

Beslut

**efter kvalitetsgranskning av huvudmannens
ansvarstagande för kvalitet i utbildningar inom
komvux på entreprenad i Nacka kommun**

Inledning

Skolinspektionen har med stöd av 26 kap. 19 och 20 §§ skollagen (2010:800) genomfört en tematisk kvalitetsgranskning av Nacka 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 Nacka kommun i följande utsträckning:

Huvudmannen tar i hög utsträckning ansvar för kvaliteten inom komvux på gymnasial nivå som bedrivs på entreprenad.

Skolinspektionen har inte identifierat något utvecklingsområde inom frågeställningen.

Skolinspektionen avslutar härmed granskningen av Nacka kommun.

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 huvudmannens ansvarstagande för utbildningens kvalitet.
--

Skolinspektionen bedömer följande: Huvudmannen tar i hög utsträckning 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 förmedlas och förankras genom auktorisationsvillkoren, men också på annat sätt. Kommunen tillämpar auktorisation sedan 2005, och bedriver inte någon vuxenutbildning på gymnasial nivå i egen regi. De anordnare som godkänns genom auktorisationsprocessen informeras tidigt om arbetsformerna och de förväntningar som huvudmannen har. Förväntningarna som förmedlas handlar om formerna för samarbetet, vad som är syftet med olika möten och avstämningar samt vad anordnarna förväntas följa upp och analysera. Det är också tydligt för anordnarna vad som ska rapporteras till huvudmannen, och när det ska ske. Samarbetet har en tydlig struktur enligt ett årshjul med flera uppföljningsmöten och inrapporteringstillfällen. Exempelvis genomför rektorn - som också är skolchef för komvux - och andra representanter för huvudmannen verksamhetsbesök på våren och uppföljningsbesök med respektive anordnare på hösten. Uppföljningsmötet har som syfte att följa upp det som framkom i vårens verksamhetsbesök, och har olika fokus beroende på vilken utbildning anordnaren bedriver. Av intervjun med utbildningsanordnare framgår att det för dem är tydligt vad syftet är med de olika delarna i årshjulet. Vad utbildningsanordnaren förväntas följa upp och analysera framgår både av auktorisationsvillkoren och mallen för den kvalitetsrapport som anordnarna ska lämna in. Av auktorisationsvillkoren framgår till exempel att anordnaren ska följa upp elevernas studieaktivitet, och i kvalitetsrapporten föreskrivs att undervisningens kvalitet ska analyseras.

Dialogen mellan huvudmannen och utbildningsanordnarna pågår kontinuerligt, regelbundet och systematiskt under hela avtalstiden. Dialog förekommer på flera olika nivåer beroende på syftet med dialogen. Rektorn har utöver de regelbundna verksamhetsbesöken vår och höst ytterligare tre inplanerade möten med utbildningsanordnarnas rektorer, där aktuella frågor tas upp gemensamt. Det kan handla om revideringar av

auktorisationsvillkoren men också om kompetensutveckling. Utöver dessa regelbundna möten har rektorn ofta kontakt med anordnare gällande enskilda elevers studiesituation och hur de kan lösas. Vid verksamhetsbesöken deltar även studie- och yrkesvägledaren, administrativ personal och en expert på utbildningsförvaltningen. Utöver det organiserar huvudmannen separata möten mellan sina egna och anordnarnas studie- och yrkesvägledare och administratörer då för dem relevanta frågor tas upp. Det förekommer att nämndens ordförande deltar i rektorsmöten, exempelvis vid ett tillfälle då förändringar i auktorisationsvillkoren och ersättningsnivåer diskuteras. Därutöver har ordföranden enstaka kontakter med några anordnare gällande specifika frågor som diskuterats på rektorsavstämningar.

Dialogen och samarbetet mellan parterna utmärks av att det tydligt främjar huvudmannens ansvarstagande för och utveckling av utbildningarnas kvalitet. Dialogen och samarbetet handlar utöver resultaten om förutsättningarna för och genomförandet av utbildningen. Vid verksamhetsbesöken och andra avstämningar som rektorn har med anordnarna handlar diskussionerna bland annat om lärarnas kompetensutveckling, undervisningens kvalitet och arbetet för trygghet och studiero. Den fortlöpande dialogen berör ofta praktiska frågor såsom hur studierna ska organiseras för olika elever så att de ges goda förutsättningar att klara sina studier, och då särskilt balansen mellan närundervisning och distansundervisning. Även i auktorisationsvillkoren och övriga dokument som stödjer samarbetet är det fokus på kvalitativa aspekter av utbildningen. Att samarbetet har en genomtänkt struktur med ett tydligt årshjul där möten och inrapporteringar förutsätter och bygger på varandra, skapar också goda förutsättningar för ökad kvalitet i utbildningarna.

Uppföljning av utbildningarnas kvalitet

Huvudmannen gör återkommande uppföljningar av utbildningens resultat och genomförande. På huvudmannens anmodan inkommer anordnarna fortlöpande med kvantitativa underlag via huvudmannens digitala plattform för inrapportering, bland annat betygsresultat, resultat på nationella prov och studieavbrott. Rektorn följer också upp resultaten av den elevenkät som genomförs gemensamt av flera kommuner i Storstockholm. Enkätens betydelse är dock begränsad enligt rektorn eftersom svarsfrekvensen är låg och resultaten redovisas samlat för utbildningen på grundläggande och gymnasial nivå. Därutöver ska anordnarna årligen inkomma med en kvalitetsredovisning vars innehåll är tydligt styrt av huvudmannen. I den redovisar anordnarna ytterligare resultat, exempelvis elevernas sysselsättning efter avslutad yrkesutbildning. Huvuddelen av kvalitetsrapporten omfattar dock beskrivningar av kvalitativa aspekter såsom arbetet med trygghet, studiero

och kränkande behandling samt undervisningens kvalitet och arbetet med extra anpassningar. Anordnarna ska också redovisa hur eventuella klagomål sammanställs och följs upp.

Uppföljningen genomförs utifrån en tydlig strategi för hur kvalitet ska undersökas, och huvudmannen använder flera olika situations- och behovsanpassade metoder. Som beskrivits ovan genomför rektorn verksamhetsbesök hos varje utbildningsanordnare två gånger per år. Syftet med besöken är att de ska vara komplement till de underlag som huvudmannen begär in från anordnarna. Besöket på våren innehåller utöver lektionsobservationer även intervjuer med elever, lärare och studie- och yrkesvägledare. Eleverna intervjuas bland annat för att komplettera den låga svarsfrekvensen i elevenkäterna och ge rektorn ett mer kvalitativt underlag om hur undervisningen och andra delar av utbildningen fungerar. Annat som tas upp i elevintervjuerna är elevernas kontakt med anordnarens rektor och lärare samt frågor om betygskriterier och trygghet och trivsel. Några av frågorna som ställs är kopplade till fokusområden som huvudmannen beslutat om. Inför besöken har rektorn meddelat anordnarna vilka områden som särskilt kommer att följas upp. Vid senaste besöket var fokus på hur den lärarledda undervisningstiden fungerar vid studier på distans. Rektor ställde frågor om i vilken utsträckning eleverna känner till och använder sig av anordnarnas studie- och yrkesvägledning, samt vad de tycker om lärplattformen och kursupplägget. Lärarna som arbetade med distansundervisningen fick frågor om hur handledningen fungerar, hur de förvissas om att elever är aktiva under kursens gång och hur de arbetar för att motverka studieavbrott. Hur anordnare arbetar med elevers behov av och tillgång till specialpedagogisk kompetens följs också upp i samband med verksamhetsbesök. Lärarna får vidare besvara frågor om lokaler, utbildningsmaterial och gruppstorlekar samt samarbete med speciallärare/-pedagoger och studie- och yrkesvägledare. Andra teman i lärarintervjuerna är frånvarorutiner och återkoppling till eleverna. Vid höstens besök följs resultatet av vårens verksamhetsbesök upp med respektive utbildningsanordnare. Därutöver följer rektorn återkommande upp eventuella klagomål från eleverna samt om elevernas arbetsplatsförlagda lärande (APL) är tillräckligt omfattande.

Huvudmannens uppföljning görs huvudsakligen utifrån auktorisationsvillkoren. Flera av de delar av utbildningen som huvudmannen följer upp – och som beskrivits ovan – är också inskrivna i villkoren. Det handlar bland annat om att anordnarna ska följa upp elevernas studieaktivitet och förebygga studieavbrott samt att elever aktivt erbjuds och ska ha tillgång till neutral studie- och yrkesvägledning och vid behov specialpedagogisk kompetens hos anordnaren. Auktorisationsvillkoren föreskriver också att anordnarna tre månader efter

avslutad utbildning ska följa upp om eleverna har erhållit ett arbete eller är i fortsatt utbildning.

Huvudmannen har skapat former och rutiner för att ansvarig nämnd ska få tillräcklig information om utbildning som bedrivs på entreprenad. Formerna för kvalitetsarbetet beslutas av nämnden årligen i november i en uppföljnings- och utvärderingsplan. I den beskrivs till exempel de två verksamhetsbesöken, och att fokus för besöken 2025 kommer att beslutas efter att resultaten för 2024 års besök sammanställts. Vidare anges att varje anordnare är ålagd att löpande rapportera sin verksamhet i kommunens kvalitetsledningssystem. Det anges också att en årsrapport med uppgifter om bland annat betygsresultat samt viktiga händelser planeras att redovisas för nämnden i februari 2026. I rapporten för 2025 redovisas de olika skolformsdelarna separat. De uppgifter om utbildningen på gymnasial nivå som redovisas är bland annat betygsresultat och avbrott för samtliga anordnare samt samlade betygsresultat redovisade utifrån kön, betygssteg, undervisningsform och typ av utbildning. Vidare innehåller rapporten en sammanfattning av resultaten från verksamhetsbesöken och övriga möten med rektorer och studie- och yrkesvägledare. En utförligare redovisning av vårens verksamhetsbesök presenteras för nämnden i maj. I övrigt förekommer avstämningar och informationstillfällen löpande i samband med nämndens sammanträde.

Uppföljningen görs på ett sådant sätt att den ger underlag för en jämställdhetsanalys. Det underlag som inrapporteras till huvudmannen i form av betygs- och studieavbrottsresultat är uppdelat på kön, vilket i sin tur möjliggör för huvudmannen att göra en jämställdhetsanalys. Som framgår ovan presenteras också resultaten uppdelade på kön för nämnden i årsrapporten.

Analys av utbildningarnas kvalitet

Huvudmannen har säkerställt att utbildningsanordnarna bidrar med ett ändamålsenligt underlag till huvudmannens analys. Som framgår ovan har huvudmannen via inrapporteringssystemet och anordnarnas kvalitetsrapporter samt verksamhetsbesöken och övriga möten sett till att få ett utförligt underlag att utgå från i analysarbetet. Huvudmannen har också tydligt förmedlat att varje anordnare ska analysera resultaten för Nacka kommun och redovisa analysen i kvalitetsrapporten. Analysen ska göras separat för varje område, till exempel betyg, avbrott, klagomål och undervisningens kvalitet. När det gäller eventuella klagomål ska anordnarna redovisa vilka mönster och utvecklingsområden som identifierats, och gällande betygen ska andelen godkända respektive icke godkända betyg analyseras per skolformsdel och på ämnesnivå om det är relevant. Av de kvalitetsrapporter som Skolinspektionen tagit del av framgår att den analys anordnarna redovisar har olika djup. Det finns

anordnare som konkret redovisar vilka kurser som har låga resultat, vad anledningarna kan vara samt förslag på utvecklingsåtgärder, medan andra presenterar mer generella analyser utan tydliga förklaringar. För att stödja anordnarna har huvudmannen genomfört en gemensam workshop för samtliga rektorer då de fick diskutera fall med statistik och sedan föreslå utvecklingsåtgärder utifrån en analys av statistiken.

Huvudmannen gör även en självständig analys som utgår från resultatet av uppföljningen och anordnarnas analyser. En viktig del av analysen utgörs av den dialog som huvudmannens rektor har med de olika anordnarna under höstens verksamhetsbesök. Ett aktuellt fokusområde är att minska avbrotten och därför följer rektorn särskilt upp vilka förklaringar som finns till avbrotten. I dialogen diskuteras orsaker till resultaten och utifrån det föreslår anordnarna utvecklingsåtgärder som huvudmannen sedan godkänner. Huvudmannens övergripande analys – som bland annat utgår från vad som framkommer i elevintervjuerna – visar att elevernas motivation i hög grad påverkar resultaten, och att elever som har ett tydligt mål med studierna lyckas bättre. Analysen visar vidare att det finns elever som inte fått tillräcklig information om möjligheten till studie- och yrkesvägledning, vilket i sin tur påverkar elevernas studiemotivation och i förlängningen resultaten. Huvudmannens analys visar även att för teoretiska kurser på distans är sannolikheten lägre att eleven fullföljer studierna och att det generellt är högre betyg på yrkeskurser där undervisningen bedrivs på plats. På aggregerad nivå visar analysen att resultaten generellt sett är högre när eleverna ges närundervisning, och att anledningen är att de då får mer tid och stöd av läraren. Att resultaten är sämre vid distansundervisning beror enligt huvudmannens analys till del på att vissa elever inte tar del av det material som finns tillgängligt; exempelvis tar inte alla elever del av inspelade lektioner. I analysarbetet tar rektorn hjälp av tjänstemän knutna till utbildningsenheten, som sorterar under nämnden som ansvarar för övrig utbildningsverksamhet i kommunen.

Analysen berör även jämställdhetsaspekter. Huvudmannens analys innefattar jämförelser mellan könen avseende studieavbrott och betygsresultat. I kvalitetsredovisningen presenteras statistiken, till exempel att kvinnor inte får godkända betyg i 13 procent av kurserna, medan motsvarande procentandel för män är 16. Det konstateras vidare att skillnaderna mellan kvinnor och män inte är stora men att kvinnor avbryter sina studier i något lägre utsträckning än män.

Huvudmannens utvecklingsåtgärder

Huvudmannen vidtar välgrundade åtgärder för att utveckla utbildningens kvalitet. Insatser som gjorts tidigare har exempelvis rört lärplattformarnas utformning, arbetet med APL och samverkan med näringslivet. De insatser

som huvudmannen arbetar med i nutid är huvudsakligen kopplade till slutsatsen att vissa elever har svårt att klara distansstudier. Huvudmannen erbjuder också extra ersättning till anordnare för att de ska kunna erbjuda lärarledd närundervisning även då elevantalet är litet. Vidare erbjuds inte längre distansutbildning till elever som tidigare misslyckats med distansstudier. Om en elev vill läsa distansutbildningar kartläggs vederbörandes förutsättningar att genomföra utbildningen. Ansvar för en sådan kartläggning vilar på studie- och yrkesvägledningsfunktionen och har delats upp mellan huvudman och anordnare. Huvudmannen ställer också krav på att utbildningsanordnarna utifrån analysen av resultaten ska ge förslag på utvecklingsåtgärder. Förslagen på åtgärder diskuteras vid möten mellan rektorn och anordnaren. Huvudmannen tar ställning till om åtgärderna verkar rimliga, vilket huvudmannen brukar bedöma att de är. Exempel på sådana insatser är start av orienteringskurs som bland annat omfattar digital kompetens, stärka det språkutvecklande arbetet och krav på fysisk närvaro vid kursintroduktion. Alla dessa insatser är kopplade till en specifik kurs hos en anordnare på grund av låga resultat och flera avbrott från kursen. Anordnarna ska också i huvudmannens uppföljningssystem markera hur arbetet med åtgärderna fortlöper, och huvudmannens rektor kan på så sätt följa upp om åtgärden fortfarande pågår eller är genomförd.

Huvudmannens utvecklingsåtgärder är kopplade till återkommande revideringar av auktorisationsvillkoren. Utifrån vad som framkommit i uppföljningsarbetet genomför huvudmannen en översyn av auktorisationsvillkoren under hösten. Revideringen av auktorisationsvillkoren kan bero på förändringar i regelverk och styrdokument, exempelvis utifrån nya riktlinjer eller ny lagstiftning som behöver inkluderas i villkoren, men kan även ha sin grund i att uppföljningen visat att villkoren behöver förtydligas för att höja kvaliteten i utbildningen. Ett exempel är att anordnare som inte kan erbjuda undervisning på plats avauktoriseras, vilket har skett i närtid. Rektorn uppger vidare att skärpningar av kraven har lett till att kommunen i nuläget har elva anordnare med valbart utbud från att tidigare ha haft upp till 30. Anledningen är att utbildningsanordnare inte har levt upp till villkoren och inte fått tillräckligt många elever.

Identifierade utvecklingsområden

Skolinspektionen har inte identifierat något utvecklingsområde inom frågeställningen.

På Skolinspektionens vägnar

X Sarah Vinterlycka

Beslutsfattare

Signerat av: Sarah Vinterlycka

X Hans-Göran Arvidsson

Föredragande

Signerat av: Hans-Göran Arvidsson

I handläggningen av ärendet har även utredare Tomas Karlsson 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 Nacka kommun den 1 och 9 april 2025. Besöket genomfördes av utredarna Hans-Göran Arvidsson och Tomas Karlsson.

Nämnden för arbete och försörjning ansvarar för vuxenutbildningen i Nacka kommun. Skolchefen, som också är rektor för vuxenutbildningen, tillhör arbetsmarknads- och försörjningsenheten, som är en av nämndens enheter. Komvux är enda skolformen som sorterar under nämnden för arbete och försörjning. Skolchefen tar dock i sitt arbete hjälp av tjänstemän knutna till utbildningsenheten, som sorterar under nämnden som ansvarar för övrig utbildningsverksamhet i kommunen. All komvux bedrivs på entreprenad via auktorisationsavtal. Såväl enstaka kurser som yrkesutbildningar erbjuds. Vid tiden för granskningsbesöket har Nacka kommunen omkring 810 elever som läser en eller flera kurser på komvux på gymnasial nivå.

Underlag för bedömning

Underlaget i detta beslut utgörs av:

- En intervju med ansvariga politiker
- En intervju med ansvarig rektor tillika skolchef
- 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/>