

FÖRORD

Under hösten 2015 har konsultföretaget Sweco Strategy AB haft i uppdrag från Växjö kommun att utreda möjligheter till att införa ett resultatbaserat pengsystem för Sfi och Komvux och en öppen vuxenutbildning utifrån kundval.

Uppdraget har utöver dokumentstudier omfattat ett stort antal intervjuer med olika aktörer kopplat till vuxenutbildning och Sfi i Växjö kommun, samt med ansvariga för vuxenutbildning och Sfi i ett antal jämförelsekommuner. Kontakter har även tagits med olika företrädare inom Skolverket, SKL, Svenskt Näringsliv m.fl.

Uppdraget har genomförts av Charlotte Sävås Nicolaisen, Sofia Rönnqvist och Steffen Ovdahl. Charlotte har haft huvudansvaret för intervjuer med företrädare i kommunen, medan Steffen och Sofia ansvarat för dokumentstudier och den benchmarkingstudie som uppdraget omfattat.

Sweco Strategy vill härmed tacka alla som på olika sätt bidragit med sina kunskaper och erfarenheter i samband med utredningen.

Stockholm, 2015-11-26

Charlotte Sävås Nicolaisen

Sweco Strategy AB

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Inledning	5
2.1	Uppdrag, utgångspunkter och frågeställningar	5
2.2	Definitioner	6
2.3	Metoder, urval och avgränsningar	6
2.3.1	Dokumentstudier	6
2.3.2	Intervjuer kopplat till vuxenutbildning i Växjö	7
2.3.3	Benchmarking	7
2.4	Genomförande av avslutande seminarium	8
3	Bakgrund, lagstiftning och forskning	10
3.1	Styrdokument SFI, Komvux och Särvux	10
3.1.1	Övergripande om vuxenutbildningen:	10
3.1.2	Komvux	11
3.1.3	Särvux	11
3.1.4	SFI	11
3.2	Lagstiftning LOU & LOV	11
3.2.1	Lagen om Offentlig Upphandling (LOU)	11
3.2.2	Lagen om valfrihet (LOV)	12
3.3	Olika ersättningsmodeller – vad säger forskningen?	12
3.3.1	Ingen ersättningsmodell är neutral	12
3.3.2	Anslagsfinansierad ersättning	13
3.3.3	Kapitation	14
3.3.4	Åtgärdsbaserad ersättning	14
3.3.5	Resultatbaserad ersättning	15
4	Växjö och dess lokala förutsättningar	18
4.1	Komvux, SFI och särvux i Växjö	18
4.2	Lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen	19
4.3	Statistik	19
4.4	Redovisning av intervjuer	21
4.4.1	Bakgrund till att frågan utreds	21
4.4.2	Organisatorisk påverkan	22
4.4.3	Övergång till arbete	22

4.4.4	Påverkan på elever	23
4.4.5	Fördelar med kundval och ersättningsmodeller	24
4.4.6	Nackdelar med kundval och ersättningsmodeller	24
4.4.7	Uppföljning – kriterier som behöver följas	26
5	Benchmarking i fyra kommuner	27
5.1	Helsingborg	27
5.2	Sollentuna	28
5.3	Kungsbacka	29
5.4	Östersund	31
5.5	Jämförelser och slutsatser	32
5.5.1	Olika system interagerar	32
5.5.2	Möjligheter och utmaningar med valfrihetssystem	33
5.5.3	Möjligheter och utmaningar med resultatbaserad ersättning	33
5.6	Resultat från genomfört seminarium	34
6	Analys och slutsatser	37
6.1	Elever i behov av särskilt stöd	37
6.2	Koppling till företags kompetensbehov och en regional samverkan	38
6.3	Kvalitetsaspekter	38
6.4	Systematisk kvalitetssäkring och uppföljning	39
6.5	Förslag på ersättningsmodell	40
6.6	System för ersättning och tillvaratagande av beställarkompetens	40
6.6.1	Kostnadsfördelning och möjlig tidplan för ersättning	41
	Referenser	43

1 Sammanfattning

De privata välfärdstjänsterna har ökat i Sverige under senare tid. Framförallt inom vård och omsorg, men under senare tid även inom utbildning. Som ett led i en sådan utveckling har konsultföretaget Sweco Strategy AB anlåtats av Växjö kommun för att utreda möjligheter till att införa ett resultatbaserat pengsystem för Sfi och Komvux och en öppen vuxenutbildning utifrån kundval.

Uppdraget har utöver dokumentstudier omfattat ett stort antal intervjuer med olika aktörer kopplat till vuxenutbildning och Sfi i Växjö kommun, samt med ett antal jämförelsekommuner; Helsingborg, Kungsbacka, Sollentuna och Östersund. För att ge en bredare bild av olika aspekter som en resultatbaserad ersättningsmodell och/eller kundvalsmodell kan medföra, relateras resultat till aktuell forskning på området. Frågor har framförallt ställts om fördelar och nackdelar med olika system och hur det påverkar olika målgrupper såsom eleverna, lärare, övrig personal, vuxenutbildning i egenregi samt externa anordnare av utbildning.

I utredningen identifieras förutsättningar och risker med en ny ersättningsmodell som bygger på peng och kundval. En sådan modell kräver på en tydlig beställarkompetens. Särskilt betonas risker som rör elever i behov av särskilt stöd. Det kan handla om bristande intresse av att anordna undervisning i ämnen som är kostnadsdrivande. Det kan även handla om att många aktörer som etablerar sig, vilket medför risken för att det är svårt att få tag i kompetent personal eller tillräckligt antal elever. Detta kan leda till att anordnare av utbildning tvingas att lägga ned varvid ansvaret för eleverna överförs till kommunen. Om dokumentation mellan olika utbildningsanordnare kring en elev är bristfällig kan detta också leda till problem.

Vikten av att säkra att vuxenutbildningen anpassas utifrån olika elevgruppers behov och förutsättningar betonas starkt. Denna uppfattning är inte på något sätt unik utan är en fråga som lyfts som problematisk även i andra sammanhang när det gäller ersättningsmodeller. Såväl forskning på området som uppgifter från de jämförelsekommuner som Sweco har varit i kontakt med som en del av utredningen lyfter denna problematik.

Då betyg inte alltid ger hela bilden av en elevs studiesituation så är Swecos bedömning att det är viktigt att ha en kontinuerlig uppföljning av elevers progression och stödbehov enligt elevernas individuella studieplaner.

Ett system som utgår från elevers betygsresultat kan vara missvisande. Resultat från intervjuer, jämförelsekommuner och forskning visar entydigt att det finns en risk att ett sådant resursfördelningssystem kan bidra till betygsinflation. En lösning som Sweco anser kan vara tillämplig är att kommunens egenregi har ett fortsatt ansvar för de elever som har en mer omfattande problematik. Ett alternativ kan vara att höja ersättningsnivåerna för vissa elevgrupper. Sweco ser dock att en sådan lösning i ett pengsystem kan leda till en ansenlig mängd dokumentation kring varje enskild elev vilket kan bli alltför tidskrävande att hantera.

I utredningen har det framkommit att många av de intervjuade ser värden av en utökad regional samverkan kring vuxenutbildning och då framförallt kring den yrkesinriktade utbildningen. Även förstärkt samverkan med Arbetsförmedlingen efterfrågas. Många påtalar även en tydligare koppling mellan vuxenutbildningen och kompetensbehov hos arbetskraft som arbetsgivare efterfrågar.

Ett begrepp som återkommer är vikten av flexibilitet. Flexibiliteten handlar både om att det erbjuds utbildning som tillgodoser olika elevers individuella behov, att utbildning rent schemamässigt går att hantera för elever som väljer att läsa kurser hos olika utbildningsanordnare, men också möjligheter att snabbt få igång nya kurser och utbildningar som svarar upp mot arbetslivets kompetensbehov. Inom denna frågeställning framkommer disparata åsikter i utredningen. En kommentar som återkommer i utredningen är att man ser en risk att elever som väljer flera kurser kommer att bli alltmer hänvisade till distansutbildning i de fall det inte är möjligt att kombinera scheman för olika kurser. Detta upplevs inte vara förenligt med en kvalitetssäkrad utbildning och strider mot formuleringar i skollag och läroplaner.

Sweco konstaterar att kostnader för vuxenutbildning i Växjö är högre än för jämförbara kommuner enligt SKL indelning. Av detta skäl kan införande av en pengmodell vara befogad. Om Växjö kommun väljer att införa kundval och en ersättningsmodell enligt Pengmodellen vill Sweco dock betona vikten av att de värden som ligger till grund för införandet tydliggörs och förankras hos olika aktörer. Det är av särskilt stor vikt att säkerställa kvalitet i utbildningen för de elever som av olika skäl har en särskilt svår studiesituation. Även en stärkt koppling till arbetskraftsbehovet inom närområdet är viktig att se över. Att öka antalet anordnare behöver inte vara negativt. Det kan vara en tillgång framförallt inom Sfi utbildningen som antagligen kommer att få ett högre tryck de närmaste åren som en följd av den stora flyktinginvandringen.

Sweco förordar ett system för ersättning som bygger på transparens och enkelhet och som därmed inte kräver onödig administration och uppföljning. Sweco tänker sig en ersättningsmodell där anordnaren får ersättning efter ca en månad, efter ca 3 månader och efter avslutad kurs. Denna kravställan bör dessutom följas av ett tydligt system för uppföljning av ingångna avtal vilket även behöver synliggöras på ett tydligt sätt i avtalen. Enligt Swecos förslag kan krav i avtal innefatta exempelvis följande beskrivning av följande aspekter, vilka även följs upp i en årlig uppföljning som in initieras av Växjö kommun:

- Tillgänglighet skolledning
- Lärares/personalens kompetens och behörighet
- Fortbildning/kompetensutveckling av all personal (t.ex. lärare, syv, skolledare)
- Påvisad samverkan med relevanta aktörer (t.ex. AF, kommun, näringsliv)
- Personalens nöjdhet (Nöjd medarbetar index)
- Upprättande och uppföljning av individuella studieplaner (tidsatta långsiktiga mål/delmål)
- Elevernas betyg/progression enligt studieplaner
- Tillgång till specialresurser t.ex. speciallärare, studie- och yrkesvägledare
- Ändamålsenliga lokaler, läromedel, teknisk utrustning
- Resurser utifrån individens behov och förutsättningar (t.ex. lärartid, flexibilitet i schemaläggning, metoder)
- Intern uppföljning
- Redovisning av planering för utveckling och förbättringar

2 Inledning

De privata välfärdstjänsterna har ökat markant i Sverige under senare tid. Detta har det senaste årtiondet blivit vanligt förekommande inom vård och omsorg och har under senare tid även utvecklats allt mer inom utbildning.

Sweco har i tidigare uppdrag studerat valfrihetssystem inom vård- och omsorg. Inom denna sektor finns en vanligt förekommande uppfattning hos privata vårdgivare att de ekonomiska ersättningsnivåerna upplevs som låga vilket medför lönsamhetsproblem. De privata aktörerna framhåller dessutom att de knappa ekonomiska resurserna bidrar till att det dels är svårt att utveckla verksamheten, dels finns alltför små möjligheter till marknadsföring vilket företagen har behov av för att locka elever. En vanlig uppfattning hos företag är att konkurrensen i större städer generellt sett är hårdare än på mindre orter. De privata vårdgivarna ser däremot ingen tydlig skillnad mellan offentliga aktörers villkor och de privata aktörernas. På så sätt upplevs de konkurrensmässiga förutsättningarna vara likartade oavsett vem som är anordnare. De finansieringssystem som gäller är väl kända. Företagen verkar utifrån det som gäller. Den oro som finns handlar framförallt om vad som händer vid ett politiskt majoritetsskifte. I sammanhanget framförs att små förändringar i ersättningsystemen kan få stora konsekvenser för mindre företag.

Ett perspektiv som framhålls som mindre utforskat kopplat till kundvalsmodeller är brister i kunskap om brukarnas upplevelse. Detta framförs bland annat av Tillväxtverket som tagit del av olika rapporter som rör entreprenadutsättning inom LOV. Det saknas framförallt studier av hur den faktiska upplevda mångfalden, av tillgänglighet och av hur kvalitet har förändrats som en följd av konkurrensutsättning.

När det gäller konkurrensutsättning inom utbildning kan det konstateras att ett ökande antal kommuner väljer olika former av kundvalsmodeller som ett komplement till upphandling. Andra modeller för att kunna erbjuda fler aktörer på marknaden är t.ex. resultatbaserade system såsom pengmodeller. Även om effekterna av dessa modeller är relativt utforskade, så brukar olika fördelar lyftas fram. Ofta nämns att de utöver ökad valfrihet, även ger högre produktivitet och effektivitet samt nöjdare kunder. Inte minst framhålls att är det främjar näringslivets utveckling.

Denna rapport belyser olika frågor som rör införande av kundvalsmodeller inom utbildning för vuxna, såväl teoretisk som praktiskt inriktad utbildning och Sfi. Uppgifter redovisas dels om hur en resultatbaserad pengmodell skulle kunna utformas i Växjö kommun, dels en öppen utbildning där elevernas val styr antalet platser.

2.1 Uppdrag, utgångspunkter och frågeställningar

Swecos uppdrag från Växjö kommun avser en utredning av kundvalsmodeller som antingen bygger på ett resultatbaserat pengsystem för SFI och Komvux, eller en efterfrågestyrd öppen vuxenutbildning, där elevernas val styr verksamhetens organisation. En målsättning är att utredningen ska resultera i konkreta och användbara rekommendationer kring en framtida utformning kommunens vuxenutbildning, sårvox och Sfi.

Uppdraget omfattar en beskrivning av den kommunala vuxenutbildningen, Sfi och sårvox som erbjuds i Växjö, och kopplingen till den lokala överenskommelse som tecknats med Arbetsförmedlingen. För att ge en bredare bild av olika aspekter som en resultatbaserad ersättningsmodell och/eller kundvalsmodell kan medföra, relateras resultat till aktuell forskning på området. Dessutom omfattar utredningen en jämförande studie med andra

kommuner som tillämpar någon form av kundvalsmodell likande de som Växjö har för avsikt att införa.

2.2 Definitioner

I denna rapport återkommer ett antal specifika begrepp kopplat till uppdraget.

Som grund för fördelning av medel används olika typer av resursfördelningsmodeller. I detta uppdrag ligger tonvikten vid en s.k. *pengmodell*. Detta är en modell för att värdera nyttor inför en investering. Modellen försöker värdera även svårbedömda konsekvenser av en investering eller organisationsförändring. Genom att använda en pengmodell (*Prioritera Enligt Nyttogrunder*) kan olika *nyttor* som en viss investering ger identifieras. Dessa nyttor kan både handla om kostnadsbesparingar och intäkter. I en penganalys tar man dessutom hänsyn till svårvärderade och indirekta nyttor. Som ett hjälpmedel för att förstå effekter och möjligheter, delas nyttor i PENG-modellen in i tre kategorier vilka ofta återkopplas i ett stapeldiagram i färgerna grönt, gult och rött. Grön nytta avser direkt resultatpåverkande nytta. Exempel kan vara lägre kostnader till följd av en effektivare resursanvändning t.ex. lägre utbildningskostnader som en följd av konkurrensutsättning. Gul nytta avser en indirekt resultatpåverkande nytta. Exempel kan vara minskade kostnader för uppnådda resultat i en utbildning, eller ökade intäkter som ett resultat av bättre genomförd utbildning vilket snabbare leder till arbete. Modellen omfattar även en Röd nytta som är mer svårdefinierad. Det skulle kunna handla om att vuxenutbildningen får ett bättre rykte som en följd av de åtgärder som gjorts.

Att använda sig av en *kundvalsmodell* är ett sätt att organisera en verksamhet med betoning på valfrihet mellan olika producenter av offentlig service. Centralt i ett kundvalsmodellskoncept är att resurser fördelas utifrån brukares aktiva val. Detta görs genom en så kallad "peng" som tillfaller en leverantör (utbildningsanordnare) om en brukare (elev) väljer dem som leverantör. Var-, när- och hur-frågor för en verksamhet beslutas i första hand av varje enskild leverantör och inte av kommunen. *Kundval* definieras i denna rapport som en öppen vuxenutbildning där eleverna kan välja utbildning och där antalet platser på olika utbildningar utgår från elevernas val.

2.3 Metoder, urval och avgränsningar

Uppdraget har genomförts med stöd av olika metoder. Dokumentstudier har gjorts av relevant forskning, aktuella styrdokument och statistiska underlag. Dessutom har underlag till utredningen hämtats genom telefonintervjuer, enskilda intervjuer och gruppintervjuer med olika aktörer.

2.3.1 Dokumentstudier

Det finns en hel del forskning som rör olika typer av resultatbaserade system, framförallt när det gäller hur resultatbaserade system fungerar inom vård och omsorg där denna ersättningsmodell är mer vanligt förekommande än i andra former av välfärdsverksamhet. I dokumentstudien har fokus legat på att dels ta del av olika typer av meta-studier och forskningsöversikter. På så sätt har det varit möjligt att täcka in en större del av litteraturen. För övrigt har urvalet av studier syftat till att inhämta olika synpunkter och vinklar på fenomenet resultatbaserade system och att relatera en sådan modell till andra ersättningsmodeller som är vanligt förekommande.

2.3.2 Intervjuer kopplat till vuxenutbildning i Växjö

Intervjuer har genomförts med ett urval av aktörer kopplat till Växjö kommuns vuxenutbildning och Sfi. Syftet har varit att inhämta kunskap om förutsättningar för att införa en resultatbaserad kundvalsmodell och/eller en öppen modell som bygger på kundval. Ursprungligen var tanken att genomföra ett fåtal individuella intervjuer. I dialog med uppdragsgivaren beslutades istället att fler målgrupper skulle få komma till tals än det ursprungligen var tänkt.

Totalt har 21 personer intervjuats kopplat till verksamheten i Växjö. Urvalet av målgrupper som skulle intervjuas gjordes i samråd mellan Sweco och uppdragsgivaren. Intervjuer har genomförts enligt följande:

- Avdelningschef vuxenutbildning (1 person)
- Kommunens näringslivschef (1 person)
- Lärare i kommunens egen regi, vuxenutbildning och Sfi, (4 personer)
- Representanter från studievägledare och administration (4 personer)
- Arbetsmarknad och integration (5 personer)
- Ansvarig för etablering, Arbetsförmedlingen (1 person)
- Företrädare från utbildningsföretag i privat regi; Montico, Lernia, Eductus, Folkuniversitetet (5 personer)

Till intervjuerna användes en gemensam frågeguide där frågorna anpassades utifrån vilken målgrupp som intervjuades. I intervjuerna ställdes frågor inom följande områden:

- Bakgrunden till att Växjö funderar på att införa en resultatbaserad ersättningsmodell och ett system där efterfrågan på utbildning är styrande för utbudet/antalet platser för olika utbildningar.
- Fördelar och nackdelar med en sådan modell? Eventuella mervärden och nyttor?
- Vad krävs för att säkerställa att en resultatbaserad ersättningsmodell faktiskt leder till nytta?
- Vilka är riskerna med en avreglering av utbildningen?
- Påverkan på olika målgruppers organisation/på eleverna?
- Vilka aspekter anser du/ni vara viktiga att följa upp för att säkra kvaliteten i utbildning som bedrivs på en avreglerad marknad?
- Vilka faktorer bör finnas med som underlag för en kvalitetsuppföljning?
- Behövs ett mer avancerat styrsystem för utbildningen inom Komvux och Sfi? Hur skulle det kunna se ut? Vilka vinster innebär en resultatbaserad strategi jämfört med andra utbetalningsformer?

2.3.3 Benchmarking

Som underlag för att få tag i kommuner som infört kundval och/eller ett resultatbaserat ersättningssystem tog Sweco kontakt med olika aktörer såsom Skolverket, Sveriges kommuner och landsting (SKL), Svenskt Näringsliv, Lärarnas Riksförbund och ett antal

kommuner. Den allmänna uppfattningen som framkom var att endast ett fåtal kommuner arbetar med ett resultatbaserat Pengsystem, även om flera kommuner är på gång att införa denna form av system. Denna undersökning resulterade i att ett urval av kommunerna Nacka, Helsingborg, Östersund, Sollentuna och Kungsbacka.

Då det efter en mängd samtal till aktörer i Nacka kommun med ansvar för det aktuella frågeområdet inte varit tillgängliga för en intervju, har Sweco, tvingats avstå från att ha med denna kommun i den fördjupade beskrivningen. Detta är olyckligt då Nacka på flera sätt är en föregångare när det gäller införande av såväl ett resultatbaserat pengsystem inom Sfi som inom Komvux.

Intervjuerna inleddes med att respondenten kort fick berätta om sin roll i kommunen kopplat till den kundvalsmodell som tillämpas i den aktuella kommunen. Frågor ställdes därefter inom följande områden:

- Bakgrund till val av system samt förväntningar på införandet
- Systemets uppbyggnad t.ex. omfattning, utbildning och målgrupper som systemet omfattar, anordnare av utbildning
- Fördelar och nackdelar med det valda systemet t.ex. avseende valfrihet, kvalitet, kostnader, betyg
- Organisatoriska förändringar som en följd av införandet av systemet t.ex. behov av personalförändringar, införande av nya rutiner
- Kontroll och uppföljning av valt system

I de studerade kommunerna har följande personer intervjuats:

- I Helsingborg intervjuades Ulrika Leijon Hoff, som är samordnare och ansvarig för frågor som rör auktorisation när det gäller vuxenutbildningsverksamheten.
- I Kungsbacka intervjuades ansvariga för vuxenutbildningen.
- I Sollentuna intervjuades Anita Simak, rektor för Kunskapsparken. Kunskapsparken är den aktör i Sollentuna som är ansvarig för antagning av studenter, upphandling och kontroll samt uppföljning av vuxenutbildningsverksamheten.
- I Östersund intervjuades Magnus Andersson, rektor Lärcentrum i Jämtlands län. Dessutom fördes flera samtal med Monica Sandström, områdeschef Jämtlands vux (Gymnasieförbund).

Som ett komplement till intervjuerna har även dokument av relevans studerats såsom auktorisations-villkor och statistikunderlag. Sweco har även tagit del av uppgifter om kommunernas vuxenutbildning och Sfi på deras respektive webbplatser.

2.4 Genomförande av avslutande seminarium

Som en avslutande del i utredningen har Sweco ansvarat för genomförande av ett seminarium riktat till tjugotal personer inom Växjö kommun. Ett antal av dessa personer hade även tidigare medverkat i de intervjuer som hade genomförts i syfte att säkerställa

möjligheter till en bred förankring. Församlingen delades in i fyra grupper som tillsammans fick diskutera och dokumentera olika synpunkter inom tre specifika frågeområden.

Seminariet inleddes med att Sweco presenterade olika resultat som framkommit i utredningen, dvs. från intervjuer med verksamma i Växjö, uppgifter som framkom i den jämförande studien men andra kommuner samt relevanta resultat från tidigare forskning inom området. .

I syfte att vidga perspektivet kring kvaliteteter i de aktuella verksamheterna fick grupperna i uppgift att inledningsvis fundera över ett önskat läge. Frågeställningen löd: *Tänk er att Växjö kommun har fått utmärkelsen som bästa kommun när det gäller genomförande av utbildning inom Komvux, Särvtux och SFI. Hur ser det ut år 2020?*

Som en andra uppgift fick grupperna utifrån sina egna beskrivningar av ett önskat läge i uppgift 1 diskutera hur de upplever att olika kvaliteteter har uppnåtts i utbildningen och hur ett möjligt resultatbaserat ersättningssystem, ett pengsystem, kan ha bidragit till detta. Som stöd för diskussionen ställdes ett par frågor: *Hur har utbildningen tillgodosett elevers och arbetsmarknadens olika behov (effektivitet, likabehandling, mångfald o.s.v.)? Vad har pengsystemet omfattat för delar för att på bästa sett leda fram mot priset?*

Avslutningsvis fick grupperna reflektera över *vilken innebörd det resultatbaserade ersättningssystem som grupperna hade föreslagit i den tidigare påverkat olika aktörer kopplat till kommunens vuxenutbildning och SFI i kommunen? Positivt och negativt....*

Var och en av grupperna fick presentera sina resultat i korta muntliga presentationer. Resultaten från gruppdiskussionerna dokumenterades även på blädderblock.

3 Bakgrund, lagstiftning och forskning

3.1 Styrdokument SFI, Komvux och Särvox

I Vuxenutbildning ingår Kommunal vuxenutbildning (Komvux), Särskild utbildning för vuxna (Särvox) och Svenska för invandrare (Sfi). Det här avsnittet presenterar en sammanfattning av de styrdokument som reglerar dessa verksamheter: Förordning om vuxenutbildning och läroplan för vuxenutbildning. Ämnesspecifika mål för Komvux, Särvox och Sfi regleras i respektive utbildnings kursplaner.

3.1.1 Övergripande om vuxenutbildningen:

Vuxenutbildning, Komvux, Särvox och Sfi, ska förmedla kunskaper som ger eleven möjlighet att aktivt delta i arbets- och samhällsliv i enlighet med elevens egna mål. Grundläggande kunskaper såväl som yrkeskunskaper och mer specifika kunskaper som krävs för vidare studier ska förmedlas. Utbildningen ska enligt styrdokumentet utgå från grundläggande demokratiska värderingar och förmedla kunskap som betonar allas lika värde i en respektfull läromiljö. Kunskapen som förmedlas ska vara saklig och allsidig och eleverna ska uppmuntras till att uttrycka sina egna åsikter och bemöta andras. Fem perspektiv ska särskilt lyftas fram i dessa utbildningar:

- Elevernas kreativitet, självförtroende och nyfikenhet ska uppmuntras för att främja *entreprenörskap, företagande och innovation* och ge eleverna de kunskaper som krävs för att driva egna företag. De ska även få en god kunskap om arbetsmarknaden och arbetslivets aktuella och förväntade kompetensbehov.
- Eleverna ska lära sig om *etik* och uppmuntras att uttrycka sina egna åsikter och respektfullt bemöta andras.
- Undervisningen ska belysa individens och samhällets påverkan på *miljön och hållbarhet* samt uppmuntra eleven till ett eget ställningstagande i globala miljöfrågor.
- Utbildningen ska ha ett *internationellt* perspektiv och förmedla kunskaper om EU och det internationella samfundet samt uppmuntra förståelse för kulturskillnader inom Sverige.
- Ett *historiskt* perspektiv ska användas för att grunda diskussioner om kunskapsutveckling och hur vi kan använda dåtiden för att förstå samtiden och framtiden.

Diskriminering ska aktivt motarbetas inom vuxenutbildningen och utbildningen ska uppmuntra till förståelse för andra människors livssituationer och värdet av ett samhälle med kulturell och etnisk mångfald. Ingen ska diskrimineras utifrån kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, könsöverskridande identitet eller uttryck, sexuell läggning, ålder eller funktionsnedsättning eller på annan grund utsättas för kränkande behandling.

Utformningen av utbildningen ska vara flexibel är det gäller organisation, arbetssätt och arbetsformer för att ge eleven möjlighet att kombinera vuxenutbildningen med andra studier och arbete. För att möjliggöra elevernas framtida etablering på arbetsmarknaden ska samarbete med arbetslivet, Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadens parter främjas.

3.1.2 Komvux

Komvux finns på grundläggande och gymnasial nivå och vänder sig till vuxna över 20 år som saknar den kompetens som normalt förskaffas i grund- och gymnasieskolan. Utbildningen ska ge eleven möjlighet att delta i samhälls- och arbetsliv samt främja personlig utveckling och möjliggöra fortsatta studier. Kommunen ansvarar för att alla som har rätt till att delta i vuxenutbildningen får det och kommunen ska även aktivt verka för att informera vuxna om deras rätt till utbildning och motivera dem som behöver delta i utbildningen.

3.1.3 Sär vux

Sär vux vänder sig till vuxna över 20 år som har en utvecklingsstörning eller hjärnskada. Utbildningens syfte är att stödja och stimulera eleverna i deras lärande och ge dem möjlighet att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt främja sin egen personliga utveckling. Eleverna ska själva vara med och utveckla sin individuella kunskapsplan efter förmåga och behov. Utbildningen sker både på grundläggande- och gymnasienivå och kan ske i skolan eller vara förlagd på en arbetsplats.

3.1.4 SFI

Sfi är en språkutbildning som vänder sig till vuxna invandrare med syfte att ge dem grundläggande kunskaper i det svenska språket. Utbildningen ska ge elever med ett annat modersmål än svenska möjligheten att lära sig och utveckla svenska som ett funktionellt andraspråk. Att behärska svenska som andraspråk innebär att eleven ska kunna delta aktivt i vardags-, samhälls- och arbetsliv med svenska som redskap. Elevens behov av svenska som individ, yrkesarbetande och samhällsmedborgare ska beaktas. Utbildningen ska kunna svara upp mot elever med olika behov och utbildningsbakgrunder. Elever som saknar läs- och skrivkunskaper ska kunna få det under utbildningen. Eleven ska också själv vara delaktig i att utforma och planera utbildningen för att passa dennes intressen, erfarenheter och långsiktiga mål.

3.2 Lagstiftning LOU & LOV

Lagstiftning som är aktuell vid konkurrensutsättning utgörs av Lag om offentlig upphandling (2007:1091) som är tillämplig inom alla offentlig verksamhet och LOV, Lag (2008:962) om valfrihetssystem. Det senare reglerar framförallt verksamhet inom vård och omsorg samt viss verksamhet som arbetsförmedlingen erbjuder. Inom vuxenutbildning har olika kundvalsmodeller blivit allt vanligare. Denna typ av verksamhet är dock inte reglerad i gällande lagstiftning. Nedan ges korta beskrivningar av principer i de båda lagarna.

3.2.1 Lagen om Offentlig Upphandling (LOU)

Vid upphandlingar som görs mellan en kommun och en leverantör ska kommunen beakta följande principer under hela anbudsproceduren:

- Likabehandlingsprincipen: Alla anbudssökare och anbudsgivare ska behandlas lika.

- Icke-diskrimineringsprincipen: Eventuella anbudssökande och anbudsgivare från andra kommuner ska behandlas på samma sätt som företag från den egna kommunen.
- Principen om transparens: Upphandlingen ska genomföras på ett för alla parter öppet sätt.
- Proportionalitetsprincipen: Kraven som ställs ska inte vara högre än vad som krävs för att uppnå de för verksamheten uppsatta målen.
- Principen om ömsesidigt erkännande: Intyg som godkänts i ett EU land måste också godkännas i Sverige.

3.2.2 Lagen om valfrihet (LOV)

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) reglerar vad som ska gälla när myndigheter låter enskilda själva välja leverantör bland godkända leverantörer i ett valfrihetssystem. Sedan den 1 december 2010 gäller LOV utöver verksamhet inom vård- och omsorg även för Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska åtgärder, till exempel etableringslots och sysselsättningsplatser.

Regeringen ger årligen uppdrag till olika statliga myndigheter för att stimulera och underlätta för kommuner, landsting och Arbetsförmedlingen att införa LOV. Utmärkande för valfrihetssystem är att priset fastställs på förhand och leverantörer konkurrerar med kvalitet. Enligt nuvarande lagstiftning finns ingen lagtext som specifikt reglerar kundval inom vuxenutbildning och Sfi.

3.3 Olika ersättningsmodeller – vad säger forskningen?

3.3.1 Ingen ersättningsmodell är neutral

Det finns ett antal olika ersättningsmodeller som kan användas vid utformningen av ett kundvalssystem. Dessa kan kombineras och justeras på olika sätt för att passa lokala förhållanden och målgrupper. I detta avsnitt presenteras några olika ersättningsmodeller som är vanligt förekommande och deras för- och nackdelar diskuteras utifrån utredningar och forskning som har gjorts på området. De ersättningsmodeller som i huvudsak kommer diskuteras är:

- Anslag
- Kapitation
- Åtgärdsbaserad ersättning
- Resultatbaserad ersättning

Den resultatbaserade åtgärdsmodellen är i fokus för framställningen och faktorer som beställaren behöver ha i åtanke när ett sådant system konstrueras presenteras. Från litteraturstudierna återges vilka vinster som kan göras i och med att en organisation utgår ifrån en strategi som är resultatbaserad. Litteraturstudierna kommer också att vara ett led i att utreda och bedöma möjligheten att införa ett sådant system i Växjö utifrån de lokala förhållanden som råder där. Att fokus ligger på den resultatbaserade modellen betyder inte att denna är särskilt "favoriserad", snarare ligger betoningen på möjligheter och hinder som finns när det gäller att implementera en sådan modell i relation till andra ersättningsmodeller.

Utgångspunkten är, i likhet med Peter Lindgrens (2014) utredning, att ersättningssystemen har olika för- och nackdelar och att dessa måste relateras till de lokala förutsättningar som råder och då inte minst till målgruppens karaktär och förutsättningar. I likhet med Carolyn Heinrich and Pierre Koning (2013) går det också att argumentera för att det är viktigt att ta hänsyn till att ersättningssystemen verkar i institutionella kontexter som påverkar hur leverantörerna agerar i relation till den incitamentsstruktur som de resultatbaserade ersättningssystemen skapar. De olika ersättningssystemen skapar olika typer av risker för att leverantörerna ska manipulera systemet så att de får ut så mycket ersättning som möjligt (SKL 2012; Lindgren 2014). Lindgren (2014) pekar också på ett grundläggande motsatsförhållande mellan produktivitet (hur många aktiviteter/insatser som utförs) och kostnadskontroll. Ersättningssystem med låg grad av rörlig ersättning ger den som håller i budgeten en viss kontroll över de kostnader som kan förväntas uppstå men ger leverantören små incitament att öka produktiviteten eller förbättra kvaliteten. Hög grad av rörlig ersättning ger istället leverantören incitament att göra fler och mer resurskrävande insatser. Den bidrar till att budgeten blir svår att förutse både för beställare och för leverantör.

3.3.2 Anslagsfinansierad ersättning

Den anslagsfinansierade ersättningsmodellen, eller budgetfinansiering som det också kallas ibland, innebär att en verksamhet ersätts med ett fast belopp. Detta belopp ska täcka verksamhetens kostnader under en viss tidsperiod och ersättningen är inte kopplad till de aktiviteter eller åtgärder som ska genomföras. I teorin betyder detta att finansären, eller beställaren, har kontroll över kostnaderna. Ersättningsnivån baseras ofta på en prognos baserad på de kostnader som funnits under tidigare år. Kostnaderna kan dock komma att justeras på grund av olika typer av förändringar som sker i organisationen och dess omvärld såsom sparbetning eller att budgeten inte räcker till för de aktiviteter som ska genomföras. Att arbeta med den här ersättningsmodellen är alltså ingen garanti för budgetkontroll (Lindgren 2014).

Den anslagsfinansierade modellen har varit utsatt för ganska hård kritik under senare år och kritikerna menar framförallt att modellens svaghet är att det inte finns några incitament att göra effektivitets-, produktivitets- och kvalitetsförbättringar (Anell 2010). Svenskt Näringsliv argumenterar för att budgetbalans endast kan nås i den här modellen genom att produktionens volym och tillgänglighet begränsas och de ekonomiska incitamenten som finns för utföraren att förbättra kvalitet, effektivitet och produktivitet är låga (Svenskt Näringsliv 2014). I värsta fall kan denna anslagsmodell leda till att det uppstår negativa ekonomiska incitament att införa produktivitetshöjande åtgärder (Ekelund 2003; Lindgren 2014). Risken finns att ineffektiva verksamheter "belönas" med extra anslag eftersom de problem och brister som finns i verksamheten skapar problem för medborgarna/brukarna som måste åtgärdas och de tilldelas då extra medel. Effektiviseringsåtgärder kan i värsta fall straffa sig då de ger en mindre budget nästa år. Att det finns svaga incitament till produktion kan leda till låg tillgänglighet.

Det finns lite olika synpunkter på frågan hur en anslagsfinansierad ersättningsmodell förhåller sig till utsatta och "svåra" brukargrupper. Å ena sidan menar Ekelund (2003) att en anslagsfinansierad ersättningsmodell kan leda till risken att de resurskrävande grupperna undviks av en del utförare eftersom utföraren inte får extra medel för de ytterligare insatser som krävs. Å andra sidan går det också att argumentera för att anslagsfinansiering är en bra modell att använda sig av när gruppen av brukare är komplex

och deras behov av stöd är svårbedömd eller om individerna kommer att behöva intensivt stöd under lång tid och där det är svårt att mäta om och hur insatsen eller kvalitén i tjänsten har påverkat utfallet. Skälet till att anslagsfinansiering kan vara en god idé här är att det kan vara svårt att utforma ett bra ersättningsystem på något annat sätt.

3.3.3 Kapitation

Ersättningsmodeller som bygger på kapitation innebär att utföraren tilldelas ett ansvar för en avgränsad befolkningsgrupp. Utföraren betalas sedan utifrån gruppens storlek och dess egenskaper, t.ex. avseende ålder, kön, geografi och socio-ekonomisk bakgrund. Befolkningsgruppen kan definieras antingen utifrån ett geografiskt upptagningsområde eller utifrån antalet listade brukare hos den aktuella leverantören. I denna ersättningsmodell justeras ersättningen alltså efter vilka behov de olika brukargrupperna förväntas ha. Inom vården kategoriseras t.ex. olika brukargrupper efter deras vårdtygd, socioekonomi och lokalisering (Lindgren 2014). Den fördel som ofta anges med denna modell är att hänsyn tas till brukargruppens storlek och sammansättning vilket medför att ersättningen blir mer nyanserad än i en modell som enbart är anslagsfinansierad. Eftersom ersättningen ges prospektivt (på förhand) så är kostnadskontrollen god för utföraren. Nackdelen är att för beställaren kan det också vara negativt att ersättningen ges prospektivt. Detta gör att verksamheten inte har några ekonomiska incitament att göra effektivitets-, kvalitets- eller produktivetsförbättringar.

Det är inte helt uppenbart hur denna ersättningsmodell förhåller sig till resurskrävande brukargrupper. Å ena sidan argumenterar Svenskt Näringsliv (2014) för att det faktum att ersättningen ges prospektivt kan skapa incitament bland privata aktörer att fokusera på individer inom brukargruppen som bedöms vara mindre resurskrävande, s.k. *cream-skimming*. De grupper av individer som förväntas behöva lång och resursintensiv hjälp undviks. Å andra sidan torde risken för risken för *cream-skimming* balanseras något eftersom ersättningen är nyanserad och baserad på brukargruppens sammansättning. Modellen kan lämpa sig när det finns verksamhet som behöver delas upp i geografiska områden (såsom skolor eller sjukvård), när verksamheten är för liten för att motivera uppbyggnaden av ett komplext styrsystem eller när det inte finns stora skillnader inom en kundgrupp som går att manipulera.

3.3.4 Åtgärdsbaserad ersättning

I den åtgärdsbaserade ersättningsmodellen, även kallad *Fee for service*, ersätts leverantören i efterhand för varje aktivitet som genomförts. Vad aktiviteterna är, samt hur de ersätts, varierar mellan olika åtgärdsbaserade modeller. Modellens fördel är att den ger ett kraftfullt incitament för hög produktion av olika typer av åtgärder. En annan fördel är att om den ersättning som ges ligger på rätt nivå finns få skäl att välja bort särskilda grupper av brukare/kunder eller insatser. De risker som finns förknippade med den här åtgärdsmodellen är att åtgärder som inte är nödvändiga genomförs då leverantören gynnas av detta rent finansiellt och "leverantörsstyrd efterfrågan" uppstår. Eftersom leverantören ersätts i efterhand för de insatser som gjorts, och inte för de resultat som verksamheten har gett upphov till, finns det risk för låg effektivitet men också för dålig kostnadskontroll. Det finns också risk för att innovation i verksamheten hämmas eftersom effektivitet leder till färre insatser, vilka i sin tur leder till lägre ersättning (Lindgren 2014; Svenskt Näringsliv 2014). Komplexa och rörliga ersättningsmodeller lämpar sig när volymerna och kostnaderna för en verksamhet är stora. Potentiella vinster med ett komplext styrnings-

instrument kan då väga upp den ökande administration och kontroll som krävs för att administrera och följa upp ett prestationsbaserat ersättningsystem.

3.3.5 Resultatbaserad ersättning

Resultatbaserad ersättning är ett paraplybegrepp för olika typer av ersättningsmodeller som syftar till att premiera att önskade resultatmål och kvalitets-förbättringar uppnås. Beställaren sätter upp målsättningar och leverantören får betalt utifrån vilka resultat, eller resultatförbättringar, som har uppnåtts. I den engelskspråkiga världen talar man i sammanhanget om *Pay-for-Performance (P4P)*, *Value based purchasing* och *Payment by results*. Det övergripande syftet med dessa modeller är att öka kvaliteten i verksamheten. Det finns de (se t.ex. SKL 2009) som framhåller att detta system inte bör ses som en del i en strategi att minska kostnaderna utan det framförallt handlar om att ge brukare en service som håller en högre kvalitet. Hur en resultatbaserad modell konstrueras i praktiken kan ha stora variationer beroende på vilka målsättningar som beställaren väljer att premiera samt hur omfattande den målbaserade ersättningen är.

Olika typer av resultatbaserade ersättningsmodeller implementeras ofta i kombination med en annan ersättningsmodell (Lindgren 2014). Resultatbaserad ersättning finns t.ex. i olika omfattning i olika delar av sjukvårdssystemet i Sverige, Storbritannien och USA. I Sverige använder de flesta Landsting någon form av resultatbaserad ersättning vid sidan av den fasta ersättning som ges per listad individ men hur pass omfattande den resultatbaserade ersättningen är varierar. Olika typer av resultatbaserad ersättning har alltså framförallt fått genomslag inom vården men används också i andra typer av offentlig verksamhet såsom utbildning och socialt arbete.

Enligt Lindgren (2014) går det att skilja mellan två huvudsakliga typer av resultatbaserad ersättning:

- 1) *Målrelaterad ersättning*. Bonusar och viten knyts till ett eller flera målsättningar som beställaren vill att leverantören ska fokusera på.
- 2) *Värdebaserad ersättning*. Ersättningen syftar till att stimulera ett ökat värde genom att ersättningen knyts till olika typer av utfall (hälsa, kunskap etc.) och omfattar alla aktiviteter som påverkar detta.

Enligt Anders Anell (2010), som har gjort en metastudie över mål- och resultatbaserad ersättning i sjukvården, är en nödvändig förutsättning för att lyckas att beställaren tydligt identifierar vilka problem som man vill lösa. Om syftet med en förändring av ersättningsystemet är att stimulera till förbättringar i verksamheten krävs också goda kunskaper om utgångsläget och vilka variationer som finns mellan olika leverantörer/organisationer/enheter. Anell menar även att målbaserad ersättning bör betraktas som en process där målsättningar och ersättningar förändras i takt med att praxis förändras. Detta betyder att den målbaserade ersättningen behöver utformas utifrån de lokala förutsättningar som råder och att målsättningar och indikatorer bör justeras efterhand. Beroende på vilka och hur många målsättningar som väljs påverkas de ekonomiska incitamenten och behovet av förberedelse. Målbaserad ersättning kan användas som ett styrinstrument på olika sätt. Målbaserad ersättning som fokuserar på övergripande systemmål, blir framförallt ett styrinstrument för politiska prioriteringar medan en resultatbaserad ersättning kan ge stöd för innovationer på verksamhetsnivån. Anell argumenterar för att effekterna av att införa resultatmål förmodligen kommer att öka om de

kombineras med någon typ av kunskapsstöd och en organisationskultur som verkar främjande för förbättringsarbete och innovationer än om de införs isolerat.

Mycket av den forskning som finns när det gäller den här typen av ersättningsmodeller bygger på hur de fungerar inom sjukvården i USA och Storbritannien. Det gör att det blir svårt att dra några tvärsäkra slutsatser kring hur en resultatbaserad modell skulle fungera inom ramen för vuxenutbildning och SFI i Sverige.

Det går dock att, utifrån forskningen, peka ut ett antal möjligheter och risker med att införa någon form av resultatbaserad modell samt vilka utmaningar som möter den aktör som ska konstruera och följa upp en sådan modell. Det finns forskare som hävdar att det är svårt att uttala sig om vilka effekter som resultatbaserade system har eftersom det är svårt att särskilja effekterna av ett målbaserat system från andra förändringar, t.ex. förändringar i målgruppens sammansättning, samhällsförändringar m.m. De tjänster som levereras av offentlig sektor (t.ex. sjukvård, omsorg och utbildning) är komplexa och därmed är det också svårt att mäta effekterna av olika styrsystem (Koning & Heinrich 2011). Anell (2011) menar också att det är svårt att uttala sig om hur pass stora de positiva effekterna är då den resultatbaserade ersättningen har varit liten i de verksamheter som har studerats eller att den bara rör ett litet område. Frågan är alltså hur stor ersättningen bör vara för att den ska ge någon effekt och för att den ska uppväga den administration som behövs för att införa systemet.

De möjligheter och fördelar som framhålls med modellen är (se t.ex. SKL 2009; Svenskt Näringsliv 2014; Lindgren 2014):

- Att kvalitet och resultat premieras och inte själva aktiviteterna i sig.
- Att det är problematiskt att ha ett ersättningssystem som inte tar hänsyn till vilken kvalitet som de tjänster som en verksamhet producerar har.
- Om systemet kan utformas på ett bra sätt kan det leda till ökad innovation och kvalitetsförbättringar.

Det finns dock ett antal risker, problem och utmaningar när det gäller att införa en modell med någon nivå av resultatbaserad ersättning. Exakt hur denna problematik yttrar sig beror på hur bonusen eller ersättningen konstrueras och hur stor del av ersättningen som är rörlig. De risker, problem och utmaningar som har identifierats med olika typer av mål- och resultatbaserade modeller är följande:

- *Risk för s.k. Cream-skimming.* En risk som nämns i samband med resultatbaserade ersättningsmodeller är s.k. cream-skimming vilket betyder att leverantörer undviker komplexa och svåra kundgrupper för att på så vis manipulera systemet. Det kan då se ut som att kvalitén i verksamheten ökar men i själva verket är det brukargruppen som har förändrats (se t.ex. Skedinger och Widerstedt 2007; Koning & Heinrich 2011).
- *Risk för att fel målsättningar premieras.* Att konstruera ett resultatbaserat ersättningssystem kräver mycket eftertanke och det är viktigt att systemet byggs upp så att inte fel målsättningar/kvalitetsaspekter premieras. Det kan t.ex. finnas risk för att målsättningar som är viktiga för verksamheten, men som av någon anledning förbises och inte premieras inom ramen för ersättningssystemet, kan trängas ut eller att kortsiktiga mål prioriteras framför långsiktiga mål (se t.ex. Heckman, Heinrich & Smith 2002).

- *Mätproblem.* Flera forskare framhåller problematiken kring att mäta kvalitet och då inte minst när det gäller komplexa brukargrupper (se t.ex. Lindgren 2006). För en verksamhet som SFI där brukargruppen kan variera kraftigt mellan olika år och där en del gruppens egenskaper kan vara svåra att bedöma (t.ex. förekomst av trauma eller andra faktorer som påverkar gruppens möjligheter till integration) kan det vara svårt att mäta om kvaliteten i verksamheten ökar.
- *Manipulation av indikatorer.* Då tjänstemän i offentlig sektor (eller tjänstemän som arbetar på uppdrag av den offentliga sektorn såsom lärare eller sjukvårdspersonal) fattar diskretionära beslut i sin tjänsteutövning finns det också en risk att utförarna på olika sätt manipulerar indikatorerna, t.ex. genom att lärare i högre utsträckning ger elever bättre betyg för att det ska framstå som att verksamhetens kvalitet har ökat (se t.ex. Lärarnas Riksförbund 2011; Courty & Marchke 1997).
- *Ökad administration.* Att mäta och följa upp olika kvalitetsindikatorer kan, beroende hur systemet är konstruerat, leda till att administrationen blir betydligt mer omfattande både för beställare och för leverantör. Ökad uppföljning minskar de risker som är förenade med att lägga ut verksamhet på entreprenad men ökar samtidigt transaktionskostnaden (jfr Brown & Potoski 2003).
- *Risk för minskad budgetkontroll.* Eftersom ersättningen har en rörlig del blir verksamhetens budget svårare att förutsäga både för beställare och för utförare.
- *Risk för att de verksamheter som redan har hög kvalitet belönas men att det inte sker någon ytterligare kvalitetshöjning.* Anell (2010) har i sin metastudie observerat att ersättningen ofta utgår till de enheter som redan har bra resultat och den blir då en bonus för väl utfört arbete snarare än att leda till kvalitetsutveckling i sig.

4 Växjö och dess lokala förutsättningar

4.1 Komvux, Sfi och särvux i Växjö

Den kommunala vuxenutbildningen i Växjö erbjuder kurser på grundläggande nivå och på gymnasial nivå. Kommunen erbjuder även grundsärskola och gymnasial särskola i två nivåer till vuxna med en intellektuell funktionsnedsättning eller förvärvad hjärnskada. Kommunens teoretiskt inriktade vuxenutbildning är samlad inom Centrum för vuxnas lärande. Inom denna verksamhet är även handläggare för Sfi placerade. Utöver klassrum och grupprum finns här en öppen studiemiljö för de studerande där man kan få stöd och hjälp av lärare. Även studie- och yrkesvägledare har sin placering i denna lokal.

Inom vuxenutbildning på grundläggande och fördjupad nivå erbjuds i olika teoretiska kurser, svenska, engelska matematik och samhällskunskap, där en studie- och yrkesvägledare hjälper till med placering på rätt nivå. Dessa kurser kan läsas både på del- och heltid. Kurser på grundskolenivå erbjuds på Centrum för vuxnas lärande i Växjö. Intag görs vid flera olika tidpunkter under terminen. Betyg sätts på varje avslutad kurs i fem godkända steg E, D, C, B och A och ett underkänt steg F. För elever som avslutat Sfi erbjuds kurserna Svenska grund och Svenska som andra språk.

På gymnasienivå erbjuds undervisning i engelska, svenska/svenska som andra språk, matematik, historia, naturkunskap, religionskunskap, samhällskunskap samt inom biologi, fysik och kemi. Även en del praktiska utbildningar finns att tillgå på gymnasienivå, såsom datakurser och olika yrkesutbildningar. Vuxenutbildning erbjuds både som klassrumsbaserat som på distans. Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå följer samma ämnesplaner som gymnasieskolan och det finns tydliga kunskapskrav för kurserna samt för de olika betygen, som är bestämda av Skolverket.

För elever som inte slutfört grundskola och/eller gymnasienivå finns möjlighet att läsa orienterande kurser med olika innehåll. Orienteringskurser startar flera gånger per termin. Dessa kurser ställer inga krav på tidigare betyg eller förkunskaper och studier kan varvas med praktik. Dessa kurser avslutas med ett kursintyg. Utöver dessa kurser kan vuxenelever i Växjö välja att läsa på distans inom NTI-skolan där all kontakt med lärare äger rum via e-post och telefon. Det är vuxenutbildningen i Växjö som utfärdar betyg för distanskurser.

Ytterligare studieformer som erbjuds inom vuxenutbildningen i Växjö är Lärlingsprogram och yrkesutbildning. Lärlingsutbildning erbjuds inom storhushåll/storkök, hotell/turism samt butikssäljare. Ett krav med lärlingsutbildningen är att minst 70 procent av utbildningen är förlagd till en arbetsplats. Utbildningsföretagen Lernia och NTI-skolan erbjuder Lärlingsutbildning på uppdrag av Växjö kommun. Yrkesutbildningar erbjuds inom en rad områden t.ex. verkstad, betong, el, svets, hotell och turism, livsmedel, restaurang och storhushåll samt inom vård och omsorg. Växjö kommun samarbetar med flera utbildningsanordnare t.ex. Lernia, Montico, NTI-skolan (distansundervisning).

Inom Sfi erbjuds olika studievägar utifrån kunskapsnivå, nivå A-D. Sfi undervisning kan läsas både dagtid och kvällstid och erbjuds personer som är folkbokförda i Växjö kommun. Sfi styrs av skollagen (2010:800) och förordningen om vuxenutbildning (2011:1108). Varje studieväg består av två kurser. Betyg sätts efter varje avslutad kurs. Betygsskalan har godkända betyg E, D, C, B och A och ett icke godkänt betyg, F.

Utöver Sfi erbjuds nyanlända invandrare att delta i samhällsorientering. Syftet med denna kurs är att underlätta de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet (2010:1138).

Kursen erbjuds av Landningsbanan Växjö. Samhällsorientering erbjuds i en omfattning om minst 60 timmar och avslutas med ett kursintyg. Kursen kan kombineras med arbete, studier och andra aktiviteter med målsättningen att underlätta och påskynda etableringen i arbetslivet.

4.2 Lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen

Etableringsreformen¹ infördes år 2010. Inför år 2012 fick Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och länsstyrelserna i uppdrag av regeringen att, i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), utveckla och förbättra samverkan och samordning i etableringsprocessen för nyanlända genom lokala överenskommelser. Detta har för kommunens vuxenutbildning och Sfi inneburit ett ökat krav på samverkan.

Den lokala överenskommelsen² ska i första hand tydliggöra uppdrag, ansvarsfördelning, roller och rutiner mellan Arbetsförmedlingen och kommuner samt med andra myndigheter och organisationer såsom landsting och regioner, Försäkringskassan och Migrationsverket. Även hur samverkan kan ske med idéburna organisationer och det lokala näringslivet ska beskrivas .

Nyanlända personer som är folkbokförda i Sverige har rätt till Sfi. Det är kommunens ansvar att personer som omfattas av lagen om etableringsinsatser kan påbörja Sfi inom en månad från det att de har anmält sig till utbildningen hos kommunen. Kommunen har till uppgift att aktivt verka för att motivera personer som har rätt till Sfi att delta i utbildningen. Enligt överenskommelsen ska Sfi kunna kombineras med förvärvsarbete, arbetslivsorientering, validerande insatser, praktik eller annan utbildning. Sfi-utbildning ska bedrivas kontinuerligt under hela året. Varje studerande ska ha en individuell studieplan som kontinuerligt följs upp.

4.3 Statistik

Befintlig statistik visar att det finns en utvecklingspotential gällande vuxenutbildningen inom Växjö kommun. Kostnaden per elev låg till exempel på runt 119 000 år 2014, vilket kraftigt överstiger genomsnittet bland jämförbara kommuner (55 000)³. Med jämförbara kommuner avses kategorin "större städer" i den klassificering som SKL tagit fram, dvs. de kommuner som har mellan 50 000-200 000 invånare samt en tätortsgrad som är större än 70 %⁴.

Antalet elever per lärare är lägre i Växjö (11,5) än i andra större städer (18,5), men den höga lärartätheten avspeglar sig inte i elevernas studieresultat. I tabellen nedan presenteras data från Skolverket som visar: a) att många elever från Växjö avbryter den grundläggande vuxenutbildningen i förtid samt b) att relativt få slutför Komvux med godkända betyg.

¹ Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

² Metodstöd Revidering 2. Våren 2015. Utgångspunkter för lokala överenskommelser om nyanländas etablering. Framtagen i samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, länsstyrelserna, Migrationsverket samt Sveriges Kommuner och Landsting.

³ Se SCBs undersökning kring kostnaderna för utbildningsväsendet.

⁴ Se rapporten Kommungruppsindelning 2011.

Tabell 1. Studieresultat - Komvux⁵

Indikator	Växjö (2014)	Större städer (2014)
Andel elever som har avbrutit en kurs inom den grundläggande vuxenutbildningen	24 %	22,5 %
Andel elever som har slutfört en kurs inom den grundläggande vuxenutbildningen	42 %	57 %
Andel elever som har avbrutit en kurs inom den gymnasiala vuxenutbildningen	15 %	17,5 %
Andel elever som har slutfört en kurs inom den gymnasiala vuxenutbildningen	66,5 %	68 %

Den betydande budgeten för vuxenutbildningen i Växjö, i kombination med en låg genomströmning, indikerar att kostnadseffektiviteten kan stärkas. Denna slutsats ska däremot inte övertolkas, då vår redogörelse är övergripande och baserad på ett fåtal indikatorer. Vi kan till exempel inte avgöra ifall studieresultaten beror på ineffektiva arbetsätt och rutiner, eller om de främst förklaras av grundläggande skillnader i elevunderlaget. I tabellen nedan framgår det att andelen elever med utländsk bakgrund är relativt hög i Växjö, vilket troligen påverkar de resultat som åstadkoms, oberoende av den undervisning som bedrivs.

Tabell 2. Elevunderlag - Komvux

Indikator	Växjö (2014)	Större städer (2014)
Andel elever som är korttidsutbildade	20 %	21 %
Andel elever som är kvinnor	56 %	60 %
Andel elever som är födda utomlands	46 %	40,5 %

Sammanfattningsvis finns det vissa skillnader mellan Växjö och jämförbara kommuner i termer av kostnader för vuxenutbildningen, studieresultat och elevunderlag. Dessa skillnader avtar något om vi istället tittar på den SFI-verksamhet som bedrivs. Kostnaden per elev för SFI ligger exempelvis på 18 300 i Växjö och på 18 900 i andra större städer. Detta motsvarar en skillnad på 600 kr, vilket kan relateras till de 64 000 kr som gäller vid Komvux (se ovan).

Den statistik som Skolverket tillhandahåller visar: a) att SFI-deltagarna erhåller godkända betyg relativt snabbt i Växjö samt b) att det inte finns några större skillnader i studieresultat mellan Växjö och jämförbara kommuner - med undantag för de provresultat som uppnås inom ramen för kurs C. Dessa slutsatser presenteras närmare i tabellen nedan.

⁵ All data gällande studieresultat och elevunderlag är hämtade från Skolverkets jämförelsetal.

Tabell 3. Studieresultat - SFI

Indikator	Växjö (2014)	Större städer (2014)
Kursdeltagare på 1A som fått godkänt - genomsnittlig tid i veckor	21	22
Kursdeltagare på 1B som fått godkänt - genomsnittlig tid i veckor	22	30
Kursdeltagare på 2B som fått godkänt - genomsnittlig tid i veckor	18	24
Kursdeltagare på 2C som fått godkänt - genomsnittlig tid i veckor	24	25
Kursdeltagare på 3C som fått godkänt - genomsnittlig tid i veckor	18	22
Kursdeltagare på 3D som fått godkänt - genomsnittlig tid i veckor	18	19
Andel elever i kurs B som uppnått målen i det nationella provet	92 %	92 %
Andel elever i kurs C som uppnått målen i det nationella provet	76 %	87 %
Andel elever i kurs D som uppnått målen i det nationella provet	77,5 %	79,5 %

Tillgänglig data ger slutligen vid handen att de elever som deltar i Växjös SFI-verksamhet har en relativt låg utbildningsnivå. I tabellen nedan framgår det till exempel att andelen elever med 0-6 års utbildning är dubbelt så hög i Växjö som i andra större städer.

Tabell 4. Elevunderlag - SFI

Indikator	Växjö (2014)	Större städer (2014)
Andel elever med 0-6 års utbildning	43 %	21 %
Andel elever med 7-12 års utbildning	32 %	39 %
Andel elever med mer än 13 års utbildning	25 %	37 %
Andel elever som är kvinnor	53 %	54 %

4.4 Redovisning av intervjuer

Som en del av utredningen har intervjuer genomförts med olika grupper av medarbetare i Växjö kommun: lärare i egenregi, studie- och yrkesvägledare och personal med ansvar för administration. Även chefer och tjänstemän inom kommunens centrala administration har intervjuats. Utöver dessa har ansvarig chef för etablering inom arbetsförmedlingen samt ett antal externa anordnare som ansvarar för vuxenutbildning och Sfi i Växjö kommun intervjuats.

4.4.1 Bakgrund till att frågan utreds

De intervjuade är eniga om att det framförallt är ideologiska skäl hos den politiska majoriteten som ligger grund för att Växjö kommun ser över möjligheten att införa en pengmodell och kundval inom kommunens vuxenutbildning och Sfi. Elevers valfrihet är särskilt prioriterat. Enligt de intervjuade finns inga uttalade mål om att förbättra kvaliteten i

utbildningen som ett led i detta. Denna uppfattning bygger de intervjuade bland annat på undersökningar som gjorts med elever inom vuxenutbildningen där resultaten visar att eleverna i regel är nöjda med den utbildning de fått. Enligt flera av de intervjuade finns heller ingen koppling till målsättningar om förbättringar i elevernas betygsresultat. Några av de som har intervjuats framför att det möjligen kan handla om att kommunen vill spara pengar.

Av intervjuerna framgår att det finns en utvecklingsvilja. Dock är enighetens stor om att lösningen knappast är att byta ersättningsystem.

4.4.2 Organisatorisk påverkan

När det gäller en fråga om hur införande av en pengmodell och kundval kommer att påverka organisationerna som verkar inom vuxenutbildningen uttrycker de intervjuade varierande uppfattningar utifrån deras olika roller.

Utbildningsanordnarna i privat regi framhåller att det blir fler leverantörer på marknaden. Det skulle öka mångfalden av utbildningar både vad gäller innehåll och arbetssätt och vara till gagn för eleverna. De uppger samtidigt att det finns en gräns för hur många leverantörer som kan finnas på marknaden om en god kvalitet ska kunna upprätthållas. "Antagligen skulle marknaden bli självreglerande efter en tid som en följd av för låg lönsamhet."

Flera av de intervjuade grupperna uttrycker en oro över att det kan bli svårt att få tag i lärare om privatiseringen ökar vilket kan bidra till fler obehöriga lärare.

Studie- och yrkesvägledare kan komma att bli en bristvara. Även denna grupps roll kan komma att förändras om fokus blir mer på kontroll och uppföljning än vägledning. Detta är något man sett i Nacka, framför en av de intervjuade. Samtidigt påtalas att studie- och yrkesvägledarna servar alla utbildningsanordnare i nuläget vilket upplevs fungera väl.

Ur administratörernas synvinkel lyfts att mängden anordnare kan leda till att det blir svårare att ha kontroll på förändringar t.ex. att hantera byten och avbrott på ett bra sätt. Administrationen kommer dessutom långt ifrån verksamheten vid en mångfald av anordnare vilket sannolikt försvårar ett bra samarbete med eleverna.

Lärare i egenregi framhåller värden av att olika professioner är samlokaliserade. Detta underlättar möjligheter att tillgodose elevers stödbehov på ett effektivt sätt. Samlokalisering och samverkan har även andra värden. Det underlättar möjligheter till gemensam kompetensutveckling och att lärare driver gemensamma läroprojekt riktat till elever som en del av undervisningen.

Flera av de intervjuade personalgrupperna framhåller att den kommunala verksamheten är en garant för att säkra vuxenutbildningens kvalitet. Någon går längre i sin kommentar och framhåller att kvalitetsvärderingen i sig även lockar till sig lärare.

4.4.3 Övergång till arbete

Utifrån ett näringslivsperspektiv framhålls att det är viktigt att det finns en matchning mellan arbetslivets behov och de utbildningar som anordnas. Utbildningssystemet är i nuläget inte anpassat till detta. Om kundval är lösningen på detta problem är dock tveksamt.

Det framkommer även uppfattningar om att alltför stort fokus ligger på att eleverna snabbt ska komma i arbete, vilket är i linje med arbetslinjens intentioner, men som är problematiskt

dels för att eleverna behöver grundläggande kunskaper i ett längre perspektiv, dels att företagen inte har möjlighet att anställa. Ytterligare en problematik i sammanhanget är att behovet av arbetskraft inte överensstämmer med de val som eleverna sannolikt kommer att göra i en ren kundvals-modell. Om elever gör sina val utifrån arbetsmarknadens behov kan utbildning som erbjuds bli smal. Detta skulle kunna vara positivt på kort sikt, men på längre sikt kan det vara förödande som en följd av att andra kompetenser kan efterfrågas i ett längre perspektiv.

Att få till en utökad samverkan med arbetsförmedlingen är en fråga som diskuterats i kommunen. Som ett led i individers utvecklingsplaner är det rimligt att samverka kring personer som inte gör framsteg i sin utbildning hos kommunen och flytta dem till Arbetsförmedlingens mer anpassade insatser. Här framförs att det finns en tydlig utvecklingspotential vilket även kopplar till arbetslinjen. De privata aktörerna framhåller värdet av ett regionalt perspektiv och menar att kommunen skulle kunna erbjuda ett större utbud av utbildning om man samarbetade mer mellan olika kommuner och med arbetsförmedlingen.

Att samordna utbildningar med näraliggande kommuner är en annan utvecklingsväg som både kan gagna möjligheter att komma närmare arbetsmarknaden - framförallt för att kunna erbjuda en bredare mix av yrkesinriktade utbildningsalternativ. Här ställer ersättningsnivåer mellan kommuner till svårigheter. Även möjligheten att ha koll på kvaliteten kan bli ett bekymmer om det inte finns full insyn eftersom kommuner agerar på lite olika sätt.

En av de intervjuade betonar att det faktum att samhällets utveckling och arbetskraftsbehovet förändras allt snabbare kräver ett snabbfotat system. Här kan det vara av värde att det finns en stabil grund i kommunens regi, men som successivt kompletteras med andra aktörer som kanske är mer "snabbfotade".

4.4.4 Påverkan på elever

Av intervjuerna framgår att merparten av de intervjuade är tveksamma till ett införande av kundval och en resultatbaserad ersättningsmodell för kommunens vuxenutbildning och Sfi. Växjö kommun har generellt sett en hög andel lågutbildade kommuninvånare och många har utländsk bakgrund vilket också bidrar till svårigheter. De demografiska förutsättningarna är viktiga att förhålla sig till när det gäller vuxenutbildningens utformning. Detta då många elever inom vuxenutbildningen har svag utbildning från tidigare. Det är en stor andel av eleverna som olika typer av funktionsnedsättningar, vilket gör det svårt för dem att klara av en utbildning på kort tid. Denna grupp elever har behov av särskilt stöd i någon form vilket inte uppfattas som förenligt med en pengmodell.

Införande av kundval kan ge olika effekter. Tidigare erfarenheter visar att eleverna helst väljer sådana utbildningar som är kända och som kompisarna väljer, det innebär enligt de intervjuade att en ökad betoning på marknadsföring av olika utbildningar sannolikt kommer att bli en konsekvens. En risk med fler privata aktörer som är beroende av nöjda kunder och som kanske hellre ser till ett vinstintresse än till att följa styrdokumentet upplevs vara en risk, framförallt påtalad av kommunens egen regi. Just detta kan i och för sig även ses som positivt från elever om de lättare kan komma igenom en utbildning.

Om det blir många utbildningsanordnare finns det en risk att kommunen tappar möjligheten att styra. I nuläget försöker kommunen tillhandahålla gemensam fortbildning och lärarträffar, men detta kan bli svårt om det blir alltför många aktörer på marknaden. Ett problem i sammanhanget är även elevperspektivet. Elever som läser olika kurser kan få

23(43)

det svårt med samordning av sitt schema vilket eventuellt tvingar fram ännu mer utbildning på distans, en utbildningsform som en del klarar av och andra inte. För elever som har stora behov av kontinuitet och trygghet menar flera av de intervjuade att det kan bli särskilt problematiskt, Det skulle leda till större osäkerhet kring anordnande av olika utbildningar vilket kan ge negativa effekter särskilt för mer stödkrävande elevgrupper

Över huvud taget återkommer de intervjuade till att de ser en risk att det kommer att bli fler och fler distansutbildningar då dessa är billiga att anordna, men också att detta kan vara ett alternativ för att kunna slutföra utbildningar i de fall en anordnare upphör med sin verksamhet t.ex. som en följd av lönsamhetsproblem. Om detta blir fallet är det olyckligt.

Särskilt lärarna i egenregion uttrycker mer generellt en rädsla att utbildningens kvalitet kommer att försämrats vid ökad konkurrensutsättning och fler aktörer. Redan nu upplever lärare att den Sfi-utbildning som ges i privat regi i många fall inte håller måttet kvalitetsmässigt. Detta märks genom att eleverna inte alltid har den kunskap som krävs i svenska språket då de söker vidare i annan vuxenutbildning. Detta trots godkända betyg. Detta menar dessa lärare knappast är positivt för eleverna. "Det förlänger bara studietiden på nästa nivå."

4.4.5 Fördelar med kundval och ersättningsmodeller

I intervjuerna ställdes frågor om fördelar och nyttor med att införa ett pengssystem som bygger på kundval. Då flertalet är skeptiska till införandet av sådana modeller var det inte så lätt att få fram positiva effekter.

Något som påtalades var dock att införandet av en alternativ modell till upphandling ses som positivt. "Kommunens tjänstemän slipper lägga tid på upphandlingar, vilket både är resurskrävande och ineffektivt då många upphandlingar överprövas." Detta leder till att kurser ibland kommer igång senare än planerat och i vissa fall helt uteblir. Samtidigt påpekas att genom att entreprenadutsättning ökat under senare år har beställarkompetensen förbättrats vilket är positivt då det är viktigt att man gör bra beställningar för att få den kvalitet i utbildningen som efterfrågas.

En annan positiv effekt som skulle kunna bli fallet är att det växer fram behov av att hitta forum för att samplanera utbildningar på ett tydligare sätt, både i Växjö och gärna även i Kronobergs län. Flera menar att det skulle underlätta för kommunen att kunna erbjuda ett bredare utbud av utbildningar som efterfrågas i högre grad än vad som är fallet idag. Antagligen skulle det dessutom vara väldigt bra för mindre kommuner inom länet att ges möjlighet till att kunna erbjuda ett större utbud av utbildningar. Detta framförs inte enbart av kommunens företrädare, utan även externa anordnare av utbildning

En av de intervjuade grupperna påtalar att det är svårt att påvisa nytta även om valfriheten ökar. Sannolikt leder det till fler distanskurser. En annan grupp menar att det ofta är små grupper på exempelvis yrkesutbildningar. Det är då svårt att se om ett nytt system ger någon egentlig effekt som kan leda till ökad nytta.

4.4.6 Nackdelar med kundval och ersättningsmodeller

Några nämner den problematik som ett budgettak för ersättningen skulle utgöra. Det finns en konflikt mellan att det erbjuds fri tillgång genom kundval och begränsningar av tidsramar för att slutföra en utbildning. När detta kopplas till krav som ställs på elevernas resultat för godkända betyg i de styrdokument som ligger till grund för genomförandet av olika

utbildningar kan det bli problematiskt. I en av grupperna uttrycks att man inte ska tänka pengar här och nu när det gäller utbildning. Man behöver tänka mer långsiktigt i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Skolan är en gemensam fråga. Om man har ett pengssystem så måste kommunen ända ta hand om verksamheter som studievägledare, administration, och olika stödfunktioner som styrdokumentet kräver.

Lärare i egenregi ser inga fördelar med att införa kundval och/eller resultatbaserad ersättningsmodell. De menar att det kommer att behövas stödverksamhet i form av specialpedagoger och studievägledare, men även boendestödjare. "Vart finns lönsamheten i detta?" Detta kommer kommunen att behöva svara för då det är tydligt i styrdokumentet för den utbildning som anordnas. Ett dilemma i sammanhanget handlar om vem som ska vara ansvarig för resurskrävande utbildningar såsom exempelvis särvt. Ska det fortfarande vara kommunens ansvar om ingen privat aktör tar sig an detta? Oavsett modell så bör kommunen ha ett ansvar för samordningen.

En annan nackdel som framhålls är att det finns en risk att anordnare fokuserar på attraktiva utbildningar som är billiga att anordna på bekostnad av utbildningar där eleverna har större möjligheter att få ett arbete. Om det blir många anordnare kan det även bli extra problematiskt för elever som läser flera kurser. Detta kommer att kräva att det blir en samordning av scheman. Här finns en risk att elevers kundval inte kan tillgodoses av rent administrativa skäl.

En oro med ett nytt ersättningssystem är att det kommer in väldigt många nya leverantörer. Här är det viktigt med tydliga ramar för ackreditering t.ex. att det ska vara minst 15 elever för att en kurs ska starta. Ett annat område att hantera är hur man ska agera när en utbildningsanordnare faller bort. Det är viktigt att eleverna inte kommer i kläm utan att det finns en arbetsgång att följa. Detta är något som även de privata utbildningsanordnarna betonar som viktigt.

Olika risker med införande av en pengmodell och kundval som betonas av de intervjuade är t.ex.

- om beställarkompetensen är bristfällig och otydlig
- bristande intresse av att anordna undervisning i ämnen som är kostnadsdrivande t.ex. utbildning för elever i behov av särskilt stöd, men även utbildning i specialämnen såsom fysik
- att det saknas kunskap om vilka utbildningar som erbjuds. Här är det viktigt att beställarkompetensen är hög.
- att många aktörer som etablerar sig, vilket medför risken för att det är svårt att få tag i kompetent personal.
- att en aktör väljer att lägga ned en utbildning vilket kan vara svårt att hantera tillräckligt skyndsamt
- att elever med särskilda behov som kanske inte klarar av att vara i alltför stora grupper och som behöver särskilt stöd.
- att dokumentationen mellan olika utbildningsanordnare kring en elev är bristfällig och försvårar en långsiktig dokumentation och arkivering

4.4.7 Uppföljning – kriterier som behöver följas

De intervjuade nämner en rad olika saker som de anser behöver följas upp vid införandet av ett resultatbaserat system, en pengmodell. Det påpekas att kommunen har förhållandevis god kompetens att kunna klara av att följa upp systemet. Men eventuellt kan det komma att behövas ytterligare kompetenser. I vissa lägen kan det finnas behov av att ta in externa utvärderare, men även att ta tillvara uppföljningsmöjligheter tillsammans med olika leverantörer framförs som viktigt. I sammanhanget nämns även formella organisationer såsom elevråd och skolledares ansvar. Dessa är viktiga att ha med i en uppföljning.

För att få inspel i olika kriterier som bör ingå som underlag för en pengmodell ställdes frågor om vad de intervjuade bedömde som viktigt att ta hänsyn till. Framförallt framhölls att det är av vikt att det tydligt anges vilka kvaliteter man vill ha när det gäller lärares kompetens. Enigheten är stor om att det är viktigt att det utarbetas tydliga och kriterier för olika utbildningar och den uppföljning som ska ske så att alla vet vad som gäller. Även tydlighet kring hur man bedömer resultat är viktigt.

Att bara titta på betygen upplever flera av de intervjuade som ytterst osäkert. Ett betyg säger inte alltid vad eleverna faktiskt har lärt sig. En högre betoning på att följa elevernas studieplaner är en viktig aspekt i sammanhanget. Det måste gå att mäta progression vilket inte alltid handlar om betyg. Varken tiden i utbildningen eller betyget är avgörande för en elevs resultat. Istället är det önskvärt med ett validerande förhållningssätt som grund för ett pengsystem menar en av de intervjuade aktörerna. Det finns en rad andra kriterier som är viktiga att ha koll på. I sammanhanget nämns exempelvis personalsamman-sättning, erbjudande av olika typer av stöd, värden av hur olika utbildningsanordnare erbjuder undervisning både vad gäller pedagogiska metoder och omfattning av undervisningstid, samt nöjdhet hos eleverna. Att säkerställa tillgänglighet och mångfald är andra kriterier som bör finnas med i kravspecifikationen för att få anordna utbildning. Lärarna i egenregi framhåller att undervisning i kärnämnen bör anordnas i egenregi medan yrkesutbildningar kan anordnas av anordnare i privat regi.

6 Benchmarking i fyra kommuner

Sweco har genomfört en jämförande studie av hur olika varianter av ersättningssystem och kundval tillämpas i jämförbara kommuner. Urvalet av kommuner har varit Helsingborg, Kungsbacka, Sollentuna och Östersund.

6.1 Helsingborg

Helsingborg stad är huvudman för en stor vuxenutbildningsverksamhet med ca 7 000 elever sammanlagt. Ungefär 2300 av dessa är elever inom Sfi. Inom ramen för Sfi, SAS (Svenska som andra språk) samt grundläggande nivå inom kommunal vuxenutbildning har Helsingborg ett kundval, som är uppbyggt som ett auktorisationssystem. Systemet infördes i januari 2012. Detta innebär att utbildningsanordnare är fria att etablera sig, så länge de klarar av vissa grundläggande krav som ställs från Stadens sida. Auktorisationen beviljas under förutsättning att alla de krav som ställs uppfylls och den kan då återkallas om leverantören missköter sig eller inte klarar av att upprätthålla den standard som är villkor för auktorisationen. Leverantören kan även bli av med sin auktorisation om det är så att den saknar uppdrag i en period av 12 månader. Vidare innebär auktorisationen att eleven är fri att välja mellan olika leverantörer men att leverantören inte kan välja bort elever. Staden ställer ett antal krav på leverantörerna att de ska ta emot och lämna information

Den ersättningsmodell som gäller för Sfi är delvis resultatbaserad. För varje elev har Staden tagit fram ett schablonbelopp, räknat som timmar, beroende på vilken kurs personen ifråga utbildar sig inom. Om detta schablonbelopp ger vid handen att en kurs ska genomföras på 300 timmar och utbildningsanordnaren klarar det på 200 timmar, så betalas resterande 100 timmar ut som en bonus. Varje kurs har alltså ett antal timmar och sedan får leverantörer betalt ett visst antal kronor per timme (mellan 47 och 55 kronor). Antalet studietimmar kan i vissa fall utökas om det krävs för att den studerande ska nå målen för kursen. Denna bedömning görs av vägledare/rektor från utvecklingsnämnden efter samråd med utbildningsanordnaren. Leverantören kan även få tilläggsersättning för merkostnader som kan uppstå när det gäller mottagande av elever med särskilda behov. Dessa regleras i en särskild ordning. När det gäller Sfi och SAS ställer staden kravet att utbildningarna ska anpassas efter att individerna har olika erfarenheter, livssituation, kunskaper och studiemål och de ska utgå ifrån individens behov. Studierna ska också vara upplagda så att de kan ge möjlighet till kombinationer mellan Sfi/SAS och arbete, yrkesutbildning, praktik eller andra insatser som syftar till att stärka individens möjlighet att få ett arbete när studierna är klara. När det gäller Komvux, så arbetar Helsingborg med en mer traditionell upphandling. Olika leverantörer, såsom Lernia och Folkuniversitet, får ge ett fast pris per poäng.

Helsingborgs stad har avtal med ca 8 leverantörer som när det gäller Sfi utbildning och ca 12 leverantörer när det gäller vuxenutbildning på grundläggande och gymnasienivå. Många av leverantörerna bedriver någon typ av utbildning både när det gäller Sfi och andra vuxenstudier. Den trend som man kan se från kommunens sida är att både antalet elever och antalet leverantörer tenderar att öka efterhand. Utbildningsanordnarna kan välja vilka områden eller kurser som de vill bli auktoriserade på och man måste inte ha alla studievägar om man vill bli auktoriserad på Sfi. Från kommunens sida menar man att det inte finns något självändamål i att en anordnare ska ha ett stor utbud av kurser – tvärtom vill man se att de anordnare som ansöker om auktorisation gör det inom områden där de kan upprätthålla en hög standard på undervisningen. Det finns dock ingen möjlighet för

anordnarna att välja eller välja bort elever – all intagning sker via kommunen och anordnarna får ta emot de elever som de blir tilldelade.

Helsingborg har en öppen vuxenutbildning. Inom ramen för de allra flesta utbildningarna - vård och omsorg undantaget - så har de inget tak - om någon vill läsa en specifik utbildning, så säkerställer Staden att så sker. De lägger vidare ner utbildningar där det bara finns 2-4 elever. Vid smala utbildningar försöker de istället att jobba med individuella lärlingsplatser. För att implementera en öppen vuxenutbildning på ett smidigt sätt håller Staden koll på söktrycket samtidigt som de deltar i en kontinuerlig dialog med det lokala näringslivet. Det sker en ständig dialog mellan kommunen, arbetsförmedlingen, näringslivet, studie- och yrkesvägledning samt med sökande elever. Syftet med dialogen är att få en så bra matchning som möjligt mellan antalet studieplatser på utbildningar som det finns intresse för och att tillhandahålla studieplatser inom yrken där det är, eller väntas bli arbetskraftsbrist. Helsingborg stad har ett ganska stort antal elever inom ramen för vuxenutbildningen, samtidigt har man även ett samverkansavtal med elva kommuner i Skåne Nordost. Detta gör att många utbildningar kan ha ett kontinuerligt intag. När det gäller SFI verksamheten finns det som ett krav för auktorisation och när det gäller andra delar av vuxenutbildningen beror det kontinuerliga intaget på hur pass stort söktryck och efterfrågan det finns på en viss utbildning. Vissa utbildningar har intag så ofta som varje vecka och när det gäller andra lite mer specifika utbildningar som inte har så stort söktryck (t.ex. fastighetstekniker) så kan det röra sig om fyra eller fem intag per år.

Från stadens sida vidhåller man att de är mycket noga med tillsyn och uppföljning. Detta krävs i alla former av skolverksamhet men är särskilt viktigt när det gäller vuxenutbildningar som läggs på entreprenad eftersom kommunen är huvudman. I praktiken innebär kundvalssystemet att kommunen granskas av skolinspektionen och att kommunen i sin tur måste granska underleverantörerna. Det är viktigt att de avtal som skrivs är tydliga och ligger i linje med de lagar och regler som finns på området. Sedan följs avtalen upp med olika former av tillsyn såsom besök, enkäter och betygsstatistik. Tillsyn utövas också genom att ansvariga på kommunen träffar alla utbildningsanordnare en gång i månaden.

6.2 Sollentuna

Vuxenutbildningen i Sollentuna har ungefär 2300 elever sammanlagt varav 594 är Sfi-elever. Man kan läsa på alla tre studievägar (Studieväg 1, 2 och 3) på Sfi. Kunskapsparken kan erbjuda ett antal olika kurser på grundläggande- och gymnasial nivå inklusive lärlingsutbildning och yrkesutbildning. De flesta av Sfi eleverna läser på Studieväg 2 och mindre grupper på Studieväg 1 och Studieväg 3. Detta innebär alltså i praktiken att de invandrargrupper som har lägst och högst utbildning inte är så stora. I likhet med hur vuxenutbildningen fungerar i en del andra kommuner har man ett samarbete med andra kommuner för att eleverna ska kunna ha så många utbildningar som möjligt att välja mellan.

Sollentuna arbetar med en modell där man har lagt ut all utbildning på entreprenad. Kunskapsparken fungerar som koordinator och beställare i detta system. Ansökan och intagning sköts också genom denna institution som "fungerar som en mäklare för alla former av vuxet lärande". Detta innebär i praktiken att Kunskapsparken har avtal med 27 olika utbildningsanordnare fördelat på 22 avtal med vuxenutbildningsanordnare och 5 avtal när det gäller olika delar av Sfi verksamheten. Tidigare fanns det sju olika anordnare av Sfi-utbildningar men en av dem har hoppat av frivilligt eftersom de hade svårt att få tag på

lärare med rätt kompetens. Två andra hade fått så pass mycket anmärkningar från beställaren som de inte åtgärdat att beställaren till sist valde att avsluta avtalen då bedömningen var att verksamheterna inte höll tillräckligt hög kvalitet. De leverantörer som uppfyller samtliga ställda krav i upphandlingen tilldelas tjänstekoncessionen att bedriva Sfi-undervisning i Sollentuna och sex andra kommuner i Norrort som är med i upphandlingen. Dessa avtal går ut 2016-06-30. För vuxenutbildningen är ett nytt avtal på gång men det är försenat på grund av att det har blivit överklagat. Den nya upphandlingen på detta område är ingen tjänstekoncession. På grundläggande- och gymnasial vuxenutbildning ska t.ex. fyra anordnare få avtal av de som bäst uppfyller kriterierna. Kunskapsparkens olika verksamheter såsom antagning och fakturering administreras via ett kommunövergripande ledningssystem som heter ALVIS.

Sollentuna har en ersättningsmodell som bygger på resultatbaserade utbetalningar både när det gäller Sfi och den övriga vuxenutbildningen. Denna typ av ersättningsmodell har funnits sedan 2011. Avtalen följer en liknande mall även om ersättningarna skiljer sig åt mellan olika typer av utbildningar. Olika utbildningar har olika timavtal, dvs. de ger olika ersättning per undervisningstimme. För både Sfi och Komvux fungerar det som så att anordnarna får 25% av betalningen om eleverna är kvar efter 2 veckor och de får ytterligare 25% om eleverna är kvar efter 4 veckor. Om eleven har ett godkänt betyg, så betalas hela summan ut. Vid F betalas bara en delsumma av de 50% ut (den är lägre för vux än för SFI) och sedan får anordnaren behålla eleven till dess att han eller hon har klarat utbildningen.

Systemet innebär då att om utbildningsanordnare har en snabbare genomströmning än planerat får anordnaren behålla det överskott som då genereras men också att man behåller eleverna tills de har klarat utbildningen. Det innebär att man behåller vissa elever under en lång tid. Det lönar sig alltså för anordnarna att få igenom eleverna i systemet. Systemet har till viss del justerats efterhand då man har märkt att vissa utbildningar har en snabbare genomströmning än vad man trott från början samtidigt som andra utbildningar är mer resurskrävande. Detta gör att systemet får mer balans och att anordnarna får mer betalt för resurskrävande utbildningar. Enligt vår informant finns det dock vissa klagomål från utbildningsanordnarna som då anser att man får för dåligt betalt för utbildningarna vilket, som tidigare har nämnts, har lett till vissa justeringar. Samtidigt har Kunskapsparken fått in väldigt många anbud när de gör upphandlingar så det saknas inte aktörer som vill ta på sig att anordna utbildningar.

6.3 Kungsbacka

SFI-verksamheten i Kungsbacka drivs av kommunens Kompetenscentrum och den omfattade runt 260 personer år 2014. Statistik från Skolverket⁶ visar att eleverna i Kungsbacka är välutbildade, åtminstone i relation till Växjö, samt att merparten läser svenska i en snabb och självständig takt, dvs. inom ramen för Studieväg 3. Dessa slutsatser visas även i tabell 6.

⁶ Se databasen "jämförelsetal" på www.skolverket.se

Tabell 5. Jämförelse mellan Kungsbacka och Växjö

Indikator	Kungsbacka (2014)	Växjö (2014)
Andel elever med 0-6 års utbildning	15 %	43 %
Andel elever med 7-12 års utbildning	42 %	32 %
Andel elever med mer än 13 års utbildning	42 %	25 %
Andel elever som är kvinnor	63 %	27 %
Andel elever på Studieväg 1	5 %	9 %
Andel elever på Studieväg 2	35 %	43 %
Andel elever på Studieväg 3	60 %	48 %

Sedan ett och ett halvt år tillbaka tillämpar Kungsbacka en resultatbaserad utbetalning inom ramen för SFI. Denna ersättningsmodell administreras via ett kommunövergripande ledningssystem (Alvis) och den är uppdelad i följande steg:

- Steg 1: 25 % betalas när eleven har deltagit i 15 undervisningstimmar
- Steg 2: 25 % betalas när eleven har deltagit i 50 % av den planerade undervisningen
- Steg 3: 50 % betalas när eleven erhåller ett slutbetyg

De utbetalningar som genomförs tar hänsyn till komplexiteten i de kurser som anordnas (A-D) och de är specifikt utformade enligt den modell som anges i tabellen nedan:

Tabell 6. Kungsbackas ersättningsmodell

Kurs	Totalsumma	Betalning vid steg 1	Betalning vid steg 2	Betalning vid steg 3
A	21 000	5 250	5 250	10 500
B	27 000	6 750	6 750	13 500
C	21 000	5 250	5 250	10 500
D	18 000	4 500	4 500	9 000

I Kungsbacka kommun är man mycket nöjda med den resultatbaserade utbetalningen inom Sfi. En fördel som lyfts fram är att utbildningens kvalitet har ökat i och med att ersättningen betalas ut rätt i tiden. Med andra ord: det finns svaga incitament till att bedriva en effektiv och kundfokuserad verksamhet om betalningen sker i förskott, utan krav på motprestation.

En annan fördel med de resultatbaserade utbetalningarna relaterar till ekonomistyrning. Kommunen betalar idag för den undervisning som faktiskt sker, och inte för de avhopp som ofta förekommer⁷, vilket har inneburit att Sfi-kostnaderna minskat med runt 30 %.

Sweco uppfattar att det inte finns några större svårigheter i att arbeta med resultatbaserade utbetalningar i en kommun av Kungsbackas storlek; de personer som vi har pratat med anser att marknadsunderlaget är fullt tillräckligt. Det kan däremot vara utmanande att säkerställa en relevant kontroll av den verksamhet som bedrivs. En risk med att betala efter prestation är att resultaten manipuleras i form av exempelvis betygsinflation. För att undvika denna problematik lägger Kungsbacka ner betydande resurser på att följa upp SFI-utbildningen med hjälp av stickprov och kvalitativa granskningar av betygsunderlag.

⁷ I Kungsbacka avbryter runt 20 % av eleverna sin utbildning.

6.4 Östersund

Vuxenutbildningen i Östersund hade 2014 ca 3200 elever varav sammanlagt ca 650 Sfi-elever och 44 elever inom Särvox.

LärCentrum har ett samlat ansvar för all vuxenutbildning i kommunen. Utbudet av vuxenutbildning på såväl teoretisk som yrkesinriktad nivå utgår från nationella program. Dessutom erbjuds ett yrkesprogram inom Vård och omsorg. Den totala budget som finns för vuxenutbildning kräver att kommunen gör vissa prioriteringar. Vuxna med låg utbildning prioriteras medan elever med tidigare gymnasieutbildning inte alltid kan erbjudas utbildning.

I vilken omfattning som en utbildning erbjuds är reglerad i gällande lagstiftning för Sfi och vuxenutbildning. Sfi elever har exempelvis rätt att fortsätta sin utbildning så länge de gör framsteg. Det som är styrande är framförallt elevernas individuella studieplanering. I de fall där eleverna inte gör framsteg trots olika stödåtgärder skrivs eleverna ut.

Inom vuxenutbildningen erbjuds flexibla tider och kursstarter. Eleverna kan välja mellan att studera på distans eller på plats, heltid, halvtid, kvartstid och i en takt som passar varje enskild individ. Totalt finns sju utbildningsanordnare inom vuxenutbildning och Sfi. En är kommunal och utgörs av ett gymnasieförbund. Kommunen har en privat anordnare som ansvarar för utbildning i Sfi.

Östersunds kommun tillämpar två olika ersättningsmodeller. En modell tillämpas för kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och för särskild utbildning för vuxna som innebär en fast summa per år. För kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå beräknas ersättningen per elev och poäng enligt en bestämd prislista. Kommunen betalar inte för tomma platser. Den modell som tillämpas i Östersund bygger inte på resultat. Modellen utgår inte från betyg och tar heller ingen hänsyn till avbrott som sker efter utbetalningstillfället. Utbetalning sker istället efter en modell där ersättning utgår för elever som funnits inom utbildningen efter en fastställd tid. Ersättningen om kommunal vuxenutbildning utgår tidigast tre veckor in i utbildningen och faller ut för hela kursen även där en elev väljer att avsluta i förtid efter treveckorsperioden. Om en elev hoppar av innan denna tid så utgår det ingen ersättning till utbildningsanordnaren. Ersättningen ges per kurs som eleverna deltar i. Detta förhållningssätt har bidragit till att utbildningsanordnarna satsar mycket på att tidigt stödja eleverna så att de ska bli motiverade. Det har visat sig att detta ofta leder fram till att elever fortsätter sin utbildning och avslutar den först när kursen är slut.

Samverkan sker i relativt stor utsträckning med Arbetsförmedlingen som även har personal placerad i anslutning till Sfi-utbildningen. För elever som omfattas av etableringsreformen görs en kontinuerlig uppföljning av progressionen. Utbildning i Sfi kombineras ofta med praktik eller annan aktivitet. Där det inte fungerar förs en diskussion med arbetsförmedlingen vilket ibland resulterar i en ny kodning som medför att individen erbjuds andra mer lämpliga insatser från arbetsförmedlingen. Kommunens vuxenutbildning sitter samlat med arbetsmarknadsenheten där det finns en samverkan t.ex. när det gäller lärlingsplatser och traineejobb.

Kommunen ställer krav på att utbildningen ska vara flexibelt och individuellt upplagt. Man ska kunna kombinera schema oavsett vem som är anordnare. Det är dock ovanligt att elever läser mer än ett par kurser parallellt hos olika anordnare. Merparten av eleverna läser endast en kurs. Har eleven ett arbete samtidigt som han eller hon studerar ska de ändå kunna läsa. Här handla det ofta om distansutbildning.

Ansvariga för vuxenutbildningen i Östersund framhåller vikten av att olika anordnare genom det ersättningssystem som tillämpas ska ha en reell möjlighet att planera för sin verksamhet. En uppfattning som framförs är att en ersättning som utgår från elevernas betyg medför en risk att leda till betygsinflation. En styrka i den modell som tillämpas i Östersund är att den tidigt sätter press på anordnarna att få igång elevernas motivation för sina studier.

Uppföljning sker systematiskt och regelbundet minst en gång per år. Dels följer kommunen olika nyckeltal som Skolverket efterfrågar såsom studieresultat, avbrott och likabehandling. Dels gör kommunen och även anordnarna själva utvärderingar av elevernas upplevelse. Detta sker ofta genom enkätundersökningar. Utöver detta följer kommunen upp sina avtal med utbildningsanordnarna utifrån vad som fastställts vid upphandlingen. Olika typer av uppföljningar görs även i det dagliga arbetet t.ex. via studie- och yrkesvägledare.

6.5 Jämförelser och slutsatser

6.5.1 Olika system interagerar

De kommuner som finns med i vår benchmarkingstudie har valt ut därför att de antingen har någon form av resultatbaserad ersättningsmodell antingen i Sfi, den traditionella vuxenutbildningen eller i båda systemen. Ingen av kommunerna har en modell som är helt resultatbaserad. Två av kommunerna har även en öppen vuxenutbildning där efterfrågan delvis styr antalet platser. Eftersom de studerade kommunerna även har olika former av valfrihetssystem är det svårt att separera frågan om valfrihetssystemen från de övriga två frågeställningarna. Därför kommer vi också att redovisa de funderingar som representanter för de olika kommunerna har när det gäller denna frågeställning.

Valfrihetssystemen kan, som vi har sett i den föregående redovisningen, ha lite olika utformning. Kommunerna kan välja att ett system där man har ett begränsat antal leverantörer eller så kan alla som uppfyller de krav som ställs få etablera sig. Generellt sett kan det sägas att de personer som vi har intervjuat är positiva till att ha ett valfrihetssystem och att fördelarna överväger nackdelarna. En övergripande slutsats är att både valfrihetssystem och ersättningsmodeller som till viss del är resultatbaserade kräver tillsyn, uppföljning och ett bra system för att hantera att det finns flera eller många olika leverantörer. Beställare i de kommuner som har haft ett valfrihetssystem under en lång tid vill också framhålla det faktum att vara beställare är något som man lär sig och blir bättre på över tid. Ett stöd i detta arbete är det faktum att den lagstiftning som finns på området ställer tydliga krav på vad som förväntas av verksamheten.

Den upplevelse som finns hos ett par av kommunernas representanter – att en resultatbaserad ersättning i kombination med ett kundvalssystem leder till ökad effektivitet och kvalitet – kan bero på ersättningen, kundvalet eller det faktum att tillsyn och uppföljning har blivit mer omfattande och genomtänkt. Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att avgöra vad det är som driver utvecklingen i dessa fall. Hos beställarna finns åsikten att det sker ett samspel mellan att ha ett delvis resultatbaserat system och ett genomtänkt system för kontroll och uppföljning. Dessa två faktorer samverkar och ökar kvaliteten och effektiviteten i undervisningen. Vidare verkar det uppenbart att kundvalssystem och öppen vuxenutbildning med kontinuerliga intag fungerar bättre om det finns en ganska stor potentiell bas av elever som vill läsa i någon form av vuxenutbildning. Det gör att olika utbildningsanordnare kan nischas ut och att det finns ett tillräckligt elevunderlag för att

utbildningarna ska vara tillräckligt kostnadseffektiva och lönsamma för beställare och anordnare.

6.5.2 Möjligheter och utmaningar med valfrihetssystem

Nedan följer en genomgång av de huvudsakliga möjligheter och utmaningar som beställarna ser med att ha ett valfrihetssystem.

Möjligheter:

- Eleven har större *valfrihet* och möjlighet att få en utbildning som passar just den individen.
- *Leverantörerna kan nischa sig* och arbeta inom de segment där man har en bra förutsättning att tillhandahålla en undervisning med hög kvalitet.
- *Konkurrensen mellan olika leverantörer skapar en snabbare utveckling* och leverantörerna anstränger sig mer för att skapa en utbildning som lockar deltagare än om det bara finns ett alternativ.
- *Tillgängligheten ökar* eftersom det ofta finns en större kapacitet att ta emot fler elever om efterfrågan ökar. Risken för köer och flaskhalsar i systemet minskar. Detta gäller speciellt om man har ett öppet auktorisationssystem såsom är fallet med Helsingborg.

Utmaningar:

- *Kontrollen och insynen minskar när utbildningen läggs ut på entreprenad* så det gäller att ha ett bra system för tillsyn och uppföljning. Det är också viktigt att tydliga krav ställs i avtalen och att de är utformade så att de inte går emot lagstiftarens krav.
- *Det kan bli problematiskt och krävande att ha för många leverantörer eftersom det kräver mycket administration och tillsyn.*
- *Det finns risk för att anordnarna vill börja slå ihop olika studievägar på SFI* om det blir för många leverantörer och för hård konkurrens om eleverna men detta går att förhindra genom att ha tydliga krav i avtalen.
- *En del anordnare klagar på att ersättningen är för låg för en del utbildningar.* Det är viktigt att ersättningen ligger på en nivå som också är ekonomiskt hållbar för anordnarna – annars riskerar många av leverantörerna att lämna affärsområdet och det blir för låg konkurrens. Dessutom kan en stor grupp elever plötsligt stå utan utbildningsplats.
- *Det är inte ovanligt att upphandlingarna överklagas.* Att hantera dessa överklaganden tar mycket tid och energi i anspråk för den upphandlande kommunen och skapar störningar i planering och genomförande av utbildningsverksamheten.

6.5.3 Möjligheter och utmaningar med resultatbaserad ersättning

Nedan följer en genomgång av de huvudsakliga möjligheter och utmaningar som beställarna ser med att ha en del av ersättningen som är resultatbaserad.

Möjligheter

- *Utbildningsanordnarna hade tidigare inga (ekonomiska) incitament att få igenom eleverna på SFI snabbare eller att uppnå målet med fler elever som går ut med godkända betyg på Komvux. Ett sådant system innebär att utbildningsanordnarna måste lägga energi och resurser för att även få igenom de elevgrupper som möter stora utmaningar i vuxenutbildningen. Det betyder också att det inte finns några incitament för leverantören att hålla kvar elever som har uppnått en sina studiemål.*
- *Det blir tydligt hur mycket timmar som varje utbildning tar i genomsnitt och resurser kan fördelas om mellan olika kurser så att timfördelningen blir balanserad.*
- *I vissa av kommunerna har man sett att eleverna går igenom kurserna på kortare tid sedan man inför en resultatbaserad del i ersättningen.*

Utmaningar

- *Det finns stor risk för betygsinflation. Troligtvis behövs någon form av kontrollsystem för att granska kvalitén i de godkända betygen.*
- *Det finns alltid en risk att företagen försöker selektera "starka" elevgrupper. Eftersom denna riskfaktor framträder så tydligt i litteraturen om olika typer av resultatbaserade system menar Sweco att det är viktigt att alltid förhålla sig till denna problematik och hitta sätt att förekomma att sådan selektering sker. Ett sätt är att skriva in i avtalen att antagning sker genom kommunens system och att leverantörerna inte har möjlighet att selektera elever själv. Ett annat är att kommunen håller sig informerad om vad som är en rimlig ersättning och att man, som är fallet i Sollentuna, justerar timmar mellan utbildningarna vid behov och lägger mer resurser där det behövs. Beställarna framhåller att de inte saknar anbud i någon del av vuxenutbildningen och det finns gott om leverantörer inom alla områden. Därmed går det att dra slutsatsen att leverantörerna inte selekterar elever genom att undvika vissa typer av utbildningar.*

6.6 Resultat från genomfört seminarium

För att få ett mer förankrat underlag från olika aktörer som verkar kring vuxenutbildning och Sfi i Växjö anordnade Sweco ett seminarium. Vid detta tillfälle fick deltagarna diskutera ett antal frågor i grupper och därefter muntligt redovisa sina svar. En av uppgifterna vid seminariet handlade om att identifiera ett önskat läge samt att därefter identifiera olika aspekter som skulle kunna finnas med i ett möjligt pengsystem. Hur grupperna besvarat dessa två frågor redovisas i tabell 7 på nästa sida.

Det kan konstateras att det finns ett antal olika aspekter som återkommer oavsett grupp. En sådan sak är flexibilitet i utbildningen och anpassning utifrån olika elevgruppers individuella behov och förutsättningar. En annan handlar om personalens kompetens och hur anordnare tillgodoser behovet av specialresurser och stöd. Ett tredje område som

återkommer är kopplingen till arbetsmarknadens kompetensbehov. Även samverkan mellan olika aktörer framhålls som viktigt.

Att det finns en systematisk uppföljning både vad avser pågående utbildningsverksamhet och de avtal som tecknats med olika utbildningsanordnare framhålls som särskilt angeläget. Över huvud taget efterfrågas kvalitet i alla lägen. Huruvida detta bör kopplas till ett pengsystem är däremot otydligt. I flera fall framhålls detta snarare som en förutsättning för auktorisation i avtalen.

Hur olika målgrupper kan komma att påverkas av införande av ett pengsystem var en fråga som grupperna avslutningsvis fick reflektera över.

En oro som framkom gällde eleverna. Vad händer med elever som anordnare väljer bort? Dessutom framfördes att elevers valfrihet riskerar att samtidigt vara något positivt i form av möjligheter att välja också kan leda till betygsinflation genom ökad konkurrens mellan aktörer.

Om ett pengsystem infördes kommer detta att påverka utbildningsanordnarna och kommunens organisation på olika sätt. Det kan bli rörigt med många utbildningsanordnare men det kan framförallt innebära svårigheter att samverka kring scheman mellan olika anordnare. Likaså kommer det sannolikt att påverka administrativa rutiner t.ex. kring arkivering av betyg, men även när det gäller behovet av en systematisk uppföljning. Här upplever flera av grupperna att det kan krävas olika utvecklingsinsatser.

Det framfördes även att pengsystemet på sikt kan leda till minskat utbud som en följd av att kurser inte samlar tillräckliga volymer vid en kundvalsmodell. Volymförändringar över tid kan även leda till övertalighet. Här är det viktigt att på olika sätt kunna säkerställa att elever får den utbildning som de har utlovats.

Flera grupper uttryckte att mervärden kan uppstå om man får till en utökad regional samverkan kring olika utbildningar. Om samverkan kunde förbättras med Arbetsförmedlingen vore även detta önskvärt.

Tabell 7. Sammanställning av seminarieövning kring önskat läge och möjliga "indikatorer" i ett pengsystem

Grupp	Önskat läge 2020	Möjliga indikatorer i ett pengsystem
Grupp 1	Utvecklad kompetens hos politiker, chefer, administration, lärare, studie- och yrkesvägledare, elever Att kunna validera kompetens Uppföljning i alla lägen	Tydliga avtal som omfattar: Behörig personal Miljö Meddelandefrihet Stöd Uppföljning av elever Uppföljning av avtal Samverkan Fortbildning av all personal Kunskap om arbetsområdet Trovärdighet hos utbildningsanordnaren Krav på volym Kvalitet går före budget
Grupp 2	Samlad utbildning Rätt storlek utifrån utbildning Behöriga lärare Vi kan marknads behov Flexibilitet utifrån dialog med offentlig sektor och med näringslivet Elefvfokus som utgår från en infra-struktur med tydliga utbildningsstråk	Behöriga lärare Ändamålsenliga lokaler Rektor på plats Utbildning erbjuds alla Kommunen har välfungerande infrastruktur när det gäller exempelvis administration och kvalitetssäkring Leverantören tillhandahåller specialpedagoger Leverantören för en aktiv dialog med näringsliv och offentlig sektor Anordnaren kan erbjuda kompletta utbildningsstråk
Grupp 3	Flexibel utbildning Individanpassad genom individuella studieplaner och tydliga mål Effektiv utbildning – eleverna lär sig Möter alla elever oavsett förutsättningar och behov Professionella, kompetenta och nöjda lärare/personal En lärande organisation med utrymme för utveckling och innovation Utbildningen möter arbetsmarknadens behov genom kontinuerliga träffar Utbildningsanordnare och arbetsmarknadens parter samverkar Yrkesnära utbildning på alla nivåer	Uppföljning utifrån individuella studieplaner (tidsatta långsiktiga mål/delmål) Lärares/personalens kompetens och behörighet Resurser utifrån individens behov och förutsättningar (t.ex. lärartid, specialister) Personalens nöjdhet Arbetsmarknadens behov (elevers övergång till arbetet och vidareutbildning) Betyg/progression?
Grupp 4	Analyserat det framtida arbetskraftsbehovet Detta leder fram till bedömningsunderlag och auktorisering av utbildningar och anordnare Koppling mellan näringsliv, arbetsmarknad och utbildning (Växjöloftet) Växjö är navet för vuxenutbildning i länet Attraktiva arbetsgivare i regionen	Grundpeng samt resultatpeng ev. jobbonus Särskild stödpeng tas i beaktandeorienteringskurs eller pröva på kurs <i>Gruppen åskådliggör modellen på en tidsaxel: Urvalsregulator – kvalitetsregulator Därefter Grundpeng 25 % vid start</i>

7 Analys och slutsatser

I detta avslutande kapitel redovisas en analys som ligger till grund för Swecos rekommendation inför Växjös fortsatta hantering när det gäller valet att införa en pengmodell med utgångspunkt i kundval.

7.1 Elever i behov av särskilt stöd

En fråga som Sweco menar är avgörande för trovärdighet och acceptans vid ett eventuellt införande av en öppen utbildning genom kundval och införande av en resultatbaserad pengmodell är hur kommunen väljer att hantera elever i behov av särskilt stöd, inklusive Särvox. I utredningen betonas återkommande vikten av att säkra att vuxenutbildningen anpassas utifrån olika elevgruppers behov och förutsättningar. Denna uppfattning är inte på något sätt unik utan är en fråga som lyfts som problematisk även i andra sammanhang när det gäller ersättningsmodeller. Såväl forskning på området som uppgifter från de jämförelsekommuner som Sweco har varit i kontakt med som en del av utredningen lyfter denna problematik.

Att identifiera elever i behov av särskilt stöd inför en utbildning är inte helt enkelt då tidigare betyg inte alltid ger en rättvisande bild. Elever inom Sfi kanske helt saknar betyg från tidigare. En del är analfabeter. Tidigare avhopp kan ha olika orsaker. Det finns även sekretess som försvårar möjligheter till insyn i elevers problematik. Av dessa skäl är det så som Sweco bedömer det viktigt att ha en kontinuerlig uppföljning av eleverna när de påbörjar en utbildning inom vuxenutbildningen. Att kontinuerligt följa upp elevers individuella studieplaner kan ha en avgörande betydelse för att kunna mäta deras progression, men även om det finns ett stödbehov. Detta har även framkommit i de intervjuer som genomförts i utredningen. Vidare framhålls att kopplingen mellan kundval och ett pengsystem som utgår från elevers betygsresultat kan vara missvisande. Resultat från intervjuer, jämförelsekommuner och forskning visar entydigt att det finns en risk att ett sådant resursfördelningssystem bidrar till betygsinflation. Om kommunen hamnar i en sådan situation finns flera förlorare. Eleverna får en falsk bild över sin kunskapsnivå vilket kan ge negativa effekter när eleven inte klarar av nästa nivå i en utbildning. Det ger även negativa effekter för utbildningen på nästa nivå som kanske behöver lägga tid på att undervisa på en lägre nivå än den aktuella kursen. På lite längre sikt är det inte heller samhällsekonomiskt försvarbart. Flera av de som Sweco talat med anser att det finns en övertro på betyg och prov som mätinstrument. Det handlar om att se till hela individen utifrån dennes förutsättningar och behov och att anpassa utbildningen utifrån detta så att varje individ kan stärkas i sin utveckling.

Swecos samlade bedömning är att fokus snarare bör ligga på progression i elevernas utveckling (vilket redovisas i deras studieplaner) än att enbart ha betygen i fokus. En lösning som Sweco anser kan vara tillämpbar är att kommunens egenregi har ett fortsatt ansvar för de elever som har en mer omfattande problematik. Ett alternativ kan vara att höja ersättningsnivåerna för vissa elevgrupper. Sweco ser dock att en sådan lösning i ett pengsystem kan leda till en ansenlig mängd dokumentation kring varje enskild elev vilket kan bli alltför tidskrävande att hantera.

7.3 Koppling till företags kompetensbehov och en regional samverkan

Utbildningar inom vuxenutbildningen kan sägas ha dubbla syften. En del handlar om att utbildningen svarar upp mot de nationella mål som finns, en annan del handlar om att förbereda eleverna oavsett grundförutsättningar för en fortsatt framtid i utbildning eller arbete.

I utredningen har det framkommit att många av de intervjuade ser värden av en utökad regional samverkan kring vuxenutbildning och då framförallt kring den yrkesinriktade utbildningen. Även förstärkt samverkan med Arbetsförmedlingen efterfrågas. Många påtalar även en tydligare koppling mellan vuxenutbildningen och kompetensbehov hos arbetskraft som arbetsgivare efterfrågar. Det finns även de som ifrågasätter värdet av att försöka svara upp mot arbetsgivarnas nuvarande kompetensbehov. "Behoven utvecklas över tid vilket kan innebära att rätt kompetens idag är fel kompetens imorgon."

Sweco ser i sin bedömning fördelar med en utökad samverkan med näraliggande kommuner för att säkerställa ett bredare utbildningsutbud när det gäller yrkesinriktad vuxenutbildning. Hur detta ska kunna vara möjligt att administrera utifrån de kommunala ersättningsystemen sinsemellan är dock en fråga som ligger utanför detta utredningsuppdrag. Sweco menar dock att detta är en relevant aspekt och det kan vara en fråga att se över i ett fortsatt utvecklingsarbete när det gäller kommunens vuxenutbildning.

7.4 Kvalitetsaspekter

En fråga som lyfts i utredningen är hur kvalitet i utbildningen kan säkerställas. Detta gäller såväl utbildning i kommunal regi som utbildning som anordnas av externa utbildningsanordnare.

I sammanhanget nämns olika frågeställningar. En fråga handlar om säkerställande av lärares kompetens och att det finns tillgång till andra centrala kompetenser inom ramen för varje utbildningsanordnare. Det kan handla om tillgång till speciallärare, kuratorer, studie- och yrkesvägledare men även samverkan med andra relevanta aktörer såsom arbetsförmedling och företag. Att lärare har behörighet, att personalen erbjuds kompetensutveckling och att det finns tillgång till läromaterial och teknisk utrustning framhålls som viktigt. Framförallt krävs individanpassade pedagogiska metoder om en utbildning ska kunna hålla hög kvalitet.

Ett begrepp som återkommer i sammanhanget är vikten av flexibilitet. Flexibiliteten handlar både om att det erbjuds utbildning som tillgodoser olika elevers individuella behov, att utbildning rent schemamässigt går att hantera för elever som väljer att läsa kurser hos olika utbildningsanordnare, men också möjligheter att snabbt få igång nya kurser och utbildningar som svarar upp mot arbetslivets kompetensbehov. Inom denna frågeställning framkommer disparata åsikter i utredningen. Att det finns en misstro mellan egenregins lärare och deras syn på externa utförarens hantering av kvalitetsfrågor i utbildningen är uppenbar. Det gäller både frågor som rör betygsättning som frågor om adekvat kompetens och elevfokus. En återkommande kommentar är att vinstintressen har en alltför central betydelse.

I utredningen har det framkommit olika farhågor om det blir många aktörer på marknaden som erbjuder vuxenutbildning vilket riskerar att påverka kvaliteten. En farhåga handlar om att utbildningsanordnare inte klarar av att leverera utbildning som en följd av att för få elever väljer anordnaren för sin utbildning. En av jämförelseskommunerna, Helsingborg vittnar om

en annan erfarenhet. Här framhåller kommunen att man genom konkurrensutsättningen inte längre har några köer till utbildningen. Helsingborgs kommun framhåller också att antalet leverantörer ger en säkerhet att kunna leverera en tillräcklig mängd elevplatser i exempelvis Sfi. I rådande situation då flyktingströmmen till Sverige successivt ökar kan detta vara en positiv möjlighet att kunna erbjuda efterfrågad utbildning. Med få anordnare kan detta tvärtom bli väldigt svårt att tillgodose i ett kortsiktigt perspektiv.

Ytterligare en kvalitetsaspekt som återkommer i utredningen är att man ser en risk att elever som väljer flera kurser kommer att bli alltmer hänvisade till distansutbildning i de fall det inte är möjligt att kombinera scheman för olika kurser. Detta upplevs inte vara förenligt med en kvalitetssäkrad utbildning och strider mot formuleringar i skollag och läroplaner. "Eleverna har olika behov av stöd och undervisning vilket måste tillgodoses".

7.5 Systematisk kvalitetssäkring och uppföljning

Utbildningar inom vuxenutbildningen kan sägas ha dubbla syften. En del handlar om att utbildningen ska svara upp mot de mot de nationella mål som finns, en annan del handlar om att förbereda eleverna oavsett grundförutsättningar till en fortsatt framtid i utbildning eller som yrkesverksamma. Att utbildningen ska sträva efter förbättringar råder det stor enighet om. Sweco menar här, oavsett vilken del av kvalitet som eftersträvas, att det behövs en systematik i uppföljningen för att få kvalitet i ett förbättringsarbete. Detta betonas även i gällande styrdokument. Ett bra utvecklingsarbete bygger på ett systematiskt kvalitetsarbete där skolan planerar, följer upp och utvärderar sitt arbete samt tar tillvara resultaten och omsätter dessa i åtgärder så att utbildningen kan utvecklas. Här gäller det inte enbart att utgå från lärares och rektorers arbetsrutiner, kvalitetskrav och initiativ utan att även hitta former som främjar ett systematiskt utvecklingsarbete. I en situation med många auktoriserade utbildningsföretag blir detta såsom Sweco bedömer det alltmer väsentligt. Sweco konstaterar att det faktum att Växjö kommun har utvecklat erfarenheter genom tidigare upphandlingar av utbildning är en stor fördel om kommunen väljer att införa ett kundvalssystem som dessutom omfattar ett resultatbaserat pengsystem som grund för ersättning. Genom att ha haft en beställarroll finns erfarenhet av hur tydligt man behöver formulera krav till anordnare utifrån kommunens viljeriktning och behov. Detta kan dessutom ligga till grund för en kommande systematisk uppföljning vilket Sweco bedömer har en avgörande betydelse för en fortsatt positiv utveckling av vuxenutbildningen, vare sig det gäller Komvux, Särvox eller Sfi.

Flera av de jämförelsekommuner som Sweco varit i kontakt med nämner att de tillämpar ett administrativt IT-stöd för vuxenutbildningen, Alvis. Detta system är anpassat till vuxenutbildning i såväl egenregi som upphandlad utbildning. Systemet hanterar allt från kursutbud, studieadministration, antagning och ansökan som uppdateringar som elevers individuella studieplaner, avtalshantering och säkerställer rätt rapportering till olika myndigheter. Sweco har ingen egen uppfattning om ifall det även finns andra likvärdiga system på marknaden, men ser en liknande administrativ lösning som en möjlighet för Växjö att säkerställa administrativ samordning mellan olika anordnare, att ha kontroll i frågor som rör krav inom ingångna avtal samt framförallt för att säkerställa hantering av dokumentation som rör elevernas utveckling och studieresultat t.ex. betygsdokument.

7.7 Förslag på ersättningsmodell

Vid en jämförelse mellan kostnader för vuxenutbildning i Växjö med jämförbara kommuner enligt SKL indelning så framkommer att Växjö kommuns kostnader är betydligt högre. Samtidigt visar resultat i de jämförelsekommuner som Sweco har studerat att kostnader för vuxenutbildningen har minskat. I exempelvis Kungsbacka har kostnaderna för vuxenutbildningen minskat med ca 30 procent mot tidigare. Ansvarig för utbildning vittnar om att resultatet även i övrigt fallit väl ut vilket talar för att modellen bidragit till positiva effekter. Som skäl för den ekonomiska besparingen framförs att en anslagsfinansiering ekonomiskt sett inte är förenlig med stora avhopp från utbildningen.

Sweco anser att en ersättningsmodell som bygger på att eleverna stannar kvar på utbildningen kan ha en avgörande betydelse för hur Växjö kommun väljer att agera. Av detta skäl är Swecos bedömning att det kan vara önskvärt att hitta en möjlig utveckling som betonar kvalitet i utbildning och som synliggör att elever slutför den utbildning som påbörjas. Om införande av kundval och införande av en pengmodell kommer att vara ett stöd för att uppnå detta syfte kan inte säkerställas med grund i denna utredning. Däremot finns indikationer från de jämförelsekommuner som Sweco studerat att så kan vara fallet.

Om Växjö kommun väljer att införa kundval och en ersättningsmodell enligt Pengmodellen vill Sweco betona vikten av att värden som ligger till grund för införandet tydliggörs och förankras hos olika aktörer som berörs. Det är av särskilt stor vikt att säkerställa kvaliteten i utbildningen för de elever som av olika skäl har en särskilt svår studiesituation. Även en stärkt koppling till arbetskraftsbehovet inom närområdet är viktig att se över. Inte minst behöver det säkerställas att utbildningen generellt sett erbjuder hög kvalitet. Detta kommer sannolikt att få avgörande betydelse för en framgång och fortsatt utveckling både vad avser elevernas studieresultat samt för att säkerställa fortsatt hög kompetens hos personalen inom vuxenutbildningen. Att öka antalet anordnare kan, enligt Swecos bedömning, vara en tillgång framförallt inom Sfi utbildningen. Denna kommer sannolikt att få ett högre tryck de närmaste åren som en följd av den stora flyktinginvandringen som förväntas.

Särvux har inte studerats på djupet i denna utredning. Detta beror framförallt på att elevgruppen delvis ingår i gruppen som benämns elever i behov av särskilt stöd. Mot bakgrund av att dessa elever sannolikt kommer att vara särskilt svår att hantera i en pengmodell så är Swecos bedömning att denna verksamhet bör kvarstå i kommunens regi.

7.8 System för ersättning och tillvaratagande av beställarkompetens

Sweco förordar ett system för ersättning som bygger på transparens och enkelhet och som därmed inte kräver onödig administration och uppföljning. Växjö kommun kan, enligt Swecos bedömning, ta till vara den kunskap man fått genom tidigare genomförd upphandling av utbildning. Här finns så som Sweco bedömer det omfattande erfarenhet och därmed stora möjligheter att tidigt ställa tydliga krav på vad som förväntas av utbildningsanordnarna. Denna kravställan bör dessutom följas av ett tydligt system för uppföljning av ingångna avtal vilket även behöver synliggöras på ett tydligt sätt i avtalen. På så sätt kan utbildningsanordnarnas kunskap om kommunens förväntningar bli tydligt vilket dessutom sannolikt kommer att återspeglas i genomförandet av utbildning.

Enligt den modell som Sweco förordar är det därmed kravställan i auktorisationen av utbildningsleverantörerna och den uppföljning som följer som blir avgörande för kvaliteten. När det gäller ersättning kommer i övrigt elevernas tid i utbildningen att ha en avgörande

betydelse, medan betygsresultatet får ett genomslag framförallt där eleverna avslutar en kurs i förtid.

Enligt Swecos förslag kan krav i avtal innefatta exempelvis följande beskrivning av följande aspekter, vilka även följs upp i en årlig uppföljning som in initieras av Växjö kommun:

- Tillgänglighet skolledning
- Lärares/personalens kompetens och behörighet
- Fortbildning/kompetensutveckling av all personal (t.ex. lärare, syv, skolledare)
- Påvisad samverkan med relevanta aktörer (t.ex. AF, kommun, näringsliv)
- Personalens nöjdhet (Nöjd medarbetar index)
- Upprättande och uppföljning av individuella studieplaner (tidsatta långsiktiga mål/delmål)
- Elevernas betyg/progression enligt studieplaner
- Tillgång till specialresurser t.ex. speciallärare, studie- och yrkesvägledare
- Ändamålsenliga lokaler, läromedel, teknisk utrustning
- Resurser utifrån individens behov och förutsättningar (t.ex. lärartid, flexibilitet i schemaläggning, metoder)
- Intern uppföljning
- Redovisning av planering för utveckling och förbättringar

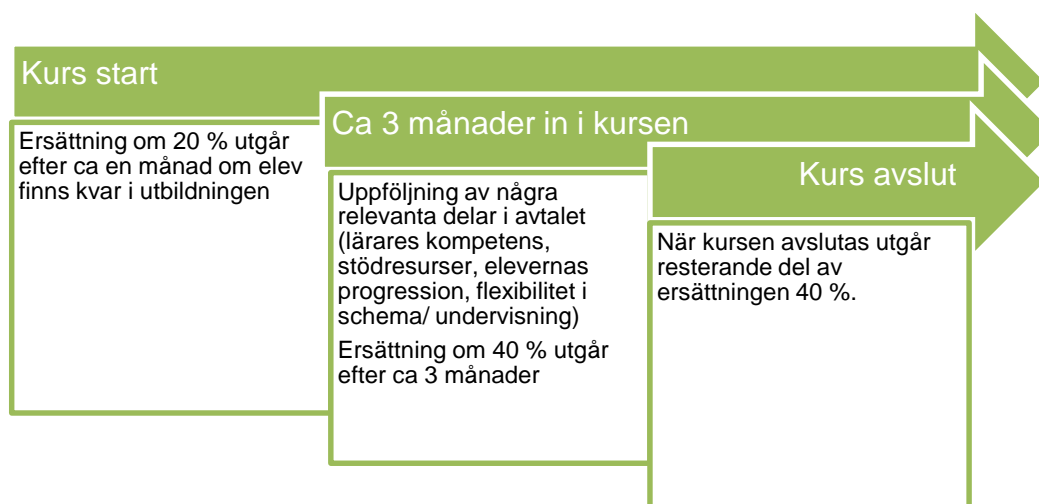
7.8.1 Kostnadsfördelning och möjlig tidplan för ersättning

En möjlig tidplan för fördelning av ersättning till utbildningsanordnare skulle kunna se ut på följande sätt. Då elevers avbrott ofta kommer tidigt i utbildningen är det av värde att första ersättningen utgår efter ca en månad. Detta ställer krav på ett initialt fokus på att motivera elever att vilja delta i utbildningen. Utifrån den analys som Sweco gjort med jämförelsekommuner och med tidigare forskning på området är bedömningen att ersättning bör utgå i olika steg där en viss ersättning utgår efter ca 1 månad, ytterligare ersättning utgår efter ca 3 månader och resterande ersättning utgår i samband med att en kurs avslutas. Detta är ingen garanti för att godkända betyg kommer att sättas utan att uppställda kunskapsnivåer har uppnåtts hos eleverna. Däremot säkerställer de att utbildningsanordnarna sannolikt kommer att sträva efter att eleverna stannar kvar och på sikt avslutar sin utbildning med godkänt betyg. Modellen innefattar även möjligheter att få ut ersättning när en elev har slutfört kursen även om inte alla kurstimmar är förbrukade på likande sätt som ersättningen hanteras i Helsingborg. exempelvis Östersund visar resultaten att medvetna satsningar på att satsa mycket tid inledningsvis på att motivera elever till att delta i vuxenutbildningen fallit mycket väl ut när det gäller minskning av elevernas avbrott. Detta trots att ersättningen endast ges i ett tidsintervall, efter tre veckor.

En tidplan för ersättning skulle kunna se ut på följande sätt. Den föreslagna tidplanen innefattar en uppföljning av några utvalda frågor efter tre månader som kopplas till aktuell kurs/utbildning. Därutöver föreslår Sweco att det görs en systematisk uppföljning av varje avtal som helhet en gång per år. På så sätt kan kommunen säkerställa att verksamheten svarar upp mot ställda kvalitetskrav. Den systematiska uppföljningen ger också ett samlat

resultat vilket ger möjligheter till jämförelser mellan olika anordnare, såväl inom kommunens egenregi som externa utbildningsanordnare.

Figur 1. Modell över möjlig tidplan för ersättning till utbildningsanordnare.



Referenser

- Andell, Anders (2010): *Resultatbaserad ersättning i sjukvården*:
<http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1763643&fileId=1769964>
- Brown, Trevor, L. & Potoski, Matthew (2003): "Managing Contract Performance: A transaction Cost Approach", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 22, No.2
- Courty, Pascal, and Gerald Marschke (1997): "Measuring Government Performance: Lessons from a Federal Job-training Program", *The American Economic Review*, Vol. 87, No. 2
- Ekelund, Mats (2003): "Vårdsektorn kan bli en tillväxtbransch", *Svensk tidskrift*, Nr. 2, 2010-10-14:
<http://www.svensktidskrift.se/2003-2/2003-2-16.html>
- Heckman, James J., Carolyn Heinrich & Jeffrey Smith (2002): "The Performance of Performance Standards", *The Journal of Human Resources*, Vol. 37, No. 4
- Koning, Pierre & Heinrich, Carolyn (2011): "Cream-skimming, parking and other intended and unintended effects of High Powered, Performance Based Contracts, *Journal of Policy Analysis and Management*", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 00, No. 0
- Lindgren, Lena (2006): *Utvärderingsmonstret: om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*, Lund: Studentlitteratur
- Lindgren, Peter (2014): *Ersättning i sjukvården. Modeller, effekter och rekommendationer*, Stockholm: SNS Förlag
- Lärarnas Riksförbund (2011): *Betygsättning under påverkan*, 2015-11-09:
http://www.lr.se/download/18.666662ff133985ab7bc8000789/1350672765450/Betygsattning_under_paverkan.pdf
- Skedinger, Per & Widerstedt, Barbro (2007): Cream-skimming in employment programmes for the disabled? Evidence from Sweden, *International Journal of Manpower*, Vol. 28
- SOU 2013:76, *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning*, Stockholm: Fritzes
- Svenskt Näringsliv (2014): *Värde i välfärden. Ersättningssystem som främjar kvalitet och effektivitet i vården*, Stockholm: Svenskt Näringsliv
- Sveriges Kommuner och Landsting (2009): *Pay for performance - resultatbaserad ersättning: en litteraturöversikt*, Stockholm: SKL
- Sveriges Kommuner och Landsting (2012): *Förhindra fusk och oegentligheter*, Stockholm: SKL, 2015-10-15; <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-794-8.pdf>
- Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV)
- Lagen om offentlig upphandling (2007:1091)
- Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare
- Metodstöd Revidering 2. Våren 2015. Utgångspunkter för lokala överenskommelser om nyanländas etablering. Framtagen i samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, länsstyrelserna, Migrationsverket samt Sveriges Kommuner och Landsting.
- SCBs undersökning kring kostnaderna för utbildningsväsendet.
Kommungruppsindelning 2011.