

Nationella kvalitetsgranskningar 2000

# Utbildning på entreprenad

*Skolverket*

**Nationella kvalitetsgranskningar 2000**

# Utbildning på entreprenad

*Särtryck ur Skolverkets rapport nr 190*

## **Sammanfattning**

I rapporten redovisas nationell kvalitetsgranskning i 20 kommuner avseende kommunernas ansvarstagande för utbildning på entreprenad. Granskningen genomfördes under våren år 2000 enligt ett regeringsuppdrag till Skolverkets kvalitetsgranskningsnämnd.

## **Sökord**

Kvalitetsgranskning Utbildningsinspektör Helhet i utbildningen Övergångar Entreprenad Kunskapslyftet Betygssättning

Beställningsadress:  
Liber Distribution  
Publikationstjänst  
162 89 STOCKHOLM  
Tel 08-690 95 76  
Fax 08-690 95 50  
E-post [skolverket.lds@liber.se](mailto:skolverket.lds@liber.se)  
[www.skolverket.se](http://www.skolverket.se)  
Beställningsnummer: 00:581

Skolverkets dnr 1999:2337

ISBN 91-89314-02-6

Tryck: db grafiska, Örebro, 2000

# Förord

Följande rapport är en av tre redovisningar av nationella kvalitetsgranskningar som genomförts under våren år 2000. Rapporterna har utgjort underlag för Skolverkets kvalitetsgranskningsnämnd i ett yttrande med anledning av ett regeringsuppdrag till nämnden. Enheten för kvalitetsgranskning har ansvarat för planering och genomförande av utbildningsinspektörernas insatser och deras rapportering.

Stockholm i augusti 2000

Mats Ekholm  
*Generaldirektör*

Gunilla Olsson  
*Enhetschef*



# Innehåll

<b>INLEDNING .....</b>	<b>6</b>
<b>UTBILDNING PÅ ENTREPRENAD .....</b>	<b>9</b>
<b>Uppdrag och utgångspunkter .....</b>	<b>9</b>
Alternativ till kommunal egenregi .....	9
Granskningsuppdraget .....	13
Granskningens informationskällor och genomförande .....	14
Kriterier för bedömning av entreprenadutbildning på kommunalt uppdrag .....	16
<b>Förutsättningar .....</b>	<b>20</b>
Förekomst av utbildning på entreprenad .....	20
Motiv till kommunens utläggning av utbildning på entreprenad .....	26
Hur bestäms vilken utbildning som anordnas på entreprenad? .....	31
Intagning .....	35
<b>Mål och planer .....</b>	<b>37</b>
Förekomst av lokala styrdokument .....	37
Lokala mål gällande entreprenad .....	39
<b>Processer .....</b>	<b>40</b>
Ledning och styrning av utbildning på entreprenad .....	40
Former för det pedagogiska arbetet .....	47
Personalkompetens .....	50
Helhet och samordning av en studerandes utbildning .....	54
Betygsättning och kunskapsresultat .....	58
Kvalitetssäkring .....	60
<b>Resultat av utbildning på entreprenad .....</b>	<b>65</b>
Kvalitet i utbildning på entreprenad .....	65
Effekter av utbildning på entreprenad .....	66
<b>Utvecklingsområden .....</b>	<b>68</b>
Staten .....	68
Kommuner och entreprenörer .....	71
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>72</b>

# Inledning

## Regeringsuppdraget

Under år 2000 har Skolverkets kvalitetsgranskningsnämnd genom verkets enhet för kvalitetsgranskning genomfört nationella kvalitetsgranskningar enligt regeringsuppdrag (U1999/2319/S). Detta omfattar tre områden: *En likvärdig och rättvis betygssättning, Det kommunala ansvaret för helheten i utbildningen – övergångar och skolbyten* samt *Kvaliteten i utbildning som anordnas på entreprenad*.

Granskningar av andra områden har tidigare rapporterats (Skolverkets rapporter nr 160 och 180). Syftet med granskningen är att dels kontrollera kvalitet och måluppfyllelse, dels ge stöd till kvalitetsutvecklingen i verksamheten (regeringens skrivelse 1996/97:112). I och med årets granskning har verksamhet i förskolor, skolor och utbildningar på entreprenad i 55 av landets 289 kommuner ingått i de tre nationella kvalitetsgranskningar med vardera tre teman som genomförts under åren 1998, 1999 och 2000.

I rapporterna redovisar tre grupper av utbildningsinspektörer, en för varje granskningsområde, sina viktigaste iakttagelser, analyser och förslag till utvecklingsområden.

## Genomförandet

Underlag för redovisningen är förhållanden i 20 kommuner (med undantag för utbildning på entreprenad i kommuner där sådan inte förekommer). Kommunerna finns i Hallands län (Hylte, Laholm och Falkenberg), i Östergötlands län (Kinda, Norrköping, Söderköping, Valdemarsvik och Ödeshög), i Gotlands län (Gotland), i Stockholms län (Danderyd, Nacka, Nykvarn, Salem, Sigtuna, Stockholm, Vallentuna och Österåker) samt i Västernorrlands län (Kramfors, Timrå och Örnsköldsvik).

Liksom vid tidigare nationella kvalitetsgranskningar har strävan varit att urvalet av kommuner, verksamhetsenheter och skolformer skall spegla, förutom geografiska skillnader, de olika förutsättningar för att genomföra utbildning som finns, sett i nationellt perspektiv, exempelvis beträffande kommunstorlek, näringsliv, befolkningsstruktur, studietradi-

tioner, sociokulturella och ekonomiska förhållanden. Bland de granskade kommunerna finns som nämnts Stockholm med drygt 60 000 elever i grundskolan samt Ödeshög och Valdemarsvik med färre än 1 000 elever. En av kommunerna, Nykvarn, har blivit egen kommun så sent som 1999. I de mindre kommunerna finns inom de frivilliga skolformerna endast individuella program eller vuxenutbildning med företrädesvis kärnämneskurser. Utbildning på entreprenad finns endast i 14 av kommunerna.

Den aktuella granskningen har genomförts under våren år 2000, med besök i kommunerna under veckorna 11–15. Flertalet av de 36 utbildningsinspektörer som ansvarat för granskningen har engagerats särskilt för uppdraget och kommer från skolor, kommunala förvaltningar, andra utbildningsanordnare, forsknings- eller lärarutbildningsinstitutioner m.m. För varje granskningsområde har en grupp på ett drygt tiotal av de sakkunniga tolkat och formulerat preciserade frågeställningar och gemensamma kriterier för bedömning av verksamheten samt svarat för informationsinhämtning, bedömningar och rapportering.

I tolv av kommunerna har Skolverket samtidigt genomfört en tillsynsutredning. I den har prövats om verksamheten följer de nationella bestämmelserna om kommunens styrning och egenkontroll samt om betygssättningen i gymnasieskolan, alternativt utbildning på entreprenad.

## Underlaget

Regeringsuppdraget betonar särskilt skolhuvudmannens ansvar inom de tre aktuella områdena. Undersökningen har därför i hög grad riktats mot kommunernas styrelse- och förvaltningsnivå. I varje kommun har information också samlats in från ett antal kommunala förskolor och skolor samt hos alla anordnare av utbildning på entreprenad, i syfte att fånga utfallet i praktiken av respektive huvudmans ansvarstagande. Granskningens underlag utgörs av dels dokumentation om verksamheterna, framtagen i kommunen eller i Skolverkets statistikkällor och rapporter, dels information från intervjuer och iakttagelser i verksamheterna under inspektionsbesöken. De flesta av inspektörerna har granskat mer än en kommun.

Granskningen utgår från de nationella mål och krav som gäller för respektive sakområde. Bedömningen av kvaliteten görs utifrån dels de nationella målen, dels inspektörernas erfarenhetsbaserade kriterier på god kvalitet. Samordnande frågemanualer, bedömningskriterier och möjligheter till jämförelser ger förutsättningar för en likvärdig bedömning av verksamheten inom aktuella områden i de 20 kommunerna. Samtidigt är det viktigt att påpeka att varje utbildningsinspektör, utifrån sin förståelse och tolkning av uppdraget har ägnat fördjupad uppmärksamhet



åt vissa delar av de granskade verksamheterna. Därmed är underlaget i kommunrapporterna något skiftande. För att besvara frågorna i regeringsuppdraget har den övergripande analysen avsett att finna gemensamma mönster, relevanta problem och positiva utvecklingslinjer.

### **Återrapporteringen till kommunerna**

De tre rapporterna grundas på områdesvisa rapporter om förhållandena i var och en av kommunerna. Varje kommun har getts tillfälle att yttra sig över en preliminär, beskrivande rapportversion för att undvika sakfel. Slutversionen av kommunrapporten uppmärksammas i samband med att de utbildningsinspektörer som genomfört granskningen gör ett återbesök i kommunen. Då behandlas främst de bedömningar som gjorts, såväl framgångsrika sidor av verksamheten som svagheter och utvecklingsområden.

# Utbildning på entreprenad

## ■ Uppdrag och utgångspunkter

### Alternativ till kommunal egenregi

Det svenska skolväsendets traditionella grundmodell för att producera utbildning är att staten formulerar uppdraget – mer eller mindre detaljreglerat – och kommunerna genomför verksamheten i sina skolor. Fram till det senaste decenniets genomgripande skolreformer hade kommunala och vissa andra offentliga utbildningsinstitutioner i det närmaste monopol på att anordna allmänfinansierad utbildning på grundskole- och gymnasienivå för såväl unga som vuxna.

Genom författningsändringar under 1990-talet har riksdag och regering öppnat möjligheten för studerande<sup>1</sup> inom det offentligt reglerade skolväsendet att få hela eller delar av sin utbildning hos en annan anordnare. Statens funktion som uppdragsgivare och yttersta garant för en likvärdig utbildning och för den utbildningskvalitet och de andra rättigheter som de studerande tillförsäkrats genom lag och andra författningar är densamma oavsett vem som har till uppgift att genomföra verksamheten. Kommunernas roll varierar däremot med vidden av det uppdrag som givits andra anordnare. Det mest fullbordade alternativet till kommunal egenregi är *fristående skolor*, för vilka kommunerna helt saknar huvudmannaskap. I motsatt ända på skalan finns inom gymnasieskolan *arbetsplatsförlagd utbildning (APU)*, som – till skillnad från ämnesanknuten praktik – innebär att de studerande genomgår regelrätta kurser eller delar därav på en arbetsplats under handledning av personal därifrån; flertalet funktioner ligger dock kvar hos lärare och andra befattningshavare inom kommunen, bland annat den formella betygssättningen.

Mellan dessa former av alternativ till kommunalt genomförande inplaceras sig utbildning på *entreprenad*. Huvudman för sådan är kommu-

---

<sup>1</sup> "Studerande" används genomgående i rapporten som benämning på de lärande, som förvisso i författningstexter oftast benämns elever men som i praktiken stundom kallas eller vill kallas något annat, alltifrån barn till vuxenstuderande.

nen, som kan besluta att en annan utförare skall anordna en viss utbildning – dvs. en eller flera kurser – och därvid svara för merparten av de uppgifter som hör till, även betygssättning men däremot exempelvis inte rektorsfunktionen.

Genom bestämmelser i *skollagen* (1985:1100) får kommuner och landsting uppdra åt ”andra” att anordna utbildning för vuxna: *kommunal vuxenutbildning (komvux)* enligt 11 kap. 6 §, *vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox)* enligt 12 kap. 9 § samt *svenskundervisning för invandrare (sfi)* enligt 13 kap. 9 §.<sup>2</sup> Denna rätt för kommunerna infördes i skollagen på regeringens förslag i propositionen *Växa med kunskaper* (prop 1990/91:85). Regeringen motiverade förslaget med att det fanns en viss motsvarighet i den tidigare vuxenutbildningslagen som ”... ger huvudmannen rätt att under förutsättningar som föreskrivs av regeringen anlita annan, t. ex. ett studieförbund eller en folkhögskola, för att anordna grundläggande vuxenutbildning. Denna möjlighet fanns tidigare, dock endast för komvux i det begreppets betydelse enligt vuxenutbildningslagen, men föreslås nu gälla för hela området för komvux i dess nya omfattning. Motsvarande bestämmelse införs för särvox.” Uttrycket ”uppdra åt andra att anordna” syftade följaktligen på institutioner som uteslutande ägnar sig åt undervisning.

Genom *lagen* (1993:802) *om entreprenadförhållanden inom skolan* (vanligen kallad *entreprenadlagen*), som trädde i kraft den 1 januari 1994<sup>3</sup>, fick kommuner och landsting också rätt att sluta avtal med en *enskild fysisk eller juridisk person* om att denne skall bedriva viss undervisning inom *gymnasieskolan*. Med detta avses en möjlighet att lägga ut utbildning inom yrkesutbildningsområdet på entreprenad till företag med annan verksamhet än undervisning som huvuduppgift. Regeringen föreslog denna möjlighet i propositionen *Valfrihet i skolan* (prop 1992/93:230, bet 1992/93:UbU17, rskr 1992/93:406) med det föredragande statsrådets motivering att ”inom detta område [dvs. yrkesutbildningsområdet] kan en del företag erbjuda mer kvalificerade och moderna resurser i form av teknisk utrustning och kompetens än skolan har möjlighet att göra. I en del fall kan skolan helt sakna modern utrustning och också adekvat lärar-kompetens. Att en kommun i ett sådant fall genom ett entreprenadavtal kan förlägga en del gymnasieutbildning till ett företag ger enligt min mening en möjlighet till en bättre utbildning för eleverna. Att på detta sätt mer aktivt få en samverkan mellan skolan och arbetslivet kan innebära en

---

<sup>2</sup> Regeringen får meddela föreskrifter om vem som får ges sådant uppdrag och om villkor för det men har inte använt sig av detta bemyndigande.

<sup>3</sup> Ändrad genom lag (1999:888) med ikraftträdande den 1 januari 2000.

vitalisering av yrkesutbildningen i gymnasieskolan även på andra områden än inom det område entreprenaden omfattar. Det kan också vara mer ekonomiskt fördelaktigt för en kommun eller ett landsting att lägga ut viss undervisning på en entreprenör än att själv bedriva den.”

Utbildning på entreprenad har blivit en realitet i skolväsendet framför allt genom den statliga femåriga utbildningssatsning för vuxna som kommit att kallas *Kunskapslyftet*. Förslaget till denna framlades i regeringens sysselsättningsproposition (prop 1995/96:222). Målgruppen för den särskilda satsningen är i första hand vuxna arbetslösa som helt eller delvis saknar treårig gymnasiekompetens. Satsningen skulle också, enligt regeringen, bidra till att utveckla nya former för att möta vuxnas utbildningsbehov. För att uppnå nödvändig flexibilitet och anpassning till behoven borde kommunerna utnyttja flera olika utbildningsanordnare utöver kommunernas egen organisation: ”Det kan ske i form av uppdrag, där i vanliga fall kommunal utbildning genomförs av någon annan anordnare, eller i form av att kommunen köper t. ex. folkhögskoleutbildning för sina invånare.”

Kunskapslyftet, som beslutats pågå till år 2002, regleras genom *förordningen* (1998:276) om *statligt stöd till särskilda satsningar på utbildning för vuxna*. Av 4 § framgår bland annat att stöd lämnas för gymnasial vuxenutbildning som anordnas enligt skollagen 11 kap. och förordningen om kommunal vuxenutbildning. Genom denna hänvisning möjliggörs utbildning på entreprenad även i Kunskapslyftet.

I omvänd riktning har kommuner – även landstingskommuner – rätt enligt *lagen* (1991:1109) om *uppdragsutbildning i vissa fall*<sup>4</sup> att ”mot särskild ersättning från annan än enskild, för dennes räkning [anordna] utbildning för personer som uppdragsgivaren utser”. Utbildning är möjlig att anordna om den ”i fråga om art och nivå motsvarar den verksamhet kommunen eller landstingskommunen får bedriva inom det offentliga skolväsendet. Uppdragsutbildningen får dock inte motsvara ett helt nationellt program i gymnasieskolan.” Den numera flexiblere avgränsningen av den verksamhet som kommunen bedriver i sin regi innebär alltså att dess volym kan både minskas med entreprenader och utökas med uppdragsutbildning.

---

<sup>4</sup> Lagen trädde i kraft den 1 juli 1991 (ändrad 1993:794) och avlöste då *lagen* (1985:903) om *uppdragsutbildning i anslutning till det kommunala skolväsendet m. m.*, genom vilken möjligheten till uppdragsutbildning hade införts 1986. Närmare bestämmelser finns i *förordningen* (1992:395) om *uppdragsutbildning inom det offentliga skolväsendet*.

Tabell. Utbildning på entreprenad i jämförelse med kommunal egenregi och fristående skolor

Utförarform	Egenregi (inkl samverkansavtal)	Entreprenad	Entreprenad	Fristående skola
Skolform	Grundskola, gymnasieskola, vuxenutbildning	Gymnasieskola	Vuxenutbildning (komvux, särvtux, sfi)	Grundskola, gymnasieskola
Lagrum	Skollagen	<i>Entreprenad-lagen</i>	Skollagen	Skollagen
Uppdragsgivare	Staten	Staten	Staten	Staten
Skolhuvudman	Kommunen	Kommunen	Kommunen	Fristående skolhuvudman
"Praktiska" ämnen tillåtna "Yrkesämnen" Karaktärsämnen med yrkesinriktad eller estetisk profil	Ja	Ja	Ja	Ja
"Teoretiska" ämnen tillåtna "Yrkesämnen" Karaktärsämnen med yrkesinriktad eller estetisk profil	Ja	<i>Endast efter regeringens dispens</i>	Ja	Ja
Utförare	Kommunal skola	<i>Privat entreprenör ("enskild fysisk eller juridisk person" dvs. ej offentlig) Ej utbildning som huvudverksamhet (dvs. arbetsplats)</i>	<i>Privat eller offentlig entreprenör ("andra anordnare") Utbildning som huvudverksamhet (dvs. ej arbetsplats)</i>	Fristående skola godkänd av Skolverket
Lärarkompetens	Lärarytutbildning	<i>Kompetens, ej krav på lärarytutbildning</i>	Lärarytutbildning	Lärarytutbildning

*Entreprenad är tillåten även för barnomsorg men ej grundskola. Fristående skolor kan även bedriva grundskola men omfattas inte av det offentliga skolväsendet för vuxna. Fristående skolhuvudmän har ej rätt att lägga ut utbildning på entreprenad, till skillnad från både kommuner och deras entreprenörer.*

## Granskningsuppdraget

I sitt uppdrag<sup>5</sup> till Skolverkets kvalitetsgranskningsnämnd att genomföra nationella granskningar av bland annat kvaliteten i utbildning som anordnas på entreprenad hänvisar regeringen till att den i sin skrivelse (1996/97:112) *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet* givit sin syn på skolans styrning och kvalitetsutveckling och på arbetet med att säkra kvalitet och likvärdighet i utbildningen. Regeringen anger en förändrad roll för Skolverket, där arbetet med att utvärdera och säkra utbildningens kvalitet blir en nyckelfråga för verket. Eftersom utbildning på entreprenad definitionsmässigt befinner sig på större avstånd från det offentliga systemets styrningsstrukturer, finns det också en särskild anledning till granskning av denna utbildningsform.

Regeringen har formulerat sitt granskningsuppdrag med utgångspunkt i att det finns ”flera skäl att granska hur lagen om entreprenadförhållanden inom skolan har fungerat”. Huvuddelen av den utbildning på entreprenad som förekommer grundar sig dock inte på denna lag utan på skollagens bestämmelser om att uppdra åt andra att anordna vuxenutbildning. Därför har den granskning som genomförts avsett kommuners entreprenader inom alla skolformer.

Granskningen skall enligt regeringens uppdrag omfatta en bedömning av vilka fördelar och impulser som utbildning i entreprenadform givit det kommunala skolväsendet samt huruvida sådan utbildning är likvärdig med utbildning som anordnas i skolhuvudmännens egen regi. Exempel på sådana aspekter som bör belysas genom granskningen är

- hur utbildningens kvalitet och likvärdighet säkerställs, t. ex. vad gäller elevernas kunskaper, betygssättning, lärares kompetens och samverkan mellan kärnämnen och karaktärsämnen
- vilka effekter det har för kvaliteten när utbildningen genomförs i samverkan mellan gymnasieskolan/komvux och en eller flera entreprenörer, t. ex. i fråga om möjligheten för eleverna att sammanföra kurser i en effektiv individuell studieplan
- vilka möjligheter det finns att avbryta entreprenaden och på vilket sätt eleverna garanteras en fortsatt utbildning om en entreprenad måste avbrytas
- hur skolhuvudmännen säkerställer att en entreprenör har pedagogisk kompetens och systemkunskap, dvs. kunskap om styrdokumentet, betygssystemet och de speciella förutsättningar (t. ex. i fråga om särskild lagstiftning, EU-direktiv eller internationella överenskommelser) som kan förekomma inom området

---

<sup>5</sup> Regeringens beslut 1999-06-17 (U1999/2319/S).

- hur skolhuvudmännens uppföljning, utvärdering och tillsyn fungerar och dokumenteras – t. ex. i de kvalitetsredovisningar som kommunerna är skyldiga att göra i enlighet med förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet – då utbildningar i gymnasieskolan och i den gymnasiala vuxenutbildningen (inklusive Kunskapslyftet) läggs på entreprenad.

## **Granskningens informationskällor och genomförande**

Kvalitetsgranskningen på regeringens uppdrag av företeelsen utbildning på entreprenad innebär en kontroll av bestämda skolhuvudmän, dvs. kommuner. Dessa har det yttersta ansvaret för utbildningens genomförande och resultat i enlighet med det statliga uppdraget – och därmed även för eventuella brister hos de entreprenörer som de anlitar.

I en lokal rapport med beskrivning, analys, bedömning och förbättringsförslag redovisas granskningen av respektive huvudman. Till regeringen lämnas föreliggande redovisning av principiellt relevanta iakttagelser från kvalitetsgranskningen i de kommuner som insatsen omfattar, i syfte att belysa de olika delarna av det granskningsområde som avgränsats i regeringsuppdraget.

Granskningen innebär inte, på vare sig lokal eller aggregerad nationell nivå, någon forskningsuppgift inom området utbildning på entreprenad. Syftet är inte en teorianknuten kunskapsproduktion baserad på ett empiriskt underlag som tillgodoser vetenskapliga generaliseringskrav. Inte heller är granskningsinsatsen värdeneutral. Den är i stället en kontrollinsats från staten som uppdragsgivare och syftar ytterst till att säkerställa att de studerande och samhället verkligen tillförs de värden – i form av en högkvalitativ utbildning och kompetens som resultat därav – som den politiska visionen avsett. Det normativt förbättrande inslaget i granskningen är därför vägledande, självfallet på en grund av korrekta verklighetsbeskrivningar och under respekterande av den ansvarsfördelning mellan stat och kommun som är innebörden av den gällande mål- och resultatstyrningen inom det svenska utbildningssystemet. De studerandes rätt till utbildning av hög kvalitet är framträdande i författningsregleringen av det offentliga skolväsendet, vilket framgår särskilt tydligt i läroplanerna. Därför dominerar detta perspektiv också kvalitetsgranskningen.

En granskning som denna uppmärksammar naturligt nog brister i insatser och resultat. Samtidigt är det angeläget att påvisa exempel på framgångsrika lösningar, dels som inspiration för skolhuvudmän och entreprenörer i deras ansträngningar för allt högre grad av måluppfyllelse, dels för att illustrera att det i de flesta fall är fullt möjligt att svara mot de mål och krav som staten angivit i uppdraget.

Grunden för granskningens bedömningar är de mål och handlingslinjer i statliga styrdokument som skolhuvudmännen har att rätta sig efter. I de fall granskningen iakttagit problem som kan hänföras till brister i det statliga uppdraget – dvs. formella eller materiella moment i författningsregleringen som i praktiken motverkar de uttalade politiska syftena – lämnas också förslag på förbättringsåtgärder från statens sida.

Kvaliteten i utbildningen – och de kompetensresultat som de studerande når – är det yttersta utslaget av kommunens hantering av utbildning på entreprenad. Därför har också utbildningskvaliteten uppmärksammat, så långt det varit metodiskt möjligt med hänsyn till förutsättningarna för granskningens genomförande. Iakttagelserna har framför allt relaterats till de normer som företrädesvis läroplanen anger, medan det endast i mycket begränsad utsträckning funnits tillfälle att göra systematiska jämförelser av kvaliteten i utbildning på entreprenad och kommunernas verksamhet i egen regi. Dessutom försvåras en sådan komparativ ansats i de flesta kommuner av att en viss utbildning vanligen inte förekommer i båda formerna av utförande.

Information om hur kommunerna och entreprenörerna hanterar utbildning på entreprenad har insamlats genom intervjuer, observationer i verksamheten, dokumentstudier samt analys av statistik m. m. som Skolverket producerat i andra sammanhang. Informationskällorna har valts med syftet att de skall ge en bild av såväl avsikter som faktiska processer och utfall.

Bland den dokumentation som studerats märks: skolplan och andra dokument som anger mål eller strategier på kommunnivå, nämndreglemente, delegationsordning, organisationsplan, verksamhetsplan, budget, planer för uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring, kompetensutvecklingsplaner, verksamhetsberättelser, årsredovisningar, resultatrapporter, redovisning av uppföljningar och utvärderingar, skriftliga kvalitetsredovisningar enligt förordning, projektansökan för Kunskapslyftet, dokumentation kring upphandling av utbildning såsom förfrågningsunderlag, kravspecifikationer och ingångna avtal, lokal arbetsplan med giltighet för den utbildning som bedrivs på entreprenad, kursplaner för lokala kurser, entreprenörernas egna verksamhetsplaner, uppföljningar och utvärderingar.

Intervjuer har genomförts med personer av olika kategorier inom såväl kommunens organisation som hos utbildningsanordnarna: kommunala chefstjänstemän och övriga förvaltningstjänstemän med särskilt ansvar för den verksamhet som granskas och för kvalitetsarbete och upphandling av utbildning, politiker i kommunstyrelsen och styrelsen/styrelserna för utbildningen, rektorer med ansvar för utbildning på entreprenad, projektledare för Kunskapslyftet, studie- och yrkesvägledare, elevvårdspersonal, ansvariga chefer hos entreprenörerna, lärare och stude-



rande i både utbildningen på entreprenad och den kommunala egenregin, fackliga företrädare och företrädare för Arbetsförmedlingen.

Granskningsbesöken har vanligen sträckt sig över en eller två veckor i varje kommun, beroende på omfattningen av den utbildning som där lagts ut på entreprenad. I Stockholm, med en betydligt större entreprenadsektor än övriga kommuner, har flera utbildningsinspektörer arbetat med granskningen under en fyraveckorsperiod. I princip har samtliga utbildningar på entreprenad som pågått under tiden för kommunbesöken ingått i granskningen.

I syfte att ge en allsidig belysning av utbildning på entreprenad har granskningen utförts av tioalet utbildningsinspektörer som tillsammans avsetts representera så många olika infallsvinklar på granskningsområdet som möjligt. Bland inspektörerna finns de med erfarenhet som kommunal förvaltningschef, rektor, projektledare i Kunskapslyftet, entreprenör, lärare, studerande i både kommunal egenregi och utbildning på entreprenad samt handläggare av anknutna frågor i riksdagen, utbildningsdepartementet och Skolverket. Inom inspektörgruppen finns också företrädare för olika typer av utbildningsanordnare, såsom kommunal gymnasieskola och vuxenutbildning, Statens skola för vuxna, statlig arbetsmarknadsutbildning, folkhögskola, studieförbund och privat utbildningsföretag samt andra offentliga utbildningssystem såsom försvarsmakten och högskolan. Sålunda finns olika partsperspektiv representerade: den statliga uppdragsgivaren, den kommunala skolhuvudmannen och upphandlaren, den utförande entreprenören med personal och den studerande avnämaren av utbildningen. I uppdraget som statlig utbildningsinspektör uppträder självfallet var och en som representant för det svenska utbildningssystemets statliga uppdragsgivare och därmed som främjare av framför allt den studerandes rättigheter och samhällets intressen.

### **Kriterier för bedömning av entreprenadutbildning på kommunalt uppdrag**

För att bedöma hur väl kommunen och de som kommunen anlitar för att anordna utbildning lyckas i sina uppdrag, har utbildningsinspektörerna utifrån de nationella kraven uppställt följande kriterier på önskade tillstånd. Det yttersta ansvaret för att uppdraget utförs och når resultat enligt den statliga beställningen har kommunen som skolhuvudman. Kriterierna är ordnade efter de olika organisationsnivåer dit det direkta ansvaret närmast kan hänföras.

### **Kommunfullmäktige**

- Kommunens beslutsfattare har insikt om möjligheterna att använda entreprenad som alternativ eller komplement till egenregiverksamhet.
- Det finns en dokumenterad övergripande viljeyttring – ett uttalat syfte och en medveten strategi – för den utbildning som är eller avses bli utlagd på entreprenad.
- Det finns en gällande skolplan, som i relation till det nationella uppdraget tydliggör de särskilda förhållandena för utbildning på entreprenad och som till sitt innehåll är tillräcklig som styrningsinstrument för att nå nationella och lokala mål.
- Kommunen fullgör sitt yttersta ansvar för utbildningen, även om den utförs på entreprenad. Fullmäktige tar del av utvärderingar av utbildning på entreprenad, bland annat som underlag för beslut i fråga om skolplanen.
- Skriftlig kvalitetsredovisning, som även omfattar utbildningen på entreprenad, upprättas på kommunnivå och fungerar som ett levande instrument i arbetet för att nå de nationella målen.

### **Styrelsen för utbildningen med tillhörande förvaltning**

- Den eller de av kommunfullmäktige utsedda styrelserna för utbildningen agerar enligt gällande författningar också visavi utbildning på entreprenad. Styrelse och förvaltningsledning har kännedom om vilken utbildning som anordnas på entreprenad. Kommunen fullgör aktivt sitt ansvar för utbildningen även efter att uppdraget givits till entreprenören.
- Det finns en tydlig och funktionell organisation för ledning och styrning av utbildning på entreprenad, utan kollisioner mellan ansvarsområden och beslutsbefogenheter. Studerande, personal och entreprenörer känner till vilka som är rektor, styrelse och entreprenör samt deras ansvar och befogenheter.
- Ledningsorganisationen är anpassad till verksamheten och att det finns andra utförare än den kommunala egenregin. Det råder lika behandling av egenregi och entreprenad. Det finns en styrningskedja och planeringscykel utifrån en mål- och resultatstyrningsmodell som även omfattar utbildning på entreprenad (t. ex. verksamhetsplaner, delegationsordning, beslutsdokumentation, återrapportering, strategier för kompetens- och verksamhetsutveckling).
- Det råder god framförhållning vid beställning av utbildning på entreprenad – likvärdig med vad som gäller för egenregin – så att kontinuitet i utbildningen möjliggörs.

- Rektorsorganisationen är ändamålsenlig och tillräcklig för att rektor skall kunna fullgöra sina författningsenliga uppgifter.
- Den studerande har tillgång till hela det utbildningsutbud som kommunen är ansvarig för, dvs. kan kombinera en utbildning med inslag från både egenregiverksamhet och utbildning på entreprenad samt förändra utbildningens inriktning under studiernas gång.
- De studerandes önskemål, behov och förutsättningar påverkar vilken utbildning som anordnas på entreprenad. Beslut om anordnande av utbildning fattas av kommunen; entreprenören är endast genomförare av utbildningen.
- Intagningsprocessen följer bestämmelserna i gällande författningar.
- Kommunen samverkar med andra aktörer och intressenter på utbildnings- och arbetsmarknadsområdet för att skaffa underlag för beslut om vilka utbildningar som skall anordnas, för att bäst tillgodose individerna och samhället.
- Av upphandlingsdokumentationen för utbildning på entreprenad framgår tydligt vilka krav som ställs på utföraren. Avtalsregleringen täcker alla relevanta förhållanden. Mål som uppställts är uttryckta i utvärderingsbara handlingstermer och har både kvantitativa och kvalitativa inslag.
- Delegationsordning finns och är tydlig i vem som är formellt behörig att fatta olika beslut. Det finns klara återrapporteringsrutiner, som också efterlevs i praktiken.
- Upphandlingen av utbildning på entreprenad sker enligt lagstiftningen om offentlig upphandling av befattningshavare med god beställarkompetens.
- Kommunen har strukturer för att ta till vara erfarenheter – positiva och negativa – från utbildning på entreprenad.
- Styrelsen tillämpar ett kvalitetssäkringssystem för att säkerställa verksamhetens resultat i form av bland annat utbildningskvalitet och betygsnivåer. Kvalitetsarbetet bedrivs systematiskt och innehåller bland annat dokumentation av insatser och utfall, klagomålshantering, bedömning mot gällande mål, analys av måluppfyllelsen och dess orsaker, utformning av förbättringsåtgärder. Kvalitetsarbetet är framför allt inriktat på utbildningens huvudprocesser, inte enbart formkrav och instrumentella mål som skolförfattningarna uppställer. Det finns rutiner för återrapportering till styrelsen och för hur kvalitetsbrister får konsekvenser för den fortsatta upphandlingen.
- Kommunen har utvecklade metoder för resultat- och kvalitetsmätning, som bland annat används vid priskonkurrens.

- Kommunen har beredskap för att garantera de studerandes utbildning om ett entreprenadförhållande måste avbrytas. De studerande har fått information om denna trygghet.

### **Rektor**

- Det finns en lokal arbetsplan, som är tydligt kopplad till det nationella uppdraget och till skolplanen, behandlar de särskilda förhållandena för utbildning på entreprenad och har ett tillräckligt innehåll för att i praktiken vara ett instrument för att styra utbildningen så att nationella och lokala mål nås.
- Företrädare för studerande och personal har varit delaktiga i att utarbeta den lokala arbetsplanen, som också är känd av alla berörda. Planens mål och handlingslinjer är förankrade hos berörda.
- Varje studerande har en upprättad individuell studieplan, som också i praktiken fungerar som instrument för att nå den enskildes utbildningsmål och för hans eller hennes inflytande på och ansvarstagande för sin utbildning.
- De studerande har tillgång till kvalificerad studie- och yrkesvägledning i tillräcklig omfattning.
- Rektor fullgör sin funktion – operativ ledning och styrning – gentemot utbildningen på entreprenad enligt skollag, skolformsförordning och läroplan, innebärande att bland annat hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet med de studerandes lärande, vara pedagogisk ledare och agera för att verksamheten utvecklas.
- Rektor har tagit initiativ till och ansvar för att säkerställa systemkunskap hos entreprenörer och deras anställda.
- Det finns fungerande strukturer för samverkan mellan olika utbildningsanordnare, bland annat för att samordna olika delar av en studerandes utbildning, för att arbeta med att utveckla verksamheten och för att säkra betygssättningen till enhetliga nivåer.
- Skriftlig kvalitetsredovisning enligt förordning utarbetas och används som ett instrument för verksamhetsutveckling.

### **Entreprenören med lärare och annan personal**

- Entreprenören, lärarna och de studerande har systemkunskap, t. ex. om nationella och lokala mål för utbildningen, de grundläggande principerna för styrning mot måluppfyllelse, studerandeinflytande och betygssystem.
- Entreprenören har en funktionell organisation för ledning, styrning och genomförande av uppdraget.
- Entreprenören har och tillämpar ett kvalitetssäkringssystem och en egenkontroll, som säkerställer resultat i enlighet med målen i uppdraget.

- Entreprenören med personal har en medveten strategi för det pedagogiska arbete de bedriver med de studerande och prövar därvid nya arbetsformer.
- Tidsanvändningen är flexibel och styrs ytterst av de studerandes behov.
- Arbetet med de studerandes lärande är målinriktat och syftar tydligt till att åstadkomma en viss funktionell kompetens. Detta lärande präglas av bland annat helhetsperspektiv, samverkan mellan utbildningens olika delar, problemlösning i realistiska miljöer samt individualisering. Varje studerande ges möjlighet att utvecklas utifrån sina förutsättningar, behov och mål.
- Arbete med värdegrunden och sociala mål enligt läroplanen är framträdande och integrerat i det pedagogiska arbetet.
- De studerande utövar ett reellt och konstruktivt inflytande över och ansvarstagande för sin utbildning.
- De studerande har tillgång till lokaler, utrustning och andra läromedel av god kvalitet.
- De studerandes upplever att de genom utbildningen har ökat sin kompetens i enlighet med sina behov, önskemål och förväntningar.
- Lärarna har en god reell kompetens i form av systemkunskap, pedagogisk skicklighet förvärvad genom utbildning eller erfarenhet, kunskaper och praktisk erfarenhet på området för utbildningen samt en professionell attityd och personliga egenskaper såsom mål- och resultatinriktning, engagemang och respekt för de studerande.
- Personalens kompetensutveckling är inriktad på huvudprocessen – lärandet – och används målinriktat som ett instrument för att förbättra entreprenörens måluppfyllelse.

## ■ Förutsättningar

### Förekomst av utbildning på entreprenad

En jämförelse mellan gymnasieskola och vuxenutbildning visar att det finns en skillnad i vilken omfattning som en annan anordnare enligt lag får genomföra utbildning.

Vid införandet av entreprenadlagen, som enbart reglerar förhållandena i gymnasieskolan, tilläts utbildning på entreprenad inom ämnesblocket yrkesämnen och i fråga om yrkesinriktade inslag inom ämnesblocken estetiska ämnen, ekonomiska ämnen och tekniska ämnen.

Regeringen förutsatte i propositionen *Valfrihet i skolan* att endast sådana delar av utbildningen som hade en yrkesinriktad karaktär lades ut

på entreprenad. Undervisning på entreprenad i ämnen som inte hade yrkesinriktad karaktär skulle däremot generellt inte förekomma. För sådan undervisning infördes i stället en möjlighet för regeringen att medge entreprenaddrift om det föreligger särskilda skäl i det enskilda fallet. Sådana kan finnas om en entreprenör – utöver att undervisa i ämnen som generellt får läggas ut på entreprenad – har kompetens att bedriva viss undervisning i ett ämne som har nära anknytning till exempelvis ett yrkesämne. Regeringen har hittills inte beviljat någon dispens, och antalet ansökningar har varit mycket få.

Regeringen har i annat sammanhang i propositionen *Vissa skolfrågor m. m.* (prop 1998/99:110) konstaterat att dessa motiv och bedömningar fortfarande gäller. I propositionen föreslogs vissa förändringar med anledning av att den timplan som utgjort bilaga 2 till skollagen skulle ersättas med en poängplan. Från den 1 januari 2000 gäller således att utbildning i gymnasieskolan får läggas ut på entreprenad i *karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil*. Anpassningen av lagtexten innebär varken någon utvidgning eller ny begränsning av de ämnen som kan komma i fråga för utbildning på entreprenad.

I förordningen (1992:403) om kommunal vuxenutbildning sägs inget om vilka ämnen som där får läggas ut på entreprenad. Det innebär att kurser inom alla ämnen, inklusive kärnämnen, där kan omfattas av en entreprenad. Skälet att inte utvidga möjligheterna till entreprenad för kärnämnen i gymnasieskolan är att undervisningen i dessa ämnen anses behöva ha en stark koppling till undervisningen i grundskolan. Motvarande skäl har inte bedömts vara lika aktuellt för vuxna.

Lagstiftningen definierar ett område öppet för utläggning av utbildning på entreprenad med en yttre gräns för vad och till vem. Egentligen är det fråga om två åtskilda entreprenadområden, där de båda alternativa formerna för att anordna utbildning har helt olika syften och inriktningar:

1. I *gymnasieskolan* får enligt den särskilda entreprenadlagen karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil – och efter regeringsdispens även andra kurser om det finns särskilda skäl – anförtros åt en annan utförare. Denne skall vara en enskild fysisk eller juridisk person. Av lagens förarbeten och av dess särskilda medgivande att använda personal utan en för skolväsendet i övrigt föreskriven pedagogisk utbildning framgår att de entreprenörer som avses är företag med annan verksamhet än utbildning. Tanken är alltså att förlägga yrkesutbildningsmoment till realistiska arbetslivsmiljöer, som kan erbjuda mer kvalificerade och moderna resurser i form av utrustning och kompetens än skolan själv. Syftet är dels en samverkan mellan skola och arbetsliv, dels att på ett ekono-

miskt fördelaktigt sätt åstadkomma goda utbildningsbetingelser i fas med utvecklingen på yrkesområdet.

Gymnasieskolans entreprenader är uteslutande destinerade till privata utförare. Det är således inte tillåtet att avtala med en annan kommun om att de studerande skall få en del av sin utbildning där.<sup>6</sup> En sådan möjlighet har efterfrågats bland de kommuner som omfattas av kvalitetsgranskningen, framför allt för att mindre kommuner skall kunna samverka om utbildningsmoment som inte varje kommun för sig skulle kunna bekosta på grund av för stora investeringskostnader eller för små elevgrupper.<sup>7</sup> Detta hinder för kommuner att samverka med varandra för att använda gemensam personal, utrustning och lokaler kan inverka negativt på utbud, kvalitet och kostnader – i motsats till det uttalade syftet med entreprenadlagen. Till skillnad från vuxenutbildningsområdet är det över huvud taget inte möjligt för en kommun att anlita en annan ”professionell” utbildningsanordnare, offentlig eller privat, för att tillgodose ett utbildningsbehov för gymnasieungdomar. Även när det gäller icke-kommunala utbildare finns det bland de granskade skolhuvudmännen önskemål om att kunna samverka för mera kvalificerade och kostnadseffektiva utbildningsinslag. Ett exempel är en kommun som sluttit ramavtal med en utförare inom den statliga arbetsmarknadsutbildningen för att genom ett slags ömsesidig entreprenad samnyttja lokaler, utrustning och personal för utbildning på Byggprogrammet, vilket alltså inte är förenligt med entreprenadlagen. Om en gymnasists önskemål eller behov att läsa en viss kurs skulle kunna tillgodoses genom att kommunen låter honom eller henne genomgå den på distans hos Statens skola för vuxna – vilket inte är ovanligt inom Kunskapslyftet – omintetgår det av entreprenadlagens gränsdragning. Inte heller folkhögskolor, fristående skolor, studieförbund eller utbildningsföretag kan komma i fråga, eftersom de huvudsakligen ägnar sig åt utbildning.

Också den samverkan mellan skola och arbetsliv, som är ett av entreprenadlagens syften, utesluts när det gäller hela den offentliga arbetsmarknaden, eftersom endast privata arbetsplatser kan komma i fråga. Kurser om förhållanden i arbetslivets frontlinje inom exempelvis landstingskommunal vård eller primärkommunal räddningstjänst kan därmed inte dra nytta av den kompetens och utrustning som finns i dessa verksamheter.

---

<sup>6</sup> Däremot kan en studerande få genomgå *hela* sin utbildning i en annan kommun om berörda skolhuvudmän kommer överens därom eller utbildningen är riksrekryterande.

<sup>7</sup> Jämför ett rättsfall om otillåten entreprenad bland kommuner i Jämtlands län, avgjort av Skolväsendets överklagandenämnd den 27 augusti 1998, nr A 221.

Ambitionerna i en granskad kommun att samverka med försvaret på orten för att utbilda elever på Fordonsprogrammet i transporttjänster hindras förmodligen av såväl kravet på att entreprenören skall vara privat som att denne inte får vara en utbildningsorganisation. På liknande sätt är högskolans tjänster uteslutna, trots att gymnasieskolans egen personal och utrustning i en del fall kan vara otillräckliga för kurser som vissa gymnasister vore betjänta av.

Vidare finns kommuner som i enlighet med entreprenadlagen lagt ut alla karaktärsämneskurser på ett yrkesförberedande program på entreprenad och skulle vilja göra så också med programmets kärnämnen, för att kunna integrera kärn- och karaktärsämnen och för att ge eleverna hela deras utbildning på en och samma plats. En sådan lösning är dock inte förenlig med lagen, bortsett från regeringens aldrig realiserade dispensrätt.

I vissa perspektiv förefaller alltså entreprenadlagen motverka egna och även en del av skolväsendets andra syften, såsom kostnadseffektivitet, maximalt utbildningsutbud för de studerande, samverkan mellan ämnen inom utbildningen och med arbetslivet.

Entreprenadlagen anger "enskild fysisk person" som en tänkbar entreprenör. Det finns kommuner som har uppfattat detta som en möjlighet att engagera en lärare som konsult genom enskild firma i stället för ett vanligt anställningsförhållande. Eftersom entreprenören förutsätts vara någon som inte huvudsakligen bedriver utbildning överensstämmer detta knappast med entreprenadlagen. I stället avser formuleringen rimligen en egenföretagare som inte är en juridisk person men väl är verksam inom det yrkesområde som de studerande utbildas för.

Det skall noteras att endast kommuner och landsting – inte fristående skolhuvudmän – har rätt att anlita entreprenörer.

2. *Vuxenutbildning* – komvux, särvux, sfi – får enligt skollagen i alla delar läggas ut på entreprenad. I motsats till vad som gäller för gymnasieskolan får då endast entreprenörer med utbildning som huvuduppgift anlitas. Härigenom har riksdagen lagt grunden för en egentlig konkurrenssituation mellan kommunens egenregi och andra utbildningsanordnare i form av bland annat studieförbund, folkhögskolor och utbildningsföretag. Även offentliga utförare som Statens skola för vuxna, utförare inom den statliga arbetsmarknadsutbildningen (t. ex. Lernia, tidigare med namnet AMU-gruppen) och andra kommuner och landsting kan komma ifråga. I samband med Kunskapslyftet har regeringen framhållit jämbördigheten mellan olika utbildningsproducenter, dock under orubbat kommunalt huvudmannaskap – flexibilitet och behovsanpassning har överordnats valet av anordnare.



Att en kommun – detta gäller lika för landstingskommuner – överlåter åt en annan kommun att anordna viss vuxenutbildning, kan ske antingen i form av ett samverkansavtal eller genom ett entreprenadförhållande enligt skollagens bestämmelser. I det förra fallet öppnas den samverkande kommunens utbildningsutbud för den enskilde som om det vore i hemkommunen med åtföljande rätt till intagning på lika villkor som den andra kommunens medlemmar. Om det i stället är fråga om entreprenad, upphandlar kommunen ett bestämt antal platser för sina studerande. Härutöver kan den studerande själv söka till en utbildning i en annan kommun, varvid det krävs dels att hemkommunen är villig att betala för utbildningen, dels att den mottagande kommunen är villig att bereda den studerande plats. Om kommunerna är överens om den studerandes placering utgår interkommunal ersättning för utbildningen.<sup>8</sup> Bland granskningens kommuner har också noterats fall av entreprenader utan formenliga avtal, där en befattningshavare i den ena kommunen genom en informell kontakt med en kollega i den andra placerat en eller ett fåtal studerande i en utbildning som den senare kommunen är huvudman för.

För vuxenutbildning på entreprenad gäller samma bestämmelser i skollagen om lärares utbildning som för den kommunala egenregin. Paradoxalt nog föreligger härigenom i ett avseende en större återhållsamhet för vuxenutbildningen än för gymnasieskolan när det gäller att uppdra åt andra att anordna utbildning: yrkesutbildningar som ges som gymnasial vuxenutbildning kan inte som för ungdomar läggas ut på entreprenad till ett företag där kravet på lärarutbildning inte gäller. Detta står i motsats till ambitionen att gymnasial utbildning skall vara likvärdig, oavsett om den ges inom gymnasieskolan eller vuxenutbildningen.

För *grundskolans* vidkommande finns inget stöd i lag för utbildning på entreprenad. Det förekommer ändå att kommuner uppdrar åt andra att anordna skommarskola för elever som inte vid slutet av sitt nionde skolår nått kraven för behörighet att antas till ett nationellt program i gymnasieskolan. Kommunens uppgifter inom *förskoleklass* respektive *förskoleverksamhet* och *skolbarnsomsorg*, vilka alla faller utanför denna kvalitetsgranskning, får överlåtas på ”någon annan” – privat eller offentlig – genom entreprenadavtal. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock lämnas endast till annan kommun.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Andra former av samverkan mellan två eller flera kommuner är kommunalförbund (regleras i kommunallagen 3 kap. 20–28 §§) och gemensam nämnd (kommunallagen 3 kap. 3 a–3 c §§), för vilka gäller olika förutsättningar (bland annat är den förra till skillnad från den senare en egen juridisk person).

<sup>9</sup> Skollagen 2 b kap. 2 § respektive 2 a kap. 5 §.

Av de 20 kommuner som ingår i årets kvalitetsgranskning saknar sex helt utbildning på entreprenad: Nykvarn, Salem, Sigtuna och Vallentuna i Stockholms län, Hylte i Hallands län och Timrå i Västernorrlands län. Dessa har bland annat valt att genomföra hela Kunskslyftet i egen regi. Östgötakommunerna Kinda, Söderköping, Valdemarsvik och Odeshög har alla ett mindre antal studerande hos andra anordnare. En snarlik omfattning har Danderyd och Österåker i Stockholms län, Falkenberg och Laholm i Hallands län samt Gotland i det likabenämnda länet. I Stockholm och Nacka i Stockholms län, Norrköping i Östergötlands län och Kramfors och Örnsköldsvik i Västernorrlands län utgör entreprenad ett betydande inslag i vuxenutbildningen.

Vid jämförelse med vuxenutbildning är andelen utbildning på entreprenad inom gymnasieskolan för ungdomar betydligt mindre. Sådan förekommer endast i ett fåtal av de granskade kommunerna och volymen utgör en mycket liten bråkdel av kommunens totala gymnasieutbildning.

I flera fall har granskningen visat att ansvariga tjänstemän i kommunen inte har en samlad kunskap om vilken utbildning som är utlagd på andra utförare. Detta gäller både inom gymnasieskola och vuxenutbildning. Inom gymnasieskolan gäller okunskapen vanligen kurser som rektorerna upphandlat, med eller utan behörighet enligt delegationsordning och ofta utan rapportering till styrelsen för utbildningen.

Entreprenader i strid med entreprenadlagen respektive skollagen förekommer i några kommuner. Bland annat har en kommun upphandlat vissa kärnämneskurser i gymnasieskolan, utan regeringens dispens. Yrkesutbildning i gymnasieskolan har överlåtits på anordnare som har som huvuduppgift att bedriva utbildning, och inom vuxenutbildningen finns exempel på att yrkesutbildning lagts ut på företag som inte huvudsakligen ägnar sig åt utbildning.

Utbildning på entreprenad för vuxna har ett mycket tydligt samband med Kunskslyftet, medan entreprenadformen har liten utbredning inom den egenfinansierade vuxenutbildningen i de flesta kommuner. Utbildningen på entreprenad är starkt koncentrerad till gymnasial vuxenutbildning, som just är huvudområdet för finansiering genom Kunskslyftet. I de granskade kommunerna har påbyggnadsutbildning, grundläggande vuxenutbildning, sär vux och sfi inte annat än undantagsvis överlåtits på annan utförare. Föremålet för kvalitetsgranskningen av utbildning på entreprenad blir med detta utgångsläge framför allt utbildningar inom Kunskslyftet.

Merparten av den utlagda vuxenutbildningen omfattar hela utbildningen för den studerande. Endast undantagsvis har utbildningen på entreprenad karaktären av kurser som kan kombineras med andra från

entreprenörer eller från den kommunala egenregin. I några fall av yrkesinriktade utbildningar har entreprenören tillämpat ett slags ”reentreprenad” genom att i sin tur upphandla ingående kärnämneskurser från kommunen. Entreprenören blir då samtidigt kund inom kommunens uppdragsutbildning. Det förekommer även att en extern anordnare i sin tur har ett avtal med en annan entreprenör om att utföra en eller flera kurser.

Stockholms kommun har en särställning genom både ett oöverträffat antal studerande och sin stora andel vuxenutbildning på entreprenad: ungefär 75 procent. Norrköping har lagt ut drygt 60 procent av utbildningsvolymen inom Kunskapslyftet på entreprenad. I dessa båda kommuner, kvalitetsgranskningens största, förekommer anordnare inom så gott som alla kategorier. Särskilt frekventa är privata utbildningsföretag, men även studieförbund och folkhögskolor har betydande andelar.

De vanligaste utbildningarna på entreprenad inom vuxenutbildning, läs Kunskapslyftet, är orienteringskurser, allmänna ämnen, data-, ekonomi-, vård-, hotell- och restaurangutbildning samt viss annan specialiserad teknisk utbildning.

Bortsett från Stockholm och Norrköping förekommer vanligen inte samma utbildning hos mer än en utförare, dvs. det föreligger ingen egentlig konkurrenssituation där elever kan välja mellan olika anordnare för att få en bestämd utbildning.

### **Motiv till kommunens utläggning av utbildning på entreprenad**

Kommuner har alltid gjort upphandlingar i stället för att själva producera allt de behöver för att lösa sina uppgifter. Längre gällde det så gott som uteslutande varor och stödfunktioner, medan numera även kärnverksamheter inom flera kommunala sektorer är föremål för entreprenad. I takt med att näringslivets former allt mera påverkat offentlig verksamhet, särskilt under det senaste decenniet, har modeller för utförande utanför den traditionella kommunala organisationen prövats. Den kommunala myndighetens roll har i varierande grad renodlats till att formulera mål, upphandla och säkra resultat.

Den yttersta legala grunden för att låta andra utföra uppgifter som kommunen är ansvarig för läggs i regeringsformen och kommunallagen. I kommunallagen (1991:900) 3 kap. 16 § stadgas:

Kommuner och landsting får efter beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ.

Vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.<sup>10</sup>

Det erforderliga lagstödet finns för skolområdet i skollagen och entreprenadlagen.

Entreprenad som alternativ till kommunal egenregi är förvisso inte liktydigt med privatisering av offentlig verksamhet, men ändå rymmer saken en ideologisk dimension. Under granskningen av utbildning som lagts ut på entreprenad har det dock blivit tydligt att partipolitiska överväganden i allmänhet spelat en mindre roll än vad man kanske kunnat förvänta. Några anledningar kan antas ha särskild betydelse för detta: På många håll härskar status quo och frågan har inte förts upp på den kommunala dagordningen. Den faktiska omfattningen av utbildning på entreprenad är liten. De utläggningar på entreprenad som skett har framför allt varit praktiska lösningar på ett bestämt utbildningsbehov. En betydande del av entreprenörerna såsom studieförbund och folkhögskolor saknar det privata näringslivets vinstintresse och är därför inte åtkomliga för huvuddelen av de argument som förekommer mot privatisering. Med entreprenadformen bibehåller kommunen kontrollen över utbildningen och kan kanske till och med utöva en effektivare styrning än över egenregin genom bland annat tydligare sätt att formulera krav och större möjlighet att avsluta en verksamhet som inte svarar mot kraven.

Förekomsten respektive avsaknaden av utbildning på entreprenad i en kommun har i de flesta fall inget tydligt samband med de partipolitiska majoritetsförhållandena, om man antar att borgerligt styrda kommuner skulle vara mera benägna att använda entreprenadformen. Som en viktigare faktor framträder det utvecklingsklimat som råder inom den utbildningspolitiska dialogen. Drivande politiker och tjänstemän, som vinnlagt sig om att finna de bästa lösningarna på kommunens utbildningsuppgift, har sökt sig fram till entreprenad som en väg – men inte i något fall den enda.

Som skäl till en viss omfattning av utbildning på entreprenad, alltifrån all till ingen, har i de granskade kommunerna förekommit ett antal olika argument som talar för eller emot utläggning på andra anordnare.

*Skälen till stöd för entreprenad*, främst vad gäller vuxenutbildning, kan sammanfattas i följande punkter, utan inbördes rangordning.

- *Ideologiska skäl*. Produktion av inte endast varor utan även tjänster, däribland utbildning, sker billigast och med bästa resultat i konkur-

---

<sup>10</sup> Regeringsformen (1974:152) 11 kap. 6 § 3 stycket: "Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag." Ändrad senast genom lag (1998:1700).

rens mellan flera aktörer, eventuellt enbart icke-offentliga sådana. Medan fristående skolor grundas på privata initiativ, är utbildning på entreprenad kommunens möjlighet att åstadkomma alternativ till egenregin. En del kommuner har antagit särskilda program för konkurrensutsättning av den egna verksamheten. Exempel på målsättningar i sådana program är att kommunen skall ha högst eller lägst en viss andel av produktionen i egen regi.

- *Ökat utbud.* Genom att anlita entreprenörer kan eventuellt utbildningar anordnas som annars inte skulle ha kommit till stånd. Utbudet för de studerande kan också ökas genom att kommunen köper enstaka platser i utbildningar som anordnas eller upphandlas av en annan kommun.
- *Pedagogisk utveckling.* De ansvariga för skolan har insett att den förbättring av resultat, pedagogiska processer m. m., som man haft som mål, inte har kunnat nås i egenregin. Man vill därför pröva om en mångfald av lösningar och eventuellt även konkurrens kan leda till en eftersträvad förnyelse. Även i de nationella motiven till såväl entreprenadlagen som Kunskapslyftets framhävande av alternativa anordnare finns en strävan att utveckla de dittillsvarande arbetsformerna i egenregin.
- *Regeringens uppmaning.* Kommunen har ambitionen att följa regeringens uppmaning att inom Kunskapslyftet utnyttja flera olika utbildningsanordnare.
- *Entreprenörskrav.* Genom Kunskapslyftet vidgades utbildningsmarknaden i landets kommuner väsentligt. För att få del av denna har utbildningsanordnare – såväl studieförbund som privata utbildningsföretag – framfört önskemål om eller ställt krav på att kommunen skall lägga ut åtminstone en del av utbildningsvolymen på entreprenad.
- *Ekonomiska skäl.* Framför allt när det gäller vissa yrkesutbildningar, som kommunen inte tidigare anordnat, kan startkostnaderna vara stora. Om det finns en annan utbildningsanordnare som redan har gjort investeringar i utrustning och kompetens, kan det för kommunen vara ekonomiskt mera fördelaktigt att anlita denna anordnare. Också i andra fall kan det visa sig bli billigare med en alternativ producent, särskilt om det råder priskonkurrens mellan flera anordnare. Sådana situationer är dock framför allt ett storstadsfenomen, medan underlag för konkurrerande producenter av samma utbildning vanligen inte finns i landsorten och mindre kommuner.
- *Kompetensbehov.* Kunskapslyftet har medfört behov av utbildningar som tidigare inte ingått i kommunernas utbud. Entreprenad kan vara en effektiv lösning – i vissa fall den enda möjliga – för att få till stånd en

önskad utbildning med särskilda krav på lärarkompetens. Inom gymnasieskolan är kompetensbehovet ännu tydligare genom att ett av motiven till entreprenadlagen var just att få tillgång till arbetslivets kvalificerade och aktuella kompetens. Det kan också vara fråga om komplettering med en studieform, som kommunen inte själv besitter, t. ex. distansstudier vid SSV som kan öka möjligheten för studerande att läsa en kurs parallellt med arbete eller andra studier eller att över huvud taget få läsa en kurs som det inte finns tillräckligt studerandeunderlag för att anordna i den egna kommunen. Också de ”lärarkonsulter”, som en del kommuner anlitar med diskutabelt stöd i entreprenadlagens formulering ”enskild fysisk person”, motiveras med att de är det enda sättet att anskaffa lärare med viss kompetens.

- *Oviss dimensionering.* Kunskapslyftet innebar en kraftig ökning av vuxenutbildningsvolymen. Samtidigt är denna utbildningssatsning tidsbegränsad, och det råder ovisshet om de närmare omständigheterna för kommunal vuxenutbildning därefter. Därför har en del kommuner tvekat att bygga upp en större organisation, som riskerar att behöva monteras ned efter några få år. Den befintliga komvuxorganisationens otillräcklighet har då lett till att entreprenader utnyttjas som ett slags flexibel buffert, som kan öka eller minska efter det aktuella behovet. Dessutom har det ansetts ge snabbare resultat att upphandla utbildning externt än att bygga upp motsvarande organisation i egen regi.

*Skäl emot entreprenad.* Övervägandena i kommunerna rymmer också en uppsättning motverkande argument, dvs. skäl till att *inte* överlåta åt andra att anordna utbildning:

- *Ideologiska skäl.* Utbildning är för både den enskilde och samhället en så viktig verksamhet, grundad på politiska beslut om demokratiska rättigheter för medborgarna, att ingen annan än det offentliga systemet självt bör producera den.
- *Priskonkurrens.* Förekomsten av alternativa anordnare kan leda till att priset blir ett avgörande konkurrensmedel och att utbildningens kvalitet kommer i andra hand.
- *Kostnadsskäl.* Om verksamheten konkurrensutsätts så att den studerande för att få en viss utbildning kan välja mellan kommunal egenregi och entreprenad, blir rimligen marginalkostnaden för att tillhandahålla ett alternativ större än om alla studerande är hänvisade till kommunens verksamhet. Som ytterst ansvarig måste kommunen också för varje utbildning som läggs ut på entreprenad ha beredskap för att de studerande får fullborda sin utbildning på annat sätt om entreprenaden avbryts, vilket kan medföra extra kostnader.

- *Volymmaximering.* Utläggning på entreprenad innebär i flertalet fall att kommunens egen organisation går miste om motsvarande utbildning. Det är naturligt för ansvariga inom bland annat Komvux att vilja behålla och kanske även expandera sin verksamhetsvolym. En vanlig uppfattning är att Komvux ofta har en stark ställning i kommunen och därmed med framgång kan argumentera för egenregin hos de politiska beslutsfattarna.
- *Behovsmättnad.* Till syftena med utbildning på entreprenad hör för gymnasieskolans del att åstadkomma kontakt med det yrkesliv som de studerande utbildas för. Detta anses på sina håll kunna tillgodoses genom andra konstruktioner i utbildningen, framför allt APU.

Spännvidden inom kretsen av rikets kommuner är mycket stor, inte minst när det gäller befolkningsstorleken. Variationsbredden avspeglas i kvalitetsgranskningen urval, och där finns ytterligheter som en storstadskommun (Stockholm) som är mer än 100 gånger större än en kommun med närmast glesbygdskaraktär (Ödeshög). Demografiska och geografiska – vid sidan av politiska – förhållanden visar sig ha betydelse för kommunernas förhållningssätt till utbildning på entreprenad. Den befolkningssvaga och ytstora kommunen har helt andra förutsättningar än exempelvis kommunerna i Stockholmsområdet för att både samverka med andra kommuner om ett gemensamt utbildningsutbud och konkurrensutsätta egenregin.

Följdriktigt har granskningens båda största kommuner, Stockholm och Norrköping, en relativt stor entreprenadvolym. Detta visar sig alltså vara möjligt i både en borgerligt och en socialdemokratiskt styrd kommun. Tydligt är att de ideologiska argumenten till förmån för konkurrensutsättning vägt tungt i den förra kommunen, medan den senare tagit fasta på regeringens uppfordran att involvera bland annat studieförbunden i Kunskapslyftet.

I de mindre kommunerna utanför huvudstadsregionen, i den mån de alls har någon utbildning på entreprenad, är kompletteringsskålet avgörande. När det inte varit möjligt eller förmånligt för kommunen att själv anordna exempelvis en viss yrkesutbildning, har budet gått till en annan anordnare. Mindre kommuner i närheten av en större har också visat sig utnyttja möjligheten att placera studerande i utbildningar som den större kommunen upphandlat.

De studerandes valfrihet – framför allt när det gäller utbildningsvägar men även anordnare – framträder som argument för entreprenad företrädesvis i stora och medelstora kommuner, som genom sin storlek och ofta även geografiska läge har ett övertag när det gäller möjligheten att i någon större utsträckning erbjuda alternativ.

## Hur bestäms vilken utbildning som anordnas på entreprenad?

Gymnasieskolan och vuxenutbildningsområdet följer i allmänhet olika mönster när man i kommunerna bestämmer vilken utbildning som skall anordnas på entreprenad.

I gymnasieskolan, där den studerandes hela utbildning inte får läggas ut på entreprenad, sker upphandlingen i många fall långt ute i organisationen. Rektor eller till och med lärare har i praktiken det avgörande inflytandet, särskilt om det är fråga om enstaka karaktärsämneskurser; exempel finns på att också de studerande under sin pågående utbildning varit aktiva i den process som lett till att en kurs lagts ut på entreprenad. Om hela yrkesdelen av ett program skall utföras av en annan anordnare, är det vanligare att beslutet fattas på politisk nivå, vilket i allmänhet innebär styrelsen för utbildningen.

Inom vuxenutbildningen är processen mera omfattande och engagerar flera aktörer: en rad tjänstemän och politiska organ inom kommunen, studerande, fackliga organisationer, entreprenörer, företrädare för arbetslivet och arbetsmarknadsmyndigheterna.

En rationell modell för att forma utbudet av utbildningar bör ta sin utgångspunkt i en inventering av de utbildningsbehov som kan finnas. Efterfrågestyrning är tydligt påbjuden av staten, inte minst för den del av vuxenutbildningen som finansieras genom Kunskapslyftet.

Det är emellertid svårt att i de granskade kommunerna finna ett omedelbart samband mellan de studerandes efterfrågan och beslut om att anordna en viss utbildning. Den påverkan som de studerandes preferenser i varierande grad utövar tar sig i stället indirekta vägar. I en av kommunerna har observerats ett av allt att döma väl fungerande samrådsorgan med representanter för olika parter på utbildnings- och arbetsmarknaden, som bidrar med sina respektive perspektiv till en allsidig inventering och analys av utbildningsbehoven i det geografiska området. I detta forum sker också en avstämning så att inte en viss utbildning anordnas både under kommunens huvudmannaskap och inom ramen för statliga arbetsmarknadsåtgärder. De studerandes synpunkter kanaliseras exempelvis via en studie- och yrkesvägledare, som genom egna och kollegers vägledningssamtal formar en bild av behov och efterfrågan på individnivå. Utbudet växer sedan fram i form av förslag till utbildningar som lämpligen kan svara mot den efterfrågan som utkristalliserar sig. Utrymmet för en mera långsiktig lokal utbildningspolitisk strategi visar sig på de flesta håll vara litet. I Kunskapslyftets inledningsskede bjöd en del kommuner särskilt in lokala utbildningsanordnare för att generera förslag till utbildningar, men eftersom detta kunde favorisera anordnare hemmahörande inom kommunens gränser har förfarandet upphört.



En egentlig efterfrågestyrning förutsätter att den studerande också har möjlighet att låta sina önskemål styra hur den egna utbildningen som helhet är sammansatt. Så är dock endast undantagsvis fallet; de utbildningar som tillhandahålls är paket av heltidsstudier, lika för alla och utan faktiska utsikter att byta ut någon del. Sammantaget framstår de studerandes efterfrågan som en förhållandevis begränsad faktor för det utbildningsutbud som de får tillgång till. I allmänhet är efterfrågestyrningen allra minst i små kommuner, där underlaget för alternativ naturligt nog är starkt begränsat.

När det utbud som kommunen är ansvarig för fixerats, återstår att eventuellt avgöra vilka utbildningar som skall anordnas på entreprenad. Endast i de båda största av kvalitetsgranskningens kommuner kan konkurrensneutralitet sägas råda mellan externa anordnare och egenregi. Ibland har den kommunala organisationen för vuxenutbildningen möjlighet att välja om den vill ta sig an utbildningen, även i kommuner där konkurrensutsättning och mångfald förekommer som skäl till utbildning på entreprenad. Först om något kommunalt anspråk inte finns sker upphandling. Stockholms kommun har beslutat att införa upphandling av all vuxenutbildning, varvid kommunens produktionsenheter får lämna anbud på samma villkor som andra anordnare.

Kunskapslyftet, som inte är någon egen utbildningsform utan en särskilt finansierad del av det offentliga skolväsendet för vuxna, har i kommunerna oftast givits en från den befintliga kommunala vuxenutbildningen fristående organisation. Det kan innebära att en kommun i vissa fall upphandlar likartade utbildningar på två håll och kanske utan samordning.

Förutom av skollagen respektive entreprenadlagen – och ytterst regeringsformen och kommunallagen – regleras kommunernas utläggning av utbildning på entreprenad av *lagen* (1992:1528) om offentlig upphandling<sup>11</sup> samt av bestämmelserna om facklig vetorätt i *lagen* (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL, huvudregel i 38 §). Kvalitetsgranskningen har ej särskilt kontrollerat efterlevnaden av dessa båda lagar som inte är specifika för skolområdet. Det står ändå klart att den fackliga vetorätten är mycket sällan använd när det gäller utbildning på entreprenad. Av kommunernas dokumentation kring ingångna entreprenadavtal framgår vidare att man i allmänhet vinnlägger sig om att noga följa lagreglerna för offentlig upphandling, men det finns också exempel på mera summariska och informella upphandlingsprocesser.

---

<sup>11</sup> Omtryckt i SFS 1997:1068 och ändrad senast 1999:309.

Till kraven på kommunernas upphandling av utbildning hör också att det organ eller den befattningshavare inom kommunens organisation som genomför upphandlingen skall ha behörighet för detta, dvs. uttryckligt stöd i delegationsordning. Så är inte alltid fallet, och i flera kommuner råder oklarhet i behörighetsfrågan med ibland flera olika avtalslutare som följd.

Upphandling av utbildning är ett relativt nytt inslag i utbildningsväsendet. Sfi-undervisningen var ett av de första större utbildningsåtaganden som upphandlades. Samtidigt startades allt flera utbildningsföretag i privat regi och de traditionella folkbildningsorganisationerna sökte av olika skäl nya marknader. Entreprenadlagen blev från 1994 en markering till gymnasieskolan att kompetens kunde sökas utanför skolans väggar. Gymnasieskolan reformerades och utvecklades snabbt; ett stort antal nya yrkesinriktade program skulle anordnas och nya kurser inom bland annat IT och media skulle införas. Granskningen har dock visat att entreprenadlagen är mer eller mindre okänd bland skolledare och politiker.

Svenska kommunförbundet gav i anslutning till rikskonferenser vid Kunskapslyftets start information om regelverket för upphandling. Via e-post kunde kommunerna få ett komplett förfrågningsunderlag för sin upphandling. Inte sällan gjordes de första erfarenheterna av en affärsmässig verksamhet på utbildningsområdet genom upphandling av orienteringskurser.

*Förfrågningsunderlaget* är utgångspunkten för upphandlingsprocessen. Egenregin i kommunen – vanligen Komvux och i större kommuner även yrkesinriktade gymnasieskolor – ges möjlighet att delta i upphandlingen. Underlaget skickas ut till kända anordnare och vanligen sker även annonsering. Efter en samlad bedömning av anbuderna tecknar kommunen *ramavtal* med anordnarna. I detta framhålls att uppdraget skall utföras i enlighet med innehållet i förfrågningsunderlaget. I ett *avrop* på ramavtalet görs den slutliga överenskommelsen om kursstart, antal studerande m. m.

Förfrågningsunderlag, ramavtal och avrop är normala led i upphandlingsprocessen. Formen för själva upphandlingen kan dock variera – från en öppen till en mera preciserad anbudsfrågan. Det förekommer även en kombination där man anger vilka utbildningar som man i första hand har behov av samtidigt som de potentiella anordnarna ges möjlighet att komma in med förslag på utbildningar. Avtalstiden är vanligen ett år med möjlighet till förlängning. Att inte längre avtal kan tecknas beror främst på medelstilldelningen för Kunskapslyftet, som beslutas för ett år i taget och dessutom genom ett formellt beslut mycket sent under kalenderåret. Den kortsiktiga medelsanvisningen till kommunerna är från såväl huvudmännens som anordnarnas synpunkt ett hinder för en långsiktig plane-

ring av utbildningsutbudet och till förfång för de studerande.

Förutom juridiskt tekniska föreskrifter för anbudet (anbudets giltighet, begärt pris, bedömningsgrunder m. m.) anges i förfrågningsunderlaget krav och kvalitativa förutsättningar för själva utbildningen. Hänvisningar görs till intentionerna för Kunskapslyftet och de centrala måldokumentet. Exempel på krav som gäller alla utbildningar är att anordnaren skall erbjuda studie- och yrkesvägledning och kurativt stöd för alla deltagare som efterfrågar detta. Vidare skall anordnaren svara för närvarokontroll och regelbunden rapportering till huvudmannen. Läromedel, lokaler och utrustning är andra områden som de allmänna kraven omfattar.

Även om en kommun sedan många år bedrivit upphandling av annan verksamhet, exempelvis på det tekniska området, har styrelsen för utbildningen sällan dragit nytta av erfarenheterna därifrån. I en del kommuner sker utläggning av utbildning på entreprenad utan något målmedvetet tillskott av beställarkompetens, medan på andra håll kommunledningskontoret eller annan central förvaltningsenhet bidrar med stöd – framför allt juridisk och ekonomisk sakkunskap – vid upphandlingen.

Vem som för kommunens räkning ingår avtal med utbildningsanordnare varierar kraftigt både mellan och inom kommuner – och överensstämmer inte alltid med delegationsordningen: fullmäktige, styrelsen för utbildningen, förvaltningschefen, rektor eller projektledaren för Kunskapslyftet.

Den typprocess som beskrivits är i en del kommuner ersatt med mindre formaliserade vägar fram till de utbildningar som faktiskt anordnas. Alternativt kan entreprenörer komma med förslag till utbildningar, antingen på eget initiativ eller kommunens förfrågan, inom eller utom ramen för en formell upphandling. I en del fall som varit föremål för kvalitetsgranskningen framstår informella kontakter mellan entreprenörer och kommunens ansvariga som betydelsefulla för utbudet. I den fortsatta processen förekommer det också att entreprenörerna får inflytande över kurssammansättningen av en utbildning – oftast yrkesutbildning – på heltid. Exempel finns på att till och med kurser med tillhörande kursplaner utformas av anordnaren. I de fall kommunen inte ens deltagit genom att fastställa sådana lokala kurser har kommunen brustit i sin myndighetsroll så långt att lagligheten kan ifrågasättas. Tydliga motiv för att införa lokala kurser i stället för snarlika nationella saknas i flera fall. I några fall har det visat sig svårt att klarlägga hur och av vilka skäl en viss utbildning på entreprenad faktiskt kommit till.

Upphandlingsförfarandet motverkar till en del att det samlade utbildningssystemet får möjlighet att förverkliga alla goda utbildningsidéer. Granskningen har visat att entreprenörer är återhållsamma med att

presentera kommunen förslag till lämpliga utbildningar, om det finns en risk för att idén genom att omsättas i ett förfrågningsunderlag kan medföra att en annan anordnare tar hem entreprenaden.

Ett problem som framförs genomgående, både bland entreprenörer och kommunföreträdare, är den bristande framförhållningen i kommunernas hantering av utbildning på entreprenad. Dels sluts avtal oftast kort innan en utbildning skall starta, dels är avtalsperioderna korta, både på grund av att kommunerna vill garantera sig handlingsfrihet och av ovisshet i kommunens egna planeringsförutsättningar. Konsekvensen för utbildningsanordnarna blir bristande förberedelser och långsiktighet. För de studerande innebär de korta perspektiven sämre möjligheter att delta i de planeringsprocesser som bland annat läroplanen berättigar dem till. Samtidigt är det bra för de studerande med kort väntetid mellan ansökan och utbildningsstart. Ett hinder för detta i många kommuner är att man håller fast vid den traditionella läsårsindelningen och inte startar kurser efter de studerandes behov utan när en ny termin börjar.

Kommunens möjlighet att välja anordnare för de utbildningar som de vill se genomförda – och även att ersätta en entreprenör med en annan – innebär inte alltid att situationen blir annorlunda för de studerande. Det har noterats att även om uppdraget att genomföra en viss utbildning gått till en ny anordnare – från kommunen eller en tidigare entreprenör – så är ibland läraren densamma, särskilt om det är fråga om utbildning inom ett ovanligare kompetensområde. Läraren har kanske lämnat en kommunal lärartjänst till förmån för en privat anordnare eller rekryterats från en sådan till den entreprenör som fått det nya uppdraget.

## Intagning

Ett avgörande steg i den serie av åtgärder som bestämmer vilka utbildningar som faktiskt kommer till stånd är att de studerande söker till utbildningen och tas in. Intagningen är myndighetsutövning och finns reglerad i olika skolförfattningar. Urvalsbestämmelserna skiljer sig åt mellan exempelvis den av kommunerna själva finansierade vuxenutbildningen och Kunskafliftet, men i flera kommuner upprätthålls inte denna åtskillnad vid intagningen.

Formerna för intagningen är i hög grad beroende av vilka krav som ställs på anordnarna i förfrågningsunderlaget. Intagningsbestämmelserna enligt vuxenutbildningsförordningen skall följas även i dessa sammanhang. I praktiken förekommer dock att huvudmannen lägger ut en stor del av intagningsarbetet på anordnarna – decentraliserad intagning – vilket innebär att anordnaren skall svara för information, marknadsföring, vägledning, rekrytering m. m. Efter en formell ”intagningskonferens”

med företrädare för anordnaren och kommunen – vanligen projektledningen för Kunskapslyftet – konfirmeras intagningen. Detta innebär att huvudmannen från början inte kan garantera ett studerandeunderlag för utbildningen och att anordnaren får ta denna risk. Vid central intagning däremot har huvudmannen grepp om hela efterfrågan och utbildningsutbudet och garanterar genom ett beslut att ett visst antal studerande påbörjar utbildningen.

Bland de granskade kommunerna tillämpar de två största en decentraliserad intagning. Det huvudsakliga arbetet med bland annat vägledning och rekrytering utförs således hos anordnarna, medan rektor formellt godkänner intagningen, vilket också innebär att ett avrop görs. Även om anordnaren kan motivera intagningen är det självfallet fråga om en partsinlaga som rektor svårligen kan kontrollera. Rektor måste förlita sig på att anordnaren har sett till att en omsorgsfull vägledning och rekrytering har skett. Vid intervjuer med ansvariga ledare hos anordnarna betonades att det är viktigt att i tid har kontakt med de sökande. Vissa av dessa kunde på så sätt avrådas eller hänvisas till en annan utbildning.

Erfarenheterna av den decentraliserade intagningen är i allmänhet goda, enligt rektorer, projektledare och anordnare. Under förutsättning att avtalen reglerar intagningen på ett noggrant sätt behöver således inte huvudmannen svara för det praktiska förfarandet och anordnarna får en tidig kontakt med de sökande. Emellertid finns det flera fall av överklaganden som hänger samman med den decentraliserade intagningen.

Frågor om behörighet och urval, mottagande av sökande från annan kommun, interkommunal ersättning m. m. är grannlaga uppgifter i samband med intagning till vuxenutbildning. Med utgångspunkt i bestämmelserna i skollagen och berörda förordningar är det tveksamt om den decentraliserade intagningen motsvarar kraven på en likvärdig bedömning och urval efter behov. Hur kan anordnaren göra en korrekt bedömning av dessa faktorer, då helhet och överblick saknas? Hur kan rektor efter en föredragning av en potentiell anordnare fatta ett korrekt beslut i varje enskilt fall?

Inom Kunskapslyftet avsågs de fackliga organisationerna inom kommunens arbetsliv – genom sina kontaktnät till medlemmarna – spela en aktiv roll för att rekrytera studerande till utbildningarna. På liknande sätt har i någon av kommunerna utbildningsanordnare inom folkbildningen kunnat medverka i rekryteringen till vissa utbildningar genom sina särskilda kontaktnät. Därmed framstår entreprenörernas delaktighet i rekryteringsprocessen som positiv, men det förutsätter självfallet att det avgörande beslutet fattas på behörigt sätt och att alla sökandes lika rätt tillgodoses.

## ■ Mål och planer

### Förekomst av lokala styrdokument

Bärande delar i det mål- och resultatstyrande system som staten anvisar för skolan är den kommunala skolplanen och den lokala arbetsplanen, som på respektive nivå skall redovisa *hur* man avser att agera för att fullgöra utbildningsuppdraget:

De mål och riktlinjer för utbildningen som anges i skollagen, läroplanen, programmålen samt kursplanerna skall konkretiseras i den lokala planeringen. Av skolplanen, som antas av kommunfullmäktige, skall framgå de åtgärder som kommunen avser att vidta för att uppnå de riksgiltiga målen för skolan. I den lokala arbetsplanen skall den enskilda skolan ange hur målen skall förverkligas och hur verksamheten skall utformas och organiseras. Där anges således mål för verksamheten som helhet. Lärarna utformar tillsammans med eleverna undervisningsmål. Dessa mål och olika elevgruppers behov och förutsättning är utgångspunkt för val av arbetsätt.<sup>12</sup>

Samtliga granskade kommuner har en skolplan – benämningen kan variera – men en del av dem saknar aktuell sådan. Skolplanerna domineras av verksamheten i förskolan, grundskolan och gymnasieskolan, medan vuxenutbildningen ges mindre utrymme. Vad gäller utbildningar på entreprenad kan noteras att vissa kommuner, bland annat Stockholm, tar upp utbildningar hos externa anordnare som ett alternativ till eget genomförande. I några kommuner anger andra måldokument att externa anordnare kan förekomma men inte i vilket syfte eller med vilka mål.

Politikerna på fullmäktige- och kommunledningsnivå anser i allmänhet att skolplanen är ett viktigt dokument som måste hållas levande i verksamheten. Det är inte ovanligt att skolplanens giltighet har begränsats till mandatperioden i syfte att den skall uttrycka den politiska majoritetens viljeinriktning. Det förekommer alltså att kommunfullmäktige ännu inte fastställt en ny skolplan för innevarande mandatperiod (1999–2002). Därav kan följande oklarheter i styrning och ansvarsfördelning i verksamheten, eftersom det viktigaste dokumentet i styrkedjan för det lokala skolväsendet saknas.

Oklarhet omgärdar i hög grad de lokala arbetsplanerna när det gäller utbildning på entreprenad. I få fall har kommunens ansvariga varit medvetna om att det för all utbildning som kommunen är huvudman för skall finnas en eller flera arbetsplaner som beslutats av vederbörande rektor. Sådana planer finns sällan med tydlig adress till de externa utbildninga-

---

<sup>12</sup> Förord till Läroplan för de frivilliga skolformerna (LPF) 1994.

na, och i den mån en arbetsplan förekommer saknar den så gott som alltid innehåll som reglerar eller ens tar hänsyn till entreprenadformens särskilda förhållanden. I en del kommuner råder det osäkerhet kring vilket av flera dokument som skall betraktas om arbetsplan. Den lokala arbetsplanens funktion att beskriva hur uppdraget – här utbildningen på entreprenad – skall utföras har därmed gått förlorad. Inte heller har representanter för personalen och de studerande i någon nämnvärd omfattning varit med om att utarbeta arbetsplanen, vilket skolförfattningarna förutsätter.

De befintliga dokumenten saknar också förankring hos berörda. Chefer och personal, både inom kommunerna och hos entreprenörerna, anser t. ex. i stor utsträckning att skolplanen saknar styreffekt. Delvis sammanhänger detta med att skolplanerna så litet berör utbildning på entreprenad och även vuxenutbildning, där merparten av entreprenaderna förekommer.

Påfallande många intervjuade av olika kategorier har framhållit att inte heller läroplanen är styrande i det dagliga utbildningsarbetet. De flesta av de studerande angav att de aldrig sett läroplanen, och de kunde inte förmedla en nöjaktig uppfattning om dess innehåll.

Kommunalt upprättade och beslutade arbetsplaner är i hög grad ett okänt fenomen hos de externa utbildningsanordnarna. Däremot har dessa i allmänhet själva upprättat någon form av dokument där det framgår hur man avser att arbeta för att nå uppdragets mål. Vissa kommuner kräver vid upphandlingen att entreprenören skall upprätta en arbetsplan, men oaktat detta har kommunens rektor för utbildningen ansvaret för att utarbeta och fastställa den lokala arbetsplanen. Två andra typer av dokument framträder som de som både kommunföreträdare och entreprenörer inklusive lärare anser mest styrande för utbildning på entreprenad: förfrågningsunderlaget respektive kommunens ansökan för Kunskapslyftet.

Genom förfrågningsunderlaget och det efterföljande entreprenadavtalet tydliggör skolhuvudmannen kraven på utbildningen, vilket i de flesta kommuner inte har någon motsvarighet för egenregin. Undantag är kommuner med en beställar- och utförarorganisation även för den egna verksamheten. Denna kravspecifikation är inte endast en nödvändighet för kommunikationen mellan skolhuvudmannen och utföraren vid ett entreprenadförhållande. Den ger också en möjlighet att främja styrningen mot uppställda mål genom att klargöra vad som skall uppnås. Kommunerna har dock sällan utnyttjat detta fullt ut utan snarare lagt tonvikten vid avtalsrättsliga regleringar. Inte heller har man i särskilt stor utsträckning överfört en sådan styrningsform till den utbildning som man ger i egen regi.

## Lokala mål gällande entreprenad

Eftersom systemet av lokala styrdokument i så stor utsträckning förbigår utbildning som skolhuvudmannen uppdragit åt andra att anordna, letar man ofta förgäves efter vad kommunen vill uppnå med entreprenadutbildningen på individnivå i fråga om kunskaper, färdigheter, attityder, beteenden, behörigheter, anställningsbarhet osv, på organisationsnivå i form av exempelvis verksamhetsutveckling och effektivisering eller på samhällsnivå när det gäller bland annat tillväxt, sysselsättning, utveckling av infrastruktur och höjd utbildningsnivå.

En följd av att det i hög grad saknas mål för utbildning på entreprenad i skolplanen är att de lokala arbetsplanerna för den kommunala vuxenutbildningen respektive gymnasieskolan sällan innehåller konkreta mål för den utbildning som bedrivs externt.

Främst i borgerligt styrda kommuner kan det i övergripande måldokument – ”den politiska plattformen” – finnas inslag av krav på konkurrensutsättning och marknadsanpassning av all kommunal verksamhet. Ett syfte kan vara att ”utnyttja ökad konkurrens som ett medel för att nå hög effektivitet och kvalitet”.

På olika mellannivåer i styrkedjan, t. ex. i årliga nämndbeslut i anslutning till den kommunala budgetprocessen, kan vad gäller vuxenutbildningen ställas krav på att ”ytterligare utveckla samarbetet med folkbildningen och andra utbildningsanordnare”. I vissa kommuner ser den egna utförarorganisationen Komvux en sådan målsättning som ett hot och en risk att förlora studerande, i andra kommuner kan det vara en utmaning och en stimulans till att utveckla den egna verksamheten.

Mål och strategier för utbildningar i entreprenadform återfinns dock i de kommunala dokument som utgjorde den första ansökan om statsbidrag för Kunskapslyftet. Eftersom tilldelningen av medel sker årligen efter en förnyad ansökan, utgör fortfarande själva ansökan om bidrag det centrala måldokumentet för utbildningar på entreprenad i de flesta kommuner. Däri kan även anges en målsättning för eller en begränsning av hur stor andel entreprenader skall utgöra av den totala utbildningsvolymen i kommunen.

I ansökan om bidrag till Kunskapslyftet för år 2000 från en större kommun anges följande delmål: ”Vuxenutbildningen skall utveckla nya samarbetsformer med folkbildningen och andra utbildningsanordnare för att ge en ökad mångfald i syfte att bredda utbudet för den studerande och att utveckla vuxenpedagogiken.” ”Såväl nya som etablerade utbildningsföretag ska ges tillfälle att utveckla sitt arbete inom kommunen i syfte att öka utbudet av utbildningar för vuxna och erbjuda flera alternativ.”



Det är tveksamt om de mål och strategier som återfinns i ansökningarna till Kunskapslyftet och som även skall anknyta till övriga kommunala måldokument gäller för hela vuxenutbildningen. Det finns en tendens att de ofta höga ambitionerna om utveckling och förnyelse, måluppfyllelse m. m. enbart gäller en strimma av verksamheten. Den resterande delen lever ett i det avseendet stilla liv, vilket får effekter på bland annat ledning, styrning och kvalitetsarbete. Tyngdpunkten läggs vid de mest spektakulära utbildningarna på entreprenad som noggrant följs och kanske uppmärksammas i medierna, medan den traditionella vuxenutbildningen i den "vanliga skolmiljön" kommer i andra hand.

Intervjuade studerande, lärare, annan personal och chefer både inom kommunen och hos entreprenörerna är i hög grad eniga om att lokala mål styr i mycket liten utsträckning, vilket gäller både egenregi och extern verksamhet. De instruktioner som formar utbildningen är i stället nationella mål på konkret nivå, framför allt de som förekommer i kursplaner.

Sammantaget är de lokala mål och handlingslinjer som förekommer knappast tillräckliga som instruktioner för att verksamheten skall kunna utföras så att kommunen kan vara säker på att de nationella målen nås. Genom att inte i större omfattning ange mål och handlingslinjer avstår kommunerna också från en av sina främsta möjligheter till påverkan på utförarna.

Vidare har de krav som kommunen formulerar närmast karaktären att överföra ansvar på utförarna, inte understödja deras utveckling mot bättre måluppfyllelse. De mål som finns är ofta kvantitativa men därför inte alltid direkt mätbara. Få av de studerande som intervjuats kände till något lokalt mål som kommunen ställt upp.

## ■ Processer

### Ledning och styrning av utbildning på entreprenad

Som utgångspunkt för att granska kommunernas – i viss mån även entreprenörernas – ledning och styrning av den utbildning som utförs av andra tjänar följande modell. Den omfattar fyra huvudsteg för att fullgöra ett uppdrag genom en verksamhet inom en organisation. Skolsystemets mål- och resultatstyrning ansluter till modellen, som har principiell giltighet för alla nivåer i en organisation och oavsett exempelvis grad av delegation, detaljreglering eller tydlighet i strukturerna.

**Uppdrag** (input, dvs. krav och stöd) – beställning, studerandes rättigheter

Mål

Handlingslinjer

Betalning/resurstilldelning

**Ävsikter** (plan som handlingsbeskrivning) – hur åstadkomma det beställda

Utformning av en organisation i form av strukturer, processer, tidsplanering, utvärderingsbara delmål, metoder för resultatsäkring etc

Plan behandlande alla relevanta faktorer för att fullgöra uppdraget – skriftlig för att kommunicera i tid och rum med medarbetare och för att avnämare och uppdragsgivare skall kunna vara delaktiga och granska

Förankring – berörda personer delta i utarbetande, ha kännedom och acceptera

**Genomförande** (process) – produktion av utbildning/kompetens

Huvudprocesser – de studerandes lärande, pedagogiskt ledarskap

Stödprocesser – bland annat ekonomistyrning, rättstillämpning, personalrekrytering, kompetensutveckling

**Säkring av resultat** (output) – egenkontroll respektive beställarkontroll

Dokumentation av utfall (insatser och resultat)

Bedömning av måluppfyllelse (jämförelse av utfall mot mål) och analys av dess orsaker

Förbättringsinsatser (t. ex. metod-, organisations- och kompetensutveckling)

Förstärkning – belöning respektive sanktion (t. ex. löneförhöjning, nedsättning av betalning)

I de granskade kommunerna kan tre olika kommunala organisationsmodeller för styrning och ledning urskiljas. En är den traditionella förvaltningsmodellen med *en* ansvarig nämnd för hela skolväsendet och med en förvaltningschef. En annan modell i de större kommunerna kännetecknas av att ansvaret för lägre åldrar (upp till och med grundskolan) decentraliserats till stads- eller kommunalnämnder och att skolformerna däröver, inklusive Kunskapslyftet, sorterar under en särskild central nämnd, eventuellt med ansvar även för andra frågor inom exempelvis arbetsmarknadsområdet. Slutligen tillämpas i några kommuner en beställar- och utförarmodell som skiljer den politiska beställarnämnden från den professionella utföraren, vilken kan vara underställd en annan politisk nämnd. Det förekommer också kombinationer av modellerna, vilket på sina håll visat sig skapa komplikationer särskilt för utbildning på entreprenad.

De organisatoriska förutsättningarna kan många gånger vara ett hinder för en medveten ledning och styrning. Detta leder i sin tur till brister i exempelvis genomförande och avrapportering. Skolledarna och ansvariga för utbildningarna på entreprenad skall inte behöva tveka om vilken

politisk nämnd som har huvudmannskapet för utbildningarna, studerande skall inte var ovetande om vem som är deras rektor och tjänstemännen skall inte behöva hamna i konflikt mellan olika nämnders målsättningar. I ett demokratisk perspektiv är det också väsentligt att medborgarna i kommunen vet vart de skall vända sig för att framföra synpunkter på verksamheterna.

Samtidigt som vissa tecken tyder på att kommunerna har ännu sämre grepp om utbildning som de överlåtit på andra att anordna än om egenregion, visar entreprenadverksamheten i många fall att den inom sina strukturer inte har flera av de brister som nämnts.

Kommunernas utläggning av utbildning på entreprenad har bland annat givit upphov till två tendenser när det gäller styrning och ledning av utbildningen: styrningen blir tydligare och i allmänhet också mera krävande genom de formaliserade kravspecifikationer som följer med upphandlingsförfarandet, men samtidigt fullföljer kommunerna i många fall inte styrningen ända till resultatsäkring och ansvarsutkrävande. Man ger ett uppdrag med högt ställda krav men bryr sig därefter inte särskilt mycket om hur det utfaller; kritiska röster har i intervjuer formulerat det så att "kommunerna köper sig fria" genom att lägga ut utbildning på entreprenad. Även om kvalitetssäkringen knappast på något håll är helt tillfredsställande, har dock flera kommuner gjort försök att åstadkomma uppföljningssystem för utbildningen på entreprenad.

Den oklarhet i organisation och ansvarsfördelning som utmärker flera kommuner har ofta sin grund i komplikationer som är en följd av Kunskapslyftets förutsättningar. I syfte att åstadkomma tillfredsställande lösningar på dessa principiella problem har en del kommuner prövat flera olika organisationsmodeller efter varandra. Grundproblemet förefaller vara att kommunen har att samtidigt agera som två motsatta parter: beställande skolhuvudman och en av flera utförare. För att undvika den närmast jävliknande situationen att samma kommunala nämnd både lämnar anbud på ett utbildningsuppdrag och slutligen bedömer vilket anbud som skall antas, har ansvaret för Kunskapslyftet frigjorts från den nämnd som annars är ansvarig för vuxenutbildningen och exempelvis lagts på kommunstyrelsen. Därmed har kommunen fått två styrelser för utbildningen, kanske till och med flera om andra skolformer sedan tidigare har en särskild nämndtillhörighet. Också på tjänstemannanivå har detta fått konsekvenser, såsom en oklar ansvarsfördelning mellan projektledaren för Kunskapslyftet och rektor för utbildningen som vid denna typ av nämndorganisation ofta tillhör var sin förvaltning. I den mån också den kommunfinansierade vuxenutbildningen använder sig av entreprenader kan detta innebära att likartade utbildningar upphandlas separat

av två olika befattningshavare i kommunen. Organisationssplittringen kan – även om allt lyder under en nämnd – leda till att en kommun i praktiken har två olika Kunskapslyft, ett i egenregi och ett på entreprenad.

Det råder ibland ovisshet bland politiker och förvaltningstjänstemän om huruvida den kommunala styrelsen också är styrelse för utbildningen på entreprenad på samma sätt som för egenregin. I det praktiska arbetet resulterar detta i att det är mycket ovanligt att styrelsen genomför besök i entreprenadverksamheterna eller på annat sätt visar intresse för dem. Att de kommunala målen och planerna för utbildningen i hög grad förbigår entreprenader har redan nämnts. Över huvud taget har de flesta kommuner inte reglerat vilket ansvarsförhållande kommunen, dess olika organ och tjänstemän har efter att ha givit uppdraget åt en annan anordnare.

Den organisatoriska otydligheten gör sig också gällande i samband med upphandlingen. Det förekommer att entreprenadavtal ingås av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, den nämnd som är styrelse för utbildning, förvaltningschef, rektor eller Kunskapslyftets projektledare. Ibland sker det med stöd i delegationsordning, ibland utan sådant. I ett par granskade kommuners organisation uppträder flera olika avtalsslutare, varav högst en har en behörighet som återgår på kommunallagens krav. Också återrapporeringsrutinerna har i flera kommuner brister; exempel finns på att styrelsen och förvaltningen inte alls haft kännedom om att utbildning upphandlats på rektorsnivå.

En särskild roll för att leda utbildningen har lagts på rektor, som bland sina huvuduppgifter enligt det statliga regelsystemet har att vara ledare för den pedagogiska verksamheten, utveckla skolan och svara för myndighetsutövning såsom att utfärda betyg. I vissa av de granskade kommunerna har den ansvariga politiska nämnden utsett en särskild rektor för utbildningarna på entreprenad inom ramen för Kunskapslyftet. Ibland kombineras projektledarskapet med rektorsfunktionen. Rektor för vuxenutbildningen eller rektor för gymnasieskolan och vuxenutbildningen kan även utöva rektorsfunktionen för utbildningar hos externa anordnare, vilket är vanligt i mindre kommuner.

För att behandla externa utförare och enheter inom egenregin på ett konkurrensneutralt sätt är självfallet de två första alternativen att föredra. En rektor som skall leda en kommunal verksamhet parallellt med att kvalitetssäkra utbildningar hos konkurrerande anordnare kan av dessa uppfattas som partisk.

Granskningen har visat att det i vissa situationer råder ovisshet om vem som är rektor för en utbildning på entreprenad. Om kommunen uppdragit åt annan att anordna utbildning i form av ett entreprenad-

förhållande, stannar huvudmannskapet hos den upphandlande kommunen – den studerandes hemkommun – och rektor är den tjänsteman inom denna som blivit utsedd därtill. Om den studerande i stället beretts tillfälle till utbildning hos en annan anordnare – offentlig eller privat – genom samverkansavtal med en annan kommun övergår huvudmannskapet och ansvar för rektorsfunktionen till den senare kommunen.

En icke kommunal anordnare kan i en och samma undervisningsgrupp tänkas ta emot studerande vars utbildningsplatser upphandlats av mer än en kommun, varvid varje beställarkommun har sin rektor för utbildningen; vilken den studerandes hemkommun är saknar här betydelse. Om utföraren är en utbildningsanordnare som i annat sammanhang har rätt att utöva rektorsfunktioner, t. ex. en fristående skola eller SSV, kan denna rätt inte överföras på en utbildning som utförs på entreprenad för en kommuns räkning. Exempel finns dock på att icke kommunala rektorer fullgjort den funktion som endast en kommunal rektor är behörig till. Den statliga arbetsmarknadsutbildningen, bland annat Lernia, är inte en del av det offentliga skolväsendet och har inte i något sammanhang rätt att utöva rektors myndighet.

En spridd uppfattning är att resurserna för rektorsrollen över utbildning på entreprenad är underdimensionerade. I exempelvis Stockholm är den särskilt tillsatta rektorn även projektledare för Kunskapslyftet och har ansvar för 32 externa anordnare och ca 6 000 studerande. I Norrköping, som anlitar ett tjugotal anordnare, utövas rektorsfunktionen på halvtid. I andra kommuner varierar tjänstevolymen från heltid till en mycket liten och formell insats inom ramen för en annan rektorstjänst i kommunen. Samtidigt är tjänsten för Kunskapslyftets projektledare ofta väl tilltagen.

Den vanliga ledningsorganisationen innebär att både rektor och projektledare är underställda en förvaltningschef. Såväl internt som externt kan det råda tveksamhet om huruvida projektledaren är överordnad rektor eller vice versa. I vissa fall kan projektledaren uppfattas som rektors förlängda arm mot entreprenadutbildningarna, i andra är det projektledaren som i praktiken utövar det övergripande ledarskapet. I alla händelser är det endast rektor som kan utföra de uppgifter som enligt författningarna tillkommer rektor.

Bestämmelsen i skollagen 2 kap. 2 § att rektorn skall hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan gäller även utbildningar på entreprenad. Med hänsyn till en underdimensionerad rektorsresurs är självfallet denna uppgift omöjlig att fullföra, om man tolkar bestämmelsen så att rektor skall ha daglig kontakt med varje anordnare. I de fall där rektorsrollen inskränkts till formell myndighetsutövning, såsom att utfärda be-

tyg, inträder ofta projektledaren som företrädare för huvudmannen.

Huvudmännen har i flera fall inte insett vikten av de funktioner som rektor har i enlighet med skollagens bestämmelser och läroplanens intentioner. I verksamheten har man svårt att skilja på rektors och projektledarens roll. Då frågan ställdes till studerande hos de externa anordnarna vem som var deras rektor gavs flera alternativa svar.

Rektor har det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas på att nå de riksgiltiga målen. En av rektors viktigaste uppgifter är därmed att utveckla skolan. Lärarna i de upphandlade utbildningarna ser dock inte rektor som sin pedagogiska ledare utan bygger i första hand sin undervisning på vad deras arbetsgivare förespråkar.

Projektledarna för Kunskapslyftet har skaffat sig en stark position i kommunens utbildningspolitiska system. De har genom bland annat rikskonferenser – vanligen anordnade av Utbildningsdepartementet i samarbete med Skolverket och Kommunförbundet – på ett tidigt stadium fått information om planerade insatser från statsmakternas sida. De har till skillnad från rektorerna även fortlöpande kontakt med Skolverkets lokala enheter, som exempelvis utsett särskilda kontaktpersoner för Kunskapslyftet.

Projektledarna svarar ofta för upphandlingen och får därigenom tidigt en viktig relation till anordnarna. Det finns därför skäl att anta att anordnarna i första hand vänder sig till projektledaren i en fråga som egentligen ligger inom rektors ansvarsområde. Intrycket från granskningen är att projektledaren har en avgörande betydelse inte bara för Kunskapslyftet utan också för hur dess entreprenadutbildningar fungerar och utvecklas.

Varje entreprenör har sin egen organisation för ledning och styrning, och de har inte sällan utvecklat strukturer för detta som är helt annorlunda – och i vissa avseenden mer ändamålsenliga – i jämförelse med vad som är vanligt i det offentliga skolväsendet. Särskilt de större och sedan länge etablerade anordnarna med en nationell utbredning av sin verksamhet har bedrivit målmedveten organisationsutveckling, men även mindre och lokala entreprenörer har utnyttjat sina speciella förutsättningar för att skapa en funktionell och flexibel organisation.

Att rektor verkligen fullgör sina uppgifter enligt det statliga uppdraget – trots mindre väl anpassade organisatoriska förutsättningar – är särskilt angeläget bland annat för att garantera att utbildningen utvecklas och att de studerandes rättigheter tillgodoses. Med nu gällande bestämmelser finns ingen annan som har skyldighet att värna dessa intressen. Det ankommer på skolhuvudmannen att tillse att rektorsfunktionen utövas och därmed att det finns förutsättningar för att så skall kunna ske.

Från den påbudna mål- och resultatstyrningens idealmodell avviker den kommunala praktiken i varierande grad – i vissa kommuner är bristerna små, i andra så stora att inte ens minimikraven för denna styrningsmodell är uppfyllda, till förmån för ett traditionellt förvaltande ”ledarskap”: mål är otydliga och svåråterbara, medel snarare än önskade resultat regleras, planer utelämnar centrala aspekter, mål och medel är dåligt förankrade hos medarbetarna, ansvarsvägar är oklara, producenternas friutrymme maximeras inte, biprocesser brister i effektivitet och tar kraft från huvudprocesserna, metoder för utfallsdokumentation och resultatmätning saknas, utvärderingar relateras inte systematiskt till målen och fullföljs inte med orsaksanalyser, förbättringsinsatser och positiva eller negativa förstärkningar för att maximera överensstämmelsen mellan mål och resultat.

En grundläggande förutsättning för att en utbildningsanordnare – allmän eller enskild – skall ha möjlighet att fullgöra sitt uppdrag med högt ställda kvalitetskrav uppfyllda är en tillräckligt tilltagen planeringstid. Situationen för entreprenörerna är härvidlag problematisk i framför allt två avseenden: den tid som löper mellan avtalslutande och utbildningsstart är vanligen mycket kort, och avtalsperiodernas längd inskränker sig i allmänhet till endast en utbildningssekvens. Detta försvårar eller till och med omöjliggör en långsiktig planering och ett målmedvetet utvecklingsarbete. För de studerande kan det korta tidsperspektivet innebära att de söker till en utbildning som det då ännu saknas ett avtal om att anordna.

Den bristande konkurrensneutralitet som redan påtalats är inte till alla delar till egenregins fördel. Genom entreprenörernas ofta korta engagemang slipper de – oavsett om de skulle vilja det – en del av kommunens långsiktiga förpliktelser. Hit hör självfallet beredskapen att tillhandahålla de studerande utbildning, även då denna köpts hos en entreprenör men inte kan fullbordas där. En stor andel av entreprenörernas personal – betydande variationer finns dock mellan olika anordnare – är inte tillsvidareanställd utan engagerad för just de tidsbegränsade uppdrag som avtalats. Sämre anställningstrygghet och inkomstbortfall när anställningen avbryts vid ferier är två konsekvenser för personalen, som samtidigt ger entreprenören större handlingsfrihet och lägre kostnader. Vid jämförelse av kostnaderna för entreprenad respektive egenregi förbiser kommuner ibland en del både fasta och rörliga kostnader som utbildningen förutsätter men som endast belastar kommunen. Ett sådant exempel är studie- och yrkesvägledning, som vanligen ombesörjs av kommunen.

En lösning på de såväl juridiska som praktiska komplikationer som följer av att skolförfattningarna till stor del inte räknar med flera och icke kommunala utbildningsanordnare skulle kunna vara ett större friutrym-

me för kommunerna att besluta om organisationen av de funktioner som staten kräver att skolhuvudmannen skall ansvara för, med anpassning till den utförarsituation som kommunen valt. Därmed skulle kommunen – om den finner det lämpligt med hänsyn till utbildningens kvalitet m. m. – kunna överlåta exempelvis pedagogisk ledning och ansvar för arbetsplanen till den externa anordnaren. Detta fordrar självfallet att kommunen utvecklar en effektiv kvalitetssäkring också för de ytterligare funktioner som en utökad entreprenad omfattar. En sådan flexibilitet skulle förbättra förutsättningarna att finna lokala lösningar som främjar helhetsperspektiv, tydligt ledarskap, verksamhetsutveckling och att alla funktioner som hör till rektorsrollen verkligen utövas. Med den nuvarande ordningen kommer det förmodligen alltid att finnas en diskrepans mellan vad rektor faktiskt gör när det gäller utbildningar på entreprenad och vad lag, förordning och läroplan förväntar; exempelvis är det oförenligt med entreprenadformen att en kommunal rektor skall spela rollen av arbetsledare för anordnarens personal, som författningarna förutsätter.

Ett större kommunalt inflytande över hur organisationen utformas öppnar för en kombination av dels ett starkt – eller till och med stärkt – kommunalt beställarinflytande över både egenregi och utbildning på entreprenad och dels konkurrensneutralitet mellan de båda huvudformerna för att anordna utbildning.

### **Former för det pedagogiska arbetet**

Utveckling av formerna för det pedagogiska arbetet var ett viktigt motiv både vid entreprenadlagens tillkomst för gymnasieskolan och då entreprenadformen inom vuxenutbildningen framhölls när Kunskapslyftet startade. Riksdag och regering förväntade sig att en större variation av anordnare skulle påvisa nya vägar för att nå utbildningsmålen.

Granskningen har inte medgivit ett mera ingående studium av de pedagogiska processerna i de granskade utbildningarna. Inte heller har det varit möjligt att i någon större omfattning göra systematiska jämförelser mellan kommunernas egenregi och den externa verksamheten. Genom intervjuer med bland andra studerande, lärare och skolledare inom båda utförarsystemen, analys av mål och planer samt observationer i verksamheten har utbildningsinspektörerna dock kunnat skaffa sig en bild av utbildningskvaliteten i förhållande till centrala målsättningar i framför allt läroplanen.

Utmärkande för många utbildningsanordnare som omfattas av granskningen är att de dels betraktar utbildningskvalitet och utveckling av de pedagogiska arbetsformerna som ett viktigt konkurrensmedel, dels i praktiken använder andra arbetsformer än de som traditionellt känne-



tecknat det offentliga skolväsendet. Några kommuner har också i entreprenadavtalen ställt krav på att utföraren skall utveckla och pröva nya arbetssätt för att på bästa sätt nå utbildningsmålen.

Strävan efter pedagogisk förnyelse har i vissa avseenden lett till en märkbar överensstämmelse med nationella krav och ambitioner. Särskilt inom yrkesutbildningar på entreprenad – både inom gymnasieskolan och vuxenutbildningen – har former för lärandet utvecklats förhållandevis förutsättningslöst i syfte att de studerande på ett så effektivt sätt som möjligt skall nå fram till en önskad funktionell kompetens. Det pedagogiska arbetet är i allmänhet tydligt målinriktat, och genom nära kontakt med det arbetsliv som man utbildar för får utbildningen en prägel av realism. Till detta bidrar att de studerande förväntas så snart som möjligt efter avslutade studier kunna fungera i den nya yrkesrollen.

Ingen av de så gott som samtliga pågående entreprenadutbildningar som besökts i de granskade kommunerna har befunnits ha några allvarliga brister, så långt det varit möjligt att bedöma utifrån framför allt intervjuer med företrädare för olika partsintressen och genom begränsade observationer i verksamheten.

Arbetsorganisationen präglas i allmänhet av en flexibel tidsanvändning och styrs i hög grad av de studerandes behov. Lärare och studerande disponerar en stor del av den fulla arbetsdagen tillsammans, vilket innebär en nästan ständig tillgång till stöd från lärare. Det finns oftast ett grundschema där tiden – inte sällan hela dagar – fördelats på utbildningens kurser, men det är inte ovanligt att aktuella behov leder till att tiden används annorlunda. Ämnes- och kursgränser bryts ofta upp till förmån för samverkan och arbete kring realistiska problemkomplex.

Varje typ av utbildningsanordnare har särskilda traditioner kring hur lärandet organiseras och genomförs. Folkhögskolor och studieförbund har sina folkbildningstraditioner med ett ursprung i att vara alternativ till det offentliga skolväsendet. SSV erbjuder flexibilitet och användning av modern informationsteknik genom distansstudier. För Lernia och liknande utbildningsföretag, som merendels har i uppdrag av sina kunder att åstadkomma en fungerande yrkeskompetens, är kontinuerlig omprövning och utveckling av utbildningsprocesser en nödvändighet. Inslaget av praktiska tillämpningar är ofta stort, särskilt inom IT-utbildningar där lärarinsatsen i en del fall framför allt består i att ge svar och anvisningar när de studerande påkallar hjälp. Det mest framträdande inslaget av traditionella undervisningsformer – såsom lärarledda lektioner i helklass – har kvalitetsgranskningen kunnat påvisa där allmänna ämnen dominerar. Studieförbundens erfarenhet av att vända sig till och kunna motivera studieovana personer har av flera kommuner tagits i anspråk för orien-

teringskurser, vars syfte är att vara en inkörsport till vidare utbildning.

Individualisering är en framträdande ambition i det nationella skoluppdraget. Varje studerande skall ges möjlighet att utvecklas utifrån sina förutsättningar, behov och mål. Utbildningarna på entreprenad ger rika prov på lyhördhet inför de studerandes önskemål och anpassning av det konkreta pedagogiska arbetet till deras utgångsläge. Denna studerandeorientering av utbildningen svarar mot flera angelägna mål i läroplanen. I många fall är det dock fråga om en kollektiv anpassning till gruppen – som inom sig kan rymma en betydande spridning – inte en egentlig individualisering, där varje individ får möjlighet och stöd att avancera i sin takt mot sina mål.

De studerande redovisar en positiv bild av sin möjlighet att påverka utbildningens inriktning och arbetsformer inom ramen för kursplanernas bestämmelser, även om undantag finns i vissa utbildningar och framför allt enskilda kurser inom sådana. Särskilt uppskattar studerande att de blir behandlade som ”vuxna och jämlika”, till skillnad från hur de uppfattat sin grundskoletid och i vissa fall även vuxenstudier inom den kommunala egenregin. Det formella studerandeinflytandet är generellt sett svagare i entreprenadutbildningarna än i egenregin; fungerande elevråd saknas i flera fall. Större betydelse tillmäter de studerande möjligheten till verkligt inflytande på den konkreta studiesituationen och till träning i att samarbeta och ta ansvar för studierna. En särskild mekanism till stöd för studerandeinflytandet blir tydlig just i utbildningar på entreprenad: entreprenörerna är påfallande lyhörda för kritik, förslag och andra synpunkter från de studerande, eftersom dessas omdömen är avgörande för om kommunen skall ge anordnaren fortsatt förtroende. Som en tillgång framhåller studerande också den småskalighet som utmärker flertalet externa utbildningsanordnare, vilket uppfattas främja det sociala samspelet, arbetsklimatet och att lärandemiljön blir ”mindre av skola”.

I stor utsträckning säger sig de studerande vara mycket nöjda med sin utbildning hos entreprenören. Denna bild stöds av en ofta mycket hög närvaro. Flera exempel ges på att de som tidigare saknat motivation för studier funnit sig väl till rätta, inte minst genom arbetsformer som avviker markant från tidigare skolerfarenheter. Å andra sidan finns studerande – ofta med högt ställda ambitioner – som önskar sig mer traditionella och därmed ”effektivare” arbetsformer.

I de flesta fall inom vuxenutbildningen svarar en anordnare för den studerandes hela utbildning. Denna framträder då oftast tydligt som en helhet för de studerande, med god samordning mellan ingående kurser. Det pedagogiska arbetet, särskilt inom yrkesutbildningar, är i många fall inriktat på problemlösning, dvs. innehåller undersökande och tilläm-

pande moment som eftersträvar realism och ansvarstagande från de studerande. Vissa anordnare av yrkesutbildning för vuxna skulle önska en ytterligare arbetslivsanpassning men finner att en sådan delvis hindras av att kurser inom vuxenutbildningen till skillnad från gymnasieskolan inte får överlåtas till andra som inte huvudsakligen ägnar sig åt utbildning, dvs. arbetsplatser med särskild utrustning och yrkeskunnig personal. Här kan en snarlik funktion endast fyllas av APU.

En från styrningssynpunkt genomgående svag punkt i utbildningar på entreprenad är arbetet med sociala mål – exempelvis rörande normer, värden och social kompetens – dvs. det som framför allt skiljer utbildning inom det offentliga skolväsendet från andra typer av exempelvis kursverk-samhet och yrkesutbildning. Även om ett värdegrundsarbete som medvetet omsätter läroplanens instruktioner på området oftast saknas, uppmärksammas ändå denna typ av frågeställningar i utbildningar på entreprenad. Hos en del anordnare, t. ex. folkhögskolor, har de sociala målen av tradition en framskjuten ställning. För att säkerställa att uppdraget fullgörs också i detta avseende är det självfallet nödvändigt att de statliga styrdokumentens mål och riktlinjer omsätts i utbildningen på ett systematiskt sätt.

De materiella förutsättningarna för utbildningen hos externa anordnare har visat sig genomgående tillfredsställande. Samtidigt som den tidigare nämnda korta planeringshorisonten motverkar investeringar i exempelvis ändamålsenliga lokaler, finns goda exempel på hur en lokalanskaffning utan bundenhet till befintliga skollokaler kan leda till nydanande och ändamålsenliga lösningar. Variationen när det gäller tillgång till utrustning och andra läromedel, såsom datorer och litteratur, är förhållandevis stor. Studerande hos mindre anordnare saknar ofta en motsvarighet till de kommunala skolornas bibliotek. Kommunerna har i stället vanligen underlättat att de får använda kommunala folk- och skolbibliotek. Det finns också kommuner som inrättat särskilda mötesplatser, bland annat kallade studietek eller studieverkstäder, för vuxenstuderande från olika anordnare. Förutom studiematerial, referenslitteratur, datorer m. m. finns där ibland även lärare som kan ge handledning utöver den ordinarie undervisningen.

## Personalkompetens

”Kommuner och landsting är skyldiga att för undervisningen använda lärare, förskollärare eller fritidspedagoger som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva. [...]”, enligt skollagen 2 kap. 3 §.<sup>13</sup> För utbildning inom gymnasieskolan som anordnas på entre-

---

<sup>13</sup> Undantag får göras om personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna.

prenad gäller dock inte denna bestämmelse. I stället stadgar den särskilda entreprenadlagen 4 § att det ”för undervisningen skall användas lärare som har kompetens för den undervisning de skall bedriva”. Formuleringen skulle kunna tolkas som ett högre ställt krav – att inte endast utbildning utan också faktiskt kompetens krävs – men syftet enligt lagens förarbeten är att yrkessakkunnig personal på arbetsplatser skall kunna svara för utbildningen, även om de saknar pedagogisk utbildning; ”kompetens” för undervisning inbegriper alltså inte pedagogisk sådan! För yrkesinriktad och all annan vuxenutbildning på entreprenad, inklusive särvox och sfi, gäller dock skollagens grundläggande bestämmelse och därmed är kravet detsamma som för egenregi. Därmed kommer yrkesinriktade kurser som ges på entreprenad inom gymnasieskolan respektive vuxenutbildningen att omgärdas av olika krav på lärarnas utbildning eller kompetens.

Bland externa vuxenutbildningsanordnare, vars personal alltså omfattas av samma utbildningskrav som egenregins, uppfattas skollagens reglering ibland som ett omotiverat hinder. Ett framträdande skäl till att kommuner anlitar andra anordnare är att de skall genomföra en utbildning, företrädesvis med en viss yrkesinriktning, som den kommunala organisationen inte har kompetens för. Vanligt bland sådana entreprenörer är att deras ”affärsidé” består i att tillhandahålla en utbildning som har nära anknytning till yrkeslivet och den senaste utvecklingen där. Som lärare används då personer med en god och aktuell yrkeskompetens, men förmodligen utan lärarutbildning, vilket strider mot skollagens grundbestämmelse. På liknande sätt kan studieförbund ha personal för undervisningen som under många års erfarenhet utvecklat stor skicklighet att möta de särskilda utmaningar som denna utbildningsform ställs inför, dock utan att ha en formell lärarutbildning som uppfyller skollagens krav för den som skall undervisa i kurser inom det offentliga skolväsendet.

Entreprenörerna betonar genomgående den reella kompetensen framför den formella vid rekrytering av lärare. Såväl de ansvariga hos de externa utbildningsanordnarna som de studerande i utbildningarna anser i stor utsträckning att lärarna har kompetens för sin uppgift och genomför den väl. I stort sett positiva är också kommunens ansvariga, medan lärare inom egenregin i betydligt högre grad är tveksamma till entreprenadlärarnas förmåga att genomföra undervisningen. Entreprenörerna framhåller att deras lärare är särskilt utsatta för granskning, inte minst från de studerande, genom att en fungerande utbildning krävs vid varje tidpunkt om inte entreprenaden skall riskera att avbrytas av uppdragsgivaren. Denna press leder också till närmast omedelbar korrigerande om en lärare inte håller måttet. Några exempel finns bland de granskade

kommunernas externa anordnare på att lärare ersatts till följd av att de befunnits sakna förmåga att tillräckligt väl utföra sitt arbete.

Kommunerna har i allmänhet inte vidtagit några andra åtgärder för att säkerställa lärarnas kompetens än att i entreprenadavtalet ta in ett krav därom som huvudsakligen är en upprepning av skollagens bestämmelse.

Graden av utbildning och erfarenhet hos de externa anordnarnas lärare varierar framför allt mellan olika utbildningsområden. Exempelvis saknar större delen av lärarna på IT-området lärarutbildning från det svenska högskolesystemet, medan flertalet lärare i "allmänna ämnen" såsom svenska, engelska och matematik är lärarutbildade.

För många entreprenörer framstår det alltså som mindre viktigt om en lärares pedagogiska skicklighet har förvärvats genom utbildning eller erfarenhet. Även om jämförelsematerialet är otillräckligt, ger granskningen ett tydligt intryck av att andelen lärare utan den utbildning som skollagen förutsätter är större hos externa anordnare än i egenregi. Ändå har en klar majoritet av alla entreprenadlärare någon form av lärarutbildning.

När det gäller att ha kunskaper och praktisk erfarenhet – gärna med hög aktualitet – på området för utbildningen, har i många fall den externa verksamheten ett övertag. Som tidigare framhållits är det oftast enklare för entreprenörer att rekrytera yrkesverksamma personer för avgränsade utbildningsinsatser.

Förutom ingående kunnande på sakområdet och god förmåga att leda de studerandes lärande ställer entreprenörerna ofta höga krav på en professionell attityd och personliga egenskaper såsom mål- och resultat-inriktning, engagemang och respekt för de studerande som individer. Flera intervjuade lärare uppger att de sökt sig från kommunens skolor till externa utbildningsanordnare för att få bättre möjligheter att utvecklas i sin yrkesroll.

I de tidigare genomförda nationella kvalitetsgranskningarna har bristande acceptans bland en del lärare för målen i det förändrade utbildningsuppdraget och för ledning och styrning av verksamheten beskrivits som hinder när det gäller att svara mot statens krav. I stort sett ingen entreprenör säger sig uppleva några sådana problem i sin verksamhet. En förklaring till skillnaden kan vara att entreprenörerna och deras personal i allmänhet engageras till tydligt kända förutsättningar, medan uppdraget för en kommunalt anställd lärare i dag kan vara väsensskilt från premisserna vid anställningstillfället.

Ytterligare ett krav som skolförfattningarna ställer på den som skall verka som lärare är systemkunskap. Inte heller i detta avseende har de granskade kommunerna gjort några större insatser för att säkerställa en tillräcklig kompetens, vilket både ankommer på kommunen som skol-

huvudman och faller inom rektors ledarskap. Enstaka kommuner har gjort vissa ansträngningar för att öka personalens kunskap om systemet, exempelvis genom att anordna gemensamma träffar för entreprenörernas och egenregins ledningar. Det finns dock inga exempel på att resultatet också följts upp och säkerställt. Flertalet skolhuvudmän har ofta inte vidtagit några andra åtgärder för att säkerställa lärarnas systemkunskap än att i entreprenadavtalet kräva efterlevnad av de nationella styrdokumenterna och sedan förutsätta att så sker. Att testa kunskaperna hos sökande till lärartjänster förekommer varken hos kommuner eller entreprenörer. Systemkunskap är naturligtvis avgörande för att läraren skall kunna agera på ett korrekt och funktionellt sätt i det offentliga skolväsendet, med hänsyn till både de allmänna och särskilda krav som ställs på utbildningen.

Bland de granskade kommunernas entreprenörer har systemkunskapen i vissa fall varit låg hos lärarna, medan arbetsledare hos anordnarna i högre grad känner till spelreglerna för det offentliga skolväsendet. Lärarna efterlyser dock på flera håll mer information i saken, gärna från rektor eller annan företrädare för kommunen. Den låga systemkunskapen kan förmodligen vara en anledning till den försummade roll som läroplan, skolplan och lokal arbetsplan ofta har i utbildningen. Att skälet snarare är okunskap än obenägenhet kan finna sitt stöd i att granskningen också observerat att entreprenadlärarna över lag arbetar på ett mycket målinriktat sätt, vilket bland annat framgår av den centrala position som kursplanerna intar. Den på sina håll förekommande tveksamheten kring rektorsfunktionen kan också sättas i samband med luckor i personalens systemkunskap. Dessa har sannolikt också medfört att de studerande inte i önskad utsträckning tagit till sig styrdokumentens mål och riktlinjer – och därmed kunskapen om de studerandes rätt till en utbildning som uppfyller tillerkända kvalitetskrav. En effekt av denna brist är att de studerandes delaktighet, inflytande och ansvarstagande inte kan realiseras så som den statliga uppdragsgivaren avsett.

En lärares kompetens fordrar självfallet kontinuerlig utveckling, i takt med att uppdragets krav och övriga förutsättningar ändras och nya arbetsmetoder växer fram. Verksamhetens kompetensförsörjning sker med både nyrekrytering och kompetensutveckling. Enligt skollagen 2 kap. 7 § skall "Varje kommun och landsting [...] se till att fortbildning anordnas för den personal som har hand om utbildningen [...]". För utbildning på entreprenad har denna skyldighet vanligen överförts på den externa anordnaren genom entreprenadavtalet. I detta finner man dock sällan några instruktioner om kompetensutvecklingens inriktning. Som tidigare kvalitetsgranskningar påvisat kan kompetensutveckling, vid bristfällig ledning och styrning, snarare fylla funktionen av belöningsystem – den som

varit framgångsrik premieras med ytterligare utbildning – än att vara ett instrument i den ansvariges hand för att komma till rätta med bristande måluppfyllelse.

Många utbildningsanordnare inser den stora betydelsen från konkurrenssynpunkt av hög utbildningskvalitet och dess samband med god lärarkompetens, som kan förbättras genom kompetensutvecklingsinsatser. Därför satsar en del entreprenörer, särskilt större utbildningsföretag, enligt egen utsago betydande medel på att fortbilda personalen, både kring lärande och inom yrkes- eller ämnesområdet för utbildningen. Korta avtalsperioder och dålig framförhållning för genomförande av utbildningar på kommuners uppdrag reducerar dock möjligheterna till en långsiktig kompetensutvecklingsstrategi.

Även om många lärare är nöjda med den kompetensutveckling som entreprenören tillhandahåller, finns hos vissa anordnares personal den motsatta uppfattningen. Granskningen har givit exempel på lärare som trots flera års arbete hos en entreprenör inte fått någon organiserad fortbildning. Ingen av de granskade kommunerna har gjort någon kontroll av hur entreprenörerna hanterar personalens kompetensutveckling. Enligt skollagen skall kommunerna vinnlägga sig om en planering av fortbildningen.

## **Helhet och samordning av en studerandes utbildning**

För den situation då utbildning upphandlas från en annan anordnare finns i författningarna inga krav på att de studerande skall få hela sin utbildning där. Tvärtom hindrar entreprenadlagen uttryckligen att en hel gymnasieutbildning för ungdomar läggs ut på entreprenad (om inte regeringen ger dispens), och i övrigt är det kommunen som avgör omfattningen på det som man erbjuder utanför egenregin. Av dessa skäl är det en högst tänkbar situation vid entreprenad att den studerande får delar av sin utbildning hos olika utförare. Så är alltså med nödvändighet fallet inom gymnasieskolan, medan det inom vuxenutbildningen i praktiken är regel att hela utbildningen överläts på en enda entreprenör. När det kommer till utförande blir därmed den så grundläggande uppgiften att skapa och upprätthålla en helhet av den studerandes utbildning i stor utsträckning en intern angelägenhet för entreprenören. Helhetsperspektiv är dock inte bara integration av kurser, och skolhuvudmannen saknar inte uppgifter för att säkerställa även andra former av samverkan. Ett mål – en del av systemkunskapen – är att de studerande skall vara medvetna om att de tillhör det allmänna skolväsendet och åtnjuter de rättigheter som bara finns inom detta och som garanteras av samhället.

Ett första prov på skolhuvudmannens förmåga att ta till vara helheten i

den studerandes utbildning infinner sig när utbildningen skall sättas samman till en individuell studieplan. ”Rektorn har [...] ett särskilt ansvar för att [...] varje elev i dialog med skolan gör upp en individuell studieplan och reviderar den vid olika tillfällen under utbildningen.”<sup>14</sup> Redan har framhållits de begränsningar som följer av att kommunen inom Kunskapslyftet i stor utsträckning endast erbjuder kurspaket som innebär heltidsstudier. Därmed är helheten given och det finns risk för att den inte överensstämmer med den helhet som skulle passa den studerandes studiemål. Exempel på att den studerande inte har tillgång till hela den kommunala infrastrukturen inom respektive del av det offentliga skolväsendet finns också i gymnasieskolan. Där förekommer att kommunen upphandlar en lokal gren på vilken även utrymmet för individuellt val är in-tecknat med bestämda kurser, vilket strider mot gymnasieförordningens bestämmelser om att alla kurser som ges inom kommunens ansvarsområde skall vara möjliga att välja. Valet har i stället gjorts av kommunen eller till och med entreprenören.

Den individuella studieplanen är ett av de främsta uttrycken för individperspektivet, men i stor utsträckning upprättas och används inte sådana planer. Därmed bortsållas också ett av instrumenten för den studerandes ansvarstagande för den egna utbildningen. Individuella studieplaner saknas till och med i en granskad kommun som i entreprenadavtalen krävt anordnarnas tillämpning av planerna – men själv inte fullgjort sin uppgift att upprätta dem tillsammans med de studerande. Inte heller är det vanligt att de individuella handlings- och utvecklingsplaner som arbetslösa har gjort upp i samråd med sin arbetsförmedlare har någon funktion för att låta utbildningens olika delar vara steg på vägen mot ett mål för den studerandes utveckling.

Stor betydelse för den individuella studieplanen har de tjänster som studie- och yrkesvägledningen skall erbjuda. I både gymnasieskolan och vuxenutbildningen läggs vanligen denna inte ut på entreprenad utan stannar kvar i kommunens egen organisation. Även om olika berörda intressenter i de flesta kommuner över lag är nöjda med hur studie- och yrkesvägledningen ordnas, uppfattas det ibland som en nackdel att vägledningspersonalen inte finns permanent placerad i de lokaler där utbildningen bedrivs och de studerande tillbringar sin vardag; de spontana kontakterna uteblir i hög grad. Bland annat som en följd av detta får lärarna hos entreprenörerna i viss omfattning axla uppgiften av att vara vägledare, trots att de saknar både utbildning och uppdrag för detta.

Ett gott förarbete av studie- och yrkesvägledning vid rekryteringen

---

<sup>14</sup> Läroplan för de frivilliga skolformerna (LPF) 1994, avsnitt 2.6.



minskar väsentligt risken för avhopp från utbildningen. En framgångsrik vägledning och rådgivning förutsätter fördjupade samtal med professionell personal, som också står fri från de olika utbildningsanordnarna. I många fall har studie- och yrkesvägledningen visat sig vara kvantitativ och kvalitativt otillräcklig för syftet att de studerande själva skall ha så mycket kunskap inför sitt utbildningsval att de kan göra ett självständigt ställningstagande.

En avgörande aspekt på helhet och kontinuitet i den studerandes utbildning är möjligheten att fullborda denna till alla delar, även om en entreprenad avbryts. Särskilda krav på kommunens beredskap ställs om den studerande inte heller skall drabbas av någon försening i sin utbildning.

I de flesta entreprenadavtal finns reglerat att kommunen har möjlighet att häva avtalet om villkoren, däribland en viss utbildningskvalitet, inte uppfylls. I mycket få fall har dock de studerande fått garantier för utbildning på annat håll vid ett avbrott eller ens information om vad som händer i en sådan situation. I fråga om "allmänna kurser", till skillnad från yrkesutbildningar och specialpedagogiska satsningar, tror sig kommunerna i högre grad kunna anordna motsvarande utbildning i kommunal regi utan nämnvärd försening. När utbildning anordnas på entreprenad på grund av att kommunen själv saknar den aktuella kompetensen, ligger det i sakens natur att inte något kommunalt alternativ finns i omedelbar beredskap. Ett motsvarande förhållande föreligger även för utbildningar av samma typ som kommunen själv bedriver, även om ett avbrott där blir ett internt problem. På grund av en bredare och mer omfattande verksamhet är det generellt sannolikt att större kommuner bättre kan åstadkomma alternativ på kort tid. Att en entreprenad avbryts har visat sig mycket sällsynt, varför underlaget för en bedömning av vad som verkligen inträffar med möjligheten att fullborda utbildningen är bristfälligt.

Ett besläktat problem inträffar då den studerande önskar förändra sin studieplan. Genom de utbildningspaket som är dominerande inom vuxenutbildningens största del, Kunskapslyftet, är utrymmet för att eliminera återvändsgränder i utbildningen starkt kringskuret. Utsikterna att den studerande skulle kunna sätta samman en reviderad utbildning av den avklarade delen av utbildningen och nyvalda kurser är minimal, särskilt om det skall ske med oförändrad total omfattning och tidsram.

Av skäl som beskrivits är det inom vuxenutbildningen inte särskilt vanligt med behov av samordning mellan olika utförare för att ta tillvara kraven på helhet i en studerandes utbildning. Inom gymnasieskolan är det dock en avgörande utmaning att åstadkomma former för samverkan mellan i alla händelser lärare i kärnämnen respektive karaktärsämnen men också mellan kurser inom den senare kategorin om de anordnas av olika

utförare. I den mån en vuxenutbildning fördelas på mer än en anordnare gäller självfallet samma krav där.

Integrationen av kurser, framför allt i yrkesämnena, som ges av en och samma entreprenör har visat sig i de flesta fall vara väl utvecklad. De svagheter som ändå finns är inom Kunskapslyftet ofta att söka i en sidoordnad, för att inte säga underordnad, roll för kärnämneskurserna. Ofta ingår endast enstaka behörighetsgivande kurser, såsom kärnämnet svenska. Om utbildningsanordnarens verksamhet inte är så omfattande, finns kanske inte underlag för en kärnämneslärare som har hela sin tjänstgöring förlagd till entreprenören, varvid läraren snarast uppträder som en "gästspelare" vid sidan av de lärare som större delen av arbetsveckan finns i de studerandes lärandemiljö.

Inom gymnasieskolan kan situationen vara närmast den omvända, åtminstone om entreprenaden omfattar en mindre del av utbildningen. De kurser som överlåtit på en extern anordnare utförs oftast i dennes lokaler och de fysiska förutsättningarna för kontakt med de kommunala lärarna är ogynnsamma. Det finns dock exempel på att kommunen har organiserat arbetslag där lärare från båda utförarna ingår. Det förekommer också att kommunala lärare förlägger sin del av utbildningen till de lokaler där utbildningen på entreprenad sker. Krav från kommunen om samverkan mellan olika utförare kring gemensamma studerandes utbildning är sällsynta i entreprenadavtalen.

Samverkan mellan lärare hos olika anordnare kan vara påkallad även av andra skäl än att svara för helheten i en studerandes utbildning. Frekvensen av möten mellan personal från olika anordnare är dock mycket begränsade, i vissa kommuner obefintlig. Även inom kommunens organisation är, som tidigare nämnts, ibland samordningen mellan den kommunfinansierade vuxenutbildningen och Kunskapslyftet bristfällig, oavsett vem som är utbildningsanordnare. Samtidigt finns undantag som visar att det är möjligt att skapa fora för regelbundet erfarenhetsutbyte oavsett arbetsgivare.

Orsakerna till att det gränsöverskridande samarbetet inte är större kan sökas både hos kommunerna och entreprenörerna. En del kommuner har inte vidtagit några särskilda åtgärder för att exempelvis organisera samverkansfora eller i entreprenadavtalen kräva de externa lärarnas delaktighet. I andra kommuner har kallelse eller inbjudan till gemensamma överläggningar utfärdats, men då har genvägen hos entreprenörerna och deras personal inte sällan varit ringa. En viktig omständighet är att det i alla kommuner utom de allra största mycket sällan förekommer lärare i samma ämne både i egenregion och hos en extern anordnare. Den bristande systemkunskapen varslar dock om att det finns ett behov av närmare kontakt med det offentliga skolväsendet också på ett generellt plan.

Många intervjuade lärare, särskilt hos entreprenörerna, efterlyser bättre kontaktvägar över utförargränserna, bland annat för erfarenhetsutbyte och stöd vid ämnes- och metodutveckling. Samtidigt framkommer att en del entreprenörer är återhållsamma med att dela med sig av sina "affärshemligheter", vilket är en naturlig baksida av en konkurrensituation som annars förväntas främja utveckling. Bland kommunalt anställda lärare som arbetar med ämnen som förlorat undervisningsvolym på grund av entreprenader finns också på sina håll en reserverad hållning till samarbete med andra utförare. En typ av informell mötesplats som visat sig uppskattad av en del lärare inom framför allt Kunskapslyftet är de studietek som kommunerna inrättat och som är öppna för alla anordnares lärare och studerande.

Kommunerna har ett alldeles särskilt intresse av att kontaktvägar finns för erfarenhetsutbyte mellan dem som är verksamma hos entreprenörer respektive i egenregi, nämligen att i enlighet med ett av huvudmotiven för entreprenadmöjligheten ta till vara de impulser som de alternativa formerna för utförande kan ge. Detta legala "industrispionage" förefaller dock vara i hög grad försummat, och kommunerna går därmed miste om värdefulla erfarenheter, positiva som negativa. Också det bidrag till utvecklingen av utbildningssystemet som helhet, som impulser från kommuner till andra anordnare kan ge, uteblir om det saknas professionella kontakter mellan systemen liksom mellan olika entreprenörer.

## **Betygsättning och kunskapsresultat**

Fyra redan uppmärksammade förhållanden visar sig ha betydelse för betygsättningen inom utbildning på entreprenad: den viktiga roll som kursplanerna med sina betygskriterier har för både lärare och studerande i det pedagogiska arbetet, den bristande systemkunskapen hos många lärare, avsaknaden av kontakter mellan lärare samt rektors minimering av sin tjänsteutövning visavi verksamhet på entreprenad.

Kursplanerna och särskilt betygskriterierna fungerar som tydliga mål-angivelser för lärandet. Många studerande, särskilt de som har fortsatt utbildning på högskolenivå i siktet, är mycket betygsmedvetna och angelägna om att hitta den effektivaste vägen för att nå betygsmålen. Också studerandeflyttandet tar många gånger sin utgångspunkt i kursplaneringen, varvid lärare och studerande tillsammans arbetar fram former för hur målen skall nås.

Som ett uttryck för en otillfredsställande systemkunskap har kvalitetsgranskningen påvisat fall av feluppfattningar om betygssystemets konstruktion, såsom betygskriteriernas funktion. Inte heller är läroplanens partier om bedömning och betygsättning kända av alla lärare. I de gan-

ska ofta förekommande fall då den kunskapen inte heller har nått de studerande, har de gått miste om ett centralt rättighetsområdet inom utbildningssystemet. Bedömningsnormerna för betygssättningen är dock väl kända av såväl lärare som studerande.

Formerna för att generera information om de studerandes kunskapsresultat följer på många håll traditionella mönster med exempelvis skriftliga prov, särskilt i slutet av en kurs. Trots att det pedagogiska arbetet ofta är inriktat på att bygga mer eller mindre komplexa kompetenser hos de studerande, har inte metoder i motsvarande grad utvecklats för att också mäta kunskaperna i ett sådan tillämpat sammanhang.

Av betygssättningen krävs likvärdighet i bedömningen av alla individer. En likvärdig bedömning förutsätter att konkreta kriterier och nivåer samordnas för eller av dem som skall utföra bedömningarna. Ansvaret för detta har rektor. När det gäller utbildningarna på entreprenad finns dock få exempel på såväl samråd mellan lärare hos olika anordnare som insatser från rektor för att ta tillvara helhetens och likvärdighetens intressen. I en stor del av entreprenaderna sätter läraren sina betyg helt utan kontakt med rektor eller andra lärare. När lärare efterfrågar ökat samarbete med kolleger hos andra anordnare, gäller det ofta stöd och diskussioner i anslutning till betygssättningen. Förhållandet att de kurser som förekommer i en entreprenadutbildning ofta inte ges också av en annan anordnare är en anledning till utebliven samordning i mindre kommuner, men de större har goda förutsättningar att sammanföra lärarkolleger med olika arbetsgivare. Så har också skett i en av granskningens större kommuner. Även om förutsättningarna för en likvärdig bedömning har uppenbara brister, anser de studerande över lag att de i allmänhet blir föremål för en rättvis betygssättning.

Ökad kunskap som resultat av det pedagogiska arbetet är utbildningens syfte. Ändå har skolhuvudmännen inte i någon större utsträckning kunnat ge prov på systematiska insatser för att säkerställa de studerandes kunskapsresultat. Inte i någon av de granskade kommunerna har någon analys gjorts av exempelvis hur resultaten förhåller sig till relevanta jämförelsepunkter i egenregion. Kommunerna har således ingen säker information om huruvida betygsnivåerna skiljer sig åt mellan olika anordnare, inklusive kommunen själv. Berörda rektorer uppger i allmänhet att de inte har observerat några anmärkningsvärda skillnader. Orsaksanalyser av betyg utfall saknas helt.

Betygssättning innebär bedömning inte bara av de studerandes kunskaper utan också av lärarens och till och med utbildningsanordnarens insatser och resultat, eftersom dessa rimligen är nära förbundna med graden av framgång för de studerande. I ett system med entreprenörer som

är utsatta för konkurrens eller i alla fall utvärdering för att få fortsatt uppdrag, finns naturligtvis en teoretisk risk att betygsnivåerna – medvetet eller omedvetet – förmås bidra till bilden av anordnarens framgång. Även om inget påvisat att så skulle vara fallet bland de granskade kommunernas entreprenader, kan det finnas skäl att överväga någon form av fristående examination – för både egenregi och externa anordnare – av en eller flera opartiska bedömare för att säkerställa de studerandes rättssäkerhet och likvärdighet i betygssättningen.

Den generella bilden av kommunernas ansvarstagande när det gäller betygssättning och kunskapsresultat är att insatserna varit mycket begränsade, ofta renodlade till endast formella handlingar såsom rektors underskrift av slutbetyg. För övrigt letar man i de flesta fall förgäves efter dels ”förebyggande” åtgärder som att fördjupa systemkunskapen och utveckla den kunskapssyn som bedömningar med nödvändighet vilar på, dels insatser knutna till själva betygssättningen, såsom att skapa möjligheter till dialog mellan olika utbildningsanordnares lärare och en kontinuerlig betygsuppföljning som omfattar både egenregi och entreprenader.

Eftersom en korrekt och likvärdig betygssättning är så central för de studerandes rättssäkerhet och det samtidigt finns tecken på avgörande brister i de processer som konstituerar den, bör denna myndighetsutövning inom utbildningar på entreprenad bli föremål för en riktad statlig tillsyn.

## **Kvalitetssäkring**

Staten har ålagt kommunerna att svara för kvalitetssäkring – ofta omtalad som egenkontroll, uppföljning, utvärdering eller tillsyn – av all utbildning som de har huvudmannaskap för. På motsvarande sätt har kommunerna vanligen i entreprenadavtalen avkrävt utbildningsanordnarna att ha en intern kvalitetskontroll. Detta upphäver dock inte kommunens skyldighet att säkerställa att gällande författningar efterlevs och uppställda mål nås också hos dem som bedriver utbildning på kommunens uppdrag. I de fall då kommunen uppdrar åt andra att anordna utbildning blir huvuduppgiften för kommunen just att säkerställa utbildningens kvalitet och likvärdighet.

Att säkra verksamhetens kvalitet eller resultat i överensstämmelse med gällande mål och riktlinjer är att fullborda ledningen och styrningen för att åstadkomma att organisationen löser sin uppgift. Den nationella kvalitetsgranskningen 1998 av ledarskapet i skolan påvisade stora brister i kvalitetssäkringssystemen. Samma svaga punkter observeras i varierande grad i de kommuner där utbildning på entreprenad granskats. Inte sällan tillstår ansvariga politiker och tjänstemän på utbildningsområdet att kvalitetssäkring är ett angeläget utvecklingsområde.

Förutsättningarna för en effektiv kvalitetssäkring är på samma gång både mer och mindre gynnsamma när det gäller utbildning som anordnas utanför den kommunala organisationen. Upphandlingsförfarandet tydliggör de krav som bedömningen skall göras mot, och det är lättare att avskilja en verksamhet som inte fungerar om den är tillfälligt engagerad på entreprenad än om den är en fast del av den egna organisationen. Att förfoga över en organisation som sin egen innebär däremot andra fördelar av direkt styrning och ansvarsutkrävande.

Regeringen framhöll vid entreprenadbestämmelsernas införande i skollagen 11 kap. 6 §: "Det åligger den kommun, som avser att överlåta någon del av anordnandet av det offentliga skolväsendet till annan att först försäkra sig om att denne kan uppfylla de krav som det offentliga skolväsendet ställer på anordnare. Denna kontroll måste sedan ske fortlöpande under den tid uppdraget varar. Skulle det visa sig att en anordnare som inte uppfyller kraven inte förmår vidta rättelse, måste kommunen säga upp det uppdraget till upphörande."<sup>15</sup>

Gentemot utbildning på entreprenad ställer kommunerna tydligare och sannolikt även hårdare krav än vad som är fallet med egenregin. Däremot fullföljs sällan alla dessa krav genom ett verkligt ansvarsutkrävande. I många fall skaffar sig kommunen inte ens någon bild av utfallet i de avseenden som kraven gäller. Dessa svagheter har inte sällan sina motsvarigheter också inom egenregin. Genom att rektor vanligen inte är närvarande i verksamheten hos andra anordnare och inte håller "sig förtrogen med det dagliga arbetet" finns inom utbildningarna på entreprenad inte heller den rektors informella uppföljning som en del kommuner åberopar som ersättning för ett systematiskt kvalitetsarbete. Även andra inslag i styrkedjan visar att kommuner i stor utsträckning avstår från att påverka utbildning på entreprenad, alltifrån frånvaron av entreprenadrelaterat innehåll i lokala måldokument och planer.

I alla kommuner finns någon form av kommunalt kvalitetssystem och på en del håll har man fastställt särskilda kvalitetsdokument. I en av de granskade kommunerna har en kvalitetspolicy för hela den kommunala verksamheten antagits av kommunfullmäktige. Det är ett dokument som inleds med att bland annat definiera begreppet kvalitet: "Kvaliteten på en produkt, vara eller tjänst är dess förmåga att tillfredsställa brukarnas/kundernas och uppdragsgivarnas behov och förväntningar. Behoven eller förväntningarna kan vara uttalade eller outtalade." I den kommunala organisationen skall ett systematiskt kvalitetsarbete bedrivas enligt principerna: "ett brukarorienterat arbetssätt, medvetenhet om förväntningarna

---

<sup>15</sup> Regeringens proposition (prop 1990/91:85) Växa med kunskaper, sid 195.

på den kommunala verksamheten, arbeta med ständiga förbättringar samt mäta och följa upp”. När det gäller den sista principen framhålls att informationen om kvaliteten skall tas upp ur två aspekter: dels den brukarupplevda kvaliteten, dels den ålagda kvaliteten enligt statliga och kommunala styrdokument.

Granskningen har visat att utbildningar på entreprenad explicit inte omfattas av de kvalitetssäkringssystem som huvudmännen utvecklat för skolväsendet som helhet. Finns uppföljnings- och utvärderingsplaner omfattar dessa som regel inte utbildning på entreprenad.

De olika instrument som är vanliga i kommunernas kvalitetsarbete formar en tämligen splittrad arsenal, som i många stycken framstår som utvecklade vid jämförelse med de kvalitetssystem som tillämpas inom andra organisationer.

Kvalitetssäkringen har ofta karaktären av utvärderingar. Metod för att skaffa värden på variabler är i de allra flesta fall enkäten, medan exempelvis systematiska observationer av processer eller djupintervjuer med studerande och personal knappast alls förekommer. Inom Kunskapslyftet finns oftast centralt utformade enkäter som genomförs i bestämda skeden av en utbildning, såsom vid mitten eller slutet, medan det inom gymnasieskolan i högre grad ankommer på programansvariga eller ämnesavgränsade lärargrupper att bestämma över enkätinsatserna.

Enkäterna domineras av kvantitativa variabler, som gärna har formen av en skala där respondenten får markera ett värde mellan exempelvis ”bra” och ”dåligt”. De flesta enkäter brukar dock också ge utrymme för helt obundna kommentarer. Inslaget av ”tyckande” – eller åtminstone upplevd kvalitet – är påfallande i många enkäter, vilket innebär att utvärderingen dels inte på ett systematiskt sätt täcker de moment i verksamhetens processer och utfall som är relevanta faktorer för hur väl uppdraget lyckas, dels inte relateras till det som är kvalitetssäkringens norm: uppdragets mål och riktlinjer. Kvalitetsarbetet försvåras också av att de tidigare länkar i styrkedjan som utvärderingen egentligen förutsätter, skolplanen och den lokala arbetsplanen, endast i begränsad omfattning innehåller utvärderingsbara mål. Mått på framsteg i utvecklingsarbetet saknas så gott som helt.

Vidare saknar de flesta kommuner utvecklade metoder för att mäta verksamhetens resultat; betygsvärden kan endast till en del tjänstgöra som indikatorer på det breda utbildningsuppdragets utfall. Särskilt anmärkningsvärt är det att kommunerna inte ansträngt sig mera för att utveckla resultatmätningen, när denna rimligen är en förutsättning för korrekta bedömningar vid priskonkurrens om utbildningar på entreprenad. Det borde också vara av stort intresse för kommunerna att göra jämförel-

ser mellan verksamheten i egen regi och den som lagts ut på entreprenad, något som sällan sker ens utan professionella metoder.

Genom införandet av Kunskapslyftet har kommunerna, vanligen genom projektledaren, prövat olika former för att kontrollera hur entreprenörerna svarar mot avtalade mål och riktlinjer. Förutom de nämnda enkäterna har man ofta stannat för en ordning med kontaktpersoner från Kunskapslyftets stab – t. ex. projektledaren, en studie- och yrkesvägledare eller kurator – som får ett särskilt ansvar gentemot en eller flera externa utbildningar. I många fall leder detta till att den ifrågavarande entreprenören och dennes personal sköter en stor del av sin kommunikation med kommunen genom kontaktpersonen. Informationsfunktionen förefaller ofta vara den dominerande. Den kontrollerande eller kvalitets-säkrande rollen är däremot mindre framträdande. Åtterrapporing av iakttagelser till ansvarig rektor är sällsynt.

Över huvud taget rymmer rutinerna för kvalitetssäkring sällan fungerande kanaler för att vidareföra utvärderingsresultat och andra bilder om verksamheten i syfte att omsätta informationen i förbättringsåtgärder, såsom kompetensutveckling, organisations- och processförbättringar eller förändrad upphandling av utbildningsanordnare.

Både utbildningsanordnaren och den upphandlande kommunen har vid ett entreprenadförhållande – i motsats till egenregi – särskilda förutsättningar för att fullfölja kvalitetssäkringen med att mycket påtagligt korrigera vad som bedöms vara orsaker till bristande måluppfyllelse: de ofta tidsbegränsade engagemangen – lärarens anställning respektive entreprenadavtalet – kan förhållandevis lätt avbrytas eller i alla fall underlåta att förlängas.

I syfte att få en så realistisk bild som möjligt av verksamheten har projektledningen i en av de granskade kommunerna genomfört ett antal sk strukturerade utvärderingsbesök om vardera en halvdag hos anordnare inom Kunskapslyftet. Med ledningen har man diskuterat exempelvis organisation, schema, lokal arbetsplan, uppföljning och utvärdering av ramavtalet samt gjort en genomgång av deltagarnas förutsättningar och resultat. Med lärarna har man behandlat frågor om bland annat innehållet i undervisningen i förhållande till kursplanerna, arbetssätt och arbetsformer, bedömningsinstrument såsom nationella prov, pedagogisk utveckling och kompetensutveckling. Innehåll och arbetssätt i undervisningen, studievägledning, möjligheter till stöd och den individuella studieplanen är några frågor som projektgruppen tagit upp med de studerande. Även lektionsbesök har ingått.

En kvalitetsgranskning som genomförs på detta sätt – inom ramen för en övergripande strategi för utvärdering bör ge ett tillfredsställande un-



derlag för ett fortsatt kvalitetsarbete under förutsättning att materialet analyseras, värderas och återförs till anordnarna. Brist på den ansvariga nämndens engagemang vad gäller kvalitet och måluppfyllelse i utbildningar på entreprenad framträder i de flesta kommuner. Detta upplevs som negativt av både anordnare och de studerande. De uppföljningar som genomförs rapporteras inte rutinmässigt till politikerna och politikerna tar sällan själva initiativ till besök hos de externa anordnarna. De utvärderingar som återfinns på förvaltningsnivå omfattar oftast inte utbildning på entreprenad. Det kan dock noteras att Stockholms kommun genomförde en omfattande utvärdering av Kunskapslyftets utbildningar 1998 med hjälp av en kommunal utbildningsinspektör.

Enligt regeringens förordning om kvalitetsredovisning inom skolväsendet, som trädde i kraft 1997, skall resultatet av kommunens kvalitetsarbete redovisas i skriftlig form. I långt ifrån alla kommuner har kvalitetsredovisningar upprättats och inte i något fall som omfattats av granskningen behandlas utbildning på entreprenad. Även om det cirkulerar många olika dokument av besläktad karaktär saknas i dessa oftast framåtsyftande analyser relaterade till uppdragets mål och en handlingsbeskrivning av initiativ för att komma till rätta med återstående brister i måluppfyllelsen. Inte heller finns exempel på att kvalitetsredovisningen verkligen utnyttjas i sin avsedda funktion som centralt förbättringsinstrument.

Vid sidan av den alltså ofta begränsade kommunala kontrollen har varje entreprenör ett mer eller mindre utvecklat system för kontinuerlig kvalitetssäkring, och de flesta utförare tillmäter detta stort värde i organisationens ansträngningar att motsvara uppdragets krav. System av detta slag är dock framför allt inriktade på den egna organisationens och inte det offentliga skoluppdragets mål. Information insamlas framför allt genom enkäter till studerande och personal. Utmärkande drag är också här en kvantitativ enkätmetodik samt inriktning på upplevd tillfredsställelse i olika avseenden. Entreprenörerna har vanligen också egna rutiner för klagomålshantering. Rapportering till rektor, som är kvalitetsansvarig för verksamheten, sker normalt inte.

De rikstäckande utbildningsföretagen har vanligen centralt utarbetade kvalitetsinstrument som förutom att de har redovisats för huvudmännen vid upphandlingen spelar en stor roll i det interna kvalitetsarbetet. En av de anordnare som tillämpar kriterierna i "Utmärkelsen svensk kvalitet" har inarbetat delar av detta system i sin verksamhetsplan. Resultaten av bland annat mätningar av kundtillfredsställelse jämförs både på lokal och nationell nivå. Analyser och jämförelser görs av vad som faktiskt har hänt på olika utbildningsområden och vad som kan förbättras på kort och lång sikt.

De studerandes åsikt är viktig för entreprenörerna. Om dessa inte ger prov på lyhördhet för önskemål och förbättringsförslag utan drar på sig kritik för vad som uppfattas som brister riskerar de sämre förutsättningar för fortsatta uppdrag från kommunen. Detta uttryck för såväl studerandeinflytande som en form av deltagande kvalitetssäkring svarar naturligtvis väl mot läroplanens förväntningar men det ger ingen garanti för att utbildningssystemets mera långsiktiga mål främjas. Det är välkänt att studerande ibland kan vara konservativa i sin syn på lärandets former och känna trygghet i klassiska inlärningsmetoder som med tiden visat sig både ineffektiva och otillräckliga för att nå flerdimensionella kunskapsmål. Om de studerande framhärdat i att reproducera sin barndoms skolgång är det lätt att kortsiktigheten vinner segrar som är dysfunktionella både för utbildningssystemet och de studerande själva. Bland annat därför är det angeläget att dels kommunen inte avhänder sig kvalitetssäkringen till den utförare som skall kvalitetssäkras, dels staten i sin tur utövar kontroll över kommunen.

## ■ Resultat av utbildning på entreprenad

### Kvalitet i utbildning på entreprenad

Kommunen som skolhuvudman – företrädd av framför allt styrelsen för utbildningen och rektor – är ansvarig för kvaliteten i utbildningen, både den som bedrivs i egen regi och den som lagts ut på entreprenad. I mycket få fall har de granskade kommunerna dock genomfört analyser av kvaliteten i den utbildning som de är huvudmän för. Det finns i allmänhet inte heller någon entydig uppfattning om vad man i kommunen menar med kvalitet. För de nationella kvalitetsgranskningarna har kvalitet (av viss grad) gärna använts synonymt med måluppfyllelse (av samma grad) eller, i en absolut mening, betraktats som liktydigt med en hög grad av uppfyllelse av högt ställda mål.

Eftersom ansvaret för utbildning på entreprenad ligger hos skolhuvudmannen har kvalitetsgranskningen framför allt uppmärksammat dennes åtgärder, som också utgör viktiga betingelser för vilken kvalitet som nås i själva utbildningen. En bedömning därav utgår naturligt från de statliga styrdokumentens mål och riktlinjer. Genom att studera ett urval av relevanta aspekter som framkommit i rapportens föregående delar och bedöma dem i förhållande till uppdragets krav har det varit möjligt att ge en bild av utbildningens kvalitet i ett slags absoluta termer. Endast i mycket begränsad omfattning har det varit möjligt att göra jämförelser med kommunernas utbildning i egen regi. Framför allt har det inte varit möjligt att genomföra några mera ingående kartläggningar av samma as-

pekter i den mycket omfattande men sällan helt motsvarande kommunala verksamheten.

Som helhet håller utbildningar på entreprenad en standard som i betydande grad motsvarar skolförfattningarnas krav. Samtidigt har kvalitetsgranskningen påvisat tydliga brister i en del avseenden, t. ex. vad gäller systemkunskap och kvalitetssäkring. Vissa jämförelser mellan entreprenader och egenregi har kunnat göras med tillgängliga metoder – bland annat intervjuer med olika partsintressen och vissa deltagande observationer – i anslutning till varje enskild aspekt som uppmärksammas. Detta har givit en bild av att utbildning på entreprenad i allmänhet inte innehåller så betydande svagheter i jämförelse med egenregin att den inte skulle kunna betraktas som likvärdig. Utbildning som anordnas av andra visar också exempel på att i flera avseenden ha tillfört nya lösningar som är bättre anpassade att nå måluppfyllelse än vad som varit fallet i egenregin. Till stöd för uppfattningen att utbildning på entreprenad kan mäta sig med kommunalt utförande är den tillfredsställelse som både kommunalt ansvariga och de studerande själva redovisar. De svagheter som ändå finns i externa utbildningar kan påvisas ha orsaker knutna till såväl anordnaren som kommunen och staten. Vissa brister – liksom en del förtjänster – hos externa utbildningar som omfattats av granskningen är en funktion av just entreprenadformen, medan i flera fall andra faktorer är avgörande.

### **Effekter av utbildning på entreprenad**

Det kommunala skolväsendet förväntades både genom skollagens entreprenadbestämmelser och den särskilda entreprenadlagen tillföras ”impulser” som skulle kunna medföra utveckling och främja måluppfyllelsen. Liknande förväntningar har också legat till grund för åtminstone en del kommuners ianspråkstagande av entreprenadformen. Med något undantag har ingen kommun dock närmare analyserat effekterna av utbildning på entreprenad. Flertalet kommuner har inte heller skapat några mera betydelsefulla kontaktvägar mellan de olika anordnarna, vilket förmodligen inneburit att det offentliga skolväsendet inte har dragit maximal nytta i sitt utvecklingsarbete av de erfarenheter – positiva såväl som negativa – som entreprenadutbildningarna genererat.

Genom kvalitetsgranskningen framstår ett flertal positiva effekter av utbildning på entreprenad men också några negativa, allt så långt möjligt bedömt mot de mest grundläggande målsättningarna för utbildningssystemet.

## **Positiva effekter**

- Ökat utbud av utbildningar, särskilt vissa yrkesutbildningar inom såväl gymnasieskolan som vuxenutbildningen som endast kunnat anordnas genom att anlita en entreprenör
- Ökad tillgänglighet till utbildning genom möjlighet till alternativa studieformer, såsom distansutbildning
- Viss ökad efterfrågestyrning, framför allt i de största kommunerna där de studerande kan välja mellan utbildningar hos flera anordnare
- Utveckling och ökad mångfald i det pedagogiska arbetet, bland annat alternativa organisationsformer och arbetsprocesser, flexibla tidsanvändning och realistiska yrkesmiljöer för gymnasieskolan
- Komplettering av professionell lärarkompetens med aktuell erfarenhet från yrkeslivet eller andra utbildningssystem
- Tydliggjord målstyrning och skärpta kvalitetskrav genom explicita kravspecifikationer vid upphandling samt konkurrens mellan utbildningsanordnare och om fortsatt uppdrag
- Ökad benägenhet till kvalitetssäkring inför bedömning av kvaliteten i utbildningar som upphandlas
- Ökad lyhördhet för de studerandes behov och önskemål till följd av konkurrensbedömningar
- Tydligare utkrävande av ansvar vid bristande måluppfyllelse, bland annat genom att entreprenad avbryts eller inte förlängs
- Förbättrade möjligheter för personal att utvecklas i sin yrkesroll och att finna alternativa arbetsätt
- Ekonomiska fördelar för kommunen, exempelvis då en annan anordnare kan producera en utbildning till lägre kostnad och då kommunen genom tidsavgränsade upphandlingar undviker att hålla en organisation med outnyttjad kapacitet

## **Negativa effekter**

- Otydligare ledningsorganisation och ansvarsfördelning genom att författningsregleringen inte är anpassad till flera utförare
- Bristande långsiktighet i bland annat utbildningsplanering och kompetensutveckling till följd av kort tidsperspektiv vid upphandling av utbildning
- Otillräcklig systemkunskap hos lärare som inte tidigare arbetat inom det offentliga skolväsendet
- Avsaknad av en närvarande och förtrogen rektor som garant för samhällets och de studerandes intressen
- Svårigheter för medborgarna att överblicka utbildningssystemets organisation och beslutsvägar för att utöva medborgerlig kontroll

## ■ Utvecklingsområden

Genom Kunskapslyftet har utbildning på entreprenad fått sitt genomslag i den svenska skolväsendet. Ett av de viktigaste motiven till kommunernas rätt att uppdra åt andra att anordna utbildning är att åstadkomma utveckling och högre kvalitet i utbildningen.

Den genomförda granskningen av utbildning på entreprenad har påvisat flera positiva effekter – och en del negativa – av att kommunerna anlitar externa utförare för att fullgöra sitt nationella uppdrag. Den kommunala skolhuvudmannen, utbildningssystemet som helhet, samhället och den enskilde har dock inte dragit all den nytta som vore möjlig av utbildning på entreprenad. Brister och hinder kan hänföras till både entreprenörerna och kommunerna men även staten, som ytterst bestämmer villkoren för detta sätt att tillhandahålla utbildning.

### Staten

Lagregleringen av utbildning på entreprenad, uppdelad på skollagen för vuxenutbildningen och entreprenadlagen för gymnasieskolan, rymmer några juridiskt tekniska komplikationer, som givit upphov till oönskade effekter.

Bestämmelserna om vilken utbildning som får läggas ut på entreprenad har visat sig i vissa fall motverka dels entreprenadmöjligheternas egna syften, dels övergripande målsättningar för utbildningssystemet. Bland ambitioner som kan ses hindrade finns höjd kvalitet i utbildningen, lägre kostnader genom bland annat samordning mellan kommuner, ökat utbud av utbildningar, samverkan kring den studerandes utbildning som helhet, användande av inte bara den privata utan också den offentliga sektorns arbetsplatser som utbildningsanordnare.

För gymnasieskolans del ligger ett föråldrat synsätt på skillnaden mellan teoretiska och praktiska ämnen till grund för vilken utbildning som kan förläggas till en extern anordnare. Nytänkande för att åstadkomma ändamålsenliga lösningar hindras härmed, i strid med både entreprenadlagens och läroplanens intentioner. Motivet till att inte tillåta entreprenad när det gäller kärnämnen och andra ”teoretiska” ämnen är att det är angeläget att inom den kommunala organisationen bibehålla anknytningen till grundskolan. Argumentet är dock knappast hållbart när det gäller alla de kurser som inte får läggas ut på entreprenad, exempelvis de mest avancerade kurserna i fysik, kemi och biologi på Naturvetenskapsprogrammet, som det skulle finnas fördelar med att anordna på entreprenad hos ett företag av samma skäl som yrkesämnena. Med en kommunal organisation som bättre förmår samordna olika utförares arbete skulle dessutom samverkan kunna ske inte bara med den kommunala

gymnasieskolan och vuxenutbildningen utan också grundskolan.

De från varandra avvikande bestämmelserna om vilken utbildning som får läggas ut på entreprenad för ungdomar respektive vuxna innebär också omotiverat komplicerade förutsättningar för att anordna utbildning i denna form.

Under förutsättning att den kommunala styrningen över utbildningen, samverkan mellan olika anordnare samt utbildningens resultat och överensstämmelse med det nationella uppdragets riktlinjer kan säkerställas, bör kommunerna ha frihet att anlita andra utbildningsanordnare i den omfattning som de själva anser vara mest ändamålsenligt för att nå uppdragets mål.

Samma regler bör gälla för både gymnasieskola och vuxenutbildning, dvs. entreprenad möjliggörs inom de frivilliga skolformerna som helhet. Därmed kan också undanröjas den bristande likvärdighet som nu råder i förutsättningarna för samma utbildning som ges i gymnasieskolan respektive den kommunala vuxenutbildning.

För att skapa likvärdiga förutsättningar för en utbildning oavsett vem som under kommunens huvudmannaskap anordnar den, bör skolförfattningarna anpassas så att deras bestämmelser inte till form eller innehåll binds till vare sig kommunal eller en enda utförare. Exempelvis förutsätts nu att rektor är ”chef för lärarna och övrig personal”, vars motsats är en av entreprenadens grundläggande implikationer. Den genomgående termen ”skola” har också svårt att få giltighet för alternativa utförandeformer. Skollagens reglering av den kommunala organisationen för skolan bör vidare ses över i syfte att åstadkomma strukturer som säkerställer likvärdighet – och konkurrensneutralitet – mellan olika utförare, till fördel för både egenregi och entreprenörer. Det övergripande syftet bör vara kommunens möjlighet att säkerställa att utbildningen når önskade resultat.

Särskilda problem vållar den fasta författningsregleringen av rektorsfunktionen. Rollen som pedagogisk ledare har vid entreprenad visat sig spelas av andra än rektor. När kommunen överlåter åt annan att anordna utbildning är det underförstått att det finns en pedagogisk ledning hos entreprenören. Med undantag för myndighetsutövningssuppgifter, såsom utfärdande av betyg, fullgör den eller de som utövar ledning hos entreprenören merparten av de uppgifter som enligt de statliga styrdokumenterna ankommer på rektor, bland annat att vara chef för lärare och annan personal, ansvara för verksamhetens resultat och hålla sig förtrogen med det dagliga pedagogiska arbetet. För att undanröja skillnaden mellan reglerad och faktisk funktionsfördelning bör kommunerna ges ökade möjligheter att utforma organisationen inom sitt ansvarsom-

råde, så att den bäst tjänar uppdragets syften. Kommunens utvidgade rätt bör innefatta delegation av rektorsuppgifter till entreprenörer, särskilt om det främjar helhetsintresset när all utbildning för en grupp studerande läggs ut på entreprenad. Som kvalitetsgranskningen visat kommer alternativet ofrånkomligen att vara att centrala funktioner inte alls utförs – eller på grund av entreprenadens logik inte kan utföras – av behörig befattningshavare. En föreslagen flexibilitet ger också förutsättningar för att organisera ett nära ledarskap, som också befanns angeläget i 1998 års kvalitetsgranskning.

Ett minskad reglering av medel och metoder, som ett ökat friutrymme för kommunerna innebär, förutsätter att staten samtidigt tillförsäkrar sig tillräckliga verktyg för att säkerställa verksamhetens resultat.

Ett vidgat utrymme för att uppdra åt andra att anordna utbildning skulle paradoxalt nog kunna leda till större kommunalt inflytande över det lokala skolväsendet. Dels har kvalitetsgranskningen visat att entreprenadformen kan tydliggöra krav och ansvarsutkrävande. Dels innebär entreprenad att kommunen bibehåller beslutanderätt och styrmakt över utbildningen och skulle därmed kunna användas aktivt av kommunerna för att tillhandahålla alternativ till utbildning som annars skulle anordnas i de fristående skolornas form.

Redan genom det nationella styrsystemet råder inom det offentliga skolväsendet ett entreprenadförhållande: staten ger i uppdrag åt kommunerna att anordna utbildning. Att med ordbokens definition använda entreprenad som styrnings- och produktionsform för att ge någon i uppdrag ”att mot viss ersättning utföra större arbetsuppgift” kan självfallet tillämpas på varje nivå, också inom den kommunala organisationen. Därmed skulle kommuner på ett mera flexibelt sätt än hittills kunna dra nytta av vad olika utförare bäst kan producera och utveckla sin roll av policyutformare, beställare och resultatsäkrare.

Kvalitetsgranskningen har visat att statens ambitioner att genom möjlighet till entreprenader främja utveckling av utbildningen i många stycken varit framgångsrika. Inte minst har det offentliga skolväsendet tillförts mångfald genom nya inslag av alltifrån folkbildningstraditioner och distansutbildning till utbildning i nära anslutning till näringslivets nyaste verksamhetsformer. Utbildning på entreprenad framstår som en nyckel – säkerligen en bland flera – för att åstadkomma delar av en önskad utveckling som det visat sig svårare att få till stånd i egenregi.

Entreprenörer i bemärkelsen enheter som tar sig an ett visst utbildningsuppdrag kan också skapas ur och inom den kommunala organisationen. Därigenom kan gamla strukturer brytas upp och nya instrument för att nå uppdragets mål konstrueras förutsättningslöst och i närhet till

de studerande. Möjligheter för en sådan utveckling bör skapas genom att anpassa de författningar som formar utbildningens organisatoriska förutsättningar.

## **Kommuner och entreprenörer**

Vilka områden som kommuner och entreprenörer bör utveckla för att nå bättre kvalitet i sin utbildning på entreprenad varierar naturligt nog mellan olika skolhuvudmän och utbildningsanordnare. Utvecklingsområdena utgörs generellt av skillnaden mellan den idealbild som formas av kvalitetsgranskningens bedömningskriterier och det faktiska utfallet; den rest som inte är uppfylld utgör utvecklingspotential. Några centrala områden har visat sig aktuella för de flesta huvudmän och anordnare.

Kommunens beslutsfattare bör skaffa sig insikt om möjligheterna att använda entreprenad som alternativ eller komplement till egenregiverksamhet. I det fall kommunen bestämmer sig för att uppdra åt annan att anordna utbildning är det nödvändigt att formulera syfte och strategi för utbildningen på entreprenad, något som även bör sätta spår i skolplanen.

Den kommunala organisationen – strukturer såväl som processer – bör anpassas till att flera anordnare svarar för att utföra kommunens utbildningsuppdrag. De kommunala organens agerande bör på ett likvärdigt sätt omfatta all utbildning som kommunen är huvudman för, både egenregiverksamhet och entreprenader. Den kommunala ledningen och styrningen av utbildningen skall utövas enligt gällande författningar av såväl styrelsen för utbildningen som rektor. Särskilt angeläget är att kommunerna tillser att rektorsfunktionen verkligen fullgörs på entreprenadområdet, vilket flertalet granskade kommuner visat brister på.

Den lokala arbetsplanen och den individuella studieplanen är centrala instrument för att nå det statliga utbildningsuppdragets mål och för att tillgodose den studerandes intressen. Förekomst, innehåll och tillämpning förtjänar för båda dokumenttyperna att utvecklas för att omfatta även utbildning på entreprenad.

Kommunernas kvalitetssäkring har i flertalet granskade fall större eller mindre brister. Metoder för att mäta och säkerställa utbildningsresultat bör utvecklas och tillämpas på all utbildning under huvudmannens ansvar.

Det offentliga skolväsendet skiljer sig till utbildningsinnehåll och karaktär delvis från andra former av utbildning. Systemkunskap är en nyckel till att entreprenörernas personal kan fullgöra alla delar av det statliga och kommunala uppdraget. I ett ständigt pågående pedagogiskt utvecklingsarbete bör entreprenörerna särskilt uppmärksamma läroplanens sociala mål och arbetet med värdegrunden.



Kontakterna mellan olika utbildningsanordnare, t. ex. mellan lärare hos kommunen respektive entreprenörerna, behöver utökas och fördjupas. Bland annat är det angeläget för en likvärdig betygssättning att det finns en pågående dialog mellan lärare, särskilt i de fall de undervisar gemensamma studerande eller i samma ämnen. Fungerande kontaktvägar är avgörande också för att kommunen skall kunna ta till vara positiva och negativa erfarenheter från alternativa utbildningsanordnare och därmed svara mot ett av de grundläggande motiven till utbildning på entreprenad – att tillföra det kommunala utbildningssystemet nya impulser.

## ■ Sammanfattning

Det offentliga skolväsendets ambition att åstadkomma en användbar kompetens för vuxenlivets olika roller, till nytta för både individen och samhället, förutsätter ständig utveckling av lärandets former. För att främja detta är *utbildning på entreprenad* efter lagändringar i början av 1990-talet ett alternativ till kommunala skolor. Entreprenad är inte liktydigt med privatisering; kommunen behåller huvudmannaskapet – med åtföljande inflytande och ansvar – men kan överlåta myndighetsutövning såsom betygssättning (dock inte rektorsfunktionen).

Inom gymnasieskolan får karaktärsämnen med yrkesinriktad eller estetisk profil läggas ut på en privat arbetsplats enligt lagen om entreprenad-förhållanden inom skolan (även andra kurser efter regeringens dispens vid särskilda skäl). Komvux, särvox och sfi får anordnas av andra professionella utbildningsanordnare – privata eller offentliga – enligt bestämmelser i skollagen.

För utbildning på entreprenad i gymnasieskolan gäller inte skollagens krav på lärarutbildning utan i stället att läraren skall ha ”kompetens” för undervisningen.

Utbildning på entreprenad fick sitt genombrott i gymnasieskolan när de yrkesinriktade utbildningarna började utökas med ett tredje år (1994) och inom vuxenutbildningen i och med Kunskapslyftets start (1997), dvs. ett borgerligt och ett socialdemokratiskt projekt. Samtidigt som utbildningsvolymen i kommunens egen regi kan minskas genom entreprenad kan den ökas genom uppdragsutbildning (sedan 1986).

En entreprenör inom gymnasieskolan skall vara ett privat företag som inte huvudsakligen ägnar sig åt utbildning. Inom vuxenutbildningen tillåts offentliga och privata utbildningsproducenter, såsom studieförbund, folkhögskolor, statens skolor för vuxna, statliga anordnare av arbetsmarknadsutbildning, fristående skolor, andra privata utbildningsföretag, kommuner och landsting. All vuxenutbildning är möjlig att konkurrans-

utsätta, varvid den kommunala egenregin kan tävla på lika villkor med andra anordnare.

Huvuddelen av den utbildning som i dag anordnas på entreprenad är gymnasial vuxenutbildning, särskilt sådan som finansieras genom Kunskapslyftet. Övrig vuxenutbildning – grundläggande vuxenutbildning, påbyggnadsutbildning, särvox och sfi – svarar för en mycket liten del. Inom gymnasieskolan är andelen utbildning på entreprenad liten, men det förekommer kommuner som överlåter huvuddelen av ett yrkesförberedande program på en annan anordnare.

Vissa kommuner har inte alls utnyttjat entreprenadmöjligheten, medan däremot exempelvis Stockholms kommun har lagt ut 75 procent av Kunskapslyftet på entreprenad. Förutsättningar och motiv för entreprenad är mycket olika i små och stora kommuner. I glesbygd finns knappast underlag för konkurrens mellan flera anordnare av samma utbildning. Entreprenad som praktisk lösning för att få till stånd en viss utbildning är vanligare än ambitionen att åstadkomma valfrihet för studerande och efterfrågestyrning.

Argument som i kommunerna hörs till stöd för entreprenad är: kvalitet genom konkurrens, ökat utbud, mångfald och pedagogisk utveckling, regeringens uppmaning i samband med Kunskapslyftet att använda andra anordnare, entreprenörers krav att få del av utbildningsmarknaden, förväntade lägre kostnader, möjlighet att tillgodose kompetensbehov, ovisshet om vuxenutbildningens framtida dimensionering. I motsatt riktning talar ideologiska skäl mot icke kommunalt utförande, liksom pris-konkurrens på bekostnad av kvalitet, befarade högre kostnader, volym-maximering av den kommunala egenregin, tillförande av entreprenadens effekter på annat sätt (t. ex. i gymnasieskolan APU).

Entreprenader i strid med lagstiftningen förekommer i form av att man i gymnasieskolan som entreprenör anlitar en professionell och kanske även offentlig utbildningsproducent eller en offentlig arbetsplats, lagt ut även kärnämnen och icke tillåtna karaktärsämnen samt anordnat yrkesutbildning för vuxna på en arbetsplats.

En del kommuner har använt sig av utbildning på entreprenad för att målmedvetet höja utbildningens kvalitet, skapa ett större utbildningsutbud och tydliggöra de nationella krav som skall uppfyllas. I flera kommuner finns också brister i ledningen och styrningen av utbildningen, vilket kan gälla både egenregi och entreprenader (jämför 1998 års nationella kvalitetsgranskning av ledarskapet i skolan, framför allt rektorsfunktionen).

Till bristerna hör att kommunens ansvariga inte har insikt om den utförandeform som entreprenad innebär och inte heller kunskap om vilken utbildning som kommunen faktiskt har uppdragit åt andra att an-

ordna. Syfte och strategi för utbildning på entreprenad saknas ofta. Skolplanen behandlar inte entreprenad, lokal arbetsplan saknas för denna utbildningsform och individuell studieplan förekommer inte. Styrelsen för utbildningen utövar inte någon aktiv ledning och styrning över utbildning på entreprenad. Den kommunala organisationen och ansvarsvägarna uppvisar oklarhet, framför allt när det gäller Kunskapslyftet och dess projektledare i förhållande till rektor. Organisationen är inte anpassad till flera utförare och deras likvärdiga behandling. Framförhållningen i planering och upphandling är kort. Långsiktighet och kontinuitet motverkas av korta avtalsperioder. Rektorsfunktionen fullgörs inte över utbildning på entreprenad enligt skolförfattningarna; ansvarsområdets storlek omöjliggör att rektor håller sig förtrogen med det dagliga arbetet som skollagen kräver. Kommunen har avhånt sig sin makt över utbildningsutbud och intagning; entreprenörers kurspaket är vanligare än efterfrågestyrning. Kommunen har inte säkerställt systemkunskap hos lärarna. Beredskap saknas för hur en utbildning skall fortsätta om entreprenaden avbryts. Kvalitetssäkring är många kommuners akilleshäla: metoder för att mäta resultat saknas, jämförelser mellan egenregi och entreprenader görs inte, utvärderingar relateras inte till uppdragets mål och utvärderingsresultat omsätts inte systematiskt i förbättringsinsatser. Kommunens kvalitetssystem och kvalitetsredovisning omfattar inte utbildning på entreprenad. Kommunen har inte organiserat strukturer för vare sig kontakt mellan olika utförares personal eller tillvaratagande av erfarenheter från andra anordnares verksamhet.

Entreprenörerna har i många fall givit prov på ett målinriktat arbete för en användbar kompetens hos de studerande. Särskilt yrkesutbildningar präglas av helhetsperspektiv och nära anknytning till yrkesområdet. Arbetsorganisationen och tidsanvändningen är påtagligt flexibel och anpassad till verksamhetens krav och de studerandes behov. Nya och olika arbetsformer prövas. De studerande uppskattar att de blir behandlade som "vuxna och jämlika" och att utbildningen inte har en traditionell prägel av skola. Studerandeflytandet är ofta effektivt och omedelbart. Entreprenörernas lärare har i allmänhet både pedagogisk utbildning och aktuell yrkeserfarenhet från det område som utbildningen avser. Systemkunskapen är dock låg, och arbetet med att omsätta läroplanens sociala mål och att målmedvetet behandla värdegrunden har brister. Entreprenörerna har ofta egna kvalitetssystem men de grundas vanligen inte på målen i det offentliga skolväsendets uppdrag. Den externa utbildningsanordnarens organisation präglas ofta av ett nära ledarskap.

Lagstiftningen om utbildning på entreprenad – framför allt förbud mot viss sådan – motverkar delvis skolförfattningarnas egna syften och in-

verkar negativt på utbud, kvalitet, kostnader, samverkan och helhetsperspektiv. Bestämmelserna om rektor medför att den som fullgör vissa funktioner inte alltid är den behörige enligt författning. En del regleringar är svårförenliga med förekomsten av externa utförare. Formerna för betygsättning innebär att entreprenören utvärderar sig själv.

Utbildningsinspektörerna föreslår regeringen att samma bestämmelser om utbildning på entreprenad införs för både gymnasieskola och vuxenutbildning. Entreprenad bör tillåtas inom alla frivilliga skolformer, och kommunen bör få avgöra vem som bäst fullgör uppdraget som entreprenör. Lagstiftningen bör göras neutral inför om utföraren är kommunen eller en entreprenör. Rektorsfunktionen bör få delegeras till en entreprenör, om kommunen finner det lämpligt.

Kommunens roll vid entreprenad är framför allt att formulera mål, upphandla och säkra resultat. Entreprenad har visat sig innebära att hårdare krav ställs på utföraren, men samtidigt är skolhuvudmannens uppföljning ofta sämre än gentemot egenregin.

Att lägga ut utbildning på entreprenad kan paradoxalt nog innebära ökat kommunalt inflytande över den utbildning som kommunledemöterna genomgår. Dels innebär entreprenadformen tydligare krav och ansvarsutkrävande. Dels kan kommunen åstadkomma ett alternativt utförande under bibehållet huvudmannaskap, i stället för att initiativet går till en fristående skola.

Entreprenad kan medföra effektivare styrning för att nå utveckling och måluppfyllelse. De fördelar som entreprenadens logik ger kan utnyttjas även på enheter inom kommunens eget skolväsen.

## **UTBILDNINGSINSPEKTÖRER**

*Per Andersson, Marita Björkman, Berndt Ericsson,  
Hans-Olof Hanselid, Urban Hansson, Kurt Johansson,  
Jan Kraft, Claes Nordén, Jenny Persson, Kurt Stern*

## **FÖRFATTARE AV RAPPORTEN**

*Per Andersson, Hans-Olof Hanselid*



## Nationella kvalitetsgranskningar 2000

Skolverkets kvalitetsgranskningsnämnd har under år 2000 – på regeringens uppdrag och med statliga utbildningsinspektörer – genomfört nationella kvalitetsgranskningar av tre områden inom det offentliga skolväsendet: helheten i utbildningen, utbildning på entreprenad samt betygssättningen.

Granskningen har genomförts i 20 kommuner i fem län. De viktigaste resultaten redovisas i rapporten.

*Skolverket*

[www.skolverket.se](http://www.skolverket.se)