

Rapport

Granskning Moa Lärcentrum våren 2022

Bakgrund

Samtliga externa leverantörerna av kommunal vuxenutbildning i Linköping är anslutna till ett auktorisationssystem. Auktorisationssystemet syftar till att tillgodose Linköpings kommuns behov av utbildningsplatser inom kommunal vuxenutbildning. För att bli godkänd som leverantör av kommunal vuxenutbildning ska leverantören uppfylla de auktorisationsvillkor som antagits av Bildningsnämnden i Linköpings kommun.

Auktorisationsvillkoren delas in i generella auktorisationsvillkor som gäller för samtliga auktorisationsområden och utbildningar samt specifika auktorisationsvillkor som gäller för ett visst auktorisationsområde/utbildningsområde. Förutom auktorisationsvillkoren regleras avtalsförhållandet och uppdrag mellan Linköpings kommun och leverantörerna i respektive avtal med tillhörande bilagor. Följande underlag utgör bilagor till avtalet:

- Administrativa rutiner för kommunal vuxenutbildning i Linköpings kommun
- Ansvarsfördelning vid delegerad betygsrätt
- Ekonomiska villkor och ersättningar för auktoriserade anordnare av kommunal vuxenutbildning

Den 11 mars 2022 valde Linköpings kommun att skriftligen varna Moa Lärcentrum (Forsman och Nydahl Aktiebolag) för allvarliga brister i administrationen. Som en följd av detta och med stöd av gällande avtal stoppades antagning till samtliga kurser vid Moa Lärcentrum.

Då de administrativa bristerna har varit flera under en längre tid valde Linköpings kommun att genomföra en särskild granskning av verksamheten vid Moa Lärcentrum. Denna granskning har genomförts under våren 2022 och presenteras översiktligt i denna rapport.

Granskningens genomförande och metod

Grunden för informationsinhämtning i granskningen är dokumentstudier och intervjuer samt till viss del klagomål som framförts från elever som kommit till Linköpings kommuns kännedom. Granskningen är gemensamt utförd av en representant från skolledningen för Centrum för vuxenutbildning (CFV), sakkunnig från Avdelning för gymnasie- och vuxenutbildning samt utredare från Avdelningen för ledningsstöd. Granskningen har främst genomförts via dokumentationsinhämtning, jämförelser av betygslistor- kursstarter- kurslängd-fakturering, elevintervjuer samt avstämning av hur vissa administrativa rutiner fungerat i praktiken. Tanken var att granskningen även skulle omfatta omdömmingar av elevarbeten. Därför begärdes dessa underlag in från MoA Lärcentrum, men MoA Lärcentrum bistod inte med några elevarbeten varför dessa omdömmingar inte kunnat genomföras.

Betygshantering och registrering

I avtalet 5.3 Betygsrätt och hantering av betyg regleras att del av myndighetsansvaret övergår till leverantör enligt vad som stadgas i bilaga gällande ansvarsfördelning vid delegerad betygsrätt. I ansvarsfördelningen regleras bland annat;

- att rektor hos leverantör ansvarar för alla uppgifter som hör till rektors myndighetsutövning enligt betygsrätt
- att rektor hos leverantören ansvarar för att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen vid enheten
- att rektor hos leverantören ansvarar för att arbetet med elevens individuella studieplan bedrivs i enlighet med gällande styrdokument
- att rektor hos leverantören ansvarar för att avbrott och förändringar i elevens studieplan löpande rapporteras i kommunens administrativa IT-system
- att rektor hos leverantören ansvarar för att betyg sätts i enlighet med skollagen och gällande föreskrifter
- att rektor ansvarar för förande av betygskatalog
- att lärare hos leverantören ansvarar för att sätta betyg i enlighet med skollagen och övriga föreskrifter

Granskningen visar att Moa Lärcentrum brustit i sina administrativa rutiner kopplat till samtliga ansvarsområden ovan. I flera fall är administrationen kopplad till den myndighetsutövning som följer av rektorsfunktionen såväl som lärarnas betygsättning. Granskningen har i huvudsak koncentrerats till tidsperioden januari 2021 fram till mars 2022. I vissa fall återkommer bristerna kontinuerligt under hela denna tidsperiod, i andra fall är det enstaka förekommande brister.

Återkommande i granskningen är hanteringen av F-betyg och upprepade omstarter av kurser, i vissa fall har samma kurs startats om upp till fyra gånger för en elev. Inför kursslut har F satts på elever istället för att i dialog med Linköpings kommun förlänga kursen. I förekommande fall har kursen på nytt registrerats (ofta med en löptid över bara några dagar) var på eleven sedan erhållit ett godkänt betyg. I andra fall har skolan vid förfrågan uppgett att eleven genomfört en prövning, detta trots att ingen prövning registrerats på eleven. Detta får även konsekvenser för nämndens resursfördelning, se stycke *Ekonomihantering*.

Skolan har vid flera tillfällen genomfört prövningar av betyg, dessa har i förekommande fall ej registrerats som prövningar. Även detta får konsekvenser för nämndens resursfördelning, se stycke *Ekonomihantering*. En del i rektors myndighetsutövning och ansvar är förande av betygskataloger, har ett betyg erhållits genom prövning ska detta framgå av betygskatalogen. I andra fall har skolan genomfört så kallade F-prövningar där eleven fått genomföra prövning som ett kompletterande omprov för elev som tidigare fått F i kursen. Enligt gällande styrdokument för prövningar är det inte möjligt att hantera prövningar på detta sätt utan prövningen ska alltid utformas så att det är möjligt att bedöma den prövandes kunskaper i förhållande till samtliga delar av kunskapskraven (Skolverkets allmänna råd om prövning).

All antagning till vuxenutbildning ska ske av Linköpings kommun och Centrum för vuxenutbildning. Granskningen visar att Moa Lärcentrum vid flera tillfällen skrivit in elever på kurser eller kurspaket utan godkännande från kommunen.

Vid flera tillfällen har Moa Lärcentrum felaktigt registrerat betyg på kurser som elever inte läst eller registrerat fel betyg på kurser som elever läst. I dessa fall har skolan kontaktat Linköpings kommun och påtalat bristerna och bett om hjälp med att ändra felaktigheterna i IST Administration.

När det kommer till studieplanering och dokumentation i elevens individuella studieplan har ett antal brister i granskningen identifierats. Elever med tidigare betyg och erfarenheter som skulle kunna validerats har inte informerats om möjligheten till validering vilket skulle kunna ha förkortat studietiden. Elever har i vissa fall registrerats på fler kurser än nödvändigt för att erhålla exempelvis kompetens som undersköterska. Vid övergången till nya kurser inom vård- och omsorgsprogrammet 1 juli 2021 har skolan även brutit att beakta dessa förändringar i aktuella kurs och ämnesplaner samt dessa konsekvenser i elevernas individuella studieplaner. Linköpings kommun har även begärt in och granskat Moa Lärcentrums rutiner för studieplanering och dokumentation i elevernas individuella studieplan. Rutinerna bedöms som tydliga och ändamålsenliga, skolan behöver i detta fall säkerställa att rutinerna efterlevs och följs av samtlig berörd personal vid skolan.

I kommunikation med Linköpings kommun har även skolan brutit i sin hantering av elever med skyddad identitet genom att i form av fullständiga personuppgifter har skickats via mejl. Trots försäkran av ansvarig rektor om att säkerställa att interna rutiner har samma felaktiga förfarande upprepats på nytt.

Granskningen visar att MoA Lärcentrum har behov av stöd i arbetet med att kvalitetssäkra och säkerställa sina administrativa rutiner.

Skolans organisation och arbete

Linköpings kommun bedömer att MoA Lärcentrum har brutit i delar av auktorisationsvillkoren gällande skolans arbete med studiehandledning, arbetsplatsförlagt lärande, validering samt rutin för klagomålshantering.

När det gäller att elever ges arbetsplatsförlagt lärande i den omfattning avtalet stipulerar har det av elevintervjuer framkommit att elever på vissa praktiska utbildningar inte fått något arbetsplatsförlagt lärande över huvud taget. När det gäller elever som läser motsvarande Handels- och administrationsprogrammet visar elevintervjuerna att elever som läst enligt detta inte erbjudits en enda timme arbetsplatsförlagt lärande trots att auktorisationsavtalet tydligt stipulerar att eleverna ska erbjudas arbetsplatsförlagt lärande. Av avtalet "Specifika auktorisationsvillkor" kapitel 4.4, 5.4 respektive 6.4 framgår att arbetsplatsförlagt lärande ska vara en integrerad del av utbildningen. Vidare framgår att sammanhållna yrkesutbildningar ska innehålla APL uppgående till minst 15 procent av utbildningstiden. Det framgår också att det är leverantören, i detta fall MoA Lärcentrum, som har ansvar för att tillhandahålla kvalitativa platser till eleverna. Bilden som framkommer i intervjuerna en tydlig och unison att inget arbetsplatsförlagt lärande erbjuds eller ens nämns för eleverna. Bristerna kopplade till

APL som framkommer i granskningen är aktuella för sammanhållna yrkesutbildningar inom handels- och administrationsprogrammet (försäljnings- och serviceprogrammet). Samordning av APL-platser inom vård- och omsorg samt barn- och fritid sker i samverkan med Linköpings kommun.

När det gäller validering framkommer i intervjuer med elever som läser sammanhållna yrkesutbildningar motsvarande Handels- och administrationsprogrammet och Vård- och omsorgsprogrammet samt Barn- och fritidsprogrammet att ingen eller väldigt begränsad validering av elevers tidigare kunskap görs. Av intervjuer framkommer att det finns elever som har tidigare utbildning och erfarenhet som skulle kunna valideras och därmed förkorta elevens studietid och minska lån från CSN. Av den del av avtalet som beskrivs i "Specifika auktorisationsvillkor" framgår av punkten 4.6, 5.6, och 6.6 att MoA Lärcentrum i anslutning till varje kurs ge eleverna möjlighet att validera sina kunskaper. Av intervjuerna framgår att lärarna inte samlar in information från eleverna för att undersöka om det finns möjlighet att validera de eventuella kunskaper eleven redan besitter. Det finns exempel på elever som under intervjuerna berättar att de tidigare gått utbildning under gymnasiet och/eller inom den kommunala vuxenutbildningen och då i vissa fall läst motsvarande kurs som de nu läser alternativt har läst kurser där moment ingår som eleven tidigare läst och fått godkända betyg på. Endast i något enstaka fall har validering skett, men då har det rört sig om att förkorta det arbetsplatsförlagda lärandet då eleven har yrkeserfarenhet. Denna validering är dock inte att se som helt förenlig med kraven på arbetsplatsförlagd utbildning som ska vara 15 procent av utbildningstiden för sammanhållna yrkesutbildningar. Den samlade bilden är att arbetet med validering är bristfälligt hos MoA Lärcentrum.

När det gäller studie- och yrkesvägledning ges eleverna inte den vägledning de har rätt till. Av samtliga intervjuer med eleverna framgår att de inte erbjudits någon studie- och yrkesvägledning under sina studier hos MoA Lärcentrum. Enligt "Generella auktorisationsvillkor" 4.3 ska leverantören tillhandahålla studie- och yrkesvägledning för eleverna under studietiden. Av intervjuerna framkommer vidare att eleverna inte erbjuds någon studie- och yrkesvägledning där utgångspunkten är elevens individuella studieplan, elevernas studiebakgrund och elevernas mål med studierna. Ett samlat arbete med detta skulle både vara en hjälp för eleven att se sin studieväg men också en möjlighet för anordnaren att hitta eventuella valideringsmöjligheter.

Granskningen visar även att skolans klagomålsrutin inte är känd hos eleverna. Eleverna beskriver att de kan kommunicera direkt med lärarna via det digitala systemet ItsLearning och då får eleverna en snabb återkoppling av lärarna, svaret dröjer aldrig mer än en arbetsdag. Någon annan väg för klagomål känner eleverna inte till. Några av de intervjuade eleverna nämner att de även kan skriva meddelanden till rektorn via lärplattformen. Då det under punkt 4.10 i de "Generella auktorisationsvillkor" ska MoA Lärcentrum rapportera bland annat allvarliga klagomål till Linköpings kommun. Då det saknas en för eleverna känd väg att lämna klagomål finns en risk att det gör att allvarliga klagomål inte kommer till MoA Lärcentrums skolledningen kännedom, vilket i sin tur gör att dessa klagomål inte heller når Linköpings kommun.

Utöver ovan har flera elever lämnat in önskemål om skolbyte på grund av orsaker som exempelvis att extra anpassningar saknas eller ej erbjuds, lärare har inte tid att hjälpa

eleverna, orättvis bedömning och betygsättning, många lärarbyten. Ytterligare områden som elever lyfter i dialog med CFV är svårigheter att komma i kontakt med skolan via telefon. Såväl innan varningen som under granskningen har dialog förts med MoA Lärcentrum om upptäckta brister som ej är åtgärdade.

Ekonomihantering

I Linköpings kommuns *Ersättningsvillkor för auktoriserade anordnare av kommunal vuxenutbildning* regleras formerna för kommunens resursfördelning:

Linköpings kommun ersätter auktoriserade leverantörer månadsvis baserat på 50 procent av beräknad total ersättning per kurs och erhållet betyg.

Ersättning för 50 procent av kursens beräknade totala ersättning utgår för de elever som påbörjat studier och deltagit i minst fyra veckor. Ersättning utgår ej för de elever som gör avbrott inom fyra veckor. Resterande 50 procent av kursens beräknade totala ersättning utgår vid satt betyg och när betygskatalog inkommit till Centrum för vuxenutbildning.

Utbetalningen av genomförda prestationer sammanfattas månatligen ett utbetalningsunderlag som respektive skola skickar in. CFV genomför varje månad stickprovskontroller mot information i IST Administration för att säkerställa att informationen i utbetalningsunderlagen stämmer.

Linköpings kommun bedömer att det finns upprepade brister i Moa Lärcentrums underlag för utbetalning.

Granskningen av ekonomihanteringen har genomförts i två steg; 1) Övergripande granskningen av avvikelse mellan utbetalda medel och uppgifter i IST Administration och 2) Granskning av utbetalningsunderlag från Moa Lärcentrum under hela 2021 fram till februari 2022.

Avvikelsen mellan utbetalda medel på basis av Moa Lärcentrums utbetalningsunderlag och uppgifter i IST Administration är av mindre omfattning. Utbetalda medel under den aktuella tidsperioden överensstämmer i stort med registrerade uppgifter i IST Administration.

De underlag som legat till grund för denna del i granskningen är korrigerade efter stickprovskontroller av CFV där flertal felaktigheter rättats till. Moa använder sig av ett separat elevadministrativt system (Alvis). Utbetalningsunderlagen har under den aktuella tidsperioden exporterats från Alvis. Förfarandet förutsätter att all information överensstämmer med två systemen (Alvis och IST Administration).

Den andra delen av granskningen kopplat till ekonomihantering har utgjorts av kontroller av utbetalningsunderlaget och dokumentation av CFVs arbete med stickprovskontroller. Av granskningen framgår att det finns upprepade felaktigheter under hela den aktuella tidsperioden i Moa Lärcentrums utbetalningsunderlag. Felaktigheterna kan i många fall hänföras till att Moa Lärcentrums eget elevadministrativa system ej överensstämmer med IST Administration.

Bland de fel som återkommer finns även följande exempel:

- Upprepade omstarter av kurser med F-betyg (full ersättning för kursen debiteras flera gånger).
- Elever som ej varit aktiva på kurs längre än fyra veckor (ersättning ska inte utgå för dessa elever)
- Elever som återkommer i flera utanordningsunderlag (ersättning har redan utgått)
- Elever som ej har satt betyg i IST Administration men uppges ha fått betyg i utanordningsunderlaget (bristande överensstämmelse mellan IST och Alvis).
- Kurser där betyg sätts efter prövning registreras ej som prövning (full ersättning för kurs istället för ersättning för prövning)

Från våren 2022 övergår Linköpings kommun till att basera utbetalningar till auktoriserade leverantörer av vuxenutbildning på uppgifter i kommunens elevadministrativa system IST Administration. Detta kommer underlätta den administrativa hanteringen av resursfördelning inom skolformen men även skapa tydligare incitament för de auktoriserade leverantörerna att använda IST Administration för registrering och betygshantering. Inom utbildningsförvaltningens projekt för införande av IST Administration finns en målsättning att införa en ekonomimodul till vuxenutbildningen för att säkerställa korrekt och effektiv resursfördelning inom skolformen. Enligt nuvarande tidplan kommer detta system tas i bruk Q4 2022.

Rekommendation till huvudman

Sammantaget visar den genomförda granskningen på en rad brister kopplade till Moa Lärcentrums verksamhet i Linköpings kommun. Bristerna har pågått under en längre tid och i olika omfattning. Huvuddelen av de identifierade bristerna är kopplade till registrering och betygshantering i kommunens elevadministrativa system IST Administration. Utöver detta finns ett antal identifierade brister kopplade till andra auktorisationsvillkor som studiehandledning, arbetsplatsförlagt lärande, validering samt rutin för klagomålshantering.

Linköpings kommun är huvudman för all vuxenutbildning som bedrivs i egen regi samt på uppdrag av kommunen hos externa utbildningsanordnare. Som huvudman har bildningsnämnden i Linköping det yttersta ansvaret för vuxenutbildningen vilket bland annat innebär att fördela resurser och organisera verksamheten utifrån lokala förutsättningar samt följa upp, utvärdera och utveckla verksamheten så att de nationella målen och kvalitetskraven kan uppfyllas.

I de generella auktorisationsvillkoren framgår att varje auktoriserad utbildningsanordnare är skyldig att anställa rektor. Detta innebär att bildningsnämnden i Linköping har överlämnat den myndighetsutövning som hör till rektors uppgifter till den externa utbildningsanordnaren med stöd av skollagens 23 kap. 6 §.

Centrum för vuxenutbildning är Linköpings kommuns centrala enhet för vuxenutbildning. Enheten ansvarar för de kommunövergripande funktionerna och delar av det myndighetsuppdrag som finns inom vuxenutbildningen.

Centrum för vuxenutbildning företräder bildningsnämnden i Linköpings kommun och ansvarar för operativ ledning, styrning och verksamhetsuppföljning av de auktoriserade utbildningsanordnarna inom vuxenutbildningen.

Överenskommelse om fortsatt auktorisation för vuxenutbildning i Linköpings kommun

Genom granskningen har Linköpings kommun skaffat sig en bättre bild kring bristerna vid Moa Lärcentrum. I dialog med Moa Lärcentrum görs bedömningen att leverantören har för avsikt att åtgärda de identifierade bristerna samt är positiva till att tillsammans med Linköpings kommun verka för att verksamheten fortsatt ges möjlighet att vara en del av Linköpings kommuns auktorisationssystem för kommunal vuxenutbildning. Utifrån en upprättad handlingsplan kommer Linköpings kommun tillsammans med Moa Lärcentrum att åtgärda de i granskningen behandlade bristerna samt säkerställa att leverantören följer de av bildningsnämnden antagna auktorisationsvillkoren samt att leverantören säkerställer att verksamheten har en ändamålsenlig och fungerande administration. Avgörande för detta är att leverantören ges möjlighet att rätta till de identifierade bristerna. **Förslaget till bildningsnämnden är därför att Moa Lärcentrum fortsatt ges möjlighet att vara auktoriserad som utbildningsanordnare av kommunal vuxenutbildning i Linköpings kommun under förutsättning att leverantören omgående rättar till de brister som framkommit i rapporten.**

Möjligheten till fortsatt auktorisation sker under förutsättning av att en överenskommelse upprättas mellan Linköpings kommun och Moa Lärcentrum. I händelse av att någon av bristerna som nu rapporterats, på nytt påvisas under hösten 2022, och detta inte sker i ringa omfattning, är parterna eniga om att kommunen har rätt att, utan föregående varning, omgående säga upp avtalet. Uppsägningen grundar sig i huvudavtalets punkt 9.2, vilken anger att Leverantören inte har vidtagit rättelse enligt punkt 9.1.

Utökad kvalitetsgranskning och stöd

Granskningen och bristerna i Moa Lärcentrums verksamhet i Linköping visar dock på behovet att Centrum för vuxenutbildning och Linköpings kommun behöver bistå skolan i att rätta till de identifierade bristerna. I vissa fall kan även anpassningar behöva göras i kommunens elevadministrativa system IST Administration.. Granskningen visar även på behovet av en skärpt kvalitetsgranskning av Moa Lärcentrums verksamhet kommande tiden för att säkerställa att skolan kommer till rätta med samtliga identifierade brister. **Förslaget till bildningsnämnden är därför att Centrum för vuxenutbildning ges i uppdrag att fram till 2023-06-30 särskilt granska Moa Lärcentrum verksamhet samt att nämnden kontinuerligt ges information om verksamhetens utveckling.**

Översyn av auktorisationssystemet

Auktorisationssystemet som helhet innebär att det är elevernas val av utbildning som styr de olika utbildningsanordnarnas inflöde av elever. Utgångspunkten för auktorisationssystemet är att det ska vara komplementärt den kommunala egenregin och de utbildningar som i

dagsläget ges på Birgittaskolan respektive Anders Ljungstedts gymnasium. I de specifika auktorisationsvillkoren regleras vilka utbildningsområden som är en del av Linköpings kommuns auktorisationssystem. Bildningsnämnden har här valt att organisera dessa områden utifrån gymnasieskolans nationella program (exempelvis barn- och fritidsprogrammet). Detta innebär att samtliga kurser i programmet ingår i auktorisationsområdet och att varje anordnare själva avgör vilka utbildningspaket som ges vid varje givet tillfälle. Denna organisering medför att enskilda anordnare snabbt kan växa i elevantal och vilket kan få konsekvenser för systemet som helhet, likväl för enskilda anordnares förutsättningar att kunna bedriva en stabil och kvalitativ verksamhet.

Det finns ett behov av att genomföra en översyn av utbudet inom auktorisationssystemet hos de externa utbildningsanordnarna och vid behov vidta åtgärder för att nämnden i högre utsträckning ska kunna styra vilka specifika utbildningsområden och sammanhållna utbildningar som ges inom auktorisationssystemet respektive egenregin samt hur detta påverkar kvaliteten inom den kommunala vuxenutbildningen i Linköping. **Förslaget till bildningsnämnden är därför att utbildningsdirektören ges i uppdrag att genomföra en översyn av auktorisationssystemet utifrån utbud och dimensionering samt hur nämnden som huvudman i högre utsträckning kan styra vilka utbildningsområden och sammanhållna utbildningar som ges inom auktorisationssystemet.**

Svenska för invandrare (SFI) vid Moa Lärocentrum

I nuvarande avtal mellan Moa Lärocentrum och Linköpings kommun är skolan auktoriserade för auktorisationsområdet *1A Svenska för invandrare (sfi), studieväg 2 och 3, klassrum*. Skolan har sedan avtalet trädde i kraft haft ett lågt antal elever inskrivna där samtliga läst kombinationsutbildningar mellan framförallt sfi och undersköterskeutbildning. Moa Lärocentrum kontaktade i början av 2022 Linköpings kommun med en önskan om att pausa antagningen till kombinationsutbildningar. Detta med anledning av att ett alltför lågt elevantal och söktryck till utbildningarna för att kunna bedriva en kvalitativ verksamhet. **Förslaget till bildningsnämnden är därför att Moa Lärocentrum (Forsman och Nydahl Aktiebolag) avauktoriseras som leverantör inom utbildningsområde *1A Svenska för invandrare (sfi), studieväg 2 och 3, klassrum*.**