2 § Skoll)

Att delta i vuxenutbildning på grundläggande nivå är en rättighet för en person över 20 år, som är bosatt i landet och "saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan" samt "har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. (20 kap. 11 § Skoll) Kommunen ska också aktivt arbeta för att motivera dessa personer att delta i utbildning. En person har rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år, om vederbörande är bosatt i landet, och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. (20 kap. 31 §) "Den kommunala vuxenutbildningen i svenska för invandrare består av tre olika studievägar, 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. De olika studievägarna riktar sig till personer med olika bakgrund, förutsättningar och mål. Studievägarna visar vilken ingångskurs och progressionstakt som är lämplig. En elev påbörjar sina studier inom den studieväg och på den kurs inom studievägen som bäst passar hans eller hennes 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."²

När det gäller gymnasial vuxenutbildning äger vuxna som inte har uppnått grundläggande behörighet till högskoleutbildning samt vuxna som behöver uppnå särskilda behörigheter för att påbörja högskoleutbildning på grundnivå rätt att gå en utbildning på gymnasial nivå för att erhålla sådan behörighet.³

För kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå gäller att hemkommunen aktivt ska verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta och att motivera dem att delta. (20 kap. 10 § 2 st.) Samma sak gäller för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (20 kap. 29 §) För gymnasial nivå gäller att kommunen ska informera om möjligheterna till utbildningen och verka för att vuxna deltar. (20 kap. 17 § Skoll)

² <https://www.skolverket.se/undervisning/vuxenutbildningen/komvux-svenska-for-invandrare-sfi/laroplan-for-vux-och-kursplan-for-svenska-for-invandrare-sfi/kursplan-for-svenska-for-invandrare-sfi>, 2023-04-02, kl. 14:45

³ <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/ratt-behorighet-och-antagning-till-komvux-pa-gymnasial-niva>, 2023-04-02, kl. 14:45

4 Resultat av granskningen

4.1 Kostnader

I Skolverkets statistik (Siris), som bygger på uppgifter som kommunerna lämnar till SCB⁴. I tabellen nedan redogörs kostnaden per heltidsstuderande vid grundläggande vuxenutbildning år 2021. Kostnaden för Region Gotland jämförs med genomsnittlig kostnad i mindre stad/tätort och riket.

2021	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Under-visn.	Lär-verkt.	Elev-hälsa	Övr. ⁵
Region Gotland	59 600	3 300	45 600	2 200	-	8 400
Kommungrp.	75 300	9 400	48 200	1 900	520	15 300
Riket	78 400	11 200	45 000	2 100	500	19 500

Källa: Skolverket.

Kostnaden per heltidsstuderande vid grundläggande vuxenutbildning inom Region Gotland är lägre i jämförelse med kommungrupp och riket. Av samtliga kostnadsslag är det framförallt kostnaden för lokaler och inventarier samt övriga kostnader som särskiljer sig. Kostnaden för lokaler och inventarier är knappt 71 procent lägre och övriga kostnader är knappt 57 procent lägre i jämförelse med snittet i riket.

I tabellen nedan redogörs kostnaden per heltidsstuderande vid gymnasial vuxen- och påbyggnadsutbildning år 2021. Kostnaden för Region Gotland jämförs med genomsnittlig kostnad i mindre stad/tätort och riket.

2021	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Under-visn.	Lär-verkt.	Elev-hälsa	Övr. ⁶
Region Gotland	76 600	7 100	50 700	6 100	-	12 700
Kommungrp.	70 700	7 900	38 200	1 700	110	22 800
Riket	80 200	10 300	41 400	3 100	240	25 200

Källa: Skolverket.

Kostnaden per heltidsstuderande vid gymnasial vuxen- och påbyggnadsutbildning är lägre i jämförelse med snittet i riket men högre i jämförelse med kommungruppen. Vi

⁴ Statistiska centralbyrån

⁵ I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om studie- och yrkesvägledning och administration.

⁶ I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om studie- och yrkesvägledning och administration.

2023-06-15

ser lägre kostnader för Region Gotland vad gäller övriga kostnader, motsvarande knappt 50 procent, och för lokaler och inventarier, motsvarande 31 procent, i jämförelse med snittet i riket.

Kostnaden för svenska för invandrare (SFI) redovisas i Kolada genom måttet kronor/invånare. I tabellen nedan redovisas kostnaden för Region Gotland i jämförelse med genomsnittlig kostnad i mindre stad/tätort och riket.

2021	Totalt ⁷ (kr)
Region Gotland	305
Kommungrp.	310
Riket	336

Källa: Kolada

Av statistik i Kolada framgår att kostnaden för Region Gotland ligger i paritet med genomsnittet i kommungruppen och något under genomsnittskostnaden i riket.

Enligt uppgift från förvaltningen uppgick kostnaden per elev inom SFI år 2021 till 42 480 kronor. Av Skolverkets statistik framgår att kostnaden per heltidsstuderande uppgick till närmare 139 000 kronor vilket är betydligt över genomsnittet i kommungrupp och riket. Förvaltningens ekonom upplever inte denna uppgift som korrekt. Varje år redovisas, enligt förvaltningens ekonom, nettokostnaden för heltidsstuderande på grundläggande- och gymnasial vuxenutbildning samt kr/inv för SFI för nämnden⁸.

⁷ I statistiken ingår bl.a. kostnader för lokaler och inventarier, undervisning, läromedel, utrustning och skolbibliotek

⁸ Rapport Kostnadsjämförelser utbildning år 2017-2021 en översikt

4.2 Erbjudande av vuxenutbildning

Ansvaret för kommunal vuxenutbildning åvilar gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden enligt regionfullmäktiges reglemente⁹. Till stöd i arbetet finns utbildning- och arbetslivsförvaltningen som vid tidpunkten för granskningen leds av en tillförordnad utbildningsdirektör tillika skolchef. Inom vuxenutbildningen återfinns en avdelningschef, tre rektorer, en biträdande rektor och en administrativ chef.

Region Gotland erbjuder utbildning på grundläggande nivå, gymnasial nivå samt svenska för invandrare (SFI) i egen regi. Utbildning på gymnasial nivå som distansundervisning och yrkesutbildning erbjuds via de externa aktörerna Hermods, Trainor, Yrkesakademien och Gotland grönt centrum.

Samtliga kurser på grundläggande och gymnasial nivå i egen regi erbjuds som närundervisning eller som flexibla studier, vilket innebär distansstudier med lärarledda träffar. Ren distansundervisning för utbildning i egen regi kan erbjudas baserat på behov. Elever som väljer flexibla studier eller distansstudier får via vuxenutbildningens digitala lärplattform bl.a. tillgång till inspelade genomgångar och exempel på lösningar. Studietakten anpassas efter elevernas behov men utgångspunkten är en studietakt på 25 procent (20 veckor), enligt intervjuade. Elever som inte hinner med sina studier inom planerat slutdatum har dock möjlighet att förlänga kursen. Elever som snabbt tillgodogör sig kursens innehåll har möjlighet att få sin planerade kurstid förkortad.

Intervjuade lärare för utbildning på grundläggande nivå menar att de har förutsättningar att möta elevernas behov. Dock uppges elevernas närvaro i skolan vara låg vilket har påverkat kunskapsresultaten negativt. Bilden av att kunskapsresultaten har påverkats negativt av låg skolnärvaro delas av intervjuad rektor för utbildning på grundläggande och gymnasial nivå som menar att den låga närvaron är ett resultat av pandemin. Skolnärvaron uppges dock inte ha minskat bland elever som läser kurser i matematik.

Elever som väljer att studera distanskurser på gymnasial nivå via aktören Hermods har möjlighet att välja mellan fyra olika studietakter; 25, 50, 75 och 100 procent. Samtliga elever som väljer distansstudier har tillgång till studieguider, instuderingsfrågor och lärare via Hermods digitala lärplattform.

På gymnasial nivå kan eleven också välja att läsa yrkespaket. Vid tidpunkten för granskningen erbjuds kurspaket för studier till bl.a. barnskötare och undersköterska.

Utbildning i SFI erbjuds genom närundervisning på dagtid. Närundervisning på kvällstid erbjuds endast för elever som läser från kurs C och D. Elever som läser från kurs B, C och D och arbetar eller har andra aktiviteter under dagtid kan, baserat på en intervju och nivåbedömning, få möjlighet till att läsa kurser på deltid. För dessa elever erbjuds närundervisning tisdagar mellan kl. 12.15-16.15 och/eller fredagar mellan kl. 08.00-12.00. I intervjuer framkommer att det vid tidpunkten för granskningen pågår ett arbete att se över strukturen för "deltidskurser". Intervjuad rektor för SFI menar att elever som väljer att studera deltidskurser ofta saknar ett fast schema vid sitt arbete vilket påverkar förutsättningarna för eleverna att komma in för närundervisning de dagar det erbjuds. Den nya strukturen för deltidskurser, som ska införas sommaren 2023, kommer

⁹ RF 2022-12-12 § 244

2023-06-15

innebära att eleven får möjlighet att komma in till skolan för närundervisning alla dagar i veckan.

I intervjuer framkommer att SFI kan erbjudas inom stipulerad tid, vilket innebär inom tre månader. Via ett "Etableringsnätverk" får vuxenutbildningen kännedom om vilka som bosatts sig på Gotland vilket, enligt intervjuad rektor för SFI, underlättar planeringsarbetet och möjligheten att fånga upp nya elever. I Etableringsnätverket, som träffas var sjätte vecka, ingår arbetsliv- och etablering, Arbetsförmedlingen och "Rusta och Matcha-aktörer". Elever på SFI kan också kombinera sin språkutbildning med kurser på grundläggande nivå; det gäller bl.a. matematik, SO och engelska. Elever som läser från nivå D kan också kombinera språkutbildningen med yrkesutbildningar vilket innebär 75 % yrkeskurser och 25 % svenskundervisning. Vid tidpunkten för granskningen erbjuds språkutbildning i kombination med yrkesutbildning till bl.a. barnskötare, undersköterska och frukostkock.

Även intervjuade lärare inom SFI bedömer att de har förutsättningar att möta elevernas behov. Att alla elever under de sex inledande veckorna vid SFI får en introduktionskurs och en litteracitetskartläggning uppges skapa goda förutsättningar för lärarna att planera undervisningen. Uppfattningen är dock att det finns ett behov att ställa högre kunskapskrav på elever som önskar kombinera sin språkutbildning med yrkesutbildning. Intervjuade lärare inom SFI menar att det ofta förekommer att elever får återgå till språkutbildning efter avslutad yrkesutbildning då kunskaperna i det svenska språket brister.

Utbudet av yrkesutbildningar styrs, enligt intervjuad rektor för yrkesutbildningar, av arbetsmarknadens behov som stäms av i dialoger med Arbetsförmedlingen och befintligt näringsliv. Enligt uppgift från förvaltningen kommer Skolverket under hösten 2023 skicka ut regionala planeringsunderlag som ska anpassas lokalt i dialog med regionens strateg för hållbar tillväxt. Det lokala underlaget ska redogöra för framtida behov av gymnasiala yrkesutbildningar. Vid tidpunkten för granskningen erbjuds sex olika yrkesutbildningar, till exempel plåt och svetsmekaniker, byggnadsvård och finsnickeri.

Elever vid vuxenutbildningen inklusive elever som studerar via externa aktörer har tillgång till regionens Lärcentrum som är en mötesplats för studerande vid vuxenutbildningen. Vid Lärcentrum återfinns Studieteket dit alla vuxna som studerar på Gotland, oavsett studienivå, är välkomna för att få hjälp med sina studier. Vid Studieteket finns tillgång till lärarstöd, datorer, kurslitteratur och övningsprov för samtliga elever vid vuxenutbildningen. Vid tidpunkten för granskningen arbetar sju personal som en del av sin tjänst inom olika ämnesområden vid Studieteket.

Vid Lärcentrum återfinns också regionens Vuxstöd som vänder sig till elever som behöver individuellt stöd för hela eller delar av sin utbildning. Vuxstöd erbjuds till samtliga elever oavsett om eleven studerar i regionens egen regi eller via externa aktörer. I Vuxstödet återfinns fyra pedagoger och en kurator som arbetar för att genom olika anpassningar stärka elever så att de kan fullfölja sina studier. Exempel på anpassningar kan vara enskild undervisning, hjälp med planering av studierna och motiverande samtal. Vuxstödet har öppet varierande tider från klockan 08.00 måndag till fredag.

Enligt intervjuad tillförordnad skolchef genomförs årliga brukarundersökningar med elever i alla utbildningar i egen regi under oktober månad. Motsvarande enkätundersökningar genomförs också av de externa aktörerna. Flera av de intervjuade framför att det ofta är låg svarsfrekvens på de enkätundersökningar som genomförs, framför allt hos elever som sällan eller aldrig väljer att komma till skolan för närundervisning.

Intervjuad rektor för SFI menar att det är svårt att genomföra utvärderingar med elever inom SFI; det gäller i huvudsak elever som saknar eller kort studiebakgrund. Därför uppges lärarna spela en viktig roll vad gäller att identifiera elevernas uppfattningar om utbildningen.

För elever vid regionens yrkesutbildningar genomför yrkesutbildningarnas samordnare intervjuer med eleverna för att bl.a. följa upp hur de upplever studierna.

Enligt förordning om vuxenutbildning ska kommunen bedriva vuxenutbildning kontinuerligt under hela året, då skollagen anger att utbildningen ska utgå från "den enskildes behov och förutsättningar". Inom Region Gotland pågår utbildning för samtliga utbildningsformer kontinuerligt förutom för utbildning på grundläggande nivå som har ett uppehåll på tre veckor i juli månad. Enligt intervjuade rektorer och tillförordnad skolchef genomförs sommaruppehållet för utbildning på grundläggande nivå för att kunna tillgodose semester för personalen. Det uppges också vara svårt att motivera elever att upprätthålla utbildningen under sommaren.

4.3 Bedömning

Vi bedömer att gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden säkerställer att kommunal vuxenutbildning som grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och undervisning i svenska för invandrare erbjuds.

Vi bedömer vidare att vuxenutbildning kan anpassas efter elevers olika behov till exempel vad gäller kombinationer av utbildningar och utbildningens genomförande. Av intervjuer framgår också utbildningen kan anpassas efter elevernas progression.

Det är däremot inte i enlighet med författningarna¹⁰ att det årligen genomförs ett sommaruppehåll på tre veckor för utbildning på grundläggande nivå. Sommaruppehållet kan få konsekvenser för elever som inte hunnit slutföra kurser vilket kan innebära att deras möjlighet att avsluta kurserna fördröjs.

Vi konstaterar att kostnaderna i den offentliga statistiken inte överensstämmer med förvaltningens egna beräkningar vilket försvårar uppföljning och jämförelse av kostnadsläget.

¹⁰ 2 kap. 25 § Förordning om vuxenutbildning 2011:1108

4.4 Studieplanering och validering

Region Gotlands studie- och yrkesvägledare leds av en enhetschef för arbetsliv och etablering och återfinns vid regionens Lärcentrum. Sedan hösten år 2022 har studie- och yrkesvägledarna valt att dela upp sig efter de olika utbildningsformerna inom vuxenutbildningen. Detta innebär att studie- och yrkesvägledarna deltar vid arbetsplatsträffar (APT) vid den utbildningsform som studie- och yrkesvägledaren ansvarar för. Studie- och yrkesvägledarnas uppdelning efter de olika utbildningsformerna inom vuxenutbildningen innebär däremot inte att de är uppdelade efter elevgrupper. Intervjuade studie- och yrkesvägledarna menar att anledningen till att de valt att inte dela upp sig efter utbildningsformernas olika elevgrupper är att de vill kunna följa elever hela skolvägen, det gäller exempelvis från att en elev påbörjar sin utbildning vid SFI och avslutar studierna med en färdig gymnasieexamen.

För studie- och yrkesvägledningen har arbetsplan¹¹ och riktlinjer¹² utformats. Enligt uppgift från förvaltningen utgör arbetsplanen för studie- och yrkesvägledning en del av nämndens verksamhetsplanering. Planen syftar till att synliggöra, utveckla och systematisera studie- och yrkesvägledningen så att den blir mer likvärdig i alla Region Gotlands skolformer. Studie- och yrkesvägledning ska, enligt planen, beröra all personal i skolan och ges vid vägledningssamtal, undervisning och informationsinsatser. Planen ska årligen följas upp, utvärderas och uppdateras av en referensgrupp¹³ för att kunna identifiera utvecklingsområden och för att förbättra kvalitén och likvärdigheten. För verksamhetsåret 2022–2023 ska studie- och yrkesvägledningen arbeta för att bidra till måluppfyllelse av Region Gotlands styrkorts mål 1 "Alla fullföljer gymnasiet och har förutsättningar för ett livslångt lärande". För att bidra till måluppfyllelse ska studie- och yrkesvägledningen vid vuxenutbildning, enligt planen, arbeta med tre olika teman. Det gäller följande teman:

- Arbetsmarknadskunskap
- Självkännedom och genus
- Vägledning i vid bemärkelse och information

För respektive tema framgår syftesbeskrivning.

Intervjuade studie- och yrkesvägledare ser positivt på arbetsplanen som de menar under de senaste åren har blivit ett alltmer levande dokument. Uppfattningen är dock att det fortfarande finns behov att tydliggöra att samtlig personal inom skolan har ett ansvar för att arbeta i enlighet med arbetsplanen.

¹¹ Framtagen av utbildnings- och arbetslivsförvaltningen, senast reviderad 2021-09-18

¹² Framtagen av studie- och yrkesvägledningen 2019-04-25

¹³ Referensgruppen ska bestå av representanter från avdelningen för stöd och utveckling, rektorer, studie- och yrkesvägledare samt enhetschef för den samlade studie- och yrkesvägledarorganisationen.

2023-06-15

Av riktlinjerna för studie- och yrkesvägledningen framgår bl.a. att "studie- och yrkesvägledningen ska löpa som en röd tråd genom samtliga utbildningsstadier och vara oberoende, opartisk och utgå från individens behov och förutsättningar". Riktlinjen redogör också för studie- och yrkesvägledarnas "gemensamma uppdrag" på en övergripande nivå samt för uppdraget uppdelat efter skolväsendets olika utbildningsstadier. Enligt riktlinjen är studie- och yrkesvägledarnas uppdrag på vuxenutbildningen indelade i fem punkter. Det gäller följande uppdrag:

- Erbjudna studie- och yrkesvägledning för alla vuxna i regionen.
- Upprätta individuella studieplaner i samarbete med den studerande utifrån behov, förutsättningar och studiemål. Vid behov används tolk.
- Kartlägga individens tidigare utbildningar, informerar om behörighetsregler och antagningskrav samt studieekonomiska förutsättningar.
- Informera individer i behov av särskilt stöd om vilka stödinsatser som finns.
- Vid behov hjälpa individer med utländsk utbildning att ansöka om bedömning av utländska betyg.

Flera av de intervjuade studie- och yrkesvägledarna uppger att de varit delaktiga i att utforma riktlinjerna och menar att de i stort utgör ett stöd i arbetet, framför allt för nyanställda studie- och yrkesvägledare. Riktlinjerna uppges dock sakna beskrivning av flera arbetsuppgifter som ingår i det vardagliga arbetet. Intervjuade studie- och yrkesvägledare bedömer därför att det finns ett behov att revidera riktlinjerna.

Vuxenutbildningens studie- och yrkesvägledare ska alltså, enligt riktlinjerna, erbjuda vägledning till samtliga vuxna i regionen. Vägledning erbjuds genom samtal på plats vid Lärcentrum, via telefon och digitala möten. Tid för vägledningssamtal hos en studie- och yrkesvägledare bokas digitalt via regionens hemsida eller via mejl. Under fyra dagar i veckan vid fasta tider erbjuds vägledning som "drop-in" via telefon. Övriga tider besvaras telefonsamtal i mån av tid.

Intervjuade studie- och yrkesvägledare menar att de i stort har förutsättningar att möta de behov som finns och att de kan erbjuda studie- och yrkesvägledning med hög kvalitet. Elever som önskar vägledning får det inom två veckor.

Hemkommunen är skyldig att se till att den som vill få sitt kunnande kartlagt inför utbildning eller prövning inom kommunal vuxenutbildning erbjuds en inledande kartläggning. Kartläggningen kan användas för att ge vägledning och information om möjligheten till validering. Validering kan användas för att anpassa en utbildning, förkorta en utbildning eller inför en utbildning om den sökande saknar betyg i de kurser som krävs. Inom Region Gotland pågår det vid tidpunkten för granskningen två projekt som samverkar med varandra och som ska bidra till att utveckla strukturer och arbetssätt kring validering inom vuxenutbildningens samtliga utbildningar och kurser. Enligt uppgift från förvaltningen finns det idag endast utvecklade metoder för validering av utbildningar och kurser inom vård och omsorg samt barn och fritid. Det ena projektet pågår centralt inom regionstyrelseförvaltningen och bedrivs med bidrag från Tillväxtverket. Det centrala projektet ska bedrivas mellan september år 2022 fram till december år 2024 och syfta till att utforma permanenta rutiner för validering inom de områden där förutsättningarna finns för fungerande validering.

Det andra projektet pågår inom utbildnings- och arbetslivsförvaltningen inom ramen för försteläraryuppdraget och inleddes den 1 september 2022. Syftet med uppdraget är att öka kunskapen och upparbeta rutiner för det praktiska genomförandet av validering. Förväntad effekt av projektet är att lärare inom vuxenutbildningen, i synnerhet yrkeslärare, ska ha god kännedom om vilka metoder och system som bör användas vid validering av kunskap. Även studie- och yrkesvägledare ska få en samstämmig syn och ett upparbetat arbetssätt avseende validering. Projektet planeras vara slutfört i december 2023.

Flera av de intervjuade ser positivt på de projekt som nu bedrivs för att upprätta rutiner kring validering.

Varje elev ska ha en individuell studieplan. Syftet med en individuell studieplan är att ge eleven en tydlig bild av planerade studier utifrån individuella mål, behov och förutsättningar. Som framgår av riktlinjerna för studie- och yrkesvägledning är det vuxenutbildningens studie- och yrkesvägledare som ansvarar för att utforma individuella studieplaner för elever som läser kurser på grundläggande och gymnasial nivå. Enligt uppgift från förvaltningen påbörjas utformandet av den individuella studieplanen redan när en elev söker till vuxenutbildningen. Detta då eleven vid ansökan bl.a. ska besvara olika frågor om exempelvis elevens mål med utbildningen. Studieplanen färdigställs därefter av studie- och yrkesvägledare i dialog med eleven. Den individuella studieplanen finns tillgänglig i det skoladministrativa systemet för elev, lärare och studie- och yrkesvägare. Studieplanen ska följas upp av studie- och yrkesvägledare och/eller lärare tillsammans med elev. Det finns, enligt intervjuade studie- och yrkesvägledare, inga riktlinjer som reglerar när eller hur ofta studieplanerna ska revideras utan det sker efter behov.

Som framgår av avsnitt 4.3 får elever som läser SFI under de sex inledande veckorna en introduktionskurs där Skolverkets litteracitetskartläggning¹⁴ görs. Introduktionskurser ligger sedan till grund för den individuella studieplanen som läraren upprättar tillsammans med eleven när den påbörjar sin SFI-kurs. För SFI-elever finns den individuella studieplanen tillgänglig i det skoladministrativa systemet och i den digitala lärplattformen för att underlätta tillgängligheten för eleven och för andra undervisande lärare, till exempel lärare vid orienteringskurser eller grundläggande kurser.

4.4.1 Bedömning

Vi bedömer att det inom gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden finns organisation och riktlinjer som säkerställer att de studerande har tillgång till kvalitativ studie- och yrkesvägledning.

Det är emellertid inte tillfredsställande att det vid tidpunkten för granskningen endast finns rutiner för validering av utbildningar och kurser inom vård och omsorg samt barn och fritid.

¹⁴ Kartläggning av läs- och skrivkunskaper

4.5 Systematiskt kvalitetsarbete

Huvudman för vuxenutbildningen inom Region Gotland är gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden även för verksamhet som inte bedrivs i egen regi.

Av gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens verksamhetsplan för år 2023¹⁵ framgår att nämndens verksamheter årligen ska följas upp i samband med delårsrapport och verksamhetsberättelse. Därtill ska nämnden under vårterminen erhålla en "Analysrapport" som bl.a. ska bygga på kvalitetsuppföljningssamtal från respektive ledningsgrupp inom förvaltningens olika avdelningar.

Vi har tagit del av analysrapport¹⁶, delårsrapporter¹⁷ och verksamhetsberättelse¹⁸ för år 2022 och noterar att nämnden inom ramen för målet "Alla fullföljer gymnasiet och har förutsättningar för ett livslångt lärande" har följt upp kunskapsresultaten. Av delårsrapporten framgår att målet bedöms som delvis uppfyllt och av kommentarer i verksamhetsberättelsen redogör vuxenutbildningen för vilka aktiviteter som har genomförts under året för att bidra till måluppfyllelse. Av uppföljningen framgår däremot ingen statistik kring hur många elever som fullföljt gymnasiet via vuxenutbildningen. Vi kan inte heller av övriga rapporter nämnden erhållit under år 2022 se att nämnden följt upp kunskapsresultaten på gymnasial nivå eller inom vuxenutbildningens övriga utbildningsformer på en övergripande nivå.

Vi kan av de rapporter nämnden erhållit inte heller se att nämnden följt upp avbrott och genomströmning per utbildning. Vi noterar dock att det av verksamhetsberättelsen för år 2022 framgår att lärarna via det skoladministrativa systemet ska ha tillgång till avbrottsstatistik men att systemet ännu inte är helt utvecklat vilket har försvårat uppföljningsmöjligheterna.

Enligt intervjuat presidium har nämnden identifierat ett behov att stärka styrningen av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå, det gäller bl.a. den dokumenterade uppföljningen av kunskapsresultaten. Uppfattningen är dock att nämnden i övrigt har en god relation med utbildnings- och arbetslivsförvaltningen som gör det möjligt för nämnden att vid behov bjuda in berörda tjänstepersoner för dialog kring exempelvis kunskapsresultaten.

Bilden att det finns behov av att stärka det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå delas av flera av de intervjuade. Intervjuade rektorer menar att det inte är tydligt för vuxenutbildningen vad som inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet ska följas upp och hur det ska återrapporteras till nämnden. Uppfattningen är därtill att det saknas ändamålsenliga system som gör det möjligt att ta del av och analysera relevanta underlag. Det gäller exempelvis genomströmning per utbildning, avbrottsstatistik och kunskapsresultat.

¹⁵ GVN § 60 2022-10-27

¹⁶ GVN § 44 2022-06-15

¹⁷ GVN § 35 2022-04-19 och § 57 2022-09-13

¹⁸ GVN § 1 2023-02-07

2023-06-15

Intervjuad tillförordnad utbildningsdirektör tillika skolchef menar att även den kvalitativa uppföljningen av vuxenutbildningen behöver stärkas med ett större fokus på analys som gör det möjligt för huvudmannen att identifiera behov och vidta adekvata åtgärder. Det finns därtill ett behov av stärkt styrning av det systematiska kvalitetsarbetet hos externa aktörer för säkerställande av kvalitet. Vid tidpunkten för granskningen begär nämnden inte in någon särskild uppföljning av de externa anordnarna och vi kan av de ramavtal som tecknats med externa aktörer inte se att avtalen inkluderar krav på kvalitetsredovisning.

Vidare framför intervjuad tillförordnad utbildningsdirektör tillika skolchef att regionens styrmodell har lagts om, efter ett beslut i regionfullmäktige. Den nya modellen ska tydliggöra ”de styrandes prioriteringar och nämndens uppdrag”.^[1] Direktören bedömer att de nya målen kommer att bli mer proaktiva än reaktiva. Nämnden beslutade i mars 2023 om förslag på nya mål för nämndens olika verksamheter. Inga av målen har dock direkt bäring på måluppfyllelsen eller kvalitén inom vuxenutbildningens verksamhet. De nya målen ska processas under året och efter beslut inkluderas i verksamhetsplan för 2024.

4.5.1 Bedömning

Vi bedömer att det finns brister i huvudmannens styrning av det systematiska kvalitetsarbetet, till exempel beslut om vad som årligen respektive särskilt ska följas upp. Det befintliga underlag som huvudmannen har för uppföljning av vuxenutbildningen bedömer vi inte är tillräckligt omfattande för bedömning av kvalitén.

^[1] GVN 2023-03-23 § 17

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det finns brister i gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens styrning av den kommunala vuxenutbildningen. Bristerna finner vi primärt inom området för det systematiska kvalitetsarbetet. Kunskapsmålsmålen följs till exempel inte upp och analyseras. Nämnden har därmed inte det underlag som krävs för att kunna fatta adekvata beslut om utveckling av utbildningen. Vi konstaterar också att kostnaderna för SFI i den offentliga statistiken inte överensstämmer med förvaltningens egna beräkningar vilket kan försvåra uppföljning och jämförelse av kostnadsläget.

Vidare är det inte i enlighet med författningarna¹⁹ att det årligen genomförs ett sommaruppehåll på tre veckor för utbildning på grundläggande nivå. Det är inte heller tillfredsställande att det vid tidpunkten för granskningen endast finns rutiner för validering av utbildningar och kurser inom vård och omsorg samt barn och fritid.

Vi bedömer emellertid att gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden säkerställer att kommunal vuxenutbildning som grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och undervisning i svenska för invandrare erbjuds. Utbildningen kan anpassas efter elevers olika behov och progression. Vi bedömer också att det inom gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden finns organisation och riktlinjer som säkerställer att de studerande har tillgång till kvalitativ studie- och yrkesvägledning.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att:

- stärka det systematiska kvalitetsarbetet genom att årligen följa upp elevernas uppfyllelse av kunskapsmålen och andra relevanta mål som nämnden identifierat. Måluppfyllelsen ska analyseras och vid behov ska åtgärder för att komma till rätta med brister vidtas (4 kap. 3, 5–6 och 7 §§ Skoll).
- säkerställa att rutiner för validering upprättas för samtlig vuxenutbildning.
- säkerställa att utbildning erbjuds kontinuerligt så att elever tillgång till utbildning och måluppfyllelse inte påverkas negativt.
- kvalitetssäkra redovisningen till SCB av kostnader för vuxenutbildning.

Datum som ovan

KPMG AB

Magnus Larsson

Kundansvarig

¹⁹ 2 kap. 25 § Förordning om vuxenutbildning 2011:1108



Region Gotland
Granskning av kommunal vuxenutbildning

2023-06-15

Klara Engström
Kommunal revisor

Joakim Nertyk
Certifierad kommunal revisor, specialist

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