

Beslut

**efter kvalitetsgranskning av huvudmannens
ansvarstagande för kvalitet i utbildningar inom
komvux på entreprenad i Upplands-Bro kommun**

Inledning

Skolinspektionen har med stöd av 26 kap. 19 och 20 §§ skollagen (2010:800) genomfört en tematisk kvalitetsgranskning av Upplands-Bro kommun avseende ansvarstagandet för kommunal vuxenutbildning (komvux) som bedrivs av enskilda utbildningsanordnare. Syftet med denna kvalitetsgranskning är att granska huvudmännens ansvarstagande för kvaliteten i utbildningen inom komvux som bedrivs på entreprenad genom de avtal som ingåtts med enskilda utbildningsanordnare. En viktig del i detta är att granska avtalens roll och funktion i huvudmäns ansvarstagande för utbildningens kvalitet. Granskningen omfattar endast komvux på gymnasial nivå. Granskningen ska besvara följande frågeställning:

- I vilken utsträckning tar huvudmannen ansvar för kvaliteten i utbildning inom komvux på entreprenad genom de avtal de ingått med enskilda utbildningsanordnare?

Skolinspektionen gör en samlad bedömning utifrån de kvalitetskriterier som tagits fram för granskningen. Skolinspektionen bedömer hur väl huvudmannens arbete uppfyller kriterierna i tre nivåer: i hög utsträckning, i flera delar eller i låg utsträckning. Om Skolinspektionen bedömer att ett utvecklingsarbete behövs för att höja verksamhetens kvalitet anges ett eller flera utvecklingsområden. En skriftlig redovisning av åtgärder begärs då av huvudmannen.

Beslut

Skolinspektionen bedömer att framtagna kvalitetskriterier uppfylls av Upplands-Bro kommun i följande utsträckning:

Huvudmannen tar i flera delar ansvar för kvaliteten inom komvux på gymnasial nivå som bedrivs på entreprenad.

Ett utvecklingsarbete behöver inledas inom följande område:

- Huvudmannen behöver utveckla arbetet med att analysera resultaten för de egna eleverna och därigenom söka mönster och förklaringar till eventuella skillnader i resultaten.

Uppföljning

Huvudmannen ska senast den 25 november 2025 redovisa till Skolinspektionen vilka åtgärder som vidtagits utifrån det identifierade utvecklingsområdet. Som stöd för redovisningen bör bifogad mall användas.

Redogörelsen skickas via e-post till skolinspektionen.linkoping@skolinspektionen.se. Hänvisa till

Skolinspektionens diarienummer för granskningen (dnr 2024:3781) i de handlingar som sänds in.

Skolinspektionens bedömningar

Nedan framgår vad som ligger till grund för Skolinspektionens bedömning inom frågeställningen.

Inom granskningen bedöms hur huvudmän tar ansvar för utbildningens kvalitet inom komvux på gymnasial nivå som bedrivs på entreprenad. Detta omfattar arbetet med att följa upp, analysera och vidta åtgärder för att utveckla utbildningens kvalitet. Även samarbete och dialog mellan huvudmannen och utbildningsanordnarna ingår. Ett särskilt fokus ligger på avtalens roll och funktion i huvudmännens ansvarstagande för utbildningens kvalitet.

Skolinspektionen bedömer följande: Huvudmannen tar i flera delar ansvar för kvaliteten inom komvux på gymnasial nivå som bedrivs på entreprenad.

Nedan följer Skolinspektionens motivering till bedömningen utifrån vad som framkommit i intervjuer med rektorn, representanter för förvaltningen, ansvariga politiker och representanter för utbildningsanordnare samt avtal och andra insända dokument.

Ansvarsfördelning, dialog och samarbete

Huvudmannen och utbildningsanordnarna har ett ändamålsenligt samarbete med en tydlig ansvarsfördelning som främst förmedlas genom auktorisationsvillkor. Huvudmannen har inom ramen för samverkan med fyra andra kommuner tydligt kommunicerat och förankrat förväntningar på anordnare genom avtal och tillhörande dokument, framför allt från auktorisationsvillkor som tagits fram i samverkan med dessa kommuner. Vid tidpunkten för besöket pågick dock en förändring i samarbetets struktur och föreliggande beslut grundar sig på det arbete som huvudmannen genomfört fram till tidpunkten för Skolinspektionens granskningsbesök. Rektorn och utbildningsanordnarna har en kontinuerlig dialog under hela avtalstiden och det finns tydliga och uttryckliga förväntningar på formerna för dialog mellan rektorn och utbildningsanordnarna som främjar huvudmannens ansvarstagande för utbildningens kvalitet. De anordnare som godkänns genom auktorisationsprocessen blir i ett tidigt skede informerade om arbetsformerna med rektorerna inom samarbetet, vilka sköter den huvudsakliga kontakten med anordnarna samt genomför

verksamhetsbesök efter att anordnarna inkommit med sina kvalitetsrapporter. Huvudmännens rektorer i de samarbetande kommunerna ingår i en gemensam styrgrupp som har möten månadsvis. Vid dessa möten diskuteras aspekter av kvaliteten i utbildningen hos anordnarna och rektorerna lyfter frågor som antingen kommit upp direkt i den fortlöpande kontakten med anordnarna, eller sådant som framkommit genom uppföljningen av deras verksamhet. Eftersom det finns flera anordnare som har avtal med olika huvudmän i de samverkande kommunerna, har de olika huvudmännens rektorer gjort en uppdelning i kontaktansvaret gentemot anordnarna. Varje rektor ansvarar för den huvudsakliga kontakten och dialogen med ett antal utbildningsanordnare, och informationen förs vidare till övriga rektorer inom samarbetet. Inom samarbetet med de fyra andra kommunerna finns tydliga rutiner för när anordnare ska inkomma med begärd information samt att den begärda informationen följs upp av ett verksamhetsbesök, vilka genomförs minst en gång om året och vid behov oftare. Vidare har huvudmännens rektorer delat upp ansvaret för verksamhetsbesöken, som genomförs i par, och schemat för verksamhetsbesöken läggs upp så att de genomförs på ett likvärdigt sätt. Inom den samverkande rektorsgruppen informerar rektorerna varandra fortlöpande om det som framkommit i dialog eller under verksamhetsbesök med respektive anordnare. Verksamhetsbesöken anpassas efter anordnarens kurser och utbildningsformer. Exempelvis sker uppföljningen hos anordnare som enbart bedriver utbildning på distans huvudsakligen digitalt, och frågorna som ställs i det sammanhanget berör exempelvis hur anordnare gör för att stötta elever inom distansundervisningen.

Samarbetet och dialogen omfattar sådant som rör utbildningens kvalitet på ett sätt som tydligt stödjer huvudmannens ansvarstagande för utbildningen. Dialogen rör framför allt sådant som specificerats i auktorisationsvillkoren. Inför att avtal tecknas genomförs också verksamhetsbesök för att säkerställa att anordnaren uppfyller auktorisationsvillkoren. Detta inkluderar att anordnaren ska visa att man har adekvat IT-utrustning, administrativa resurser samt rutiner för betygsregistrering och signering av betyg. De ska också ha behöriga lärare och tillgång till studie- och yrkesvägledning samt kunna redogöra för hur man arbetar för att anpassa undervisningen för att möta elevernas behov. Därutöver har rektorn i Upplands-Bro en dialog med respektive anordnare som rör de egna elevernas situation, exempelvis om det framkommit klagomål från elevernas sida eller om något annat uppdagats gällande resultaten som behöver följas upp. Utöver enskilda elevärenden och klagomål som hanteras av respektive huvudmans rektor är det uppfyllandet av auktorisationsvillkoren som står i fokus för dialogen mellan anordnare och huvudmannen. Huvudmannens rektor informerar den som är kontaktrektor för en specifik anordnare om sådant som framkommit i den

enskilda dialogen med anordnaren. I dialogen med anordnarna är rektorn huvudmannens representant; varken utbildningskontoret eller politikerna i Upplands-Bro kommun är direkt delaktiga i dialogen med utbildningsanordnarna.

Uppföljning av utbildningarnas kvalitet

Huvudmannen genomför återkommande uppföljningar som genomförs med en tydlig strategi för hur kvalitet ska undersökas och använder såväl varierade arbetssätt som situationsanpassade metoder i uppföljningen. Den uppföljning som huvudmannens rektor gör pågår under hela avtalstiden. Uppföljningen omfattar aspekter som rör utbildningens kvalitet. Grunden för uppföljningen utgörs av auktorisationsvillkoren som på ett tydligt sätt förklarar vad som kommer att följas upp av huvudmannen och vilka underlag som huvudmannen förväntar sig för att kunna göra en bedömning av utbildningens kvalitet. Underlaget ska bland annat innefatta sådant som elevinflytande och delaktighet, måluppfyllelse och studieavbrott. Av auktorisationsvillkoren framgår bland annat att utbildningsanordnaren ska bistå vid uppföljningen och förse huvudmannen med information på begäran samt att huvudmannen ska ha tillgång till utbildningsanordnarens digitala plattform. Anordnaren ska även redovisa hur de arbetar med elevinflytande, säkerställer att lärare har rätt kompetens och vilka utvecklingsinsatser som genomförs. Vidare genomförs uppföljningen fortlöpande utifrån ett årshjul. Under våren lämnar anordnaren in underlag som visar hur de uppfyller auktorisationsvillkoren och detta följs upp med verksamhetsbesök under hösten där två rektorer tillsammans besöker anordnaren och genomför intervjuer med lärare, elever och övrig personal. Inför verksamhetsbesöken för rektorerna i samarbetskommunerna en diskussion i syfte att utröna om det finns gemensamma problem som behöver följas upp hos en enskild anordnare eller om det är något som en huvudman vill ska tas upp med anordnaren i samband med verksamhetsbesök. Till lärare och skolläring ställs bland annat frågor om hur anordnare arbetar didaktiskt i de kurser där måluppfyllelsen är lägre eller hur anordnaren arbetar för att stötta elever med språksvårigheter. Det ställs också frågor om hur anordnare som bedriver utbildning på distans arbetar för att stötta eleverna samt hur anordnare organiserar och genomför APL (arbetsplatsförlagt lärande). Eleverna får i sin tur frågor om hur de upplever utbildningen. De besökande rektorerna undersöker även om det har skett personalförändringar som påverkat lärarbehörigheten samt vilka utvecklingsinsatser som är aktuella för respektive anordnare.

Huvudmannen följer även upp hur utbildningen fungerar specifikt för kommunens egna elever. Verksamhetsbesöken utgör tillsammans med övrigt som framkommit i rektorsgruppens uppföljning underlag för rektorns självständiga bedömning. Underlag om de egna elevernas studier

rapporteras också in fortlöpande till huvudmannen. Därutöver följer rektorn för Upplands-Bro upp sådant som är specifikt för de egna eleverna, exempelvis hur det går för dem i deras studier, via utbildningsanordnarnas digitala plattformar. Vid behov genomförs även fler verksamhetsbesök av huvudmannens rektor för att säkerställa att auktorisationsvillkoren uppfylls, exempelvis att elevernas studieplaner är korrekt utformade eller att nya lokaler är ändamålsenligt utformade. Eftersom auktorisationsvillkoren utgör grunden för uppföljningen knyts även uppföljningen tydligt till avtalet och tillhörande dokument. Huvudmannen tar del av eventuella klagomål och följer upp dessa och säkerställer att elevernas individuella studieplaner är korrekt utformade. Vidare är uppföljningen av yrkesutbildningar kopplade till beslutade nämndmål, såsom att vuxenutbildningen ska hjälpa elever att bli självförsörjande. Huvudmannen begär även fortlöpande redogörelser för hur anordnarnas samverkan med arbetslivet gällande yrkesutbildningar ser ut och hur deras APL är organiserad samt efterfrågar i vilken utsträckning eleverna får jobb efter avslutade studier.

Genom sin uppföljning får huvudmannen en god bild av kvaliteten i utbildningen och i vilken utsträckning målen för utbildningen nås. Huvudmannen samlar genom rektorn in information specifikt rörande huvudmannens egna elever som används för uppföljning på övergripande nivå. Som underlag begärs anordnarnas analys av, och förklaring till, eventuella skillnader mellan resultat på nationella prov och betyg. Det innefattar även en redogörelse för elevernas studieplaner, vilken specialpedagogisk kompetens som anordnaren kan tillhandahålla för elever och hur man arbetar med extra anpassningar av undervisningen specifikt gällande huvudmannens elever. Uppföljningen inkluderar även resultat från elevenkäter som genomförs av kommunen och anordnare. Anordnarnas redovisningar utgör, tillsammans med en genomgång av samtliga klagomål samt det övriga underlag som anordnaren lämnat in, grunden för rektorns uppföljning. Informationen som framkommer genom uppföljningen förs regelbundet vidare från rektorn till avdelningschefen samt skolchefen. Rektorn rapporterar till utbildningskontoret om sådant som avhandlats i rektorsgruppen, exempelvis när verksamhetsbesöken är genomförda, och även om det inkommit klagomål som gällande utbildningen. Nämnden får tre rapporter årligen om den sammantagna situationen för utbildningsverksamheten från utbildningskontoret där vuxenutbildningen ingår. Från den politiska nivån efterfrågas främst uppgifter om resultat i form av måluppfyllelse och hur stor andel av eleverna som får en anställning efter avslutad utbildning och kostnader.

Vidare har huvudmannen tillgång till underlag för att kunna göra jämförbarhetsanalyser. Anordnarna rapporterar in resultat på sådant sätt att huvudmannen enkelt kan ta fram statistik för exempelvis olika kurser

eller olika elevgrupper utifrån kön och ålder. På så sätt är det möjligt att jämföra exempelvis betygsresultaten och studieavbrotten för kvinnor respektive män.

Analys av utbildningarnas kvalitet

Huvudmannen genomför en övergripande analys gällande kvaliteten i den utbildning inom komvux på gymnasial nivå som bedrivs på entreprenad, men det saknas tydliga förklaringar till de egna elevernas resultat. Sammantaget ger den uppföljning som beskrivs i föregående avsnitt rektorn en god bild av utbildningens kvalitet och ett tillräckligt underlag för att kunna genomföra en bred och djup analys. Analysen görs övergripande för samtliga kommuner som har samma anordnare och därutöver görs en begränsad analys specifikt för Upplands-Bro kommun. Rektorn genomför tillsammans med övriga rektorer inom samarbetet en sammantagen analys av kvaliteten i utbildningen hos anordnarna. Informationen förs sedan vidare på ett systematiskt sätt inom huvudmannens organisation. Huvudmannens utbildningskontor tar del av resultaten från analysen som rektorerna inom samarbetet gör och redovisar huvuddragen av dessa för gymnasie- och arbetslivsnämnden. Sådant som rör exempelvis större klagomål från kommunens elever rapporteras fortlöpande upp i styrkedjan men det är rektorerna som analyserar resultaten från utbildningsanordnarna. Analysens underlag utgörs av kvantitativa data i form av betygsresultat, elevernas närvaro samt klagomål och kvalitativa underlag från intervjuer och uppföljningsmöten. Underlaget som rapporteras in från anordnarna gör det möjligt att identifiera eventuella skillnader mellan olika elevgrupper och förklara dessa. Den analys som rektorn gör av resultaten för Upplands-Bros elever är emellertid huvudsakligen jämförande men saknar tydliga förklaringar till de mönster som identifieras gällande exempelvis betygsresultat och studieavbrott. I sin analys har huvudmannens rektor identifierat att elever behöver mer lärarledd undervisning för att klara av vissa utbildningar hos enstaka anordnare.

Därutöver har huvudmannen tillgång till ett underlag som möjliggör analyser ur ett jämställdhetsperspektiv och ser vissa mönster kopplade till elevers könstillhörighet gällande utbildningsval samt att fler kvinnor avbryter sina studier. Dock gör huvudmannen ingen systematisk analys av jämställdhetsaspekter kopplade till utbildningens kvalitet.

Huvudmannens utvecklingsåtgärder

Huvudmannen genomför välgrundade utvecklingsåtgärder gällande komvux på gymnasial nivå som bedrivs på entreprenad utifrån det som specificerats i auktorisationsvillkoren. Vissa av utvecklingsåtgärderna är

sådana som är gemensamma för de samverkande kommunerna medan andra rör huvudmannens elever specifikt. Insatserna som rör de egna eleverna har identifierats efter klagomål från de egna eleverna, eller utifrån behov hos de egna eleverna som rektorn själv har identifierat. De större insatserna är dock oftast gemensamma för samtliga kommuner och rör sådant som identifierats i samband med den gemensamma uppföljningen av det som stipulerats i auktorisationsvillkoren. Mindre åtgärder som rör de egna eleverna stäms av genom dialog mellan huvudmannens rektor och anordnarna. Vid större problem kan lösningen bestå av en handlingsplan som resulterar i ett extra uppföljningsbesök av huvudmannens rektor. Huvudsakligen genomförs utvecklingsinsatser inom ramen för utbildningsanordnarnas systematiska kvalitetsarbete, som följs upp gemensamt av de samverkande kommunerna. Det har exempelvis förekommit att utbildningsanordnarna ändrat på sina rutiner för att huvudmannen enklare ska kunna följa upp elevers progression. Inom ramen för samverkan har huvudmännen gemensamt genomfört vissa förändringar i anordnares undervisningsupplägg och kursers genomförande utifrån resultat i form av avbrott och betyg, exempelvis utökat antalet lärarledda undervisningstimmar i vissa kurser. Huvudmannens rektor har därutöver tillsammans med anordnare diskuterat och följt upp åtgärder för att minska risken för fusk i distansutbildningar, främst i samband med AI, genom att säkerställa att anordnare huvudsakligen genomför examinationer på plats. Vidare har huvudmannen genom uppföljningen som sker tillsammans med de samverkande kommunerna säkerställt att anordnare fortbildar personal vid behov och att det finns en plan för att hantera kommande förändringar, såsom ett nytt betygssystem och nya rutiner för hantering av nationella prov. Rektorn vidtar även åtgärder för att förbättra utbildningen för enskilda elever. Om kommunens rektor eller studie- och yrkesvägledare exempelvis i sina kontroller via huvudmannens lärplattform skulle upptäcka att något inte verkar fungera för den egna kommunens elever, exempelvis att en elev inte är aktiv under en period eller resultat försämrats, eller att elevens studieplan inte är korrekt utformad kontaktar rektorn eller studie- och yrkesvägledaren eleven. Beroende på problemets natur kontaktar rektorn därefter utbildningsanordnaren för att finna en gemensam lösning, och ger anordnaren en tidsfrist för att korrigera problemet.

Huvudmannen vidtar även åtgärder avseende att revidera avtal och tillhörande dokument. Resultat från uppföljningen som huvudmannen genomfört används för att omformulera auktorisationsvillkor och avtal. Dessa ses över årligen utifrån vad uppföljningen visat för att därigenom stärka arbetet med att utveckla utbildningens kvalitet. När man från huvudmannens sida exempelvis krävt förändringar i anordnares verksamhet att öka antalet lärarledda timmar i en kurs specificeras detta i

avtalen, liksom förtydliganden gällande huvudmannens respektive anordnares ansvarsområden. Auktorisationsvillkoren revideras årligen för att det ska bli tydligare vilka förväntningar och krav som huvudmannen har på anordnarna. Vid varje revidering av villkoren informeras anordnarna om förändringarna i villkoren som de måste leva upp till för att få förnyade avtal som externa utbildningsanordnare hos huvudmannen.

Identifierat utvecklingsområde

I syfte att höja verksamhetens kvalitet inom frågeställningen bedömer Skolinspektionen att ett utvecklingsarbete behöver inledas inom följande område:

- Huvudmannen behöver utveckla arbetet med att analysera resultaten för de egna eleverna och därigenom söka mönster och förklaringar till eventuella skillnader i resultaten.

Motiveringen till utvecklingsområdet är att rektorn visserligen får en god bild av utbildningens kvalitet hos anordnarna, men saknar en övergripande analys av kommunens egna elevers resultat och vilka bakomliggande faktorer som påverkar resultaten. Detta medför en risk att huvudmannen inte kan identifiera eventuella mönster och skillnader i resultat utifrån olika elevgrupper och hos olika anordnare. I sin tur kan detta leda till att huvudmannen får svårt att identifiera eventuella utvecklingsområden kopplat specifikt till de egna elevernas behov. Det kan därför bli problematiskt för huvudmannen att vidta relevanta åtgärder för att långsiktigt utveckla utbildningens kvalitet.

Av 4 kap. 3 § skollagen framgår att varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt ska planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen.

Av Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:98) med kommentarer om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet framgår (s. 33) bland annat att dokumentationen av det systematiska kvalitetsarbetet behöver innehålla en analys av orsakerna till eventuella brister i måluppfyllelse och vilka åtgärder som ska genomföras på kort och lång sikt för att de nationella målen ska kunna uppfyllas.

Skolinspektionen rekommenderar därför att Upplands-Bros kommun utvecklar arbetet med att analysera underlag från uppföljningen av utbildningens kvalitet gällande kommunens egna elever. En utförligare analys skulle göra det möjligt för huvudmannen att tydligare identifiera mönster och skillnader mellan exempelvis olika kurser och olika elevgrupper utifrån faktorer som kön och ålder, samt söka förklaringar till

dess. En sådan analys skulle ge ett gott stöd när huvudmannen ska besluta om insatser.

På Skolinspektionens vägnar

X Hans-Göran Arvidsson

Beslutsfattare
Signerat av: Hans-Göran Arvidsson

X Tomas Karlsson

Föredragande
Signerat av: Tomas Karlsson

I handläggningen av ärendet har även utredarna Therése Tunek och Sarah Vinterlycka deltagit.

Bilaga 1: Författningsstöd**Skollagen (2010:800)**

2 kap. 2, 3 och 8 §§

4 kap. 3, 5, 6 och 7 §§

20 kap.

23 kap. 8 §

Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning

1 kap. 4 §

2 kap. 10 §

Förordning (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen

Allmänna råd (SKOLFS 2012:98) om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet

Bilaga 2: Granskningens genomförande

Bakgrundsuppgifter

Skolinspektionen besökte Upplands-Bro kommun den 5–6 mars 2025. Besöket genomfördes av utredarna Tomas Karlsson och Therése Tune.

Gymnasie- och arbetslivsnämnden ansvarar för vuxenutbildningen i Upplands-Bro kommun. Till sin hjälp har nämnden ett utbildningskontor som leds av en utbildningschef som också är skolchef. På utbildningskontoret finns även en avdelningschef samt en rektor med ansvar för vuxenutbildningen. Kommunen har samverkat med fyra andra kommuner med att ta fram auktorisationsvillkor som grund för avtal med externa utbildningsanordnare för komvux på gymnasial nivå. Det senaste året inför besökstillfället hade kommunen avtal med åtta anordnare totalt. Vid granskningstillfället läste ungefär 965 elever komvux på gymnasial nivå, varav 669 läste utbildningar hos externa anordnare. På entreprenad erbjuds yrkesutbildningar, exempelvis barnskötare, frisör, nätverkstekniker och undersköterska.

Underlag för bedömning

Underlaget i detta beslut utgörs av:

- En intervju med ansvariga politiker
- En intervju med representanter för förvaltningen
- En intervju med ansvarig rektor
- En intervju med representanter för enskilda utbildningsanordnare som har avtal med huvudmannen
- Avtal och andra dokument som begärts in från huvudmannen

Innan beslut har fattats har huvudmannen fått ta del av Skolinspektionens tjänsteanteckning från besöket för att ges en möjlighet att yttra sig över den.

De samlade iakttagelserna från alla huvudmän som har ingått i granskningen kommer att presenteras i en övergripande rapport. Rapporten är planerad att publiceras hösten 2025.

Mer information om granskningen finns på Skolinspektionens hemsida:

<https://www.skolinspektionen.se/aktuellt/pagaende-granskningar/huvudmannens-ansvarstagande-for-kvalitet-i-utbildningar-inom-komvux-pa-entreprenad-genom-avtal/>