



Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad

Huvudmännens uppföljning av kvalitet

Innehållsförteckning

Förord.....	3
Sammanfattning.....	4
Vad Skolinspektionen har granskat.....	4
Viktiga iakttagelser och slutsatser.....	5
Inledning.....	8
Rättslig reglering.....	9
Skolinspektionens tidigare granskningar	10
Utredningar och forskning	12
Sammantagen riskbild	14
Syfte och frågeställningar	14
Granskningens genomförande	14
Kvalitetsgranskningens iakttagelser	16
Huvudmannens uppföljning är inriktad på nyckeltal men missar kvalitativa aspekter	16
Flertalet anordnare behöver förbättra kvaliteten	25
Utvecklingsområden.....	31
Avslutande diskussion	32
Kvalitetsbrister i utbildningarna kräver en utvecklad uppföljning på huvudmannanivå	32
Tänkbara förklaringar till resultatbilden.....	34
Huvudmännen behöver säkerställa en högre kvalitet på utbildningen	37
Entreprenadformen behöver uppmärksammas	38
Bilaga 1 Granskningens genomförande och metod	40
Bilaga 2 Rättslig reglering	42
Bilaga 3 Granskade huvudmän och utbildningsanordnare.....	45
Bilaga 4 Referensgrupp	46
Referenser	47

Förord

Skolinspektionen har i uppdrag att granska kvaliteten i sådan utbildning och pedagogisk verksamhet som står under myndighetens tillsyn. Granskningen innebär en detaljerad och systematisk undersökning av verksamhetens kvalitet inom ett avgränsat område, i förhållande till nationella mål och riktlinjer. Utgångspunkten är alla barns och elevers lika rätt till en god utbildning i en trygg miljö.

Huvudsyftet med kvalitetsgranskningen är att bidra till utveckling. Granskningen gör tydligt vad som behöver förbättras för att i högre grad nå målen för verksamheten inom det aktuella området. Syftet är även att beskriva väl fungerande inslag och att visa på framgångsfaktorer.

Skolinspektionens iakttagelser, analyser och bedömningar redovisas dels i form av enskilda beslut till de granskade skolhuvudmännen, dels i denna övergripande och sammanfattande rapport. Genom beskrivningar av viktiga kvalitetsaspekter inom granskningsområdet, avser rapporten att ge ett utvecklingsstöd även för skolor som inte har granskats.

Rapporten redovisar resultatet av Skolinspektionens kvalitetsgranskning med inriktning mot skolhuvudmäns insatser för kvalitet i yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning hos enskilda utbildningsanordnare. Iakttagelserna och slutsatserna gäller de sexton skolhuvudmän samt de enskilda utbildningsanordnare som har granskats och avser därmed inte att ge en nationell bild av förhållandena. Vilka huvudmän och utbildningsanordnare som granskats framgår i bilaga.

Projektledare för kvalitetsgranskningen har varit Ingrid Jerkeman och Bo Jersenius och rapporten är skriven av Katrin Söderlind och Monica Axelsson, samtliga Skolinspektionen i Göteborg.

Helén Ängmo
Generaldirektör

Maria Wassén
Avdelningschef

Sammanfattning

Under senare år har yrkesutbildningen för vuxna byggts ut. En stor del av regeringens kunskapslyft består av statligt finansierade utbildningar inom yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Arbetsmarknadsprognoser pekar på en fortsatt stor efterfrågan på personer med gymnasial yrkesutbildning, inte minst inom vård och omsorg samt teknikområdet. En påtaglig förändring är också att den kommunala vuxenutbildningen har blivit alltmer upphandlad. År 2018 studerade mer än hälften av kursdeltagarna inom kommunal vuxenutbildning hos en annan anordnare än kommunen.

Såväl Skolinspektionens erfarenheter som andra studier pekar på att kommunernas uppföljning av vuxenutbildning, såväl i egen regi som på entreprenad, kan variera i omfattning och kvalitet. Dock har myndigheten inte tidigare specifikt granskat huvudmännens uppföljning av vuxenutbildning på entreprenad i kombination med att de upphandlade verksamheterna också granskas. Därtill ser vi exempel från tidigare granskningar och studier att kvaliteten i utbildningen hos externa anordnare kan vara otillräcklig. Risker för bland annat kortsiktiga lösningar i utbildningarnas upplägg och varierande lärarkompetens kan identifieras.

Till bilden hör också att elevgruppen inom kommunal vuxenutbildning är heterogen när det gäller ålder och bakgrund. Alltfler av eleverna är utlandsfödda och vissa av dem kan ha begränsade kunskaper i svenska, något som ställer delvis förändrade krav på utbildningen. En förändrad målgrupp med olika behov understryker vikten av att utbildningarna följs upp och kontrolleras, inte minst vad gäller validering av elevernas tidigare kunskaper och tillgången till adekvat lärarkompetens. Den yrkesinriktade vuxenutbildningen är också i hög grad könssegregerad, vilket gör att huvudmän och anordnare behöver arbeta aktivt med jämställdhet i utbildningens alla delar och utmana stereotypa könsnormer.

Även om utbildningen genomförs av en enskild anordnare har kommunen fortsatt kvar allt ansvar för utbildningen.

Vad Skolinspektionen har granskat

Skolinspektionen har valt att granska kvaliteten i huvudmännens uppföljning och kontroll av yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Skolinspektionen har även granskat hur utbildningsanordnarna arbetar för god kvalitet i verksamheterna. Utifrån tidigare erfarenheter och studier anser vi det vara befogat att särskilt granska det arbetsplatsförlagda lärandet (APL), arbetet med validering samt yrkeslärares kompetens.

Granskningen är avgränsad till utbildningar inom tre yrkesinriktningar med olika könsdominans och stor arbetsmarknadsefterfrågan: vård och omsorg; industriteknik samt el och energi. Granskningsobjekt i denna kvalitetsgranskning har varit kommunala huvudmän för yrkesinriktad vuxenutbildning på entreprenad. Skolinspektionen har besökt 16 kommunala huvudmän och för varje huvudman en eller flera enskilda utbildningsanordnare, som anlitats av respektive huvudman. Sammantaget har 30 verksamhetsbesök hos 16 olika enskilda utbildningsanordnare gjorts i granskningen.

Viktiga iakttagelser och slutsatser

Allmänt hållna avtal ger inte stöd för huvudmännens uppföljning

Hos flertalet huvudmän försvåras uppföljningsarbetet av att avtalen med de enskilda utbildningsanordnarna inte i tillräcklig omfattning tar sikte på förväntad kvalitet. Det kan till exempel handla om att avtalen är allmänt hållna och att kvalitetskrav inte anges i tillräcklig omfattning i avtalen. Hos flertalet huvudmän omfattas inte avtalen av kvalitetsaspekter som gäller APL, validering och yrkeslärares kompetens. Exempelvis kan det av avtalen framgå att APL och validering ska genomföras, men inte med vilken kvalitet. Det finns också avtal, där huvudmannen inte har tydliggjort att APL ska genomföras även om huvudmännen avsett detta, vilket givetvis försvårar huvudmännens uppföljning.

Kvantitativ information följs upp men inte den kvalitativa

I granskningen har framkommit att flertalet huvudmän aktivt följer olika former av nyckeltal och statistik. Det kan röra avbrott från studier, genomströmning i utbildningen, elever i arbete efter studierna, andel legitimerade lärare och betygseresultat. Dessa nyckeltal är viktiga, men Skolinspektionen har iakttagit att det ofta saknas en analys av vad redovisade resultat innebär för verksamheten och att kvalitativ information i mindre utsträckning följs upp.

Skolinspektionen konstaterar att de flesta huvudmän genomför platsbesök, men att få av besöken är oanmälda och det är ovanligt att lektionsobservationer görs. Huvudmännen lyckas ofta inte synliggöra kvaliteten i den upphandlade verksamheten i tillräcklig omfattning när det gäller de granskade områdena APL, validering och yrkeslärares kompetens, men också när det gäller hur exempelvis undervisningen bedrivs. Det kan därför hos huvudmännen finnas behov av att se över och utveckla metoder och tillvägagångssätt för att bättre fånga, bedöma och återkoppla kvaliteten i den upphandlade verksamheten.

Det förekommer dessutom att verksamhetens resultat redovisas på ett sådant sätt att huvudmannen inte kan utläsa resultaten för en specifik utbildning inom kommunal vuxenutbildning på entreprenad.

Viktiga kvalitetsaspekter som APL och validering tappas i uppföljningen

En övervägande majoritet av huvudmännen följer inte i tillräcklig omfattning upp arbetet med **APL**, i förhållande till styrdokumentens regleringar. Det betyder att huvudmännen inte har en tydlig bild av hur kursmålen styr utbildningen på APL, huruvida handledare på APL-platserna har de kunskaper och den erfarenhet som krävs för ändamålet eller om APL genomsyras av skollagstiftningens värdegrund. Därmed finns risk för att eleverna inte får en likvärdig utbildning och att elevernas kunskapsutveckling och betygssättning påverkas negativt. Enskilda elever kan också drabbas, när arbetsplatserna inte kartläggs ur ett värdegrundsperspektiv.

En övervägande majoritet av huvudmännen följer inte upp i vilken utsträckning elever med vilken kvalitet validering genomförs. Därmed finns risk för att elevers rätt till en kvalitetssäkrad validering sätts ur spel. Det kan i sin tur innebära att utbildningstiden för elever blir onödigt lång. Ur ett arbetsmarknadsperspektiv kan det betyda att tillgång till arbetskraft inte frigörs enligt lagstiftarens intentioner.

Huvudmännen följer upp om lärarna hos utbildningsanordnarna har legitimation. I övrigt saknas ofta en systematisk uppföljning av lärarnas kompetens och behovet av kompetensutveckling. Sammantaget visar vår granskning att huvudmännen sällan har ett tillräckligt underlag för att kunna säkerställa att eleverna undervisas av yrkeslärare som i alla avseenden har den kompetens som erfordras. Främst gäller det kompetens inom områdena APL och validering samt arbete med värdegrunds- och jämställdhetsfrågor.

I denna granskning har vi inte undersökt arbetet med bedömning och betygssättning. Men det är svårt att bortse från de kvalitetsrisker som kan finnas även i detta sammanhang, sett mot bakgrund av en relativt svag uppföljning av yrkeslärarnas kompetens och behov av kompetensutveckling samt det faktum att många yrkeslärare saknar lärarutbildning.

Risk att information stannar hos rektorn

Huvudmännen har stor tillit till de kommunala rektorerna när det gäller att ansvara för uppföljning och utveckling av verksamheten på entreprenad. Utöver det ansvar som enligt skollag och övriga skolförfattningar åvilar rektorn när det gäller att leda den pedagogiska verksamheten och ansvara för skolenhetens kvalitetsarbete, visar vår granskning att rektorn ofta också ges en nyckelroll i huvudmannens uppföljning av den yrkesinriktade utbildningen på entreprenad. Inom ramen för den kommunala rektorns pedagogiska ledarskap sker mycket samverkan och dialog med de enskilda utbildningsanordnarna. Insatser för att stötta den enskilda utbildningsanordnarens kvalitetsutveckling görs. Huvudmännen förlitar sig ofta på att rektorn därmed har kontroll över verksamheten, trots att aktiviteter och åtgärder i mycket begränsad omfattning dokumenteras och förs vidare till huvudmannen. Exempelvis gäller detta kvalitetsfrågor som rör utbildningsanordnarnas arbete med APL, validering och betygssättning. Information om kvalitetsaspekter som gäller utbildningen på entreprenad tenderar alltså att ”stanna hos” rektorn, istället för att föras vidare på ett systematiskt sätt till huvudmännen och utgöra underlag för analys och beslut om åtgärder.

En majoritet av utbildningsanordnarna behöver utveckla kvaliteten inom viktiga områden

Skolinspektionen kan utifrån granskningens resultat konstatera att det hos flertalet utbildningsanordnare finns behov av att säkerställa kvaliteten i de utbildningar som genomförs. Främst gäller det arbetet med APL och validering, men också yrkeslärarnas kompetens. Det kan också handla om de enskilda utbildningsanordnarnas uppföljning av detta arbete. Det är exempelvis ganska vanligt förekommande att utbildningsanordnarna inte har säkerställt att elevernas handledare i samband med APL, har de kunskaper och erfarenheter som behövs.

Validering genomförs sällan eller aldrig inom inriktningarna el och energi samt industriteknik. Många elever uppger att de inte fått information om vad validering är

och vad det innebär. Det är inte heller alltid som en genomförd validering får adekvata följder för eleven, exempelvis i form av en förkortad utbildningstid.

Det varierar i hög grad om utbildningsanordnarna ser till att yrkeslärare har tillräcklig kompetens för arbetet med APL och validering. Detta trots att det av intervjuer med yrkeslärare inte sällan framkommer att de saknar tillräcklig kompetens inom områdena. De flesta utbildningsanordnare har inte anordnat riktade kompetensutvecklingsinsatser i syfte att se till att yrkeslärarna har tillräckliga kunskaper för att kunna utmana stereotypa uppfattningar om manligt och kvinnligt.

Kvalitetsbrister i utbildningarna hade kunnat förebyggas med en bättre uppföljning och kontroll

Skolinspektionen kan sammantaget konstatera att entreprenadformen behöver uppmärksammas. Vår granskning visar att många huvudmän inte verkar ha övervägt hur uppföljningen och kontroll över avtalen behöver utformas för att säkerställa en ändamålsenlig styrning. Vi ser samtidigt att majoriteten av anordnarna inte har en hög kvalitet på ett antal områden. En mer utvecklad uppföljning och kontroll hade mycket sannolikt kunnat förebygga detta.

Ansvariga huvudmän behöver ta ett större ansvar för kvaliteten i de utbildningar som erbjuds genom enskilda utbildningsanordnare, och som en nödvändig förutsättning för detta utveckla arbetet med sin uppföljning.

Inledning

Under senare år har yrkesutbildningen för vuxna byggts ut. En stor del av regeringens kunskapslyft består av statligt finansierade utbildningar inom yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå (regionalt yrkesvux).¹ Mellan år 2017 och 2018 ökade antalet individer som läser ett yrkesämne på gymnasial nivå från 86 000 till 93 000.² Arbetsmarknadsprognoser pekar på en fortsatt stor efterfrågan på personer med gymnasial yrkesutbildning, inte minst inom vård och omsorg samt teknikområdet.³ Detta talar för att fler kan komma att studera inom vuxenutbildningen framöver.

En påtaglig förändring är också att den kommunala vuxenutbildningen (komvux) har blivit alltmer upphandlad. Inom komvux har andelen kursdeltagare som studerar hos en extern utbildningsanordnare nära fördubblats under de senaste tio åren. År 2018 studerade mer än hälften (51 procent) av kursdeltagarna inom komvux hos en annan anordnare än kommunen.⁴ Variationen mellan olika regioner i landet är dock stor. Enligt Skolverket är det framför allt inom storstadsregionerna som många kommuner väljer att upphandla en stor del av sin vuxenutbildning.⁵

Samtidigt ser vi att elevgruppen i komvux är heterogen avseende kön, bakgrund och ålder. Bland elever inom regionalt yrkesvux är kvinnor i majoritet, 64 procent, men könsbalansen inom olika yrkesinriktningar varierar kraftigt.⁶ Vidare är alltfler av eleverna inom komvux utlandsfödda⁷, vilket kan ställa delvis andra krav på utbildningarna – till exempel vad gäller validering och lärarkompetens.

Trots att vuxenutbildningen alltså berör stora elevgrupper och har genomgått förändringar, finns det i dag begränsat med studier och forskning om denna utbildningsform. Skolinspektionens erfarenheter indikerar dock att det kan finnas kvalitetsbrister inom vuxenutbildningen, såväl vad gäller huvudmännens uppföljning som utbildningarnas kvalitet.⁸ Erfarenheter från gymnasieskolans yrkesprogram pekar även på att det kan finnas särskilda risker för lägre kvalitet i yrkesutbildningar på gymnasial nivå, exempelvis vad gäller det arbetsplatsförlagda lärandet.⁹

Skolverket skriver i myndighetens lägesbedömning för 2017 att det behövs mer kunskap om hur vuxenutbildningen fungerar i praktiken. En aspekt som Skolverket bedömer som relevant att uppmärksamma är konsekvenserna av den ökande upphandlingen. Många olika utbildningsanordnare innebär en valfrihet för eleverna

¹ Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018*.

² Skolverket (2019). *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2018*.

³ SCB (2017). *Trender och Prognoser 2017 – befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2035*.

⁴ Skolverket (2019). *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2018*.

⁵ Skolverket (2017). *Lägesbedömning 2017*.

⁶ Skolverket (2018) *Regionalt yrkesvux. Uppföljning 2018*.

⁷ Inom vuxenutbildningen totalt sett (exklusive sfi) är varannan elev, 50 procent, född utomlands. De utlandsföddas andel av eleverna har ökat med 10 procent under de senaste tio åren.

⁸ Se bl.a. Skolinspektionen (2016). *Utbildningsanordnare med betygsrätt*. Skolinspektionen (2015). *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*

⁹ Se bl.a. Skolinspektionen (2013). *Fördjupad tillsyn på yrkesprogram*.

men kan innebära svårigheter för huvudmännen att överblicka och styra utbildningen.¹⁰ Skolverkets statistik visar också att andelen lärare inom komvux med pedagogisk högskoleexamen är lägre hos externa anordnare än hos lärare anställda av kommuner.¹¹ Även forskning och andra studier pekar på behovet av att uppmärksamma vuxenutbildningens entreprenadlösningar. Bilder som förmedlas är att det finns stora variationer i kommunernas uppföljning och att det finns risk för kortsiktighet och ryckighet i utbildningarna.

Rättslig reglering

Den kommunala vuxenutbildningen regleras genom skollagen, förordning om vuxenutbildning, förordning om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning och genom läroplanen för vuxenutbildningen. För utförligare information och förklaring av vissa begrepp, se bilaga 2. Nedan följer en redogörelse för statliga satsningar på den yrkesinriktade vuxenutbildningen samt vilket ansvarsförhållande som gäller när huvudmannen upphandlar utbildning på entreprenad.

Ansvarsfördelning vid entreprenadform

Det är kommunen eller landstinget som är huvudman för kommunal vuxenutbildning.¹² Kommunen eller landstinget kan anordna utbildningen på tre olika sätt: i egen regi, genom entreprenad efter upphandling¹³ eller genom samverkansavtal¹⁴ med annan kommun eller annat landsting.¹⁵

Om det finns verksamhet som är utlagd på entreprenad har kommunen fortsatt kvar huvudmannaskapet, även om en enskild utbildningsanordnare utför utbildningen åt kommunen.¹⁶ Det innebär att kommunen alltjämt har kvar ansvaret för utbildningen. Exempelvis har kommunen som huvudman fortfarande kvar samma ansvar gentemot eleven som när man bedriver utbildning i egen regi.

I de fall kommunen ingår entreprenadavtal med en enskild utbildningsanordnare får den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter – till exempel att utfärda betyg – endast överlämnas till en utbildningsanordnare med betygsrätt.¹⁷ Vid undervisning på entreprenad överlämnar huvudmannen den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgift, det vill säga att sätta betyg.¹⁸

¹⁰ Skolverket (2017). *Lägesbedömning 2017*.

¹¹ Skolverket (2018). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2018/19*.

¹² 2 kap. 2-1 §§ och 20 kap. 18 § skollagen

¹³ Kommunal vuxenutbildning genom entreprenad sker oftast genom offentlig upphandling. Det förekommer också ett antal kommuner som har gått över till en så kallad auktorisationsmodell. En sådan modell innebär att enskilda utbildningsanordnare ansöker hos en kommun om att bli auktoriserade för att bedriva vuxenutbildning i enlighet med de regler som kommunen har fastställt. Auktorisation föregås inte av upphandling utan sker löpande. Eleverna får i detta fall välja mellan olika anordnare, medan de enskilda utbildningsanordnarna inte är garanterade några elever.

¹⁴ Samverkansavtalet ska inte förväxlas med avtal mellan kommuner om att betala interkommunal ersättning (IKE) när en elev går en utbildning i en annan kommun.

¹⁵ 23 kap. § 1 skollagen

¹⁶ 23 kap. 1 § skollagen

¹⁷ 1 kap. 4 § förordningen om vuxenutbildning

¹⁸ 23 kap. 6 § skollagen

Kommunen har enligt kommunallagen ett uppföljningsansvar för verksamhet som är utlagd på entreprenad.¹⁹ Detta innebär att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Vidare anger skollagen att varje huvudman ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.²⁰

Skolinspektionens tidigare granskningar

Skolinspektionens erfarenheter genom tidigare granskningar indikerar att det kan finnas kvalitetsbrister inom vuxenutbildningen, framför allt vad gäller huvudmannens uppföljning men också i genomförandet av utbildningen. Detta gäller vuxenutbildningen generellt och inte endast upphandlad utbildning.

Svag uppföljning

Skolinspektionen har gjort flera granskningar som visar att huvudmännen behöver utveckla sin uppföljning av vuxenutbildning. En kvalitetsgranskning av distansutbildning inom komvux (2015) pekade på att endast ett fåtal av kommunerna i granskningen hade en uppföljning som höll en hög kvalitet. Det fanns kommuner i granskningen som i stort sett inte alls hade någon kontinuerlig kontakt med de enskilda utbildningsanordnarna eller följde upp utbildningen. Skolinspektionens bedömning var att kommunerna behöver skaffa sig en ökad kännedom om enskilda utbildningsanordnarens verksamhet och följa upp att den håller hög kvalitet och möjliggör för eleverna att nå sina mål.²¹

Kommuners otillräckliga uppföljning av vuxenutbildning har Skolinspektionen lyft fram även i tidigare kvalitetsgranskning, till exempel i en granskning som undersökte hur kommunerna följer upp utbildningens effekter och betygsresultat (2009).²² Bristfällig uppföljning uppmärksammades också i en kvalitetsgranskning av grundläggande vuxenutbildning (2012)²³ samt i en granskning av lärlingsutbildning för vuxna (2013).²⁴

Även Skolinspektionens regelbundna tillsyn visar att många huvudmän behöver förbättra sitt arbete med att följa upp vuxenutbildningen. Inom ramen för 2018 års regelbundna tillsyn konstaterades brister, inte minst när det gäller huvudmannens arbete med att analysera de resultat som framkommer i uppföljningen och att genomföra nödvändiga åtgärder.²⁵

¹⁹ 10 kap. 8 § kommunallagen (2017:725)

²⁰ 4 kap. 3 § skollagen, Prop. (2009/10:165) *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* s. 306-307

²¹ Skolinspektionen (2015). *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*.

²² Skolinspektionen (2009). *Ingen aning utan uppföljning – Hur 20 kommuner följer upp sin vuxenutbildning*.

²³ Skolinspektionen (2012). *Grundläggande vuxenutbildning – En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*.

²⁴ Skolinspektionen (2013). *Arbetsplatsförlagt lärande – Lärlingsutbildningen för vuxna*.

²⁵ Skolinspektionen (2018). *Regelbunden tillsyn, huvudmannatillsyn, vuxenutbildning*.

I flera granskningar har Skolinspektionen alltså kunnat notera en bristfällig uppföljning av vuxenutbildning. Dock har myndigheten inte tidigare specifikt granskat huvudmännens uppföljning av vuxenutbildning på entreprenad i kombination med att de upphandlade verksamheterna också granskas.

Otillräcklig kvalitet i utbildningen

Skolinspektionen har relativt begränsade erfarenheter av granskning på verksamhetsnivå inom vuxenutbildning. De erfarenheter som finns pekar dock på att det kan finnas kvalitetsbrister och bekräftar vikten av att huvudmannen kontinuerligt följer upp utbildningarnas kvalitet.

Granskningen av distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning (2015) visade bland annat att eleverna inte fick tillräcklig tillgång till lärares stöd och handledning och att den interaktion med andra elever som de skulle behöva för att nå ett djupare lärande, i stort sett var obefintlig.²⁶

Tydliga exempel på otillräcklig undervisning framgick också i Skolinspektionens tematiska tillsyn av enskilda utbildningsanordnare med betygsrätt (2016). Många elever inom vård och omsorg som intervjuades, uppgav att de skulle behöva öva mer på praktiska moment, exempelvis blodprovstagning. Det fanns också exempel på att elever fick utföra praktiska moment på sin APL utan sakkunnig handledning.²⁷

Även granskningen av lärlingsutbildning för vuxna (2013) visade på ett antal utvecklingsområden. Till exempel säkerställde inte skolan att handledarna hade tillräcklig kompetens. Validering av yrkeserfarenhet genomfördes knappast alls inom andra områden än vårdområdet.²⁸

Vidare pekar Skolinspektionens sammantagna erfarenheter från gymnasieskolans yrkesprogram på flera kvalitetsbrister i utbildningen, däribland otillräckligt lärarstöd och brister i det arbetsplatsförlagda lärandet.²⁹ Det kan inte uteslutas att liknande kvalitetsbrister även kan förekomma inom yrkesinriktad vuxenutbildning på gymnasial nivå.

Avtalens utformning kan ha betydelse för utbildningens kvalitet

Granskningen av distansutbildning vid komvux visade att huvudmännens allmänt hållna avtal med enskilda utbildningsanordnare sällan ställde så specifika krav på distansutbildningen att huvudmannen kunde säkerställa att författningens krav på exempelvis individualisering och anpassning uppfylls. Avtalen var ofta allmänt hållna, vilket försvårade för huvudmännen att följa upp utbildningens kvalitet hos den enskilda utbildningsanordnaren. I granskningen förekom även exempel på avtal som slutits vid en så kallad upphandlingsenhet, utan att exempelvis en rektor med pedagogisk kompetens och kunskap om den aktuella utbildningsformen involverats.³⁰

²⁶ Skolinspektionen (2015). *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*.

²⁷ Skolinspektionen (2016). *Utbildningsanordnare med betygsrätt*.

²⁸ Skolinspektionen (2013). *Arbetsplatsförlagt lärande – Lärlingsutbildningen för vuxna*.

²⁹ Se bl.a. Skolinspektionen (2014). *Undervisning på yrkesprogrammen*. Skolinspektionen (2016). *Lärarstöd och arbetsformer i gymnasieskolans yrkesprogram*.

³⁰ Skolinspektionen (2015). *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*.

Även den tematiska tillsynen av utbildningsanordnare med betygsrätt uppmärksammade avtalens betydelse. Det var avtalsvillkoren mellan uppdragsgivaren och utbildningsanordnaren som i vissa fall styrde hur utbildningsanordnaren lade upp och bedrev utbildningen, i strid med bestämmelser som måste tillämpas. Exempelvis noterades en påfallande hög studietakt hos vissa anordnare, vilken styrdes av avtalen och inte av elevernas behov och förutsättningar. En konsekvens av den höga studietakten kunde bli att elever inte strävade efter ett högre betyg på grund av tidsbrist, och heller inte fick den utbildning de hade rätt till. Validering genomfördes inte i tillräcklig utsträckning eftersom det inte reglerades i avtalen.³¹

Utredningar och forskning

Trots att vuxenutbildningen omfattar stora elevgrupper och har förändrats över tid, finns det begränsat med forskning, utredningar och andra underlag om utbildningsformen. Skolverket konstaterar i myndighetens lägesbedömning 2017 att det behövs mer kunskap om hur vuxenutbildningen fungerar i praktiken och vilka utvecklingsbehov som finns.³² Även forskarröster pekar på behovet av fler studier inom området, inte minst vad gäller det som ibland kallas vuxenutbildningens marknadisering.³³ Nedan följer en kortare redogörelse för aspekter som tagits upp i utredningar och andra studier, med koppling till kommuners uppföljning av vuxenutbildning på entreprenad.

Stor spännvidd i kommunernas uppföljning av utbildning på entreprenad

En övergripande bild i forskning och utredningar är att variationerna i kommunernas uppföljning av komvux på entreprenad är stora, men att det behövs mer kunskap om hur de reella förhållandena faktiskt ser ut.

Skolverket framhåller att det i dag finns begränsat med underlag om vad den ökande upphandlingen av vuxenutbildning får för konsekvenser. Skolverket påpekar att många olika utbildningsanordnare innebär en valfrihet för eleverna, men att utvecklingen också kan göra utbildningen svår att överblicka och styra.³⁴

Bjursell et al. belyser delvis problematiken kring styrning och uppföljning i en akademisk studie över det kvalitetsarbete som pågår i kommunernas vuxenutbildning. Forskarna har intervjuat verksamhetsföreträdare för kommuner och konstaterar att det skiftar hur nära kontakt de intervjuade har med de olika externa utbildningsanordnarna av vuxenutbildning. Det finns de som i princip inte möter anordnarna annat än vid uppföljningen av det systematiska kvalitetsarbetet. Detta är vanligare i kommuner i storstadsområden. Andra kommunföreträdare har mer eller mindre regelbundna möten.³⁵

³¹ Skolinspektionen (2016). *Utbildningsanordnare med betygsrätt*.

³² Skolverket (2017). *Lägesbedömning 2017*.

³³ Se t.ex. Fejes, A. och Holmqvist, D. (2018). *Komvux som marknad*. Ingår i: Dahlstedt, M. & Fejes, A. (red.) (2018) *Skolan, marknaden och framtiden*. Lund: Studentlitteratur. Bjursell, C., Chaib, C., Falkner C. och Ludvigsson, A. (2015). *Kvalitetsarbete i vuxenutbildning*. ENCELL – Nationellt kompetenscentrum för livslångt lärande. Rapport 1:2015

³⁴ Skolverket (2017). *Lägesbedömning 2017*. s. 71.

³⁵ Bjursell, C., Chaib, C., Falkner C. och Ludvigsson, A. (2015). *Kvalitetsarbete i vuxenutbildning*. ENCELL – Nationellt kompetenscentrum för livslångt lärande. Rapport 1:2015. s. 68

Komvuxutredningens betänkande *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden* (SOU 2018:71) ger en liknande bild av kommunernas uppföljning av entreprenadverksamhet. Utredningen framhåller att kommuner har långtgående skyldigheter att kontrollera och följa upp verksamhet som lämnats över till en enskild utbildningsanordnare. Utredningen har dock fått signaler om att variationerna i kommunernas uppföljning av komvux på entreprenad är stora. Det som anges vara kärnan i detta problem är att kommunerna inte mår med att uppfylla den stora uppföljningsskyldigheten som följer med att överlåta skötseln av en kommunal angelägenhet till en enskild. Ytterligare ett problem uppges vara att vissa kommuner inte har en klar bild av omfattningen av det huvudmannaskap som finns kvar hos kommunen vid komvux på entreprenad. Man uppfattar att man lagt ut även delar av detta ansvar. Utredningen konstaterar även att avslöjanden i media rörande fusk och missförhållanden i samband med komvux på entreprenad, tyvärr stärker bilden av de svårigheter som kommunerna kan ha i fråga om kontroll och uppföljning av komvux på entreprenad.³⁶

Ett område som har aktualiserats med anledning av ett förändrat elevunderlag inom vuxenutbildningen är arbetet med validering. Valideringsdelegationens betänkande *En nationell strategi för validering* (SOU 2017:18) framhåller vikten av validering för inte minst nyanlända, men pekar också på att kommuner i stor uträkning saknar uppgifter om vilken validering som genomförs. Enligt utredningen kan detta delvis förklaras av att många kommuner lägger ut utbildningen på entreprenad.³⁷ Skolverkets erfarenheter av regionalt yrkesvux indikerar att många kommuner ställer krav på att de externa anordnarna ska kunna validera, men att kvalitet, utförande och omfattning av validering varierar mellan kommunerna.³⁸

En utmaning för kommuners uppföljning av entreprenadverksamhet kan vara att definiera kvalitetsmått som är välvägd mellan detaljer och helhet. Av Välfärdsutredningens betänkande *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning* (SOU 2017:38) framgår att för välfärdstjänster kan det vara komplicerat att formulera uppföljningsbara mål och kvalitetskrav. Utredningen framhåller att detaljerade krav kan innebära en tydlighet men också minska utrymmet för innovativa lösningar och leda till höga uppföljningskostnader. Detaljerade kontrakt kan även få konsekvensen att verksamheten inriktas på det som mäts och följs upp. Mindre detaljerade kvalitetskrav kan däremot ge utföraren större möjligheter att själv välja det bästa genomförandet, men kan samtidigt innebära en risk för att verksamheten utformas på ett sätt som inte följer upphandlarens intentioner. Vidare kan styrning mot resultat, i stället för detaljkrav, riskera att utföraren väljer att fokusera på delar som ger snabba resultat och undviker mer resurskrävande uppgifter.³⁹

Risker utifrån ett jämställdhetsperspektiv

Otillräcklig uppföljning, kortsiktiga lösningar och bristande kompetens i utbildningarnas genomförande kan också vara problematiskt utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Yrkesutbildningar – såväl i gymnasieskolan som i vuxenutbildningen – är i hög grad könssegregerade, i kontrast till nationella målsättningar. En IFAU-studie

³⁶ SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*. s. 274

³⁷ SOU 2017:18 *En nationell strategi för validering*. s. 19-21, s. 54

³⁸ Skolverket (2018). *Regionalt yrkesvux. Uppföljning 2017*.

³⁹ SOU 2017:38 *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning*. s. 163-168

uppmärksammar hur könsnormer reproduceras inom två gymnasiala yrkesutbildningar; vård och omsorg respektive bygg och anläggning. En slutsats är att kvinnor och män som är i minoritet kan mötas av stereotypa uppfattningar om kön, och i vissa fall motstånd. Inom båda inriktningarna byter elever av underrepresenterat kön utbildning i större utsträckning än elever som tillhör majoriteten. För att motverka att elever tappar motivation behöver genus beaktas i utbildningens alla delar, menar rapportförfattarna.⁴⁰

Sammantagen riskbild

Som vi redogjort för ovan pekar såväl Skolinspektionens erfarenheter som andra studier på att kommunernas uppföljning av vuxenutbildning på entreprenad kan variera i omfattning och kvalitet. Underlagen är dock begränsade och det finns behov av fler konkreta redogörelser av hur huvudmännen i praktiken arbetar för att följa upp och säkerställa kvaliteten i utbildningarna. Dessutom ser vi exempel från tidigare granskningar och studier som visar att kvaliteten i utbildningen hos externa anordnare kan vara otillräcklig.

Skolinspektionen konstaterar därför att det finns skäl att granska yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Vår bedömning är att entreprenadlösningarna kan innebära särskilda utmaningar för huvudmännens styrning och uppföljning av utbildningarna. När dessutom mer än hälften av komvuxeleverna studerar hos en annan anordnare än kommunen är det än mer angeläget att uppmärksamma denna utveckling. Det finns risk för att otillräcklig uppföljning kan få negativa konsekvenser för elevernas studiesituation och – på sikt – förutsättningar att utöva ett yrke. En huvudman som är aktiv i sin styrning kan identifiera brister och snabbare sätta in utvecklingsinsatser, vilket ger eleverna en bättre yrkesutbildning.

Syfte och frågeställningar

Kvalitetsgranskningen syftar till att granska kvaliteten i yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning hos enskilda utbildningsanordnare. Huvudfokus ligger på om och hur huvudmannen säkerställer att utbildningen är av god kvalitet. För att uppfylla syftet ska följande frågeställningar besvaras i granskningen:

1. I vilken utsträckning följer huvudmannen för yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning upp utbildningens kvalitet hos enskilda anordnare?
2. I vilken utsträckning arbetar utbildningsanordnaren för att eleverna får en yrkesinriktad utbildning av god kvalitet?

Granskningens genomförande

Granskningsobjekt i denna kvalitetsgranskning har varit kommunala huvudmän för yrkesinriktad vuxenutbildning på entreprenad. Skolinspektionen har besökt 16 kommunala huvudmän och för varje huvudman en eller flera enskilda utbildningsanordnare, som anlitas av respektive huvudman. Sammantaget har 30 verksamhetsbesök hos 16 olika enskilda utbildningsanordnare gjorts i granskningen.

⁴⁰ IFAU (2013) *Vara med i gänget? – Yrkesocialisation och genus i två gymnasieprogram*

Granskningen avgränsas till utbildningar inom tre yrkesinriktningar: vård och omsorg; industriteknik samt el och energi. Vidare har granskningen haft ett särskilt fokus på APL och validering samt yrkeslärares kompetens – både vad gäller utbildningsanordnarnas arbete och huvudmannens uppföljning.

Granskningen har omfattat intervjuer med elever, yrkeslärare, ansvarig för APL, ansvarig för validering, ansvarig chef för verksamheten hos enskild utbildningsanordnare samt rektor och representant för huvudmannen. Skolinspektionen har också inför skolbesöken tagit del av relevanta dokument gällande huvudmannens uppföljning samt utbildningsanordnarnas arbete. Varje huvudman har efter avslutat besök fått ett beslut där Skolinspektionen redovisat iakttagelser samt inspektionens bedömning. En fördjupad analys av den insamlade empirin från alla granskade verksamheter har utgjort underlag för de övergripande resultat som presenterats i denna rapport. Mer information om granskningens genomförande finns att läsa i bilaga två.

Kvalitetsgranskningens iakttagelser

Nedan följer vår redovisning av de iakttagelser vi gjort i granskningen. Först beskriver vi de iakttagelser som gäller kvaliteteten på huvudmännens uppföljning. Dels på en övergripande nivå, dels avseende APL, validering samt yrkeslärarnas kompetens. Därefter övergår vi till att redovisa de iakttagelser vi gjort när det gäller kvaliteteten i utbildningsanordnarnas arbete med APL, validering och yrkeslärarnas kompetens.

Huvudmannens uppföljning är inriktad på nyckeltal men missar kvalitativa aspekter

Granskningen visar att huvudmännens uppföljning inte är tillräckligt ändamålsenlig när det gäller att fånga och bedöma kvaliteten på den utbildning som bedrivs i entreprenadform. Det kan handla om att viktiga delar av utbildningen inte följs upp tillräckligt eller att resultat i form av statistik och nyckeltal inte analyseras eller kompletteras med information om verksamhetens kvalitet. Detta innebär risk för att huvudmännen inte i tillräcklig grad identifierar risker och eventuella kvalitetsbrister, vilket medför att de saknar förutsättningar att vidta adekvata åtgärder för att säkerställa kvaliteten i den utbildning som de ansvarar för.

Dock ska sägas att det, dessa brister till trots, ändå hos majoriteten av huvudmännen finns ett övergripande system för kontinuerlig uppföljning av utbildningen hos enskilda utbildningsanordnare. Huvudmännens uppföljning omfattar uppföljning utifrån kraven i avtalen och i övrigt fokusområden som identifierats som viktiga. Flertalet huvudmän använder sig av elevenkäter som utgångspunkt för uppföljningen. I en del fall är uppföljningspunkterna återkommande och återfinns i checklistor. Återkopplingen till den politiska nivån sker ofta i form av redovisad statistik och nyckeltal.

Få lektionsobservationer och platsbesök görs sällan oanmält

Vanligen omfattar huvudmännens uppföljning av utbildningsanordnarna ett uppföljningsbesök per halvår eller per kvartal. Vid besöken deltar oftast den kommunala rektorn och andra företrädare för huvudmännen, exempelvis vuxenutbildningschef, controller eller verksamhetsutvecklare. Vid uppföljningsbesöken träffar huvudmannen företrädare för utbildningsanordnarens ledning och ibland också lärare och elever. Hos ett fåtal huvudmän genomför också ansvariga politiker besök i verksamheten. Dessa besök är förberedda av tjänstemän och utgår från en förutbestämd agenda med specifika frågor.

Endast ett mindre antal huvudmän kompletterar dock de planerade besöken med oanmälda besök hos de enskilda anordnarna utifrån en förbestämd struktur där de

intervjuar elever, lärare och ledning. Bara företrädare för två huvudmän uppger att de genomför besök på lektioner.

Skolinspektionen kan också konstatera att den återkoppling som ges till de enskilda utbildningsanordnarna efter genomförda platsbesök varierar – såväl till form som innehåll. Om brister gentemot avtalen framkommer så finns det för huvudmännen möjligheter att med hjälp av avtalen använda sig av sanktioner som exempelvis uppsägning av avtal. Utöver dessa sanktionsmöjligheter återkopplar huvudmännen brister och utvecklingsområden i varierad omfattning och på olika sätt.

Återkoppling utifrån genomförda platsbesök sker hos majoriteten av huvudmännen i form av protokoll, minnesanteckningar eller e-post och en del huvudmän kompletterar också detta med muntlig återkoppling och ibland med krav om särskilda åtgärder eller information om utvecklingsområden till anordnarna. Omkring en tredjedel av huvudmännen ger en mer utvecklad återkoppling, där utvecklingsområden formuleras i ett särskilt dokument som också oftast återkopplas muntligen och där huvudmännen begär återkoppling av vidtagna åtgärder. I några fall saknas dock helt återkoppling till utbildningsanordnarna.

Flera huvudmän ger i granskningen uttryck för att avtalen är allmänt hållna, vilket enligt dem försvårar en uppföljning som fångar de kvalitativa aspekterna av den upphandlade verksamheten, exempelvis när det gäller APL, validering och yrkeslärarnas kompetens. Därutöver uppger flertalet huvudmän att nuvarande metoder för uppföljning skulle kunna utvecklas för att i högre grad fånga den upphandlade verksamhetens kvalitet. Exempelvis ser ett par huvudmän det som önskvärt att få syn på hur arbetet i utbildningen och undervisningen ”de facto sker” eller ”hur arbetet sker kvalitativt i undervisningen”. Flera huvudmän tar upp att fler besök i verksamheten, däribland på lektioner, och utvecklade metoder för intervjuer är områden att utveckla för en mer kvalitativ uppföljning.

Sammantaget konstaterar Skolinspektionen att huvudmännen genom platsbesök och övrig uppföljning ofta inte lyckas synliggöra kvaliteten i den upphandlade verksamheten i tillräcklig omfattning när det gäller de granskade områdena APL, validering och yrkeslärarnas kompetens, men också när det gäller hur exempelvis undervisningen bedrivs. Det kan därför hos huvudmännen finnas behov av att se över och utveckla metoder och tillvägagångssätt för att bättre fånga, bedöma och återkoppla kvaliteten i den upphandlade verksamheten.

Analys av resultat saknas ofta

Hos flera huvudmän pågår diskussioner om vad som är rimligt att redovisa till den politiska nivån i huvudmännens styrkedja och hur mycket information och på vilken detaljnivå ansvariga politiker ska informeras. Flertalet huvudmän beskriver svårigheten att beskriva kvaliteten i verksamheten hos de enskilda utbildningsanordnarna och att det är en utmaning att utveckla en pedagogisk beskrivning av verksamheten där kvalitativa aspekter tas upp.

Uppföljningen på huvudmannanivå redovisas ofta genom kvantitativa nyckeltal, som exempelvis avhopp från studier, genomströmning i utbildningen, elever i arbete efter studierna, andel legitimerade lärare samt betygsresultat. Enstaka exempel finns på att de kommunala rektorerna begär analyser av nyckeltal från de enskilda utbildningsanordnarna lokalt, och att denna information överlämnas till huvudmannens aggregerade kvalitetsredovisning. Men vår granskning visar att det på

huvudmannnivå oftast saknas en analys av vad redovisade nyckeltal innebär för verksamheten, sett ur ett kvalitativt perspektiv.

Vi har också noterat att det hos några huvudmän förekommer att statistik och nyckeltal redovisas "på totalen". Det kan innebära att huvudmannens totala vuxenutbildning, alltså i egen regi och på entreprenad slås ihop eller så kan statistik som gäller samtliga utbildningar hos en enskild utbildningsanordnare, eller samtlig utbildning som är utlagd på entreprenad redovisas tillsammans. Därmed går det inte att utläsa resultaten för en specifik utbildning inom kommunal vuxenutbildning på entreprenad.

Det är tydligt att man på huvudmannnivån har ett fokus på kvantitativ information och nyckeltal. Flera huvudmän uppger att det är svårare att följa upp och dokumentera de kvalitativa aspekterna av utbildningen, jämfört med de kvantitativa. Likaså att de ser svårigheter i att ta fram relevanta nyckeltal som kan relateras till kvalitetsaspekter. Både huvudmän och kommunala rektorer uppger att det finns behov av att på den politiska nivån i högre grad följa upp med kvalitativ information och analys, för att man på ett systematiskt sätt ska kunna visa på verksamhetens kvalitet och vidta åtgärder som behövs.

Vid avsaknad av analys av vad redovisad statistik och nyckeltal beror på och hur denna information kan relateras till verksamhetens kvalitet, begränsas huvudmannens möjligheter att få en helhetsbild av verksamhetens kvalitet. Därutöver riskerar huvudmannen att inte få syn på risker och eventuella brister i verksamheten. Exempelvis följer flera huvudmän upp verksamheten genom att kontrollera att APL och validering genomförs i verksamheten, men utan att följa upp och analysera kvalitetsaspekter inom dessa områden på ett systematiskt sätt. Detta får till följd att underlag för utvecklingen av utbildningen därmed saknas. Till exempel kan det saknas underlag från besök kring hur verksamheten genomförs i praktiken.

Avtalen är allmänt hållna och ger inte stöd för styrning eller uppföljning av utbildningen

Flertalet huvudmän har avtal som begränsar eller försvårar möjligheten till uppföljning av verksamhet på entreprenad. Det kan till exempel handla om att avtalen är allmänt hållna och att kvalitetskrav inte anges i tillräcklig omfattning i avtalen. Några huvudmän beskriver en kultur av tillit till att de enskilda utbildningsanordnarna levererar kvalitet enligt skolförfattningarnas krav, som en förklaring till att avtalen inte utformats med tillräcklig tydlighet.

Exempelvis kan det av avtalen framgå att APL och validering ska genomföras, men inte med vilken kvalitet. Det finns också avtal, där huvudmannen inte har tydliggjort att APL ska genomföras även om huvudmännen avsett detta, vilket givetvis försvårar huvudmännens uppföljning. Det förekommer också att huvudmän för fram kvalitetskrav på utbildningarna "vid sidan av avtalen", till exempel genom rektors kommunikation med utbildningsanordnaren.

Flertalet huvudmän uppger att det pågår en översyn av nuvarande avtal, inför nästkommande upphandlingsomgång. Detta eftersom huvudmännen under innevarande avtalsperiod kunnat konstatera att avtalens utformning har försvårat arbetet med uppföljning – samtidigt som huvudmännen identifierat brister i utbildningen. De huvudmän som nu ser över sina avtal, avser att inför kommande avtalsperiod förtydliga inte bara *vad* som ska genomföras och följas upp, utan också *hur*. Detta genom att ställa tydliga "skall-krav" avseende kvalitet i genomförandet.

Flera huvudmän uttrycker att erfarenheten av att upphandla och följa upp utbildning i entreprenadform, har gett dem insikter som de kommer att ta tillvara inför nästkommande upphandling och avtalsskrivande. En huvudman säger att de har upphandlat utbildning på entreprenad under en tioårsperiod och att de under denna tid har justerat och utvecklat modellen för uppföljning genom att anpassa förfrågningsunderlag och avtal till en välfungerande struktur för uppföljning.

Vi har också mött huvudmän som säger sig vara nöjda med sina avtal och som anser att de ger förutsättningar för en ändamålsenlig uppföljning. Exempelvis har dessa huvudmän tydliggjort uppföljningen genom att avtalen innehåller preciserade kvalitetskrav och genom att uppföljningen utgår från en checklista, som är kopplad till avtalens kvalitetskriterier. Värt att nämna är också att dessa huvudmän framhåller vikten av att det i upphandlingsprocessen finns tillgång till kunskap som gäller kvalitetsfrågor inom det specifika utbildningsområdet, vilket har medfört att avtalen omfattats av adekvata kvalitetsindikatorer.

Risk att information stannar hos rektorn

Huvudmännen har stor tillit till de kommunala rektorerna när det gäller att ansvara för uppföljning och utveckling av verksamheten på entreprenad. Utöver det ansvar som åvilar rektorn när det gäller att leda den pedagogiska verksamheten och ansvara för skolenhetens kvalitetsarbete enligt skollag och övriga skolförfattningar, visar vår granskning att rektorn ofta också ges en nyckelroll i huvudmannens uppföljning av den yrkesinriktade utbildningen på entreprenad. Inom ramen för den kommunala rektorns pedagogiska ledarskap sker mycket samverkan och dialog med de enskilda utbildningsanordnarna. Insatser för att stötta den enskilda utbildningsanordnarens kvalitetsutveckling görs. Huvudmännen förlitar sig ofta på att rektorn därmed har kontroll över verksamheten, trots att aktiviteter och åtgärder i mycket begränsad omfattning dokumenteras och förs vidare till huvudmannen. Exempelvis gäller detta kvalitetsfrågor som rör utbildningsanordnarnas arbete med APL, validering och betygssättning.

Vi har mött företrädare för flera huvudmän som själva identifierat risker med att till övervägande del förlita sig på att rektorn sköter uppföljningen. Några huvudmän säger att kunskapen om utbildning på entreprenad ofta stannar hos de kommunala rektorerna. I några fall beskriver huvudmannen det som att rektorn följer upp utifrån "egna kvalitetskriterier", eftersom entreprenadutbildningarna inte följs upp på huvudmannanivå i tillräcklig omfattning. I något fall beskrivs rektors uppföljning som "den mjuka, den informella men ständigt förekommande uppföljningen". En annan bild är att rektorn sägs ha en "konsultativ roll" gentemot den upphandlade verksamheten och att funktionen att kontrollera och följa upp verksamheten inte är tillräckligt utvecklad.

Skolinspektionen konstaterar att detta sammantaget medför risk för att uppföljningen blir personberoende och att huvudmännen går miste om väsentlig information.

Den kommunala rektorn har en komplex roll gentemot entreprenadutbildningarna

Vår granskning ger exempel på att den kommunala rektorsrollen inom ramen för den upphandlade verksamheten är komplex. Det finns förväntningar på rektorn som pedagogisk ledare samtidigt som rektorn ofta ges en kontrollerande funktion.

En huvudman beskriver utmaningen för rektorn att ansvara för det pedagogiska ledarskapet och "behöva gå in och visa hur arbetet ska göras", och samtidigt ha en uppföljande och kontrollerande roll. "Konsten är att få anordnaren att förstå rektorns olika roller som polis, brandman och sjukvårdare".

Flertalet rektorer beskriver tillit och dialog i förhållande till utbildningsanordnarna som en bra metod för att styra och leda verksamheten samt säkerställa kvalitet. Likaså ser de en fördel i att arbetet präglas av rutiner som fungerar i vardagen och som är lösningsfokuserade. En majoritet av huvudmännen och utbildningsanordnarna framhåller också att en stöttande och kontinuerlig dialog mellan de enskilda utbildningsanordnarna och den kommunala rektorn är en framgångsfaktor, sett ur ett kvalitetsutvecklingsperspektiv. Inte sällan säger sig huvudmännen vilja stödja de enskilda utbildningsanordnarnas arbete med utveckling, snarare än att kontrollera dem. Flera utbildningsanordnare betonar också att huvudmannens uppföljning är välfungerande när den utgår från engagemang, tillit samt en ömsesidig vilja att utveckla kvaliteten och ge stöd vid behov. En kommunal rektor uppger att hen tidigare haft erfarenhet av uppföljning med hjälp av checklistor, men att det bli mer effektivt att arbeta med tillit och dialog för att kunna stödja utbildningsanordnarna.

Samtidigt är det också så att flertalet utbildningsanordnare och en del huvudmän efterfrågar en högre grad av närvaro av de kommunala rektorerna. Man uppger att rektorer inte är synliga i verksamheten i tillräcklig omfattning. Vidare att det förekommer att rektorn endast besöker verksamheten på förekommen anledning, när ett besvärligt läge uppkommit eller en brist identifierats. Som utbildningsanordnare önskar man ha en tätare kontakt för att exempelvis diskutera utvecklingsområden och få stöd. Det finns också förväntningar på att rektorn ska förtydliga vad huvudmannen vill ha ut av uppföljningen.

Granskningen visar att rektorer också är medvetna om att en tydligare dokumentation av arbetet behöver göras, "vi bara ändrar och så fungerar det bra", säger en kommunal rektor angående att insatser sker samtidigt som de inte dokumenteras. Även huvudmän ser behov av att förtydliga rektorsrollen, då i förhållande till huvudmannens uppföljning. Dessa huvudmän betonar i sammanhanget att det är väsentligt att skilja den stödjande och tillitsbaserade rektorsrollen från den mer affärsmässiga, när det gäller uppföljning gentemot kraven i avtalen. Vi har sett exempel på huvudmän som har tillsatt en annan huvudmannafunktion än rektorn, i syfte att genomföra uppföljning av kvalitet och avtalstrohet hos de enskilda utbildningsanordnarna.

Skolinspektionen kan sammantaget konstatera att rektors funktion i huvudmannens uppföljning inte alltid är tydlig, vilket riskerar att påverka och begränsa huvudmannens information.

Betydande begränsningar i huvudmännens uppföljning av APL

Granskningen visar att en majoritet av huvudmännen inte i tillräcklig grad följer upp och försäkrar sig om att uppfylla väsentliga kvalitetsaspekter vad gäller att de enskilda utbildningsanordnarna har en APL-verksamhet av god kvalitet. Det finns också exempel på huvudmän som inte alls eller i mycket begränsad omfattning följer upp APL. Det varierar bland huvudmännen om olika kvalitetsaspekter följs upp på huvudmannanivå, till exempel kursplanernas innehåll kopplat till APL, lärares

förutsättningar att arbeta med APL, kartläggning av APL-platser och om handledarna har tillräcklig kunskap och erfarenhet för sitt uppdrag. Till detta kommer att få huvudmän följer upp att utbildningsanordnarna själva har ett kvalitetsarbete i syfte att utveckla kvaliteten på APL.

Kvalitetskrav för APL som förekommer i avtalen

Vi har tidigare har konstaterat att avtalen är allmänt hållna. Granskningen visar dock att ett vanligt förekommande krav är att minst 15 procent av utbildningstiden ska vara förlagd till APL. Andra kvalitetskrav som förekommer i avtalen kan handla om att samtliga enskilda utbildningsanordnare som erbjuder yrkesutbildning ska ha ett nära samarbete med aktuell bransch samt vara väl förtrogna med hur branschen utvecklas och hur arbetsmarknaden ser ut.

Det förekommer samtidigt exempel på huvudmän som inte har avtalat om något annat än att 15 procent av utbildningen ska utgöras av APL och därutöver huvudmän som inte har angett några krav alls. Det är inte vanligt att krav i avtalen ställs exempelvis om att handledare ska ha tillräcklig kunskap och erfarenhet för uppdraget, att APL-plasterna ska kartläggas eller hur APL motsvarar kursernas innehåll.

Uppföljningen av kraven brister

Det förekommer ganska ofta att huvudmännen inte systematiskt följer upp om anlitade handledare har genomgått handledarutbildning. Skälet för detta uppges vara att det är ont om APL-platser och att det därför är svårt att kräva att handledare har genomgått handledarutbildning.

Vi har mött flera huvudmän som säger att uppföljningen av APL utgör ett utvecklingsområde och en del av dessa huvudmän anser också att de behöver förtydliga de krav som gäller APL i avtalen, inför kommande avtalsperiod. En huvudman uttrycker att när det gäller uppföljningen av APL, så "sitter huvudmannen i baksätet". Detta eftersom de förlitar sig på anordnarna och deras uppföljning istället för att ha en egen systematisk uppföljning av APL-verksamheten.

I några fall har huvudmännen fått upp ögonen för behovet av uppföljning av APL-arbetet. Anledningen är att de upptäckt att de enskilda utbildningsanordnarna inte har lyckats ordna APL-platser för samtliga elever.

Vår granskning visar vidare att det finns huvudmän som kontrollerar att eleverna erbjuds en APL som omfattar 15 procent, samtidigt som andra huvudmän endast förlitar sig på att detta sker. Det finns också huvudmän som noterat och reagerat på att APL förläggs i slutet av utbildningen i samband med gymnasiearbetet. Samtidigt "godkänner" andra huvudmän detta sätt att organisera APL, eftersom de bedömer att det bland annat gagnar eleverna och deras möjligheter till anställning. Detsamma kan sägas gälla det faktum att APL tenderar att valideras inom ramen för vård- och omsorgsutbildningen. Några huvudmän följer upp detta specifikt medan andra huvudmän konstaterar att så kallad APL-validering sker, utan att vidta några särskilda åtgärder för att följa upp företeelsen.

Olika metoder för att följa upp APL – men ofta inte tillräckliga

Vanligt förekommande bland de granskade huvudmännen är att de genomför en elevenkät bland eleverna hos de enskilda utbildningsanordnarna, där frågor om elevernas uppfattning av genomförd APL omfattas. Det är däremot vanligtvis inte tydligt hur enkätresultaten konkret används i syfte att analysera hur väl APL-verksamheten fungerar i praktiken. Det förekommer också att huvudmän uppdrar åt de

enskilda utbildningsanordnarna att beskriva området APL i en årlig kvalitetsredovisning. Ofta är dock kvalitetsaspekter som gäller APL vagt beskrivna och ofta saknas en tydlig struktur i redovisningen.

En annan mer reaktiv form av uppföljning förekommer, genom att huvudmännen eller rektorer tar del av elevers klagomål som gäller verksamheten inom APL. På så vis får de kännedom om och kan åtgärda eventuella brister.

Det är mycket vanligt att den kommunala rektorn följer upp kvalitetsaspekter som gäller APL, men att informationen som framkommer inte dokumenteras och rapporteras vidare till huvudmannen.

Flertalet huvudmän, och i synnerhet de som är knutna till vård- och omsorgscollege, hänvisar till att kvalitetssäkring och uppföljning av APL sker genom att utbildningsanordnare som de skrivit avtal med, är knutna till branschorganisationer. När huvudmännen hänvisar till att branschorganisationerna följer upp kvaliteten i APL, genomför de oftast samtidigt inga egna systematiska uppföljningar och kan därför inte dra några slutsatser när det gäller kvaliteten hos de enskilda utbildningsanordnarna som de ansvarar för.

I granskningen förekommer dock exempel på huvudmän som genomför stickprov när det gäller de enskilda utbildningsanordnarnas arbete med APL, exempelvis i syfte att kontrollera att anlitade handledare har genomgått handledarutbildning.

Svag uppföljning av validering på huvudmannanivå

Granskningen visar att en övervägande majoritet av huvudmännen inte i tillräcklig grad följer upp och försäkras om att väsentliga kvalitetsaspekter avseende validering uppfylls av de enskilda utbildningsanordnarna. Till detta kommer att få huvudmän följer upp att utbildningsanordnarna själva har ett kvalitetsarbete i syfte att utveckla kvaliteten som gäller validering.

Bristfällig reglering i avtal

Validering regleras sällan i förfrågningsunderlag och avtal utöver att det anges att validering eller validerande förhållningssätt ska tillämpas. En övervägande majoritet av huvudmännen anger inte hur valideringen ska genomföras. Enstaka huvudmän lyfter själva att de behöver förtydliga i avtalen vad validering innebär och hur man förväntar sig att den ska genomföras.

Granskningen visar att en övervägande andel huvudmän inte alls eller i mycket begränsad omfattning följer upp de enskilda utbildningsanordnarnas arbete med validering. Några av huvudmännen följer exempelvis upp att validering genomförs, men inte kvaliteten i det arbete som utförs. Samtidigt anger några huvudmän att uppföljning av validering hanteras av den kommunala rektorn. I de flesta fall lyfts dock inte rektorns insikter i verksamheten systematiskt vidare till huvudmannanivån.

Svårigheter i uppföljningen av validering

Flera huvudmän uppger att det är svårt att följa upp både om validering sker och med vilken kvalitet den genomförs, bland annat därför att de inte har upprättat administrativa system för detta ändamål. Några huvudmän beskriver svårigheter i att

analysera redovisade valideringsresultat. Detta eftersom det från utbildningsanordnarna ofta saknas tydlig information om huruvida eleverna har validerat kurser eller delar av kurser eller om eleven helt enkelt har genomfört en kurs i en snabbare takt.

Flertalet huvudmän anger att anledningen till att de inte följer upp de enskilda utbildningsanordnarnas arbete med validering är att validering förekommer i liten omfattning. Därmed saknas även information om orsakerna till att validering inte genomförs. En huvudman uttrycker att de kanske inte följer upp validering tillräckligt specifikt – att de visserligen pratar med de enskilda utbildningsanordnarna om validering i samband med uppföljningsbesök, men att det inte gjorts tillräckligt tydligt.

Det finns enstaka exempel på huvudmän som har en välfungerande uppföljning av de enskilda utbildningsanordnarnas arbete med validering. En huvudman ingår exempelvis i ett regionalt nätverk för validering och har en kommunalt anställd valideringssamordnare som följer upp samtlig validering som sker under huvudmannens ansvarsområde. Samordnaren genomför också möten med anordnare i egen och upphandlad regi, där erfarenheter utbyts och metoder för validering från olika sektorer kvalitetssäkras och sprids. Huvudmannen uttrycker att de visserligen är nöjda med att uppföljningen fungerar, men inte när det gäller resultatet. Huvudmannen menar att det bland de enskilda utbildningsanordnarna borde finnas förutsättningar att validera fler elever och att det finns behov av att utveckla valideringsprocessen ytterligare.

Huvudmännen följer upp den formella kompetensen men inte behovet av kompetensutveckling

Granskningen visar att flertalet huvudmän inte i tillräcklig grad följer upp väsentliga kvalitetsaspekter vad gäller att yrkeslärarna hos utbildningsanordnarna har tillräcklig kompetens. Flertalet huvudmän koncentrerar sin uppföljning till yrkeslärarnas formella kompetens. Det sker framför allt genom att ta del av de enskilda utbildningsanordnarnas personalförteckningar och de anställda yrkeslärarnas CV, där dessas eventuella behörighet och legitimation samt yrkeserfarenhet framgår.

Offa krav på formell lärarkompetens i avtalen

Flertalet huvudmän ställer krav på att yrkeslärarna ska vara legitimerade och behöriga eller att det bland yrkeslärarna ska finnas en andel som är behöriga och har legitimation. Några få huvudmän ställer krav på att de enskilda utbildningsanordnarna redovisar hur de ska säkerställa att yrkeslärarna utbildar sig för att skaffa legitimation, om de inte har det vid anställning. Andra huvudmän ser det som önskvärt att yrkeslärarna är behöriga och har legitimation, men menar att de inte kan ställa detta krav, på grund av att marknaden för legitimerade yrkeslärare försvårar rekrytering. Granskningen visar att få huvudmän ställer krav i avtalen när det gäller yrkeslärarnas kompetens utöver krav på formell behörighet.

Flera av de granskade huvudmännen säger sig se ett behov av att ställa tydligare krav på obehöriga yrkeslärares kompetens och utbildningsanordnarnas arbete med kompetensutveckling. Skäl som anges är att om yrkeslärarna saknar pedagogisk utbildning innebär det en risk, till exempel när det gäller bedömning och betygssättning.

Enstaka huvudmän, men långt ifrån alla, begär i samband med upphandling att det ska finnas rutiner för arbetet med betygssättning hos de enskilda utbildningsanordnarna. Detta för att säkerställa att yrkeslärare som saknar legitimation ges förutsättningar att sätta betyg i enlighet med gällande bestämmelser.

Några få av de granskade huvudmännen kräver att de enskilda utbildningsanordnarna ska ha platschefer med rektorskompetens, detta för att underlätta den kommunala rektorns styrning och ledning av verksamheten. Detta anges av huvudmannaföreträdare vara särskilt viktigt när det saknas behöriga yrkeslärare hos de enskilda utbildningsanordnarna.

Behov av kompetensutvecklings följs inte upp

De flesta huvudmän följer inte upp yrkeslärarnas behov av kompetensutveckling. Det förekommer dock exempel på att huvudmän följer upp den kompetensutveckling som ges till icke legitimerade yrkeslärare. Detta kan ske genom att utbildningsanordnarna rapporterar kompetensutvecklingsinsatser inom ramen för huvudmannens uppföljningsbesök. Eller genom en redovisning i den kvalitetsredovisning som huvudmannen begär in.

En del huvudmän hänvisar till att den kommunala rektorn följer upp yrkeslärarnas kompetens och behov av kompetensutveckling. Detta innebär dock inte en formell uppföljning och dokumentation på huvudmannanivå. Snarare kan det sägas ske inom ramen för rektorns verksamhetsansvar. Flera kommunala rektorer för till exempel pedagogiska samtal med yrkeslärare hos de enskilda utbildningsanordnarna, vilket kan innefatta behovet av kompetensutveckling. Eller så sker det kontinuerligt i samband med exempelvis arbetsplatsträffar, där kommunala rektorer ibland deltar.

Huvudmännen har olika uppfattningar om sitt ansvar vid entreprenad

Som framgår av ovan varierar det om och hur huvudmännen tar ansvar för yrkeslärarnas kompetens och kompetensutveckling genom uppföljning. Vi kan konstatera att det tycks som att entreprenadformen innebär att huvudmännen ser olika på om de också ska eller kan bidra till kompetensutveckling för att förbättra kvaliteten i utbildningen. Granskningen visar att det finns en stor spännvidd i hur huvudmännen ser på möjligheten att bidra till yrkeslärarnas kompetensutveckling. Några huvudmän anger att de inte har personalansvar för de enskilda utbildningsanordnarnas yrkeslärare och att kompetensutveckling därmed är de enskilda utbildningsanordnarnas ansvar.

Men vi har i vår granskning också mött flera huvudmän som aktivt bjuder in till, eller ställer krav på att yrkeslärarna ska delta i, den kompetensutveckling som anordnas av huvudmannen. Kompetensutvecklingsinsatserna sker då ofta tillsammans med lärare som är anställda av huvudmännen i egen regi. Det kan exempelvis handla om bedömning och betygssättning, digitalisering eller elever i behov av stöd. Flera huvudmän anger att arbetet med att se till att yrkeslärarna har tillräcklig kompetens, är ett gemensamt ansvar för huvudmannen och de enskilda utbildningsanordnarna. Exempelvis uttrycker en kommunal rektor att avtalet visserligen ställer krav på att de enskilda utbildningsanordnarna ska se till att yrkeslärarna har en god kompetens, men att det är bättre att rektorn hjälper till istället för att peka med hela handen – för att snabbt komma vidare, för elevernas skull.

Några enstaka huvudmän framhåller att det är väsentligt med ett långsiktigt och gemensamt arbete för att säkerställa yrkeslärares kompetens, men att denna ambition delvis motverkas av korta avtalstider.

Flertalet anordnare behöver förbättra kvaliteten

Granskningen visar att det hos en majoritet utbildningsanordnare finns behov av att säkerställa kvaliteten i de utbildningar som genomförs. Framst gäller det arbetet med APL och validering, men också yrkeslärares kompetens. Det kan också handla om att de enskilda utbildningsanordnarnas uppföljning av detta arbete behöver utvecklas. Av granskningen framgår att det är vanligt förekommande att utbildningsanordnarna inte har säkerställt att elevernas handledare i samband med APL har de kunskaper och erfarenheter som behövs. Därutöver visar granskningen att validering genomförs sällan eller aldrig inom inriktningarna el och energi samt industriteknik. Många elever uppger också att de inte fått information om vad validering är och vad det innebär. Och det är inte alltid som en genomförd validering får adekvata följder för eleven, alltså en förkortad utbildningstid. Det varierar också i hög grad om utbildningsanordnarna ser till att yrkeslärare har tillräcklig kompetens och kunskap för arbete med APL och validering.

Att en majoritet av anordnarna behöver utveckla kvaliteten i utbildningarna pekar på vikten av att ansvariga huvudmän följer upp kvaliteten på verksamhetsnivå.

Nedan följer en redogörelse för de enskilda utbildningsanordnarnas arbete med APL, validering och yrkeslärares kompetens.

Lärare saknar tid för APL-planering och uppföljningsbesök

Granskningen visar att yrkeslärare hos flera utbildningsanordnare inte har tillräckliga förutsättningar för sitt arbete med elevernas APL. Även om det hos en majoritet av utbildningsanordnarna finns en tydlig ansvarsfördelning och rutiner för arbetet med APL, brister arbetet ofta genom att utbildningsanordnarna inte ger yrkeslärarna tillräckliga förutsättningar att i praktiken följa dessa. Framst gäller det arbetet med att planera för elevens lärande på varje arbetsplats och att ha kontakt med handledare och elev i samband med APL-perioden. Yrkeslärare hos en del anordnare har inte tillräckligt med tid avsatt för att kunna genomföra uppföljningsbesök hos elev och handledare. Syftet med dessa besök är att följa upp elevernas lärande men också att säkerställa att APL håller en god kvalitet.

Elever inom el och energi och industriteknik möter färre utbildade handledare

Vår granskning visar att hos de flesta utbildningsanordnarna har man sett till att eleverna har fått genomföra APL, men dock inte hos alla. Ett fåtal utbildningsanordnare som tillhandahåller el- och energiutbildningen, uppger de att de på grund av en försäkringsproblematik inte har någon möjlighet att erbjuda eleverna APL

inom inriktningen nätverks- och supporterteknik. Dock kan Skolinspektionen samtidigt konstatera att andra utbildningsanordnare har kunnat erbjuda APL inom samma inriktning.

Vår granskning visar att flertalet av de enskilda utbildningsanordnarna arbetar för att se till att anlitade handledare har genomgått handledarutbildning. Detta i syfte att säkerställa att de har kunskap om vad som förväntas av dem inom ramen för uppdraget. En övervägande majoritet av utbildningsanordnarna ställer därför krav på att anlitade handledare ska ha genomgått Skolverkets handledarutbildning. Flera utbildningsanordnare erbjuder därutöver företagen handledarutbildning i egen regi och nära nog samtliga informerar om Skolverkets handledarutbildning.

Trots dessa insatser varierar den faktiska tillgången till utbildade handledare mycket mellan de olika yrkesinriktningarna. Inom vård- och omsorgsutbildningen är det mycket god tillgång till utbildade handledare. Detta eftersom utbildningarna är anslutna till branschorganisationen vård- och omsorgscollege som har rutiner som säkerställer att anlitade handledare genomgår handledarutbildning. När det gäller yrkesinriktningarna el och energi respektive industriteknik är det en majoritet av utbildningsanordnarna som i praktiken inte kräver att anlitade handledare genomgår handledarutbildning. Flera utbildningsanordnare uttrycker istället att de får vara tacksamma för de APL-platser de får. En utbildningsanordnare säger att de riskerar en god relation till företagen om de skulle kräva att handledarna har genomgått handledarutbildning. Vi har dock också mött utbildningsanordnare som uppger att företag ställer sig positiva till att utbilda handledare och att de efter genomförd handledarutbildning mer kontinuerligt tar emot elever.

Sammantaget är det vanligt förekommande att handledare för elevernas APL inom el och energi samt industriteknik saknar handledarutbildning. Till detta kommer att flertalet utbildningsanordnare inte arbetar systematiskt för att säkerställa att handledarna är lämpliga. Berörda utbildningsanordnare, framförallt inom el och energi samt industriteknik, hänvisar istället till att de tidigare har anlitat handledarna och att de därför vet att de är lämpliga - utan att en särskild kartläggning har genomförts.

Kursmålen tydliggörs sällan inför APL inom el och energi samt industriteknik

En övervägande majoritet av utbildningsanordnarna inom ramen för vård- och omsorgsutbildningarna tydliggör för elever och handledare att APL ska genomföras inom ramen för vissa kurser, samtidigt som de också tydliggör vilka kursmål som ska omfattas. Detta är inte fallet inom ramen för utbildningarna i el och energi samt industriteknik, där det inte är lika vanligt förekommande att utbildningsanordnarna på ett tydligt sätt kommunicerar vilka kursmål som omfattas inom ramen för APL.

Flera elever som vi mött och som studerar inom ramen för el och energi eller industriteknik uttrycker att de inte vet vilka kursplanemål som styr APL och att upplägget på APL snarare är beroende av vad arbetsplatsen kan erbjuda. En elev uttrycker att verkligheten är något annat än skolan, och att de därför får arbeta med det som finns att göra på arbetsplatsen.

Granskningen visar att flertalet utbildningsanordnare inom inriktningarna el och energi samt industriteknik förlägger APL till slutet av utbildningen, i anslutning till

elevernas gymnasiearbete. I samband med detta har flera utbildningsanordnare tagit fram matriser med moment nedbrutna från kursplanemål som eleverna kan genomföra på APL. Det är dock sällan på förhand bestämt för den enskilda eleven och handledaren vilka kursplanemål elevens APL ska utgå ifrån. Istället anpassas elevernas APL till vad företagen kan erbjuda. Det påverkar förutsättningarna för yrkeslärarna och handledarna att kunna kommunicera målen och måluppfyllelse med eleverna. En utbildningsanordnare uppger exempelvis att det är företagets aktuella uppdrag som avgör vilka uppgifter eleverna får genomföra. Som utbildningsanordnare kan de inte kräva av företagen att APL ska knytas till specifika kursplanemål.

APL eller "bara" praktik?

Som vi beskriver ovan förlägger flertalet utbildningsanordnare inom utbildningarna el och energi och industriteknik APL till slutet av utbildningen. APL genomförs då före eller i samband med gymnasiearbetet. Flera utbildningsanordnare uttrycker att det är bra för eleverna att ha inhämtat så mycket kunskap som möjligt när de genomför APL. Vidare säger man att om APL förläggs sent i utbildningen ges eleverna goda möjligheter till anställning. Att eleverna före APL gör klart "teorin" och sedan gör sin "praktik", kan resultera i en anställning. Det finns också anordnare som uppger att de genom branschsamverkan kommit fram till att APL ska förläggas till slutet av utbildningen tillsammans med gymnasiearbetet, detta för att eleverna ska bli anställningsbara. Ett argument som framkommit i granskningen för att förlägga APL till slutet av utbildningen inom el och energi, är att det underlättar för eleverna att få en lärlingsplats. En utbildningsanordnare uttrycker i sammanhanget att APL egentligen inte behövs, eftersom det blir "kaka på kaka" i förhållande till lärlingsutbildningen. Flertalet av de elever som vi mött i granskningen har varit nöjda med sin APL, eller praktik som en del av dem uttrycker det. I de fall APL förlagts sent i utbildningen, som en avslutning, verkar inte eleverna se det som en nackdel. Snarare ser de en fördel i att det kan underlätta för dem att få en lärlingsplats eller anställning.

Skolinspektionen konstaterar att när utbildningsanordnare förlägger APL till slutet av utbildningen och utan en tydlig koppling till kursplanemål, innebär det en tydlig risk att APL snarare blir en praktik som inte tydligt styrs utifrån kursplanerna.

Saknas ofta en systematisk kartläggning av APL-platserna

Granskningen visar att flertalet av utbildningsanordnarna inte genomför en systematisk kartläggning av de arbetsplatser som anlitas för APL. Den kunskap som finns hos utbildningsanordnarna om arbetsplatserna är ofta personbunden.

Ganska vanligt är att det efter avslutad APL ställs frågor till eleven om arbetsplatsen, till exempel genom elevenkäter. Det kan också vara signaler från elever och yrkeslärare, när APL inte har fungerat tillfredsställande, som kan föranleda någon form av kartläggning. Yrkeslärare uppger också ofta att de genom sin egen yrkeserfarenhet eller genom egna kontakter inom branschen, har kännedom om de arbetsplatser som anlitas. Utbildningsanordnare som är knutna till vård- och omsorgscollege hänvisar till att kartläggning av APL-platser framför allt sker inom ramen för de regionala och ibland kommunala samordnarnas arbete. Detta utan att de alltid de vet hur kartläggningen går till eller vad den visar.

Det förekommer endast i begränsad omfattning en kartläggning som tar hänsyn till arbetsplatsens lämplighet utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Utbildningsanordnarna uppger ofta att de har personlig kännedom om arbetsplatserna och att de vet eller antar att de flesta företag arbetar med värdegrundsfrågor. Till exempel att företag med en ojämn fördelning av män respektive kvinnor arbetar för och välkomnar arbetstagare av det underrepresenterade könet. Vi har dock mött elever som beskriver en hård jargong på sina APL-platser samt att det framför allt är den äldre generationen inom de mansdominerande yrkena som står för en olämplig jargong.

Sällan eller aldrig validering inom el och energi samt industriteknik

Skolinspektionens granskning visar att validering framför allt förekommer inom vård- och omsorgsutbildningar och att det som mest frekvent valideras är APL inom ramen för kursen vård- och omsorgsarbete 1. Inom utbildningar för el och energi samt industriteknik förekommer validering mycket sällan eller aldrig. Flera utbildningsanordnare uppger att elever som är aktuella för validering istället genomför den i Arbetsförmedlingens regi.

Även om en stor andel utbildningsanordnare har utarbetat rutiner och ansvarsfördelning samt modeller för arbetet med validering, så tillämpas de sällan inom ramen för el och energi samt industriteknik. I sammanhanget kan nämnas att flertalet utbildningsanordnare inte systematiskt följer upp sitt arbete med validering. Flera av dessa utbildningsanordnare hänvisar till att det inte finns ett behov av att följa upp validering eftersom så få elever är aktuella för validering.

Granskningen visar att det varierar om och hur eleverna får information om validering. En del utbildningsanordnare informerar om validering, medan andra inte gör det. Några anordnare hänvisar till att de tror, men inte säkert vet, att huvudmännen informerar eleverna om validering i samband med att de antas till utbildning.

Flertalet intervjuade elever uppger dock att de inte har fått information om vad validering är och vad den innebär.

Validering sker i alla kurser – men oftast endast i teorin

En stor andel utbildningsanordnare uppger att validering kan ske, eller i alla fall borde kunna ske, i samtliga kurser inom utbildningen. Flertalet anordnare uppger dock att de inte har genomfört validering i samtliga kurser i praktiken. Detta ska ses mot bakgrund av att validering sällan förekommer inom de granskade yrkesinriktningarna el och energi samt industriteknik.

Osäkerhet kring begreppet validering

Skolinspektionen kan i granskningen konstatera att det bland flertalet utbildningsanordnare finns en osäkerhet kring begreppet validering. ”Många pratar om validering, men få vet vad det innebär” säger exempelvis en utbildningsanordnare. Flera utbildningsanordnare nämner i sammanhanget begreppet *validerande förhållnings-sätt*, och menar att det är en form av individanpassning av elevernas studietakt. ”Det blir nästan som en validering”, enligt en utbildningsanordnare. Här hänvisar man till att elever kan studera i snabbare takt. Flera utbildningsanordnare säger

också att elever kan få tidigarelägga en examinering av sina kunskaper och bli betygssatta i en kurs. Skolinspektionen konstaterar att detta tillvägagångssätt inte innebär validering – istället är det exempel på en flexibel och individanpassad undervisning i enlighet med vad som enligt styrdokumentet ska erbjudas inom vuxenutbildningen.

I detta sammanhang kan vi notera att de flesta utbildningsanordnare vi mött, både i de fall de genomför validering eller tillämpar vad de kallar ett validerande förhållningssätt, uppger att det finns förutsättningar för att förkorta utbildningstiden. Motsatsen förekommer också. Skäl som anges för att inte kunna anpassa utbildningstiden genom att exempelvis förkorta den, är exempelvis att rätten till studiebidrag från CSN påverkas negativt. Ett annat skäl kan vara utbildningsanordnarens upplägg av utbildningen, som innebär att eleverna måste invänta nästa kursstart om de är klara med en kurs. Detta kan innebära att eleverna får göra studieuppehåll och istället arbeta. En utbildningsanordnare uttrycker att ”vi är en del av problemet, men problemet är också kommunen och CSN, systemet är för stelt”.

Viss kompetensutveckling inom APL och validering

Granskningen visar att det bland utbildningsanordnarna är vanligt att följa upp yrkeslärares behov av kompetensutveckling på individnivå. Exempelvis i samband med att yrkeslärare tar eget initiativ till kompetensutveckling eller i medarbetarsamtal. Flertalet utbildningsanordnare identifierar också yrkeslärares behov av kompetensutveckling på systemnivå, till exempel inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet samt utifrån utbildningsföretagens omvärldsbevakning.

Det varierar dock om utbildningsanordnarna ser till att yrkeslärarna har tillräcklig kompetens för arbetet med APL och validering. Istället för att följa upp yrkeslärares kunskaper inom APL och validering, hänvisar utbildningsanordnarna ofta till att yrkeslärares tidigare erfarenheter och nuvarande kontakter med arbetsplatser ger dem tillräcklig kompetens. Detta trots att yrkeslärare i intervjuer inte sällan uppger att de saknar tillräcklig kompetens inom områdena.

Granskningen visar dock också att yrkeslärare hos flera utbildningsanordnare har genomgått Skolverkets webbaserade utbildning för APL eller validering. Exempel finns också på lärare som deltar i högskoleutbildningar som gäller arbete med APL och validering. Några huvudmän anordnar kompetensutveckling som gäller APL eller validering tillsammans med Skolverket och en del utbildningsanordnare utvecklar valideringsverktyg tillsammans med branschen.

Sällan kompetensutveckling inom värdegrund och jämställdhet

De flesta utbildningsanordnare saknar riktade kompetensutvecklingsinsatser för att se till att yrkeslärarna har tillräckliga kunskaper för att kunna utmana stereotypa uppfattningar om manligt och kvinnligt. Flertalet utbildningsanordnare inom el och energi samt industriteknik uppger att de, utöver enhetens generella likabehandlingsarbete, inte ser något behov av att ta upp frågor om stereotypa uppfattningar när det gäller könsnormer. Enligt anordnarna bemöts eleverna som individer, inte utifrån kön, och det råder nolltolerans mot kränkningar. Andra utbildningsanordnare säger att de inte arbetar systematiskt med jämställdhetsfrågor, men att de tar upp frågan om behov uppstår.

Elever som studerar vård och omsorg uppger att de anser att deras lärare har kompetens att undervisa om jämställdhets- och värdegrundsfrågor och att dessa perspektiv ofta tas upp i undervisningen, exempelvis i samband med kurser och inför elevernas APL. När det gäller elever som studerar industriteknik eller el och energi, tycker en del elever att lärarna har kompetens att prata om frågor som gäller jämställdhet och värdegrund. Sådana perspektiv tas enligt eleverna hos de allra flesta utbildningsanordnarna dock endast upp vid enstaka tillfällen, exempelvis när frågor om verksamhetens likabehandlingsplan tas upp. En del elever ger uttryck för att frågor om jämställdhet borde tas upp i samband med utbildningen och inför APL.

Utvecklingsområden

Av denna rapport framgår att de flesta av de granskade huvudmännen behöver stärka kontroll och uppföljning. Detta så att orsaker till eventuella kvalitetsbrister synliggörs och kan åtgärdas. Till exempel är uppföljningen kvantitativt inriktad på nyckeltal, men den kvalitativa uppföljningen behöver utvecklas. Huvudmännens uppföljning omfattar inte heller viktiga delar av utbildningen, till exempel utbildningsanordnarnas arbete med APL, validering och yrkeslärarnas kompetens. Vidare saknas ofta en analys av redovisade nyckeltal eller identifierade kvalitetsbrister. Huvudmännen har visserligen ofta en tydlig struktur för uppföljningen, men eftersom huvudmännen inte får en heltäckande bild av verksamhetens kvalitet, saknas ett tillräckligt underlag för att vidta kvalitetshöjande åtgärder.

Av granskningen framgår också att flertalet utbildningsanordnare behöver utveckla arbetet med APL och validering. För några av verksamheterna gäller också att arbetet för att säkerställa yrkeslärares kompetens behöver utvecklas. Det är enligt Skolinspektionen sannolikt att en svag kontroll och uppföljning påverkar att det finns en svag kvalitet hos anordnarna när det gäller vissa aspekter.

För två av de granskade huvudmännen har Skolinspektionen bedömt att arbetet fungerar väl och dessa huvudmän har i sina beslut inte erhållit några utvecklingsområden. Två av huvudmännen har fått beslut med ett utvecklingsområde och övriga tolv huvudmän har fått utvecklingsområden för båda de frågeställningar som granskningen omfattar. Några återkommande förbättringsområden anges nedan.

Huvudmännens uppföljning av yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad

- Huvudmannen behöver i sin uppföljning inkludera de enskilda utbildningsanordnarnas arbete med APL och validering.
- Huvudmannen behöver tydliggöra för den enskilda utbildningsanordnaren hur huvudmannens uppföljning sker och vad som ingår i uppföljningen.
- De resultat som uppföljningen visar behöver analyseras av huvudmannen.
- Uppföljningen behöver dokumenteras och ligga till grund för huvudmannens kontinuerliga arbete med att utveckla kvaliteten.

Den enskilda utbildningsanordnarens arbete för en yrkesinriktad utbildning av god kvalitet

- Huvudmannen behöver säkerställa att den enskilda utbildningsanordnarens arbete med APL och validering håller en god kvalitet.
- Huvudmannen behöver säkerställa att yrkeslärare har tillräcklig kompetens för arbetet med APL och validering samt för arbetet med jämställdhet.
- Huvudmannen behöver säkerställa att anordnaren kontinuerligt följer upp, utvärderar och utvecklar kvaliteten på arbetet med APL och validering.
- Huvudmannen behöver säkerställa att alla elever får information om möjligheten att validera utbildningen eller delar av utbildningen.

Sammantaget anser Skolinspektionen att huvudmännen behöver stärka den kvalitativa uppföljningen så att den i högre grad ger ett underlag för att bedöma verksamhetens kvalitet i praktiken. I detta är även systematiska verksamhetsbesök, såväl anmälda som oanmälda, och en kvalitativ återkoppling till utbildningsanordnaren viktiga delar.

Avslutande diskussion

Elever som går en yrkesinriktad vuxenutbildning har rätt till en utbildning av hög kvalitet som ger kunskaper och färdigheter för arbetslivet och fortsatta studier. Under senare år har yrkesutbildningen för vuxna byggts ut. Ytterligare en förändring är att den kommunala vuxenutbildningen blivit alltmer upphandlad och genomförs i entreprenadform. Antalet elever har ökat och elevgruppen är heterogen avseende kön, bakgrund och ålder. Sammantaget har många elever och nya elevgrupper fått tillgång till yrkesutbildningar som efterfrågas på arbetsmarknaden.

En förändrad målgrupp av elever med olika behov och förutsättningar kan innebära utmaningar för huvudmän och utbildningsanordnare. Skolinspektionens tidigare erfarenheter, men också andra studier, har visat att kommunernas uppföljning av vuxenutbildning på entreprenad kan variera i omfattning och kvalitet. Vidare att kvaliteten i utbildningen hos externa anordnare kan vara otillräcklig. Skolinspektionen kan, utifrån den nu aktuella kvalitetsgranskningens resultat, konstatera att riskbilden till stor del bekräftas.

Kvalitetsbrister i utbildningarna kräver en utvecklad uppföljning på huvudmannanivå

Vår granskning visar att huvudmännens uppföljning av yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad är relativt svag. Bland annat gäller det uppföljningen av de enskilda utbildningsanordnarnas arbete med främst APL och validering, men även lärarnas kompetens. Granskningen visar också att en majoritet av utbildningsanordnarna behöver utveckla kvaliteten i de utbildningar som de enskilda utbildningsanordnarna erbjuder. Främst gäller det arbetet med APL och validering, men också yrkeslärarnas kompetens. Dessa resultat understryker vikten av att ansvariga huvudmän behöver ta ett större ansvar för att följa upp utbildningarnas kvalitet. Huvudmännen behöver kunna identifiera risker och eventuella brister för att kunna vidta åtgärder på kort och lång sikt – detta för att vuxenutbildningens elever ska få den utbildning de har rätt till. Som en grund för uppföljningen behöver huvudmannen ta fram ändamålsenliga avtal och se till att dessa följs.

APL styrs inte tillräckligt utifrån regelverkets bestämmelser

En övervägande majoritet av huvudmännen följer inte i tillräcklig omfattning upp arbetet med APL i förhållande till styrdokumentens intentioner. Det kan betyda att huvudmännen inte har en tydlig bild av hur kursmålen styr utbildningen, huruvida handledare på APL-platserna har kunskap och erfarenhet för ändamålet eller om APL genomförs av skollagstiftningens värdegrund.

Att dessa risker i realiteten föreligger visas av vår granskning. Betydande skillnader i kvalitet finns när det gäller hur utbildningsanordnarna planerar, genomför och följer upp arbetet med APL. Enskilda utbildningsanordnare har ofta begränsad tillgång till APL-platser och flera utbildningsanordnare, framför allt inom inriktningarna el och energi samt industriteknik, uppger att de inte kan ställa krav på att anlita

handledare har genomgått handledarutbildning för uppdraget eller att de kan bestämma vilka kursmål APL ska omfatta. Detta innebär att APL anpassas till vad arbetsplatserna kan erbjuda istället för vad styrdokumentet kräver.⁴¹

Detta kan belysas med följande exempel. Om APL förläggs till slutet av elevernas utbildning, vilket granskningen visar är ganska vanligt, kan det innebära att APL blir mer som en praktik – istället för ett lärande inom kurser eller delar av kurser. Dessutom innebär det att eleverna redan betygssatts i utbildningens kurser och att visade kunskaper under APL inte tas med i lärarnas underlag för betygssättning.

Det finns såväl huvudmän som enskilda utbildningsanordnare som hänvisar till att detta sätt att organisera APL ger eleverna de bästa möjligheterna att få en anställning efter avslutad utbildning. Detta kan sägas innebära att man tillämpar en pragmatisk strategi, som innebär en risk för att delar av styrdokumentet åsidosätts.

Elevers rätt till validering riskeras att sättas ur spel

En övervägande majoritet av huvudmännen följer inte upp i vilken utsträckning eller med vilken kvalitet validering genomförs. Om huvudmännen inte följer upp arbetet med validering och vid behov vidtar åtgärder som säkerställer god kvalitet, finns det risk för att elevers rätt till en kvalitetssäkrad validering sätts ur spel. Det kan i sin tur innebära att utbildningstiden för elever blir onödigt lång. Ur ett arbetsmarknadsperspektiv kan det betyda att tillgång till arbetskraft inte frigörs enligt lagstiftarens intentioner.

Granskningen visar att validering sker i mycket begränsad omfattning, med undantag av validering inom yrkesområdet vård och omsorg. Det kan givetvis finnas skäl till detta, men vi kan konstatera att ingen av huvudmännen följt upp och utrett orsakerna till att det görs så få valideringar. Därmed har man som huvudman heller inte säkerställt att alla elever som har rätt till validering också erbjuds denna möjlighet.

Risk för att yrkeslärare saknar den kompetens som erfordras

När det gäller andelen legitimerade yrkeslärare visar granskningen att den är högre inom yrkesområdet vård och omsorg än inom el och energi samt industriteknik. Det förekommer också enskilda utbildningsanordnare som helt saknar legitimerade yrkeslärare i den granskade verksamheten, och att även lokalt ansvariga chefer saknar rektorsutbildning.

Huvudmännen följer upp om yrkeslärarna hos utbildningsanordnarna har legitimation eller yrkeserfarenhet och i några fall också om utbildningsanordnarna arbetar för att yrkeslärare ska utbilda sig för att erhålla legitimation. I övrigt saknas ofta en systematisk uppföljning av yrkeslärarnas kompetens. I sammanhanget ska dock framhållas att huvudmännens rektorer ofta för dialog med de enskilda utbildningsanordnarna när det gäller behov av kompetensutveckling och ibland genomför kompetenshöjande insatser. Andra huvudmän säger sig inte ha mandat att styra över de enskilda lärarnas kompetens, eftersom de inte är arbetsgivare, och hänvi-

⁴¹ När det gäller vilka kurser eller delar av kurser som ska förläggas till arbetsplatser är det den kommunala rektorn som ska fatta beslut. Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning, kap 2 § 27

sar till de enskilda utbildningsanordnarnas ansvar. Sammantaget visar vår granskning att huvudmännen sällan har ett tillräckligt underlag för att kunna säkerställa att eleverna undervisas av yrkeslärare som i alla avseenden har den kompetens som erfordras.

Till detta kommer att de enskilda utbildningsanordnarnas kvalitetsarbete ofta brister när det gäller att följa upp samt styra och leda yrkeslärarnas behov av kompetensutveckling. Främst gäller det kompetens inom områdena APL och validering samt arbete med värdegrunds- och jämställdhetsfrågor. Långt ifrån alla yrkeslärare som saknar legitimation, särskilt inom yrkesområdena el och energi samt industri-teknik, utbildar sig för att få legitimation.

Om såväl huvudmannens uppföljning av yrkeslärarnas kompetens som de enskilda utbildningsanordnarnas kvalitetsarbete brister, finns det risk för att arbetet med APL och validering inte genomförs i enlighet med gällande bestämmelser. Dessutom föreligger risk för att frågor som rör värdegrund och jämställdhet inte integreras i elevernas utbildning.

Yrkesprogramsutredningens betänkande *Välja yrke* (2015:97) framhåller vikten av utbildade yrkeslärare, inte bara för undervisning i yrkeskunskaper utan också för kompetensen att förmedla skolans värdegrund. Utredningen tar upp att elever som har gjort ett otraditionellt utbildningsval kan vara särskilt utsatta under sitt arbetsplatsförlagda lärande. En problematik är att få av yrkeslärarna arbetar med att förankra värdegrunden hos APL-handledarna.⁴²

I denna granskning har vi inte undersökt arbetet med bedömning och betygssättning. Men det är svårt att bortse från de kvalitetsrisker som kan finnas, sett mot bakgrund av en relativt svag uppföljning av yrkeslärarnas kompetens och det faktum att många lärare saknar lärarutbildning.

Tänkbara förklaringar till resultatbilden

Allmänt hållna avtal

Flertalet huvudmän hänvisar till att deras uppföljningsarbete försvåras av att huvudmannens avtal med de enskilda utbildningsanordnarna inte i tillräcklig omfattning tar sikte på förväntad kvalitet hos de enskilda utbildningsanordnarna. Exempelvis omfattas inte avtalen hos flertalet huvudmän av kvalitetsaspekter som gäller APL, validering och yrkeslärarnas kompetens. Att det är svårt att formulera kvalitetskrav och följa upp dessa inom välfärdssektorn är något som tas upp i en statlig utredning, *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning*.⁴³ Vidare framhålls att till skillnad från mer tekniska verksamheter som till exempel gäller byggnation och sophämtning, där det viktiga framför allt är *vad* som görs, är det avgörande inom vård, skola och omsorg *hur* det görs.⁴⁴

Om de löst hållna avtalen har sin grund i att huvudmännen har en stor tillit till att utbildningsanordnarna genomför en utbildning av god kvalitet eller om man helt enkelt – på grund av svaga avtal – tvingas förlita sig på de enskilda utbildningsanordnarna, kan vi inte avgöra. Vi kan dock konstatera att många huvudmän själva

⁴² SOU 2015:97 *Välja yrke*

⁴³ SOU 2017:38 *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning*. s. 13-16

⁴⁴ Ibid. s. 13

ser behov av att styra upp sina förfrågningsunderlag och avtal inför kommande upphandlingar.

I sammanhanget kan vi notera att Skolinspektionens tidigare granskning av kommunal vuxenutbildning har visat att huvudmän tenderar att i lägre grad fokusera på uppföljning av vuxenutbildning, jämfört med exempelvis grundskoleutbildning.⁴⁵ Vidare delegeras ofta strategiska frågor till rektorn utan vare sig stöd eller uppföljning.⁴⁶ Följden kan bli att kvalitativa aspekter som gäller utbildningen hanteras framför allt på verksamhetsnivå och av rektorn.

Detta verkar även kunna gälla kommunal yrkesinriktad vuxenutbildning på entreprenad, visar vår granskning. När det gäller vuxenutbildningen på entreprenad tilldelas den kommunala rektorn ofta en nyckelroll och ses ofta som en garant för att de enskilda utbildningsanordnarna levererar kvalitet i den utbildning de tillhandahåller. Information om viktiga kvalitetsaspekter som gäller utbildningen på entreprenad förs inte alltid vidare på ett systematiskt sätt till huvudmännen, som därmed saknar förutsättningar för att kunna identifiera risker, eventuella kvalitetsbrister och vidta åtgärder.

Forskare pekar på att i upphandlad utbildning tenderar rektorn att få funktionen VD istället för rollen som rektor.⁴⁷ Om då avtalen inte i tillräcklig grad anger vilken kvalitet som krävs, torde det vara svårt för den kommunala rektorn att styra och följa upp verksamheten utöver det som avtalet har reglerat. Bjursell et al. belyser i sin forskning att befogenhetsgränser riskerar att bli otydliga i huvudmannens förhållande till en upphandlad verksamhet. Detta illustreras genom en huvudmannaföreträdare som beskriver svårigheten att förhålla sig till de enskilda utbildningsanordnarna. Ska man som huvudman hålla sig på distans och kontrollera? Eller ska man "blanda sig i verksamheten" och samtidigt behålla en "rågång"? Huvudmannaföreträdaren ger vidare uttryck för att det är viktigt att tydliggöra huvudmannens och de enskilda utbildningsanordnarnas ansvar, så att inte dubbelstyrning uppstår – exempelvis genom att man som huvudmannaföreträdare går in och blir chef över lärarna.⁴⁸

I detta sammanhang ska nämnas att både utbildningsanordnare och huvudmän i vår granskning framhåller den kommunala rektorns stöttande förhållningssätt samt kontinuerliga och närvarande ledarskap som en framgångsfaktor när det gäller kvalitetsutvecklingen av den yrkesinriktade kommunala vuxenutbildningen på entreprenad. Men det finns också huvudmän som pekar på risker med den tillitsbaserade och stöttande styrningen, genom att den riskerar att bli otydlig och att det därför finns behov av en mer affärsmässig form av uppföljning gentemot kraven i avtalen.

Skolinspektionen kan konstatera att det ena inte utesluter det andra. I rektors uppdrag enligt skollagen ingår att leda den pedagogiska verksamheten och ansvara för skolenhetens kvalitetsarbete, vilket givetvis underlättas av att avtalen innefattar viktiga kvalitetsaspekter. Men att huvudmannen har tillit till att rektor fullföljer sitt

⁴⁵ Skolinspektionen. *Årsrapport 2018- skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning*, 2018, sid 6

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Fejes, A. och Holmqvist, D. (2018). *Komvux som marknad*. Ingår i: Dahlstedt, M. & Fejes, A. (red.) (2018) *Skolan, marknaden och framtiden*. Lund: Studentlitteratur. Bjursell, C., Chaib, C., Falkner C. och Ludvigsson, A. (2015), sid 89

⁴⁸ Bjursell, C., Chaib, C., Falkner C. och Ludvigsson, A. (2015). *Kvalitetsarbete i vuxenutbildning*. ENCELL – Nationellt kompetenscentrum för livslångt lärande. Rapport 1:2015. s. 77

uppdrag enligt skollagen kan inte utgöra en acceptabel förklaring till att huvudmannen inte ser till att upprätta ändamålsenliga avtal som följs upp. Detta eftersom huvudmannen ytterst har ansvaret för att säkerställa utbildningens kvalitet. Skolinspektionen menar också att stöd och tillit inte är tillräckliga styrmedel i ett system med konkurrens och en mångfald av olika utbildningsaktörer – det behövs också kontroll och uppföljning.

Den sammantagna bilden av vår granskning är att många huvudmän inte verkar ha övervägt hur uppföljningen – och som grund för detta avtalen – behöver utformas för att säkerställa en ändamålsenlig styrning av den yrkesinriktade kommunala vuxenutbildningen på entreprenad. Att detta ställer vissa ”nya” krav på huvudmännen konstateras i den i statliga utredningen, *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning*.⁴⁹ Skillnaden kan sägas utgöra den mellan direkt och indirekt styrning. När verksamhet bedrivs i egen regi kan huvudmännen direkt styra verksamheten genom att formulera mål och bestämma hur dessa ska uppnås. När verksamhet överläts på enskilda utbildningsanordnare är styrmedlen annorlunda och mer indirekta eftersom mål och andra politiska intentioner behöver omformuleras till krav och villkor i avtal.

Svårighet att analysera nyckeltal

Granskningen har visat att huvudmännen i sin uppföljning till stor del fokuserar på resultat av utbildningen där nyckeltal och statistik förväntas indikera om resultat uppfylls eller inte. Detta stämmer överens med forskning som visar att denna form av ”hård uppföljning” är ett vanligt inslag i kvalitetsarbete i vuxenutbildning och att resultaten ofta redovisas utan bearbetning eller tolkning.⁵⁰ Nyckeltalen kan exempelvis gälla elevernas betygsresultat, genomströmning i utbildningen och huruvida eleverna har en anställning efter genomgången utbildning. Dock saknas, som vi tidigare konstaterat i granskningen, ofta en analys och handlingsplan på huvudmannanivå som i tillräcklig grad tar sikte på utbildningarnas kvalitativa aspekter samt vilka utvecklingsbehov som finns och bör prioriteras, sett ur ett huvudmannaperspektiv.

Erfarenheter från många kommuner visar att just analysen av resultatindikatorer är den svåra delen i styrning och uppföljning. Detta konstateras av Sveriges Kommuner och Landsting som också beskriver att kommuner befinner sig på olika nivå när det gäller att använda redovisade nyckeltal som gäller resultat i sin styrning.⁵¹ Att analysera betyder att resultatindikatorer ska tolkas i förhållande till uppsatta mål. Det innebär att siffror ska översättas till kunskap om ett nuläge och ge anvisning om en möjlig väg till förändring.⁵² Som granskningen visar eftersöker flera huvudmän och rektorer en tydligare och mer genomarbetad analys av de resultat som redovisas till huvudmannen och att redovisningen i högre grad innehåller information om verksamhetens kvalitet.

⁴⁹ SOU 2017:38 *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning*. s. 16

⁵⁰ Bjursell, C., Chaib, C., Falkner C. och Ludvigsson, A. (2015). *Kvalitetsarbete i vuxenutbildning*. ENCELL – Nationellt kompetenscentrum för livslångt lärande. Rapport 1:2015. s. 68

⁵¹ *Guide för planering, uppföljning/analys och åtgärder i kommunövergripande styrning*. S 5. Sveriges kommuner och landsting.

⁵² Ibid.

Osäkerhet kring validering

Granskningen visar att det bland huvudmän och utbildningsanordnare finns en osäkerhet när det gäller hur uppdraget att validera elevernas kunskaper ska organiseras, tillämpas och följas upp. Både huvudmän och utbildningsanordnare ger uttryck för att styrdokumenterna som gäller validering är otydliga.

Skolinspektionen värderar inte dessa utsagor men kan konstatera att vår granskning visar att endast ett fåtal huvudmän och utbildningsanordnare följer upp arbetet med validering. Detta torde kunna vara en förklaring till att det hos huvudmän och utbildningsanordnare finns en okunskap när det gäller hur validering organiseras och tillämpas samt hur många elever som omfattas av valideringen. Men också vilka effekter valideringen får för elevernas fortsatta utbildningstid.

I detta sammanhang kan nämnas att regeringen 2015 tillsatte en valideringsdelegation som har haft i uppdrag att bland annat arbeta för att etablera en samsyn på validering, dess innebörd och funktion inom utbildningsväsendet och arbetslivet. I ett delbetänkande framhåller delegationen att många kommuner saknar uppgifter om vilken validering som genomförs. Delvis förklaras detta med att många lägger ut utbildningen på entreprenad.⁵³

Huvudmännen behöver säkerställa en högre kvalitet på utbildningen

Ta fram avtal som underlättar uppföljning

När huvudmännen ska utforma ett ändamålsenligt kvalitetssystem behöver de ta hänsyn till om verksamheten sker i egen regi eller om den är upphandlad på entreprenad. En förutsättning för att genomföra en ändamålsenlig uppföljning av verksamhet som är upphandlad på entreprenad är, som vi tidigare konstaterat, att man också formulerar uppföljningsbara kvalitetskrav i de avtal som reglerar verksamheten. När huvudmän väljer att upphandla en välfärdstjänst som exempelvis utbildning, följer en skyldighet att utforma förfrågningsunderlag och avtal så att verksamheten hos de enskilda utbildningsanordnarna bedrivs enligt huvudmannens kvalitetskrav. Huvudmännen har således ett ansvar för att ställa tillräckliga och relevanta krav i avtalen med de privata utförarna.

Vår granskning visar att huvudmännens avtal i högre grad behöver innehålla kvalitetsaspekter som gäller APL, validering och yrkeslärares kompetens. Dock är det ingen enkel uppgift att tydliggöra kvalitetskrav i välfärdstjänster eller att följa upp verksamhetens kvalitet.⁵⁴ Viss vägledning ges genom Sveriges Kommuner och Landsting som framhåller att formulering av kvalitetskrav i förfrågningsunderlag och avtal med fördel kan göras parallellt med att huvudmännen tar ställning till och formulerar hur kraven som ställs i avtalen ska följas upp.⁵⁵

⁵³ SOU 2017:18. *En nationell strategi för validering. Delbetänkande av Validerings-delegationen 2015–2019*. s 54f

⁵⁴ SOU 2017:38 *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning*. s. 13

⁵⁵ Kvalitetssäkrad välfärd-Att följa upp verksamhet. S. 12. Sveriges Kommuner och Landsting (2012)

Följ upp att avtalen efterlevs

Huvudmännen behöver i sina avtal med utbildningsanordnare ställa kvalitetskrav som är relevanta för verksamheten och som utgår från lagar och föreskrifter och huvudmannens eventuella egna definierade kvalitetskrav. Sådana avtal möjliggör för huvudmännen att genom uppföljning och styrning se till att utbildningarna genomförs med förväntad kvalitet av de enskilda utbildningsanordnarna.

För att uppföljningen ska ta sikte på relevanta kvalitetsaspekter och för att den inte ska bli för omfattande och kostsam, rekommenderar exempelvis Sveriges Kommuner och Landsting att en riskanalys genomförs. Om en riskanalys görs utifrån de krav som ställs på en verksamhet, kan man identifiera vilka krav som bör följas upp mer noggrant och vilka som kan innebära en mer sporadisk uppföljning.⁵⁶

Utöka kvalitativa analyser och underlag för detta

För att de resultat som samlas in i uppföljningen ska bli användbara för huvudmännen, behöver de tolkas och analyseras i förhållande till uppsatta mål och ställda kvalitetskrav – detta i syfte att skapa en förståelse för vad resultaten står för och på vilket sätt förbättringar kan ske.⁵⁷ En bedömning behöver också göras om uppställda kvalitetskrav och mål i de upphandlade verksamheterna har uppfyllts och i så fall i vilken grad.

Som framgår av denna granskning använder huvudmännen i stor omfattning resultatindikationer och nyckeltal i sin uppföljning. Dessa kan visserligen belysa vissa aspekter av kvalitet men innebär också en betydande begränsning, genom att de inte ger en helhetsbild av verksamhetens kvalitet utifrån uppställda krav och mål.⁵⁸ De svårigheter som finns när det gäller att analysera kvantitativa kvalitetsmått blir mer hanterbara när uppföljningen kompletteras med kvalitativa metoder för uppföljning. De kvantitativa måtten kommer då att inrymmas i en vidare kontext, vilket underlättar analysarbetet.⁵⁹ Exempelvis kan information från uppföljning som innefattar besök och observationer i verksamheterna ge en fördjupad och mer nyanserad bild av kvaliteten.⁶⁰

Entreprenadformen behöver uppmärksammas

Huvudmännens uppföljning är oftast inte tillräckligt anpassad och utformad för ändamålet att styra och säkerställa kvaliteten i den yrkesinriktade kommunala vuxenutbildningen på entreprenad. Vissa relevanta kvalitetsaspekter beaktas inte, exempelvis avseende APL, validering och yrkeslärarnas kompetens. De nyckeltal och den statistik som huvudmännen samlar in analyseras sällan. Skolinspektionen vill i sammanhanget nämna att denna slutsats inte innebär att huvudmannens uppföljning av vuxenutbildning i egen regi utgör en garant för en ändamålsenlig uppföljning,

⁵⁶ En riskanalys innebär att identifiera händelser/företeelser som kan utgöra en risk eller risk för att det inte blir som avsett samt att värdera riskernas sannolikhet och konsekvens och därefter besluta om åtgärder för att begränsa riskerna.

⁵⁷ Kvalitetssäkrad välfärd-Att följa upp verksamhet. S 19. Sveriges Kommuner och Landsting (2012)

⁵⁸ Kvalitetssäkrad välfärd-Att följa upp verksamhet. S 14. Sveriges Kommuner och Landsting (2012)

⁵⁹ SOU 2017:38 Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. s. 238

⁶⁰ Kvalitetssäkrad välfärd-Att följa upp verksamhet, s 14

Som vi tidigare nämnt visar flera av Skolinspektionens granskningar att uppföljningen av vuxenutbildningen generellt behöver utvecklas.

Trots att det hos majoriteten av huvudmännen finns ett övergripande system för kontinuerlig uppföljning av utbildningen hos enskilda utbildningsanordnare, kan Skolinspektionen sammantaget konstatera att huvudmännen genom platsbesök och övrig uppföljning ofta inte lyckas synliggöra kvaliteten i den upphandlade verksamheten i tillräcklig omfattning. Detta gäller de granskade områdena APL, validering och yrkeslärares kompetens, men också exempelvis hur undervisningen bedrivs. Det kan därför hos huvudmännen finnas behov av att se över och utveckla metoder och tillvägagångssätt för att bättre fånga, bedöma och återkoppla kvaliteten i den upphandlade verksamheten.

Den kommunala rektorn ges ofta en nyckelroll som huvudmannens garant för kvaliteten hos de enskilda utbildningsanordnarna. Detta kan i bästa fall innebära att information delges överordnade nivåer i huvudmannens styrkedja. Men vår granskning visar att information om identifierade brister och behov av eventuella åtgärder tenderar att stanna på den kommunala rektorsnivån.

Med dessa svaga länkar i huvudmannens uppföljning följer svårigheter att identifiera kvalitetsbrister i verksamheterna och därmed risk för att adekvata åtgärder inte vidtas av huvudmannen. Vidare att en diskrepans uppstår mellan styrdokumentet och de förutsättningar som eleverna i realiteten ges, exempelvis vad gäller APL, validering och yrkeslärares kompetens.

Skolinspektionen kan utifrån granskningens resultat också konstatera att dessa risker i realiteten föreligger. Kvaliteten varierar i de utbildningar som de enskilda utbildningsanordnarna erbjuder. Brister har framför allt identifierats när det gäller arbetet med APL och validering, men också yrkeslärares kompetens. Granskningen visar också att det i vissa avseenden finns en diskrepans mellan styrdokumentet och de enskilda utbildningsanordnarnas faktiska genomförande av utbildningen.

Detta behöver beaktas sett ur både ett elevperspektiv och ett samhällsperspektiv. Elevernas studiesituation kan påverkas negativt, men på sikt också deras förutsättningar att utöva ett yrke. Arbetsmarknadsprognoser pekar på en fortsatt stor efterfrågan på personer med gymnasial yrkesutbildning, inte minst inom vård och omsorg samt teknikområdet. Detta talar för att fler kan komma att studera inom vuxenutbildningen framöver.

Därför behöver ansvariga huvudmän ta ett betydligt större ansvar för kvaliteten i de utbildningar som erbjuds genom enskilda utbildningsanordnare. För att kunna ta detta ansvar behöver huvudmännen utveckla arbetet med uppföljning och analys av verksamhetens kvalitet. Och med detta som grund vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad utformas i enlighet med styrdokumentet – och så att utbildningen motsvarar elevernas och arbetsmarknadens behov.

Bilaga 1 Granskningens genomförande och metod

Granskningsobjekt i denna kvalitetsgranskning har varit kommunala huvudmän för yrkesinriktad vuxenutbildning på entreprenad. Skolinspektionen har besökt 16 kommunala huvudmän och för varje huvudman en eller flera enskilda utbildningsanordnare, som anlitas av respektive huvudman. Sammantaget är det 18 olika enskilda utbildningsanordnare som ingått i granskningen. För några av utbildningsanordnarna gäller att de ingått i granskningen i mer än en kommun.

Granskningen avgränsas till utbildningar inom tre yrkesinriktningar: vård och omsorg; industriteknik samt el och energi. Eftersom yrkesutbildningar i hög grad är könssegregerade har utbildningsinriktningar med olika könsdominans ingått i granskningen. Närmare 80 procent av eleverna på vård- och omsorgsutbildningarna är kvinnor, till skillnad mot utbildningarna för industriteknik samt el och energi där ett motsatt förhållande råder, alltså med en majoritet manliga elever. Valet av yrkesinriktningar motiveras också utifrån att arbetsmarknadsprognoser pekar på en fortsatt stor efterfrågan på gymnasieutbildade personer inom dessa områden, vilket talar för att många kan komma att studera inom dessa inriktningar framöver.⁶¹ Vidare är vård och omsorg den överlägset vanligaste inriktningen inom yrkesinriktad vuxenutbildning på gymnasial nivå och berör därmed en mycket stor andel elever.⁶²

Vidare har granskningen haft ett särskilt fokus på APL och validering samt yrkeslärares kompetens – både vad gäller utbildningsanordnarnas arbete och huvudmannens uppföljning.

Varje kommun besöktes under två till fyra dagar, beroende på antal utbildningsanordnare som ingick i granskningen. Besöken genomfördes under perioden april 2019 till augusti 2019. Vid varje besök genomförde två inspektörer tillsammans intervjuer med en grupp elever, berörda yrkeslärare, ansvarig för APL, ansvarig för validering, ansvarig chef för verksamheten hos enskild utbildningsanordnare samt rektor och representant för huvudmannen. För att säkerställa likvärdighet i genomförandet av besöken har gemensamma intervjuguides utformats. Dessa användes vid samtliga besök. Intervjuguiderna har utarbetats med utgångspunkt från gällande styrdokument och mot bakgrund av den riskbild som Skolinspektionen kan konstatera föreligger (se *Inledning*).

Skolinspektionen har inför besöken tagit del av relevant information/dokumentation gällande bland annat huvudmannens uppföljning av utbildningen som huvudmannen genomfört hos de i granskningen utvalda enskilda utbildningsanordnarna. Vi har också tagit del av de avtal som upprättats mellan huvudmannen och de i granskningen utvalda enskilda utbildningsanordnarna avseende yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning samt det eventuella förfrågningsunderlag som legat till grund för detta avtal. Vidare har informationsinhämtningen också bestått i att huvudmän och rektorer inför våra besök skriftligt besvarat ett antal frågeställningar.

⁶¹ SCB (2017). *Trender och Prognoser 2017 – befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2035*.

⁶² Skolverket (2018). *Regionalt yrkesvux. Uppföljning 2017*.

För varje besökt huvudman med utbildningsanordnare har Skolinspektionen redovisat iakttagelser, bedömningar samt identifierade utvecklingsområden i ett beslut riktat till huvudmannen. Som stöd i bedömningarna har inspektörerna använt sig av en bedömningsmatrix samt ett författningsstöd. En fördjupad analys av den insamlade empirin från alla granskade huvudmän och verksamheter har utgjort underlag för de övergripande granskningsresultat som presenteras i denna rapport.

Bilaga 2 Rättslig reglering

Skollag, förordning och läroplan

Den kommunala vuxenutbildningen regleras genom skollagen, förordningen om vuxenutbildning samt genom läroplanen för vuxenutbildningen. Kommunal vuxenutbildning bedrivs på grundläggande nivå, gymnasial nivå och som svenska för invandrare.⁶³

Målet med den kommunala vuxenutbildningen är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling.⁶⁴ Syftet med kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå är att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan ska ge.⁶⁵ Behörig att undervisa i kommunal vuxenutbildning är den som är behörig att undervisa på motsvarande nivå och i motsvarande ämne i grund- eller gymnasieskolan.⁶⁶

Utbildningen på kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå skiljer sig från gymnasieskolans. En avgörande skillnad är att det inom vuxenutbildningen saknas nationella program och läsårs. Tanken är att varje utbildning ska anpassas efter respektive elev i form av kurser som eleven behöver för att utveckla sin kunskap och kompetens.⁶⁷

Statliga satsningar på yrkesinriktad vuxenutbildning

Den 1 januari 2017 infördes en modell för statsbidrag för en regionaliserad yrkesutbildning för vuxna, så kallat regionalt yrkesvux.⁶⁸ Regionalt yrkesvux ersätter tidigare statsbidrag till yrkesvux och lärlingsvux och är tänkt att i högre grad möta arbetsmarknadens kompetensbehov och nyanländas behov av yrkesutbildning på gymnasial nivå. Regionalt yrkesvux ska erbjuda enstaka kurser, men också sammanhållna yrkesutbildningar.⁶⁹ Villkor för statsbidraget är att minst tre kommuner samverkar och att utbildningsutbudet planeras efter samråd med Arbetsförmedlingen och regionalt utvecklingsansvariga aktörer. Kommunerna ska också finansiera motsvarande utbildning av minst samma omfattning som det utgår statsbidrag för.⁷⁰

⁶³ 20 kap. 3 § skollagen

⁶⁴ 20 kap. 2 § skollagen

⁶⁵ 20 kap. 4 § skollagen

⁶⁶ Förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare, 2 kap. 31 §. Detta gäller dock inte behörighet att undervisa i årskurserna 7 och 8 enligt 10 §.

⁶⁷ 20 kap. 5 § skollagen, Prop. (2014/15:85) *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning* s. 29-37

Begreppsförklaringar

Rektor inom vuxenutbildning

Benämningen rektor inom kommunal vuxenutbildning kan avse en rektor inom olika verksamheter. Det kan till exempel avse rektor för vuxenutbildning inom kommunens regi och/eller rektor för utbildning som drivs av enskild utbildningsordnare, men där rektorn är anställd av kommunen. I det fall en enskild utbildningsordnare har betygsrätt kan benämningen också avse en rektor som verkar inom den upphandlade verksamheten. I rektors ansvar ingår bland annat att leda och samordna det pedagogiska arbetet. Rektorn har även ett särskilt ansvar för att utbildningen organiseras så att den så långt som möjligt anpassas efter elevernas önskemål och val av kurser. Hänsyn ska tas till de enskilda elevernas olika förutsättningar, behov och kunskapsnivå.⁷¹

Arbetsplatsförlagt lärande

I förordningen om vuxenutbildning görs följande definition av arbetsplatsförlagt lärande; lärande i en utbildning som genomförs på en eller flera arbetsplatser utanför skolan.⁷²

Inom vuxenutbildningen är omfattningen av APL reglerat i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (2016:937) (regionalt yrkesvux). Där framgår det att APL ska förekomma i alla sammanhållna yrkesutbildningar inom regionalt yrkesvux. Omfattningen ska för varje elev vara minst 15 procent av den sammanhållna yrkesutbildningen eller av den del av utbildningen som inte har validerats.⁷³

I förordningen om vuxenutbildning finns ytterligare bestämmelser om huvudmannens ansvar för att skaffa platser och för att lärandet uppfyller de krav som ställs på utbildningen, att fatta beslut om vilka kurser som förläggs till en arbetsplats och att eleven ska ha tillgång till en handledare på arbetsplatsen. Som handledare får bara den anlitas som har nödvändiga kunskaper och erfarenheter för uppdraget och som även i övrigt bedöms vara lämplig.⁷⁴

Validering av kunskaper och kompetens

Skollagen reglerar att en elev i kommunal vuxenutbildning kan få sina kunskaper och sin kompetens validerade.⁷⁵ Validering innebär att en persons kunskaper och kompetenser kartläggs och bedöms på ett strukturerat sätt, inför studier eller arbete. Detta oavsett hur, var eller när kunskaperna eller kompetensen förvärvats.⁷⁶ Validering kan användas för att anpassa eller förkorta en utbildning. Den elev som fått sina kunskaper och kompetens validerade ska ha möjlighet att få dessa dokumenterade skriftligt.⁷⁷ Rektorn ska verka för att valideringen sker i enlighet med lag

⁷¹ 2 kap. 9 § skollagen och Läroplan för vuxenutbildningen (rev. 2017), avsnitt 2.4 Rektorns ansvar

⁷² 2 kap. 26 § förordningen om vuxenutbildning

⁷³ 5 § förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning

⁷⁴ 2 kap. 27-28 § förordningen om vuxenutbildning

⁷⁵ 20 kap. 42 § skollagen

⁷⁶ 20 kap. 42 § skollagen

⁷⁷ 20 kap. 43 § skollagen

och andra författningar.⁷⁸ Validering ska i likhet med alla andra verksamheter omfattas av systematiskt kvalitetsarbete. I förordningen om vuxenutbildning (2011:1108) anges att validering får ske inom ramen för alla kurser och ska utgå från elevens förutsättningar och behov. Vidare anges att en elev som har genomgått validering för en del av en kurs inte behöver delta i undervisningen när det gäller den delen av kursen.⁷⁹

I förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (2016:937) regleras att huvudmännen ska erbjuda elever med behov av validering sådan inom ramen för utbildningarna som finansieras av statsbidraget.⁸⁰

Lärares kompetens

Endast den som har legitimation som lärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen.⁸¹ Lärare som saknar legitimation får dock anställas som lärare i skolväsendet utan tidsbegränsning om läraren ska undervisa i ett yrkesämne. Detta under förutsättning att det saknas sökande som har legitimation, den sökande har tillräcklig kompetens att undervisa i det aktuella ämnet eller kursen och att det finns skäl att anta att den sökande är lämplig att bedriva undervisningen.⁸²

Huvudmannen ska se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling. Vidare ska huvudmannen se till att lärare och annan personal har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet.⁸³

Arbete med jämställdhet

Ett nationellt mål för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.⁸⁴ Läroplanen för vuxenutbildningen anger att vuxenutbildningen aktivt och medvetet ska främja kvinnors och mäns lika rätt och möjligheter. Eleverna ska uppmuntras att utveckla sina intressen utan fördomar om vad som kan uppfattas som kvinnligt och manligt.⁸⁵ Vidare ska läraren se till att undervisningen till innehåll och utformning präglas av ett jämställdhetsperspektiv.⁸⁶

⁷⁸ 20 kap. 42 § skollagen

⁷⁹ 2 kap. 8 § förordning om vuxenutbildning (2011:1108)

⁸⁰ 20 §§ förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning

⁸¹ 2 kap. 13 § skollagen

⁸² 2 kap. 20 § skollagen

⁸³ 2 kap. 34 § skollagen

⁸⁴ Makt, mål och myndighet – *feministisk politik för en jämställd framtid* (skr. 2016/17:10).

⁸⁵ Läroplan för vuxenutbildningen (rev. 2017), avsnitt 1. *Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund*

⁸⁶ Läroplan för vuxenutbildningen (rev. 2017), avsnitt 2.1 *Riktlinjer*

Bilaga 3 Granskade huvudmän och utbildningsanordnare

Huvudman	Utbildningsanordnare samt yrkesinriktning EE=el och energi, VO=vård och omsorg, IN=industriteknik
MALMÖ	Lernia Utbildning – EE
STOCKHOLM	Jensen – EE OLU Omsorgslyftet Utbildningar - VO Lärgården – VO
NACKA	Niketo AB - EE Jensen – EE
UPPSALA	Lernia Utbildning – EE KompetensUtvecklingsInstitutet
LUND	Movant - EE MoA Lärcentrum - VO
ÖREBRO	Nercia – EE Education Group - IN
UMEÅ	Astar – EE
LINKÖPING	Hermods – VO
VÄSTERÅS	Astar- EE Institute af Lärande - VO
JÖNKÖPING	Movant - EE Veldi - IN MoA Lärcentrum - VO
NORRKÖPING	Montico – IN
SKELLEFTEÅ	Astar – IN
VARBERG	Astar – EE Movant - IN Hermods VO
KRISTIANSTAD	Hermods – EE
FALUN	Yrkesakademin – IN Svensk vård och kompetensutveckling - VO Kompetensutvecklingsinsitutet -VO
SÖDERTÄLJE	Astar – EE Lernia Utbildning - IN

Bilaga 4 Referensgrupp

I den externa referensgruppen har ingått följande personer:

- Professor Per Andersson, Linköpings universitet
- Undervisningsråd Simon Husberg, Skolverket

Referenser

- Bjursell, C., Chaib, C., Falkner C. och Ludvigsson, A. (2015). *Kvalitetsarbete i vuxenutbildning*. ENCELL – Nationellt kompetenscentrum för livslångt lärande. Rapport 1:2015
- Dir. 2016:76 Kommittédirektiv – *Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner*.
- Fejes, A. och Holmqvist, D. (2018). *Komvux som marknad*. Ingår i: Dahlstedt, M. & Fejes, A. (red) (2018) *Skolan, marknaden och framtiden*. Lund: Studentlitteratur.
- Håkansson, J. och Sundberg, D. (2012). *Utmärkt undervisning – förutsättning för framgångsrika skolor*. Stockholm: Natur & kultur.
- IFAU (2013) "Vara med i gänget?" – *Yrkessocialisation och genus i två gymnasieprogram*. Rapport 2013:23.
- Jarl, M., Blossing, U., och Andersson, K. (2017) *Att organisera för skolframgång – Strategier för en likvärdig skola*. Stockholm: Natur & kultur.
- Läroplan för vuxenutbildningen (reviderad 2017)
- Norrköping kommunrevisionen (2013). *Granskning av arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden avseende styrning och uppföljning av externa aktörer samt klagomålshantering 2013*.
- Prop. 2014/15:85. *Ökad individanpassning – en effektivare SFI och vuxenutbildning*.
- Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018*.
- Skollagen (2010:800 2010)
- Förordning om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare (2011:326)
- Förordning om vuxenutbildning.(2011:1108)
- Förordning om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning(2016:937)
- Skolinspektionen (2009). *Ingen aning utan uppföljning – Hur 20 kommuner följer upp sin vuxenutbildning*.
- Skolinspektionen (2012). *Grundläggande vuxenutbildning – En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*.
- Skolinspektionen (2013). *Arbetsplatsförlagt lärande – Lärlingsutbildningen för vuxna*.
- Skolinspektionen (2013). *Fördjupad tillsyn på yrkesprogram*.
- Skolinspektionen (2014). *Undervisning på yrkesprogrammen*.
- Skolinspektionen (2015). *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*.

Skolinspektionen (2016). *Handlingsplan för jämställdhetsintegrering på Skolinspektionen 2016-2018* (dnr:09-2015:7476).

Skolinspektionen (2016). *Utbildningsanordnare med betygsrätt*.

Skolinspektionen (2016). *Lärarstöd och arbetsformer i gymnasieskolans yrkesprogram*.

Skolinspektionen (2018). *Regelbunden tillsyn, huvudmannatillsyn, vuxenutbildning*.

Skolinspektionen (2018) *Årsrapport 2018 – skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning*.

Skolverket (2012). *Validering inom vuxenutbildning*.

Skolverket (2014). *Delredovisning av uppdrag om karriärvägar för lärare*. Dnr 2013:261

Skolverket (2016) *Det arbetsplatsförlagda lärandet på gymnasieskolans yrkesprogram. Nationell kartläggning och analys av apl-verksamheten utifrån yrkeslärares perspektiv*.

Skolverket (2017). *Lägesbedömning 2017*.

Skolverket (2017). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2016/17*.

Skolverket (2018). *Regionalt yrkesvux. Uppföljning 2017*.

Skolverket (2018). *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017*.

SOU 2015:97. *Välja yrke. Slutbetänkande av Yrkesprogramsutredningen*.

SOU 2017:18. *En nationell strategi för validering. Delbetänkande av Valideringsdelegationen 2015–2019*.

SOU 2017:38. *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Betänkande av Välfärdsutredningen*.

SOU 2018:71. *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden. Slutbetänkande av Komvuxutredningen*.

Statistiska centralbyrån (2017). *Trender och prognoser 2017 – befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2035*.

Sveriges Kommuner och Landsting (2018) *Utbud, söktryck och samverkan i yrkesvux. Kommunenkät om regionalt yrkesvux 2018*.

Sveriges Kommuner och Landsting. *Guide för planering, uppföljning/analys och åtgärder i kommunövergripande styrning*.

Sveriges Kommuner och Landsting (2012) *Kvalitetssäkrad välfärd – Att följa upp verksamhet*.

Internetkällor

Skolverkets webbplats: <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-yrkesvux-2018>

Skolverkets webbplats: <https://www.skolverket.se/undervisning/vuxenutbildningen/komvux-gymnasial/laroplan-for-vux-och-amnesplaner-for-komvux-gymnasial/yrkespaket-for-komvux-gymnasial>

Skolverkets webbplats: <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik>

Skolverkets webbplats: <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/forbereda-elever-for-studier-och-arbetsliv/sa-kan-huvudman-och-rektor-organisera-arbetsplatsforlagt-larande-apl>