

Beslut

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

Inledning

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

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

Ett utvecklingsarbete behöver inledas inom följande områden:

- Huvudmannen behöver utveckla arbetet med uppföljning så att det görs utifrån en strategi för hur utbildningens kvalitet ska undersökas.
- Huvudmannen behöver utveckla arbetet med att analysera vad som påverkar och orsakar resultaten och måluppfyllelsen inom komvux på gymnasial nivå som bedrivs på entreprenad.

Uppföljning

Huvudmannen ska senast den 12 januari 2026 redovisa till Skolinspektionen vilka åtgärder som vidtagits utifrån de identifierade utvecklingsområdena. 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 låg 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 förmedlar sina förväntningar på utbildningsanordnarna via avtal och uppstartsmöten i samband med att avtal ingås. Huvudmannen har avtal med två utbildningsanordnare. Båda avtalen har tecknats gemensamt med andra kommuner - det ena tillsammans med sex andra kommuner och det andra tillsammans med en annan kommun. Det ena avtalet har förnyats och omformulerats och gäller sedan årsskiftet 2025. Huvudmannen har dock haft avtal med båda utbildningsanordnarna sedan några år tillbaka och har ett etablerat samarbete med dem. Huvudmannens förväntningar, som förmedlas till utbildningsanordnarna via avtal, rör bland annat inrapportering och tillhandahållande av statistik.

Den externa dialogen bygger på att rektorn och utbildningsanordnarna under hela avtalsperioden har löpande dialoger och kontinuerlig samverkan. Rektorn är den i huvudmannens organisation som har den huvudsakliga kontakten med utbildningsanordnarna. Den löpande kontakten mellan rektorn och utbildningsanordnarna är behovsstyrd och

varierar i frekvens. Med den utbildningsanordnare som har fler elever, har huvudmannen tätare kontakt. Kontakterna hanteras primärt av huvudmannens rektor men även andra funktioner inom huvudmannens organisation, såsom studie- och yrkesvägledare och administratör, har kontinuerliga kontakter gentemot båda utbildningsanordnarna. Några fasta tider för avstämningar mellan huvudmannen och utbildningsanordnarna finns inte. Tidigare genomfördes även möten med vissa intervall, men så sker inte längre. Kontakten med utbildningsanordnarna handlar huvudsakligen om elevärenden. Rektorn tar årligen in utbildningsanordnarnas egna kvalitetsrapporter, men det genomförs inte några möten eller någon ytterligare kontakt i samband med detta.

Den interna dialogen bygger på att rektorn rapporterar till verksamhetschefen som i sin tur rapporterar till barn- och utbildningschefen, tillika skolchefen, som i sin tur rapporterar till nämnden. Rektorn har veckovisa avstämningar med sin närmaste chef, verksamhetschefen. I dessa möten berörs både aktuella frågor gällande elevärenden och mer övergripande frågor gällande exempelvis avtal. Verksamhetschefen har i sin tur veckovisa avstämningar med skolchefen. Politikerna informeras månadsvis om komvux av verksamhetschefen i samband med nämndmöten. Det förekommer även att rektorn rapporterar till nämnden gällande exempelvis ekonomiska frågor.

Dialogen och samarbetet mellan huvudmannen och utbildningsanordnarna främjar inte på ett tydligt sätt huvudmannens ansvarstagande för utbildningens kvalitet. Den löpande dialogen som rektorn har med utbildningsanordnarna bygger på kontakter som initieras utifrån elevärenden. Det förekommer att kvalitetsfrågor diskuteras i det sammanhanget, men det gäller då främst enskilda elevers situation och inte utbildningen som helhet.

Uppföljning av utbildningarnas kvalitet

Huvudmannen följer upp resultaten gällande den utbildning på gymnasial nivå som bedrivs på entreprenad, men utbildningens genomförande omfattas inte på ett systematiskt sätt av uppföljningen. Uppföljningen utgår inte heller från en tydlig strategi för hur utbildningens kvalitet ska undersökas och med vilka metoder detta kan göras. Exempel på kvantitativa resultat som följs upp är studieavbrott, statistik över orsaker till studieavbrott, betyg, resultat på nationella prov samt utbildningsanordnarnas elevenkäter och kursutvärderingar. En del i uppföljningen är utbildningsanordnarnas kvalitetsrapporter som begärs in årligen. De två utbildningsanordnarnas rapporter skiljer sig åt i innehåll, utformning och detaljnivå. Detta medför att huvudmannen har olika underlag från de olika utbildningarna och därmed olika förutsättningar att bedöma utbildningens kvalitet. Den ena utbildningsanordnarens rapport

beskriver anordnarens kvalitetsarbete generellt och innehåller inga redovisningar eller analyser av resultat. Den ger viss information på generell nivå om utbildningens förutsättningar, men väldigt lite information om dess genomförande. Den andra utbildningsanordnarens rapport är utförligare och innehåller både generella beskrivningar av hur utbildningsanordnaren arbetar med kvalitet och en redovisning av olika resultat och analys av dessa. Resultaten som rapporten bygger på är specifika för Östhammars kommun och rapporten innehåller även en beskrivning av interna arbetssätt kopplade till elevdelaktighet, arbetet med betygssättning och identifierade förbättringsområden. Av de avtal som gällde under föregående år framgår att huvudmannen förväntar sig en redovisning av antal elever som genomfört en kurs, vilka betyg som tilldelats, antal elever som avbrutit en kurs, bakgrund till att eleven avbrutit en kurs samt betyg på nationella prov två gånger per år. Det framgår inte om det ska ske i kvalitetsrapporten eller på annat sätt. Rektorn har dock tillgång till dessa uppgifter genom utbildningsanordnarnas lärplattformar. I det digitala systemet finns också information om elevers stödbehov och vilka stödinsatser de får, vilket rektorn också följer upp.

Rektorns löpande uppföljning görs huvudsakligen på individnivå. Den uppföljning som rektorn gör anpassas i vissa avseenden utifrån situation och behov, men de metoder som används för att undersöka utbildningens genomförande är begränsade. Som tidigare nämnts får huvudmannen olika underlag från de båda utbildningsanordnarna. Hos den utbildningsanordnare som skickar in en övergripande kvalitetsrapport följer rektorn eleverna närmare. Det är färre elever som studerar hos den utbildningsanordnaren och de studerar oftast under kortare tid än hos den andra utbildningsanordnaren då de läser enstaka kurser. Rektorn genomför exempelvis fler samtal med elever och fler stickprov av elevernas progression hos den utbildningsanordnaren. Den information som rektorn får om utbildningens genomförande bygger huvudsakligen på uppgifter från eleverna och huvudmannen använder inte några metoder för att själv undersöka kvaliteten i utbildningens genomförande. Enskilda elevers studier följs upp genom att rektorn loggar in på utbildningsanordnarnas digitala plattformar och kontrollerar elevernas resultat och progression. Om rektorn i samband med detta till exempel upptäcker att en elev inte deltagit aktivt i undervisningen eller inte följer förväntad studietakt, kontaktar studie- och yrkesvägledaren eller rektorn utbildningsanordnaren och eleven för att diskutera lösningar.

Huvudmannen tar in data som möjliggör uppföljning utifrån kön och jämställdhet men efterfrågar ingen analys utifrån detta perspektiv från utbildningsanordnarna.

Avtalen har kopplingar till uppföljningen, men har inte någon avgörande funktion. Avtalen påverkar uppföljningen på så vis att de specificerar vad huvudmannen kommer att lägga särskilt fokus på i sitt systematiska kvalitetsarbete, exempelvis korrelationen mellan satta betyg och resultat på nationella prov i de ämnen där sådana genomförs, samt den studerandes upplevelse av tillgänglighet, återkoppling och stöd hos utbildningsanordnaren. Detta följer rektorn upp på olika sätt, till exempel via stickprov av resultat på nationella prov och kursbetyg, genom resultaten för elevenkäter och i samtal med elever. Det sker dock inte fullt ut på ett systematiskt sätt. Exempel på sådant som specificeras i avtalen och som övergripande begärs in är uppgifter om studieavbrott, orsaker till studieavbrott, betyg, resultat på nationella prov samt elevenkäter och kursutvärderingar.

Det som rektorn följer upp och det som kommer rektorn till kännedom rapporteras veckovis till verksamhetschefen i samband med avstämningar dem emellan. I samband med tertiälavstämningar skickar även utbildningsanordnarna i enlighet med avtalets skrivningar in uppföljningsdata om till exempel genomströmning, elevantal, betyg och studieavbrott, vilket sedan läggs in i kommunens eget uppföljningssystem. Valda delar av uppföljningen bifogas och sammanställs i rektorns årliga kvalitetsrapport som sedermera når politikerna.

Analyser av utbildningarnas kvalitet

Huvudmannen analyserar de underlag som samlas in genom uppföljningen, men analysen är huvudsakligen beskrivande och jämförande till sin karaktär och omfattar få förklaringar som har koppling till utbildningens kvalitet. Det underlag som samlats in genom uppföljningen, det vill säga utbildningsanordnarnas kvalitetsrapporter, statistiska underlag, uppgifter från studie- och yrkesvägledarna och resultat från elevenkäter, analyseras av rektorn som utifrån detta skriver en kvalitetsrapport som redovisas för nämnden. Verksamhetschefen är också delaktig i arbetet. Rektorns kvalitetsrapport innehåller en analys som huvudsakligen är beskrivande och jämförande. Exempelvis görs jämförelser mellan teoretiska kurser på distans och platsförlagda kurser samt mellan yrkesutbildningar i egen regi och på distans via entreprenad när det gäller andelen elever med godkända betyg och andelen avbrott. Jämförelser görs också över tid. Rapporten innehåller även enstaka jämförelser mellan män och kvinnor, exempelvis att andelen kvinnor som studerar på distans är högre än andelen män och att detta varit oförändrat över tid. I rapporten söks även förklaringar till och resonemang förs om de mönster som identifieras, men dessa har sällan

koppling till utbildningens kvalitet. De förklaringar som redovisas är huvudsakligen kopplade till elevernas förmågor och förutsättningar för studierna.

Huvudmannens utvecklingsåtgärder

Huvudmannen har vidtagit vissa åtgärder för att utveckla kvaliteten i den utbildning som bedrivs på entreprenad. En insats som genomförts är att även elever som studerar på distans måste skriva prov på plats i lokaler där det också finns provvakter och personal som kontrollerar elevernas identifikation. Detta har gjorts för att förhindra fusk. Huvudmannen vidtar även utvecklingsåtgärder inom sin egen organisation kopplat till utbildningen som bedrivs på entreprenad. Till exempel har de arbetat med att internt utveckla sin uppföljning av vuxenutbildningen på entreprenad i den digitala plattform de använder för det systematiska kvalitetsarbetet så att inrapporteringen bättre ska matcha vuxenutbildningens specifika villkor. Ett annat exempel är insatser för att förbättra resultat och genomströmning vid distansstudier, såsom vägledningssamtal inför att elever ska börja studera och att erbjuda stöd på plats även för elever som studerar på distans. Ett tredje exempel på ett internt utvecklingsarbete är huvudmannens arbete med de egna elevenkäterna, som når alla elever i utbildning på entreprenad, och hur de ska utformas för att ge ett så bra underlag som möjligt. När det gäller förändringar i avtalen har några sådana inte genomförts under pågående avtalsperioder, vilket enligt de intervjuade beror på att några behov av det inte har funnits. Det finns däremot inte något som hindrar detta om behov skulle uppstå. Det har dock förekommit tidigare att samarbetet med en utbildningsanordnare har avslutats på grund av att huvudmannen och eleverna inte var nöjda med utbildningsanordnaren.

Identifierade utvecklingsområden

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

Utvecklingsområde 1

- Huvudmannen behöver utveckla arbetet med uppföljning så att det görs utifrån en strategi för hur utbildningens kvalitet ska undersökas.

Motiveringen till utvecklingsområdet är att huvudmannen har system för uppföljning av resultat och även samlar in viss information som rör utbildningens kvalitet genom exempelvis elevenkäter. Även studie- och yrkesvägledarens och rektorns kontakter med elever kan ge information

om detta men den används inte på ett systematiskt sätt i uppföljningen. Huvudmannen styr heller inte innehållet i utbildningsanordnarnas kvalitetsrapporter vilket gör att underlaget de får in inte är likvärdigt. Uppföljningen genomförs således inte med fokus på hur utbildningens kvalitet ska undersökas och vilka metoder som bör användas för att följa upp kvalitativa aspekter som utbildningens genomförande och förutsättningar. Sammantaget ger detta en risk för att huvudmannen inte har ett tillräckligt underlag för att kunna få en bild av kvaliteten i den utbildning som bedrivs på entreprenad.

Av 4 kap. 3 § skollagen framgår att varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt ska planera och följa upp utbildningen.

Av Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:98) med kommentarer om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet framgår (s. 16) bland annat att kvalitetsarbetet på huvudmannanivå ska bygga på de uppgifter som kommer fram i verksamhetens kvalitetsarbete. Huvudmannen behöver därför klargöra hur detta arbete ska bedrivas. Exempelvis innebär det att klargöra vilka mål, krav och riktlinjer som ska följas upp och utvärderas. Vidare framgår (s. 27) att kontinuerlig uppföljning innebär att fortlöpande samla in saklig information om verksamhetens förutsättningar, genomförande och resultat. Det kan vara både kvantitativ och kvalitativ information som ger underlag för analysen och bedömningen av måluppfyllelsen. Uppföljningar som baseras på skattningar av verksamhetens kvalitet och som beskrivs i siffror, till exempel enkätundersökningar, kan behöva kompletteras med beskrivande texter om hur arbetsprocesser, organisation eller lärandemiljö påverkat måluppfyllelsen (s. 22).

Skolinspektionen rekommenderar därför Östhammars kommun att utveckla uppföljningen av den del av komvux på gymnasial nivå som bedrivs på entreprenad så att den tydligare omfattar aspekter som rör kvalitet i utbildningens genomförande och förutsättningar. En bredare uppföljning, som utöver resultat även omfattar utbildningens genomförande, ger underlag för en mer nyanserad analys och bättre riktade utvecklingsområden.

Utvecklingsområde 2

- Huvudmannen behöver utveckla arbetet med att analysera vad som påverkar och orsakar resultaten och måluppfyllelsen inom komvux på gymnasial nivå som bedrivs på entreprenad.

Motiveringen till utvecklingsområdet är att den analys som Östhammars kommun gör av resultaten från uppföljningen huvudsakligen är av

beskrivande och jämförande karaktär. Förklaringar till vissa resultat söks förvisso, men de resonemang som förs har sällan kopplingar till utbildningens kvalitet, genomförande och förutsättningar. Utan en djupgående, förklarande analys finns risk för att huvudmannen inte kan identifiera eventuella utvecklingsbehov och därmed inte heller kan vidta de åtgärder som behövs för en långsiktig utveckling av 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 med kommentarer om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet framgår (s. 30) bland annat att huvudmannen med utgångspunkt i uppföljningen bör analysera vad som påverkar och orsakar resultaten och måluppfyllelsen för den samlade verksamheten, analysera om orsakerna framgår tydligt eller om ytterligare uppföljning eller utvärdering behöver genomföras samt utifrån analysen identifiera utvecklingsområden och besluta vilka insatser som ska prioriteras. I samma skrift beskrivs också (s. 33) att huvudmannen särskilt kan behöva analysera om den genomförda uppföljningen utgör tillräckligt underlag för att bedöma den faktiska kvalitetsutvecklingen. I annat fall kan man behöva genomföra ytterligare uppföljning och utvärdering.

Skolinspektionen rekommenderar därför att Östhammars kommun utvecklar sitt analysarbete genom att söka förklaringar till de mönster som identifieras när underlaget från uppföljningen analyseras. Detta kan göras genom att koppla resultaten till information om utbildningens förutsättningar och genomförande. Med en sådan analys skapar huvudmannen bättre förutsättningar för att kunna identifiera utvecklingsområden och vidta relevanta och träffsäkra åtgärder som bidrar till utveckling av utbildningens kvalitet för alla elever.

På Skolinspektionens vägnar

X Hans-Göran Arvidsson

Beslutsfattare

Signerat av: Hans-Göran Arvidsson

X Sarah Vinterlycka

Föredragande

Signerat av: Sarah Vinterlycka

I handläggningen av ärendet har även utredare Johan Hieronymus och Lena Tuffin 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 Östhammars kommun den 12 mars 2025. Besöket genomfördes av utredarna Johan Hieronymus och Lena Tuffin.

Barn- och utbildningsnämnden ansvarar för den kommunala vuxenutbildningen i Östhammars kommun. Till sin hjälp har Barn- och utbildningsnämnden en skolchef tillika barn- och utbildningschef. Östhammars kommun har en verksamhetschef och en rektor som ansvarar för bland annat kommunal vuxenutbildning. Komvux på gymnasial nivå bedrivs både i egen regi och på entreprenad av två enskilda utbildningsanordnare. Dessa bedriver utbildning inom enstaka gymnasiala kurser såväl som yrkespaket. Vid tiden för granskningsbesöket har Östhammars kommun cirka 100 elever som studerar inom komvux på gymnasial nivå hos enskilda utbildningsanordnare.

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/>