

2013-09-23

Tjänsteskrivelse

Kontor

Arbetslivskontoret

Handläggare

Ingrid Bodinger

08-5230 2448

ingrid.bodinger@sodertalje.se

Kommunstyrelsen

Arbetslivsnämnden

Svar på förfrågan från KSL ang gemensam vuxenutbildningsregion

Dnr KS 13/216

Dnr ALN 12/028

Sammanfattning av ärendet

Kommunförbundet Stockholms län, KSL, har sänt en förfrågan till kommunerna i länet om nästa steg i skapandet av en gemensam vuxenutbildningsregion. Kommunerna behöver ta politiskt ställning på och besvara ett antal ställda frågor. I denna tjänsteskrivelse ger kontoret/förvaltningen en redogörelse för läget inom vuxenutbildningen och lämnar förslag till ställningstaganden. Arbetslivsnämnden och Kommunstyrelsen föreslås godkänna redogörelsen och de föreslagna svaren till KSL.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse 2013-09-23

Överenskommelse om att skapa en vuxenutbildningsregion i Stockholms län 2008-06-13

Förfrågan om nästa steg i skapandet av en gemensam vuxenutbildningsregion, KSL 2013-05-31

Kommunakutens utredning 2013-05-02

PM om vuxenutbildningen i Södertälje 2013

Ärendet

Bakgrund

År 2008 undertecknade Södertälje kommun en gemensam samverkansöverenskommelse tillsammans med övriga kommuner i länet genom Kommunförbundet Stockholms län, KSL. I bilagda överenskommelse 2008-06-13 beskrivs inriktningen och målet med arbetet. År 2012 gjordes följande förtydligande:

Med en gemensam vuxenutbildningsregion avses en region där de vuxna, som beviljats att studera på vuxenutbildning av sin hemkommun, har möjlighet att välja utbildningsanordnare från hela länets utbud av vuxenutbildning.

Ett resultat av samarbetet är ett gemensamt kvalitetsarbete som bland annat resulterat i en utvärdering av Södertäljes grundläggande och gymnasiala vuxenutbildning 2013. Två gemensamma delregionala upphandlingar har genomförts med tjänstekoncession av 10 respektive 8 kommuner. I Södertäljes fall innebär detta att vi har avtal med 24 anordnare och en kundvalsmodell, som kan liknas med LOV, där de sökande kan välja mellan eventuell egenregi eller externa anordnare. Kommunerna har i detta kommit överens om en gemensam prislista, ett systematiskt kvalitetsarbete, en gemensam avtalstillsyn och avtalsuppföljning samt skapat ett system där egenregi och upphandlade externa utförare deltar på lika villkor, dock inte alltid ekonomiskt. Avtalsperiod för den grupp som Södertälje tillhör, vux8-gruppen, är 1 juli 2012 – 1 juli 2014 med möjlighet till förlängning 1 + 1 år.

Nästa steg

KSL har nu på uppdrag av sin arbetsmarknadsberedning sänt en förfrågan till kommunerna i länet om nästa steg i skapandet av en gemensam vuxenutbildningsregion. Man ser det som en utmaning framöver att få ett brett utbud av vuxenutbildning av hög kvalitet som är överskådligt och tillgängligt och där lika villkor skapas för egen regi och externa utförare. KSL föreslår att samtliga kommuner ingår i en ny gemensam upphandling med start 1 juli 2015 vilket skulle innebära att Södertälje kommuns nuvarande avtal måste förlängas med 1 år från och med 1 juli 2014 för att komma i fas.

I en av KSL beställd uppföljning 2012 framkom bland annat följande synpunkter på samarbetet i de befintliga upphandlingarna.

Fördelar med samarbetet

- Bredare utbud
- Gemensamma rutiner
- Gemensamt tillsynsarbete och kvalitetsarbete
- Samarbetet ger högre kvalitet och erfarenhetsutbyte

Nackdelar med samarbetet

- Osäkert hur den egna regin påverkas
- Långa och krångliga beslutsprocesser
- Kurser ställs in då det är för få sökande och för många kurser

KSLs bedömning utifrån uppföljningarna är att det finns stöd bland kommunerna att fortsätta att fördjupa samarbetet. Enligt beslut i KSLs arbetsmarknadsberedning ska organisationen arbeta för att så många kommuner som

möjligt ska ingå i en ny gemensam upphandling med start 1 juli 2015. Den nya upphandlingen planeras omfatta samtliga delar av vuxenutbildningen dvs grundläggande vuxenutbildning, gymnasial utbildning i teoretiska ämnen och gymnasial yrkesutbildning. Södertälje kommun har valt att endast delta inom teoretisk och yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning, men ej inom grundläggande utbildning, Särvux eller Sfi.

För att KSL och kommunerna ska kunna ta nästa steg i bildandet av gemensam vuxenutbildningsregion behövs politiska ställningstaganden i följande frågor:

- *Den studerandes val av anordnare.* Man kan skapa lika villkor genom att låta den studerande fritt välja anordnare *eller* låta den studerande välja vissa delar, framför allt yrkesinriktade *eller* anvisa den studerande till egen regi med möjlighet att göra en särskild ansökan om annan anordnare. Ett flertal kommuner har prioriterat egenregin då man anser det viktigt att utbildningen finns geografiskt nära bostaden. Vilken lösning vill Södertälje ha?
- *Ny gemensam upphandling* där grundläggande och gymnasial vuxenutbildning ingår. Frågan ställs om kommunen vill delta i en ny upphandling med start 1 juli 2015. På sikt kan även Sfi komma att ingå.
- *Gemensam organisatorisk plattform* för att effektivisera de ökade kommunala kostnaderna för administration som blivit en negativ effekt av samarbetet. I bifogade utredning av Kommunakuten AB har olika möjliga lösningar granskats såsom avtalssamverkan, gemensam nämnd, kommunalförbund och aktiebolag. Utredaren förordar kommunalförbund som den lämpligaste lösningen medan styrgruppen för vuxenutbildningsregion ser en avtalssamverkan som mest trolig.
- *Gemensamma riktlinjer om vem som ska få antas till vuxenutbildning.* Varje kommun fattar beslut om vem som ska antas till utbildning utifrån skollag och förordningar. För dem som inte har laglig rätt till vuxenutbildning är det kommunens prioritering och budgetamar som påverkar beslutet vilket innebär att en persons deltagande varierar beroende på vilken kommun personen är bosatt i. KSL ställer frågan om man kan komma överens om en mini-nivå för vem som ska antas.

Upplevda för- och nackdelar under det första året med det nya valfrihetssystemet

Fördelar

- I fråga om yrkesutbildning behövs en bredd som vi inte kan erbjuda lokalt. Genom samverkan kan vi erbjuda hela bredden av yrkesutbildningar på olika håll i länet.
- Beträffande teoretiska gymnasiala utbildningar saknar vi tillräckligt elevunderlag för en mängd ämnen. Genom valfrihetssystemet kan dessa

erbjudas till Södertäljes medborgare i form av lärarledda kurser på annan ort eller distanskurser.

- De sökande behöver inte känna sig hindrade av kommungränser.
- Samarbetet har möjliggjort gemensamt kvalitetsarbete och utvärdering.
- Prisnivåerna i avtalen är lägre än motsvarande kostnader för egenregin.
- Kommunen äger själv sina avtal med varje anordnare vilket innebär att vi kan säga upp eller avstå från att förlänga avtal oavsett hur andra kommuner agerar. Kursutbudet kan vi dock inte ensamma påverka.

Nackdelar

- Det är mycket svårt för de studerande att överblicka det totala utbildningsutbudet hos 24 anordnare.
- Alltför stort utbud har lett till inställda kurser och stora svårigheter för studerande att planera sina studier. Alla aktörer inklusive egenregin fattar sina beslut om kursstarter utifrån antal sökande vid det aktuella tillfället vilket kan innebära att vissa kurser/ämnen endast erbjuds på distans eller överhuvudtaget inte erbjuds i regionen.
- Utbildningsanordnare som försökt etablera sig i Södertälje flyttar sina utbildningar mot Stockholm på grund av för svagt elevunderlag. Detta har skapat stora problem för de sökande.
- Många sökande lockas att välja distanskurser för att få ihop sitt studieprogram. Nästan samtliga gymnasiestuderande läser någon distanskurs hos externa anordnare, men måluppfyllelsen på distanskurser är överlag låg och avbrotten många vilket betyder bortkastad tid och pengar.
- Stora svårigheter att följa upp och kontrollera de studerande hos externa anordnare, mycket på grund av icke kompatibla elevregistreringssystem.
- Det finns för få alternativ som innebär långsammare studietakt för studerande med särskilda behov. Periodläsningssystemet, som leder till att kurser intensivläses på 5 eller 10 veckor, är alltför styrande.
- Vi kan inte styra över utbud och studieupplägg mer i detalj.
- Mindre motiverade sökande avstår från studier på grund av resorna.

Förvaltningens synpunkter

Valfrihet

Total valfrihet kan inte vara det övergripande målet. Valfriheten med tjänstekoncession har inneburit att ingen tar ansvar för helheten för de studerande eller att det finns ett

heltäckande och varierat kursutbud. Det måste finnas studiemöjligheter som fungerar och upphandling enligt LOU ger bättre möjligheter att ställa krav och styra.

Studerandes behov

Valfrihetssystemet gagnar de resursstarka studerande bäst. Svagare och lågutbildade gagnas av att det får finnas sammanhållna och anpassade alternativ.

Södertäljes studerande fördelar sig på två grupper med olika behov. De som har mycket individuella behov och vill ha snabba, koncentrerade och flexibla lösningar som kan tillgodoses i valfrihetssystemet. De som är lågutbildade eller svagare och har stora basbehov, ofta av långsammare studietakt, som bäst kan garanteras internt och lokalt. Södertälje har stora grupper studerande med stora behov.

Geografi

I de fall kommunen saknar tillräckligt underlag för kursstarter är möjligheten att välja kurser i länet nödvändig. I de fall kommunen har ett stort sökandeunderlag och en omfattande och kvalitativ verksamhet med bra resultat, såsom i det viktiga ämnet svenska som andraspråk, finns det av personliga, samhällsekonomiska och kvalitetsskäl anledning att behålla en egen regi som man prioriterar/hänvisar till. Resandet kan inte vara ett självändamål.

Kvalitet

Ersättningsnivåerna i upphandlingen med tjänstekoncession är lägre i jämförelse med den kommunala kostnaden vilket innebär att man ”får vad man betalar för”. För att verksamheten ska gå runt behöver anordnaren koncentration i stora grupper vilket bl a innebär att all undervisning flyttar till Stockholms innerstad. Anordnaren måste ge färre lärarledda undervisningstimmar och mer självstudietid och ha anställningsformer som ställer andra krav på lärarnas undervisningsskyldighet. Kommunen kan inte ställa krav på att externa anordnare anpassar undervisningen till målgruppen i kursupplägg, antal lärarledda lektioner, utsträckning i tid etc.

En annan kvalitetsaspekt är den stora och ökande andelen utbildningar på distans som många sökande väljer. Måluppfyllelsen på distanskurser är överlag låg och avbrotten många vilket innebär bortkastad tid och pengar.

Ekonomi

Att ersättningsnivåerna i upphandlingen med tjänstekoncession är lägre i jämförelse med den kommunala kostnaden är någorlunda klart men behöver utredas mer i detalj för att kunna fatta väl underbyggda beslut huruvida kommunen ska behålla vissa delar av vuxenutbildningen i egen regi och göra den till obligatoriskt val.

Egenregins högre kostnader beror på bland annat på att man har fast anställda lärare, fler lärarledda lektioner och delvis mindre grupper på grund av begränsad efterfrågan.

Det händer att externa anordnare avstår från att erbjuda kurser för att ersättningsnivån är för låg.

*Kommunens ställningstagande***Fråga 1**

Står kommunen bakom målet att de studerande som av kommunen blivit beviljade vuxenutbildning ska få välja anordnare från hela länets utbud? Om inte, på vilket sätt anser kommunen att kommunerna i Stockholms län ska kunna skapa ett gemensamt utbud av vuxenutbildning?

Södertälje kommun överväger att fortsätta undanta vissa strategiskt betydelsefulla delar av vuxenutbildningen från den totala valfriheten. Kommunen ser sig nödgad att garantera att viss undervisning erbjuds lokalt och till önskad kvalitet. I övrigt avser vi att vara del av det gemensamma utbudet.

Fråga 2

Vill kommunen ingå i ny gemensam upphandling av vuxenutbildningen med start 1 juli 2015? Motivera gärna ert svar. Förfrågningsunderlaget till upphandlingen kommer att arbetas fram av de kommuner som svarat ja på ovanstående fråga. Upphandlingen kommer att ta lärdom av erfarenheterna från vux10 och vux8 och det som framkommit av den nämnda uppföljningen.

Ja, Södertälje kommun vill ingå i en ny upphandling men endast i de delar vi inte själva kan tillgodose. Det gäller viss teoretisk utbildning på gymnasienivå och yrkesutbildningar på gymnasienivå där vi har behov av att upphandla utbildning. Upphandlingsformen med tjänstekoncession är vi dock inte nöjda med då den inte tillåter tillräcklig styrning av kursutbud, studieupplägg och lokalisering. Om det inom en snar framtid kan skapas valfrihet inom LOU så är vi intresserade av ett sådant upplägg.

Fråga 3

Hur ser kommunen på en gemensam organisationsform? Vilken typ av organisationsform tror ni i så fall är att föredra och vilka delar tror ni är intressanta att börja samverka kring? Motivera gärna ert svar.

Ett gemensamt kansli som samlat hanterar nödvändiga administrativa uppgifter mellan kommuner och anordnare såsom ansökningar, upphandlingar, avtal dock inte de lagstadgade rektorsskyldigheterna.

Södertälje kommun anser att en avtalssamverkan är lämplig i detta fall.

Fråga 4

Hur ser kommunen på möjligheterna att komma överens om gemensamma riktlinjer för antagning och urval för deltagande i vuxenutbildning? Motivera gärna ert svar.

Södertälje kommun anser att gemensamma riktlinjer för antagning och urval av sökande till gymnasiala utbildningar inte kan komma ifråga. Ett sådant förfarande skulle förutsätta att staten beslutar om att gymnasieutbildning blir en lagstadgad rättighet eller att staten tar över kostnaden för vuxenutbildning.

Kommunen har hög andel sökande som inte kan antas till gymnasial utbildning av ekonomiska skäl. Prioritering av resurser är ständigt pågående i förhållande till en mycket stor efterfrågan på Sfi och grundläggande vuxenutbildning, som rättigheter för individen, samt andra kommunala behov.


Ekonomiska konsekvenser och finansiering


De ekonomiska konsekvenserna av olika alternativa lösningar behöver utredas vidare.

Ärendet har beretts i samverkan mellan Kommunstyrelsens kontor och Arbetslivskontoret .

Kontorets/förvaltningens förslag till nämnden:

1. Nämnden godkänner förvaltningens förslag till svar på förfrågan från Kommunförbundet i Stockholms län


Martin Andréae
Stadsdirektör


Arjun Bakshi
Chef Arbetslivskontoret

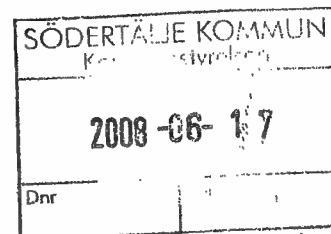
Beslutet expedieras till:

Akten

KSL senast 26 okt till registrator@ksl.se Ange KSL's diarienummer i ärenderaden

För kännedom:
Kommundirektören
Nämnd med ansvar för vuxenutbildningen
Förvaltningschef med ansvar för
vuxenutbildning
KSLs Utbildningsberedning
KSLs styrelse

Kommunstyrelsen



Rekommendation att teckna Överenskommelse om att skapa en Vuxenutbildningsregion i Stockholms län

Kommunerna i länet har tillsammans med Kommunförbundet Stockholms Län sedan hösten 2006 arbetat med att skapa en gemensam vuxenutbildningsregion. Arbetet sker på uppdrag av KSLs Utbildningsberedning och bygger på kommunernas viljeinriktningar och önskemål. Samarbetet leds av en styrgrupp bestående av förvaltningscheferna från åtta kommuner. Fem arbetsgrupper arbetar med de olika sakområdena vilka är Kvalitet, Yrkesutbildning/validering, Sfi/sfx/sas, Webbplats/vägledning samt Strukturfondsansökan. Arbetsgruppernas medlemmar är rektorer i vuxenutbildningen eller motsvarande och de representerar samtliga länets kommuner. I detta arbete har en Överenskommelse om att skapa en Vuxenutbildningsregion i Stockholms län tagits fram av styrgruppen. Denna tecknas mellan de 26 kommunerna i länet.

Syfte

Genom överenskommelsen formuleras uttryckligen i skrift kommunernas gemensamma vilja att skapa en vuxenutbildningsregion, samtidigt som kommunerna genom överenskommelsen tillsammans uttalar sin uppfattning om vuxenutbildningens roll för individens möjligheter och för länets utveckling.

Överenskommelsen

Överenskommelsen innehåller inledningsvis en allmän positionering av vuxenutbildningens roll i samhället och i länet, därefter beskrivs syfte och mål med arbetet och avslutningsvis finns en kort text om hur arbetet organiseras. I en bilaga till överenskommelsen beskrivs mer konkret de nu aktuella uppgifterna för samarbetet, innehållet i bilagan är tänkt att uppdateras vartefter samverkan går vidare.

För närvarande arbetar styrgruppen på att ta fram en långsiktig strategi som ett konkret komplement till överenskommelsen. Utbildningsberedningen vill gärna

2008-06-13

Dnr: 2007/0035

lyfta fram behovet av en jämn spridning av utbildningsutbudet över länet utifrån efterfrågan samt också frågan om interkommunal ersättning.

Beslut- och förankringsprocess

Utbildningsberedningen beslutade i maj 2007 att godkänna överenskommelsen samt att sända ut den till kommunerna på remiss. Samtliga 26 kommuner har svarat positivt på remissen. Efter remissbehandling och justering av texten har ytterligare förankringsarbete genomförts. Därefter har Utbildningsberedningen godkänt det slutgiltiga förslaget. Kommunstyrelseordförandena och kommun- och stadsdirektörerna informerades i början av april 2008 om överenskommelsen. Ett seminarium för kommunernas respektive arbetsutskott för vuxenutbildningsfrågor kommer att hållas i mitten av september.

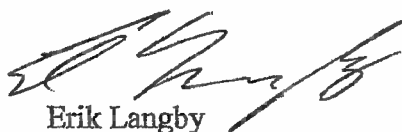
Rekommendation

KSLs styrelse beslutade vid sitt sammanträde 2008-06-13 att rekommendera kommunerna att anta bifogad Överenskommelse om att skapa en Vuxenutbildningsregion i Stockholms län. KSLs kansli önskar besked om kommunernas ställningstagande senast den 5 oktober 2008. Överenskommelsen kommer därefter att finnas på kansliet för formellt undertecknande av behörig företrädare.

Har Ni frågor med anledning av detta är ni välkomna att kontakta:
Christina Stattin, telefon 08-615 94 05, christina.stattin@ksl.se

Med vänlig hälsning

KOMMUNFÖRBUNDET STOCKHOLMS LÄN



Erik Langby
Ordförande



Lennart Dahlberg
Direktör

Bilaga

Överenskommelse om att skapa en
Vuxenutbildningsregion i Stockholms
län

Överenskommelse om att skapa en Vuxenutbildningsregion i Stockholms län

1. Inledning

Regionalt utbud och infrastruktur för vuxnas lärande

Länets vuxna medborgare upplever inga kommungränser utan ser Stockholmsregionen som en helhet. Detta gäller bl.a. arbets- och bostadsmarknaderna. Att samverka kring vuxenutbildningen är därmed ett steg i att följa medborgarnas livssituation och att samtidigt kvalitetssäkra och effektivisera vuxenutbildningarnas organisation. Att skapa en vuxenutbildningsregion är också ett sätt att utveckla regionen inför framtiden i en konkurrens med andra regioner i Sverige och Europa. Det är därför av gemensamt intresse för oss – länets kommuner – att utveckla det gemensamma ansvarstagandet i frågor kring en vuxenutbildningsregion.

De bärande tankarna i samverkan kring en vuxenutbildningsregion är att den enskilde individens förutsättningar, behov och önskemål tillsammans med arbetsmarknadens kompetenskrav skall vara styrande för utbud och planering. Andra bärande idéer är att stimulera det livslånga och flexibla lärandet samt att utveckla modeller och metoder med en förändrad syn på lärandet. Dessa idéer, tillsammans med visionen om regional samverkan för högre kvalitet till lägre kostnader, utgör bakgrund till denna överenskommelse.

Vi – länets kommuner - ser vuxenutbildningens gränsöverskridande roll som mycket viktig. Vuxenutbildningen utgör en del av utbildnings-, arbetsmarknads-, näringslivs-, social-, kultur- och integrationspolitiken och ska spela en aktiv roll i samtalen kring regional utveckling. En grundläggande samsyn över politikområden och samverkan mellan kommuner, myndigheter, näringsliv och organisationer måste eftersträvas för att förverkliga individens lärande och kompetensutveckling. Samverkan med gymnasieskolan och gemensam gymnasierregion kan framförallt ske kring yrkesutbildning och validering samt i vägledarfunktionen.

Vuxenutbildningen ska ses som en strategisk resurs för sysselsättning, jämställdhet och integration samt som motor för arbetskrafts- och kompetensförsörjning i regionen. Det regionala samarbetet kring vuxnas lärande ska präglas av ett aktivt och öppet förhållningssätt till en föränderlig omvärld.

Förutsättningarna och villkoren för vuxenutbildningen förändras kontinuerligt. Det kan leda till olika prioriteringar i kommunerna. Hänsyn till detta måste tas i samverkan i syfte att få en större stabilitet och tydlighet för de studerande.

Vi – länets kommuner - ställer oss bakom tanken att vuxenutbildningarna är mötesplatser för lärande, mäklare mellan behov och efterfrågan och motor för utveckling och tillväxt. Vuxenutbildningen samordnar olika intressenter i vuxnas lärande i regionen och utgör en plattform där enskilda individer från olika samhällsföreteelser kan mötas. Vuxenutbildningen ska vara pedagogiskt innovativ, tillämpa studieformer som svarar mot studerandes olika behov och förutsättningar samt utnyttja nya verktyg för lärande. Den enskildes förmågor och kunskaper ska tillvaratas.

Framtiden

Vi – länets kommuner – önskar att möjligheterna till samarbete inom andra sakområden som t.ex. kring särsvux och utbildning för olika sorters funktionshinder, den interkommunala ersättningen och lärcentra, undersöks. På sikt, beroende på författningsreformer, kan samarbetet också utökas till andra delar.

2 Vuxenutbildningsregionens syfte och mål

Syftet med en vuxenutbildningsregion är att länets medborgare skall ha tillgång till ett brett utbildningsutbud inklusive stödfunktioner (infrastruktur) och att dessa skall ha en kvalitativ nivå som lever upp till arbetslivets, högskolans och samhällets kompetenskrav. Samarbetet skall stimulera såväl en pedagogisk kvalitativ utveckling som ett optimalt resursutnyttjande där både utbildningsanordnare i kommunal och enskild regi ingår.

Vi – länets kommuner – skall tillsammans arbeta för att förverkliga en vuxenutbildningsregion. Målet är att skapa ett långsiktigt samarbete kring en vuxenutbildningsregion i Stockholms län.

Delmålen är:

- Att säkerställa ett gemensamt utbud med stödfunktioner (infrastrukturen) för länets medborgare
- Att optimera resurser för utbildning genom samverkan kring administration och information/kommunikation
- Att stärka kommunernas samarbete i kontakter med externa aktörer

Samarbetet leds av en styrgrupp, genomförs av arbetsgrupper och beslutas politiskt inom KSL och i respektive kommun. De delregionala grupperingarnas arbete tas tillvara och förs vidare genom länets vuxenutbildningsregion. Samarbetet inkluderar alla skolformer inom vuxenutbildningen. De olika samarbetsområdena konkretiseras efter noggrann analys i samverkansavtal/överenskommelser allt efter frågans art.

Bilaga 1

Inriktning på arbetet under 2008-09

1 Utbildningar

Samarbetet innebär att gemensamt planera för att det finns ett kommunalt finansierat utbildningsutbud i länet som svarar mot de vuxnas förutsättningar, behov och önskemål samt mot arbetsmarknadens, högskolans och samhällets krav. I arbetet skall det sörjas för att ett brett utbud av utbildningar med flera anordnare finns tillgängligt i länet, exempelvis att säkra tillgången på smala yrkesutbildningar samt fler modeller med individanpassning.

För att göra utbudet inklusive stödfunktioner (infrastruktur) tillgängligt för länets medborgare utvecklas en gemensam webbportal. Denna måste kontinuerligt administreras i länet.

2 Stödfunktioner Infrastruktur

2:1 Validering

Samarbetet innebär att gemensamt ta fram en länsgemensam syn på validering, både vad gäller validering mot betyg och mot branschkrav, som står i samklang med valideringsdelegationens arbete. Arbetet skall också leda till att utbudet av valideringsmöjligheter blir gemensamt.

2:2 Vägledning

Samarbetet innebär att kunna erbjuda alla vuxna medborgare tillgång till fristående och individanpassad vägledning som leder till en individuell studieplan. Medborgarna skall med tillförsikt kunna hantera en föränderlig arbetsmarknad och kunna göra medvetna studie- och yrkesval. Vägledningen bör koppla samman studie- och arbetsmarknadsinformation. Regionalt samarbete kring utveckling av vägledning och studieinformation utan att närheten till individen försämras men för högre kvalitet och lägre kostnader eftersträvas.

3 Kvalitet

Ett kvalitetssystem inklusive kvalitetssäkring av betyg och samordning av statistikrapportering utvecklas. Arbetet bör knyts till aktuell nationell och internationell forskning. Den regionala informationen bör sammanställas och redovisas så att regionala förutsättningar beskrivs.

4 Samarbete

Samarbetet avser att stärka kommunernas inflytande vid kontakter med externa aktörer/organisationer i frågor som rör vuxenutbildningsregionen, genom att agera gemensamt.

För kännedom:
Förvaltningschefer

Nämnd med ansvar för vuxenutbildning

Förfrågan om nästa steg i skapandet av gemensam vuxenutbildningsregion

Att bilda en gemensam vuxenutbildningsregion är en viktig utmaning och innehåller många delar. Några av delarna har redan alla kommuner inlett ett samarbete kring, såsom gemensamt kvalitetsarbete av vuxenutbildningen. En utmaning framöver är att få ett brett utbud av vuxenutbildning av hög kvalitet som är överskådligt och tillgängligt och där lika villkor skapas för egen regi och externa utförare. En annan utmaning är att skapa en organisation med kostnadseffektiv administration.

Kommunerna i länet har organiserat sin vuxenutbildning på många olika sätt och för att kunna fortsätta arbetet behöver KSL och kommunerna få kommunernas ställningstagande kring den fortsatta utvecklingen. Därför har arbetsmarknadsberedningen beslutat att skicka denna förfrågan som ska besvaras av nämnd med ansvar för vuxenutbildningsfrågorna.

Dokumentet inleds med information om hur kommuner kan tillhandahålla och anvisa studerande till vuxenutbildning och hur kommunerna i länet valt att organisera sin vuxenutbildning. Därefter beskrivs mål och syfte med att bilda en gemensam vuxenutbildningsregion och vilka resultat som hittills skapats i länet.

Avslutningsvis beskrivs de frågor som beredningen önskar kommunernas svar på.

Skicka ert svar via e-post till registrator@ksl.se, ange KSLs diarienummer i ärenderaden, senast den 15 oktober.

Presidie möte

För att underlätta kommunernas svar på förfrågan bjuder arbetsmarknadsberedningen in till ett presidie möte den 29 augusti. Inbjudan till detta möte skickades 13-05-08, se länk:

<http://www.ksl.se/svenska/press/evenemangskalender/evenemang/5-6-2013-vi-behoover-diskutera-gemensam-vuxenutbildningsregion.html>.

För frågor kontakta gärna

Stefan Quas, e post: stefan.quas@ksl.se tel nr: 08-615 94 35 eller

Karin Jacobsen, e post: karin.jacobsen@ksl.se tel nr: 08-615 64 34.

Med vänlig hälsning

KOMMUNFÖRBUNDET STOCKHOLMS LÄN



Peter Carpelan
Ordförande
Arbetsmarknadsberedningen



Ulrika Wallin Pudas
Verksamhetschef

Nämnd med ansvar för vuxenutbildning

För kännedom:
Förvaltningschefer med ansvar för vuxenutbildning

Gemensam vuxenutbildningsregion - En förfrågan för att ta nästa steg i arbetet

Inledning

Vuxenutbildningen har en stor betydelse för sysselsättningen och tillväxten i regionen. Att skapa en vuxenutbildningsregion är ett sätt att utveckla regionen inför framtiden i en konkurrens med andra regioner i Sverige och Europa.

Målet med gemensam vuxenutbildning är att erbjuda de som beviljats att studera på vuxenutbildning möjlighet att välja utbildningsanordnare från hela länets utbud av vuxenutbildning. För de studerande innebär det tillgång till ett stort och brett utbud och möjlighet att välja.

Att bilda en gemensam vuxenutbildningsregion är en viktig utmaning och innehåller många delar. Några av delarna har redan alla kommuner inlett ett samarbete kring, såsom gemensamt kvalitetsarbete av vuxenutbildningen. En utmaning framöver är att få ett brett utbud av vuxenutbildning av hög kvalitet som är överskådligt och tillgängligt och där lika villkor skapas för egen regi och externa utförare. En annan utmaning är att skapa en organisation med kostnadseffektiv administration.

Kommunerna i länet har organiserat sin vuxenutbildning på många olika sätt och för att kunna fortsätta arbetet behöver KSL och kommunerna få kommunernas ställningstagande kring den fortsatta utvecklingen. Därför sänder vi denna förfrågan som vi vill att varje nämnd med ansvar för vuxenutbildningsfrågorna ska svara på.

Dokumentet inleds med information om hur kommuner kan tillhandahålla och anvisa studerande till vuxenutbildning och hur kommunerna i länet valt att organisera sin vuxenutbildning. Därefter beskrivs mål och syfte med att bilda en gemensam vuxenutbildningsregion och vilka resultat som hittills skapats i länet.

Avslutningsvis beskrivs de områden och de frågor som kommunerna ska besvara. KSL vill ha svar från varje kommun senast den 15 oktober.

Tillhandahålla och anvisa vuxenutbildning

Olika sätt att tillhandahålla kommunal vuxenutbildning

Enligt skollagen ska kommunerna tillhandahålla kommunal vuxenutbildning.

Kommunen kan tillhandahålla vuxenutbildning på flera sätt:

1. Driva utbildningen i egen regi
2. Upphandla utbildning genom avtal med externa utförare. Upphandlingen kan ske genom avtal med en part eller genom avtal med flera parter, så kallad tjänstekoncession. Lagen om valfrihet, LOV, gäller inte inom utbildningsområdet. En statlig utredning, Upphandlingsutredningen (SOU 2013:12) har lämnat, 130305, förslag på hur LOU och LOV skulle kunna kombineras och därigenom kan valfrihet skapas inom ramen för LOU.
3. Kommunen kan även skapa ett auktorisationssystem, där utbildningsanordnare (såväl externa utförare som egen regi) kan söka hos kommunen om att få bli auktoriserad anordnare av utbildning
4. I undantagsfall kan kommunen använda sig av interkommunal ersättning och köpa utbildningsplatser av annan kommuns egen regi eller av externa utförare som upphandlats av annan kommun.

Olika sätt att hänvisa den studerande till vuxenutbildning

Det är varje kommun som fattar beslut om vilka som ska få läsa på vuxenutbildning. Beslut fattas utifrån regleringar i skollag och vuxenutbildningsförordning. Efter beslut om att den studerande får gå den sökta utbildningen har kommunen olika sätt att hänvisa den studerande till anordnare av vuxenutbildning.

Anvisning till en utbildningsanordnare

Anvisning innebär att kommunen anvisar den studerande till utbildning i kommunens egen regi alternativt hos en extern utförare som kommunen upphandlat. Det finns möjlighet för den studerande att gå hos annan anordnare än den som kommunen hänvisat till, men då måste den studerande särskilt ansöka om det och ange särskilda skäl.

Ingen anvisning till utbildningsanordnare

För de kommuner som inte vill anvisa de studerande till viss utbildningsanordnare finns för närvarande två alternativ:

1. Tjänstekoncession

Tjänstekoncession innebär att kommunerna upphandlar flera utbildningsanordnare. När kommunerna beslutat om den sökande är berättigad till studier får den studerande välja den utbildningsanordnare som den studerande vill gå hos. Utbildning i egen regi bedrivs under samma förutsättningar som den upphandlade verksamheten.

2. Auktorisation

Modellen med auktorisation innebär i stort sett ett identiskt upplägg som tjänstekoncession med skillnaden att anordnarna inte upphandlas utan auktoriseras av kommunen. Det innebär, till skillnad från tjänstekoncession, inga fasta upphandlingsperioder. Samma regler gäller oavsett om anordnaren är ett privat företag eller om det är en anordnare som bedrivs som egen regi hos en kommun.

Kommunens sätt att anordna vuxenutbildning och anvisa studerande till anordnare av vuxenutbildning kan illustreras enligt nedan:

	Upphandling	Ingen upphandling
Anvisning	En upphandlad anordnare enligt LOU	Egen regi
Valfrihet	Tjänstekoncession	Auktorisation

Vem får gå på vuxenutbildning?

Vem som har rätt att få delta i vuxenutbildning regleras i skollagen, vuxenutbildningsförordning och förordningen om det särskilda statsbidraget av yrkesvux. Nedan ges en kortfattad beskrivning över gällande regler:

Vuxenutbildning på grundläggande nivå (grundvux)

I 20 kap. 11 § skollagen anges att en vuxen har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå från 20 års ålder och hon eller han är bosatt i landet, saknar kunskaper som normalt uppnås i grundskolan och som har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Gymnasial vuxenutbildning

När det gäller rätten till gymnasial vuxenutbildning blir det lite mer komplicerat. För en grupp finns en laglig rätt för studier. Det gäller de personer som har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan men som inte uppnått grundläggande behörighet till högskolestudier. De har enligt skollagen rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppnå sådan behörighet. För övriga grupper gäller följande regler kring behörighet och urval:

Behörighet till utbildning på gymnasial nivå

Enligt skollagen är en vuxen behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon

1. är bosatt i landet,
2. saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge,
3. har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, och
4. i övrigt uppfyller föreskrivna villkor.

Urval

Om samtliga behöriga sökande till kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå inte kan antas till sådan utbildning, ska ett urval göras. Vid detta urval ska företräde, i den ordning som anges nedan, ges till en sökande som har kort tidigare utbildning och som

1. önskar fullfölja studier som den sökande har påbörjat enligt en upprättad individuell studieplan,
2. behöver utbildningen för att komplettera ett reducerat program eller för annan behörighetskomplettering, eller
3. behöver utbildningen för pågående yrkesverksamhet eller planerat yrkesval.

Yrkesvux

Det finns ett särskilt statsbidrag för studier på yrkesinriktad vuxenutbildning – yrkesvux. Yrkesvux är en satsning mellan år 2009-2013 (regeringen har aviserat att statsbidraget ska fortsätta även 2014 men formellt beslut är inte fattat) och syftet är att motverka brist på arbetskraft med yrkesutbildning, och att nå de grupper som saknar gymnasieutbildning alternativt har en gymnasial yrkesutbildning som behöver kompletteras. Satsningen innebär att kommunerna kan få statsbidrag för utbildning till dessa grupper.

Urvalet till studier inom yrkesvux skiljer sig från det som nämnts ovan. Om samtliga sökande inte kan tas emot till utbildningen ska företräde ges till den som oavsett tidigare utbildning har en svag ställning på arbetsmarknaden, förordning (2012:295).

Kommunernas val av organisation i länet

År 2011 var det drygt 18 000 heltidsstuderande i vuxenutbildningen. Det finns omkring 50 utbildningsanordnare, egen regi och externa utförare. Av dem som svarade på den gemensamma brukarenkäten (22 av 26 kommuner deltog) år 2012 uppgav 61 procent att de studerande hos externa utförare.

Val av organisation

Kommunerna i länet organiserar sin vuxenutbildning olika. Denna sammanställning ger en bild över komplexiteten och utmaningarna länet.

16 kommuner har egen regi och 10 kommuner har inte egen regi

Av länets 26 kommuner har 10 kommuner ingen egen regi. Men det skiljer sig även inom dessa 10. Vissa har ingen egen regi utan använder sig av interkommunal ersättning, andra kommuner har ingen egen regi utan överlåtit ansvaret till annan kommun. Nacka har ingen egen regi utan använder sig av auktorisationssystem.

Av de 16 kommuner som har egen regi förekommer det också flera varianter. Kommunerna kan ha en egen regi och upphandlat externa utförare, antingen själv eller tillsammans med andra, och/eller använda sig av interkommunal ersättning.

18 kommuner har ingått i gemensam upphandling

Av de 18 kommuner som upphandlat gemensamt varierar det också inom vilka delar av vuxenutbildningen som ingått i den gemensamma upphandlingen. Samtliga 18 har valt att inkludera utbildningar som är på gymnasial yrkesförberedande. 14 har valt att inkludera gymnasial teoretiska utbildningar och slutligen har 12 valt att inkludera vuxenutbildning på grundläggande nivå i den gemensamma upphandlingen. Mer om de gemensamma upphandlingarna nedan.

Interkommunal ersättning

Som nämnts ovan kan kommunen, i undantagsfall, använda sig av interkommunal ersättning och köpa utbildningsplatser av annan kommuns egen regi eller av externa utförare som upphandlats av annan kommun. Detta finns reglerat i skollag och förordning.

Antalet kommuner som använder sig av interkommunal ersättning varierar men har minskat i samband med de gemensamma upphandlingarna. Genom gemensamma upphandlingar blir utbudet gemensamt och då minskar behovet av interkommunal ersättning.

Även om användandet av interkommunal ersättning är lagligt kan det uppstå problem om kommunen har ett system där man överlåter ansvaret till annan kommun att antingen ansvara för utbildningen eller att ha en avtalsmässig relation till de externa utförarna. Om samtliga kommuner skulle resonera på samma sätt skulle en konsekvens bli att det inte skulle finnas någon vuxenutbildning.

Varför gemensam vuxenutbildningsregion i länet?

Vuxenutbildningen har flera olika roller och funktioner. En viktig roll är att vuxenutbildningen har en stor betydelse för sysselsättningen och tillväxten i regionen. Vuxenutbildningen har även fått en allt starkare funktion som kommunernas integrationsverktyg, eftersom andelen som studerar inom vuxenutbildningen och som kommer från annat land än Sverige är hög. Att skapa en vuxenutbildningsregion är ett sätt att utveckla regionen inför framtiden i en konkurrens med andra regioner i Sverige och Europa. Arbetsmarknaden är regional och inte naturligt bunden till specifika kommungränser.

KSLs arbete med gemensam vuxenutbildningsregion

Målet med gemensam vuxenutbildningsregion

En växande region ställer krav på tillgänglighet, kommunikationer och flexibilitet. Genom att skapa en gemensam vuxenutbildningsregion möjliggör vi att människor kan bo i en kommun, arbeta i annan och studera i en tredje kommun.

Arbetet med att skapa en gemensam vuxenutbildningsregion har pågått sedan årsskiftet 2006/2007. År 2008 togs en gemensam samverkansöverenskommelse fram och undertecknades av samtliga kommuner. Enligt överenskommelsen är syftet med en gemensam vuxenutbildningsregion att medborgarna ska ha tillgång till ett brett utbud av vuxenutbildning. Det är den enskildes förutsättningar, behov och önskemål tillsammans med arbetsmarknadens kompetenskrav som ska vara styrande för utbudet.

Överenskommelsen inkluderade en handlingsplan som beskrev inriktningen för arbetet 2008- 2009. Inför 2012 uppdaterades handlingsplanen och målet med gemensam vuxenutbildningsregion förtydligades:

Med en gemensam vuxenutbildningsregion avses en region där de vuxna, som beviljats att studera på vuxenutbildning av sin hemkommun, har möjlighet att välja utbildningsanordnare från hela länets utbud av vuxenutbildning.

Vad innebär målet?

Det konkretiserade målet innebär att:

- kunna studera i en kommun och bo i annan
 - hela utbudet blir gemensamt och tillgängligt
 - sök- och antagningsprocessen blir enligt följande:
1. Kommuninvånarna ska få söka allt utbud av vuxenutbildning; såväl egen regi i den egna kommunen, egen regi i annan kommun och externa utförare via avtal.
 2. Kommuninvånarnas ansökan behandlas av folkbokföringskommun

3. Kommunen avgör om den sökande är behörig till utbildning utifrån skollag och vuxenutbildningsförordning och beviljar vem som får gå på utbildning
4. Efter besked om att den studerande får gå den sökta utbildningen, ska den sökande få välja hos vilken utbildningsanordnare som man vill studera. För att underlätta detta val borde kommunerna tillhandahålla en gemensam webbplats med webbansökan.
5. Den studerande väljer anordnare och slutligen fattar utbildningsanordnaren beslut om att anta studerande till utbildningen.
6. Precis som för gymnasieskolan följer en "peng" med den studerande till vald anordnare. Detta betyder att kommunerna även behöver komma överens om en gemensam prislista för utbildningarna inom vuxenutbildningen.

Resultat av arbetet

KSL och kommunerna har tillsammans kommit överens om flera delmål för att nå gemensam vuxenutbildningsregion:

Sfx- svenska för yrkesutbildade

Kommunerna har antagit en gemensam överenskommelse om sfx och kommit överens om att gemensamt finansiera en samordnatjänst som är knuten till Järfälla kommun.

Gemensamt kvalitetsarbete

En modell för gemensam utvärdering av kvaliteten hos utbildningsanordnarna har tagits fram och samtliga kommuner ingår i samarbetet som bl a innebär att kommunerna gemensamt finansierar en samordnatjänst som är knuten till Botkyrka kommun.

Samtliga kommuner har kommit överens om en gemensam studerande-enkät. Enkäten kommer att genomföras för såväl vuxenutbildningen som sfi. Genom en gemensam studerande-enkät kommer kommunerna få information om vad de studerande anser om sina studier och man kommer att kunna jämföra anordnarnas resultat.

Gemensam upphandling

Det finns två delregionala samarbeten (vux10 och vux8) där kommunerna genomfört gemensam upphandling av vuxenutbildning. Upphandlingarna genomfördes genom så kallad tjänstekoncession. Det innebär lite förenklat att kommunerna skapat ett system av kundvalsmodell där kommunmedborgarna ansöker om att få studera en eller flera kurser. Kommunerna beslutar om den sökande är berättigad till studier. I samband med att den sökande får sin ansökan beviljad får den sökande även en studiepeng motsvarande kostnaderna för studierna. Studiepengen följer sedan den sökande till den utbildningsanordnare som den sökande själv valt.

Genom dessa gemensamma upphandlingar har kommunerna kommit överens om:

- en gemensam prislista
- ett systematiskt kvalitetsarbete
- en gemensam avtalstillsyn och avtalsuppföljning
- skapat ett system där egen regi och upphandlade externa utförare deltar på lika villkor.

Gemensam upphandling av vuxenutbildning

”vux10-gruppen”

Under 2010 inledde tio kommuner ett samarbete kring samordnad upphandling av vuxenutbildningen som genomfördes med tjänstekoncession. De är Sollentuna, Solna, Stockholm, Kunskapscentrum Nordost (Täby, Danderyd, Vallentuna, Vaxholm), Sigtuna, Sundbyberg och Upplands Väsby. Sigtuna, Sundbyberg och Upplands Väsby medverkar endast med gymnasial yrkesutbildning. Upphandlingen samordnades av Stockholms stad. Avtalsperiod för vux10 var 1 juli 2011-1 juli 2013 med möjlighet att förlänga avtalen 1+1 år.

”vux8-gruppen”

Hösten 2011 genomfördes ytterligare en gemensam upphandling med tjänstekoncession. I detta samarbete deltar Botkyrka, Södertälje, Järfälla, Lidingö, Värmdö, Huddinge, Salem och Nykvarn. Salem, Nykvarn, Järfälla, Värmdö och Lidingö deltar i samtliga delar medan Botkyrka och Södertälje inte deltar i grundläggande vuxenutbildning och Huddinge endast deltar i gymnasial yrkesutbildning. Upphandlingen samordnades av Botkyrka. Avtalsperiod för vux8 är 1 juli 2012-1 juli 2014 med möjlighet att förlänga avtalen 1+1 år.

Uppföljning av vux10 och vux8

Hösten 2012 genomfördes en uppföljning av vux10 och vux8. Uppföljningen genomfördes av en extern konsult med syftet att få svar på vad som har blivit bättre och vilka problem som finns med den samordnade upphandlingen. Uppföljningens resultat ger även information om hur det som inte fungerat skulle kunna lösas i en kommande upphandling. Nedan anges några av de för- och nackdelar som kom fram i uppföljningen:

Fördelar med samarbetet

- Bredare utbud
- Gemensamma rutiner
- Gemensamt tillsynsarbete och kvalitetsarbete
- Samarbetet ger högre kvalitet och erfarenhetutbyte

Nackdelar med samarbetet

- Osäkert hur den egna regionen påverkas
- Långa och krångliga beslutsprocesser – en bättre och effektivare beslutsprocess och organisation krävs för att få samverkan att fungera
- Kurser ställs in då det är för få sökande och för många kurser

Uppföljningen av vux10/8 finns i sin helhet på KSLs webbplats:

<http://www.ksl.se/svenska/vara-uppdrag/arbetsmarknad/gemensam-vuxenutbildningsregion.html>

Uppföljning av de 8 kommuner som inte ingått i gemensam upphandling

Kansliet har även genomfört en uppföljning av de kommuner som inte ingår i någon samordnad upphandling. Denna uppföljning visade att det delvis fanns olika motiv till att kommunen valde att inte ingå i en gemensam upphandling. För en del handlade det om att kommunen inte ville konkurrensutsätta den egna regionen medan det för andra handlade mer om att det inte var rätt tidpunkt.

Kansliets bedömning, utifrån de två uppföljningarna, är att det finns stöd bland kommunerna att fortsätta och fördjupa samarbetet genom bland annat en ny gemensam upphandling av vuxenutbildningen.

Enligt beslut i KSLs arbetsmarknadsberedning ska KSL arbeta för att så många kommuner som möjligt ska ingå i en ny gemensam upphandling med start 1 juli 2015.

Kommunernas ställningstagande

För att KSL och kommunerna ska kunna ta nästa steg i bildandet av gemensam vuxenutbildningsregion behöver kommunerna ta ett politiskt ställningstagande i följande tre områden.

1. Den studerandes val av anordnare

Målet med gemensam vuxenutbildningsregion innebär att den studerande ska få välja anordnare och inte bli anvisad till en specifik anordnare.

Som framgått ovan har kommunerna valt att erbjuda vuxenutbildning på olika sätt;

- Några har skapat lika villkor mellan egen regi och externa utförare genom att låta den studerande välja anordnare
- Några låter den studerande välja vissa delar, framförallt yrkesförberedande utbildningar
- Några anvisar den studerande till egen regi. Den studerande har kunnat välja annan anordnare men då har den studerande fått göra en särskild ansökan.

Ett mål med gemensam vuxenutbildningsregion är att skapa ett gemensamt utbud. Om utbudet ska anses vara gemensamt för hela regionen måste den studerande få tillgång till och möjlighet att välja anordnare från hela länets utbud och inte bli anvisad till en anordnare.

För många studerande är det viktigt att vuxenutbildningen finns geografiskt nära bostaden. För att tillmötesgå detta behov har ett flertal kommuner prioriterat den egna regin. Det är viktigt att skapa ett system där lika villkor råder och där kvaliteten i utbildning kommer i första hand.

Inom de ovan beskrivna samarbetena vux10 och vux8 har kommunerna kommit överens om en gemensam prislista. Att kommunerna kommer överens om en gemensam prislista är en viktig komponent och förutsättning för att skapa det gemensamma utbudet och kunna ge den studerande möjlighet att välja anordnare.

Fråga att besvara

Står kommunen bakom målet att de studerande som av kommunen blivit beviljade vuxenutbildning ska få välja anordnare från hela länets utbud? Om inte, på vilket sätt anser kommunen att kommunerna i Stockholms län ska kunna skapa ett gemensamt utbud av vuxenutbildning?

2. Ny gemensam upphandling – den studerande får tillgång till ett brett utbud

Som nämnts ovan ska KSL arbeta för att så många kommuner som möjligt ingår i en ny gemensam upphandling med start 1 juli 2015. Syftet med den gemensamma upphandlingen är att ge de studerande tillgång till ett brett utbud av vuxenutbildning och att skapa lika villkor mellan egen regi och privat regi och där de studerande får välja anordnare. När det gäller Nackas auktorisationsmodell är den inte juridiskt prövad och det gör att många kommuner har tvekat att införa den.

Till skillnad från vux10 och vux8 kommer samtliga delar av vuxenutbildningen ingå i den gemensamma upphandlingen.

Fråga att besvara

Vill kommunen ingå i ny gemensam upphandling av vuxenutbildningen med start 1 juli 2015? Motivera gärna ert svar.

Förfrågningsunderlaget till upphandlingen kommer att arbetas fram av de kommuner som svarat ja på ovanstående fråga. Upphandlingen kommer att ta lärdom av erfarenheterna från vux10 och vux8 och det som framkommit av den nämnda uppföljningen.

3. Gemensam organisatorisk plattform - effektivisera de kommunala kostnaderna för administration

Uppföljningen av vux10/8 konstaterar att en negativ effekt av samarbetet är en ökad administration. Det är inte ovanligt att kommuner kommer överens om att göra upphandlingar tillsammans men man kommer inte överens om hur avtalen ska hanteras, hur olika arbetsuppgifterna ska fördelas och vilken beslutsordning som ska gälla. Den ökade administrationen och behovet av att skapa en organisationsform har beskrivits av en medarbetare i en av kommunerna i vux10:

"För att driva och följa upp all upphandlad utbildning behövs ett väl utvecklat administrativt system/kommunikationssystem mellan myndighetsutövande rektorer och andra tjänstemän på beställarsidan. Detta system är under en viss utveckling redan men det finns risker eftersom det bygger på att samtliga dokumenterar allt som alla ska/måste ta del av. Ingen kommun får lämna ifrån sig huvudmannaskapet varför det är svårt att lämna över beslut till en styrgrupp/ledningsgrupp. Att sitta 18-22 kommuner och följa upp kvalitet och avtal har inbyggda problem. Alltså bör man hitta en form att driva "projektet" med."

KSL förespråkar därför att de kommuner som ingår i den gemensamma upphandlingen även behöver komma överens om en gemensam organisatorisk plattform. Målet för den gemensamma plattformen är att effektivisera administrationen, förenkla samarbetet och förbättra den gemensamma avtalsuppföljningen och tillsynen.

För att utreda de olika alternativ som finns för att skapa en mer effektiv organisation och för att minska administrationen har KSL gett Kommunakuten AB i uppdrag att göra en juridisk utredning. En sammanfattning av Kommunakutens utredning finns i bilaga.

Vi är medvetna om att det kan vara svårt för kommunerna att ta ställning till vilken typ av organisationsform som är att föredra. Det finns många frågor som är obesvarade, t ex vilka arbetsuppgifter som ska utföras regionalt och hur detta ska finansieras, men det är viktigt att kommunerna har en förberedelse för att komma överens även i denna fråga.

Styrgruppen för vuxenutbildningsregion har haft en första diskussion om organisationsform. Alternativet med avtalsamverkan ansåg de som mest troligt att börja med. Men det fortsatta arbetet beror på kommunernas ställningstaganden i de ovan nämnda områdena.

Fråga att besvara

Hur ser kommunen på en gemensam organisationsform? Vilken typ av organisationsform tror ni i så fall är att föredra och vilka delar tror ni är intressanta att börja samverka kring? Motivera gärna ert svar.

4. Gemensamma riktlinjer om vem som ska få antas på vuxenutbildning – medborgarna i länet får en likvärdig bedömning

Det är varje kommun som fattar beslut om vem som antas och delta i vuxenutbildning. Till stöd för beslutet finns regler i skollag och olika förordningar som beskrivits ovan. För de grupper som inte har laglig rätt till vuxenutbildning är det kommunens prioritering och budgetramar som påverkar vilket beslut som fattas. Detta kan få konsekvensen att en persons deltagande i utbildning varierar beroende på vilken kommun den är bosatt i.

Frågan är om en gemensam vuxenutbildningsregion även innebär att kommunerna kommer överens om gemensamma riktlinjer om vem som antas till utbildning. Dessa gemensamma riktlinjer skulle kunna ha utgångspunkt att kommunerna kommer överens om en mini-nivå för vilka medborgare som ska antas till vuxenutbildning.

Fråga att besvara

Hur ser kommunen på möjligheterna att komma överens om gemensamma riktlinjer för antagning och urval för deltagande i vuxenutbildning? Motivera gärna ert svar.

Kommunernas svar

Förfrågan är ställt till den nämnd som är ansvarig för vuxenutbildningen och KSL vill ha kommunernas svar senast den 15 oktober.

Svaren ger KSL information om hur kommunerna anser att arbetet med att skapa en gemensam vuxenutbildnings region ska fortsätta. KSL återkommer med information till kommunerna om nästa steg i arbetet.

Presidietmöte

För att underlätta kommunernas svar på förfrågan bjuder arbetsmarknadsberedningen och styrgruppen för vuxenutbildningsregionen in till ett presidietmöte den 29 augusti. Inbjudan till detta möte skickades 13-05-08, se länk: <http://www.ksl.se/svenska/press/evenemangskalender/evenemang/5-6-2013-vi-behover-diskutera-gemensam-vuxenutbildningsregion.html>.

Skicka ert via e-post till registrator@ksl.se , ange KSLs diarienummer i ärenderaden, senast den 15 oktober.

Bilaga: Sammanfattning av Kommunakutens utredning

För frågor kontakta gärna

Stefan Quas, e post: stefan.quas@ksl.se tel nr: 08-615 94 35 eller
Karin Jacobsen, e post: karin.jacobsen@ksl.se tel nr: 08-615 64 34.

1. Sammanfattning och inledning

1.1. Bakgrund och nuläge

Inom Stockholms län finns idag ett samarbete kring kommunal vuxenutbildning. Det nuvarande samarbetet grundar sig på en överenskommelse från 2008. Syftet med överenskommelsen är att medborgarna ska ha tillgång till ett brett utbud av vuxenutbildning. Det är den enskildes förutsättningar, behov och önskemål tillsammans med arbetsmarknadens kompetenskrav som ska vara styrande för utbudet.

För närvarande pågår i länet ett arbete om vidareutveckling av en gemensam vuxenutbildningsregion. Inom ramen för detta arbete har kommunakuten fått i uppdrag att utreda de rättsliga förutsättningarna för inrättandet av ett sådant fördjupat samarbete. I föreliggande utredning avser vi att utreda och besvara de olika frågeställningar som är förknippade med en sådan vuxenutbildningsregion. Vi avser att gå igenom och bedöma olika former för samarbete och möjligheterna för dess användande inom vuxenutbildningen. Då en stor del av den kommunala vuxenutbildningen idag tillhandahålls av privata utförare på entreprenad avser vi dessutom att titta på hur olika samarbeten förhåller sig till upphandlingslagstiftningen.

1.2. Frågeställningar

Inför utredningen har ett flertal frågeställningar definierats. En av frågeställningarna är frågan om organisationsform för samverkan. Det finns flera olika alternativa organisationsformer som kan bli aktuella. De olika organisationsformerna får lite olika konsekvenser och leder till lite olika lösningar.

De organisationsformer som kan bli aktuella för samarbetet är;

- Avtalssamverkan
- Samverkan genom gemensam nämnd
- Samverkan genom kommunalförbund
- Samverkan genom aktiebolag

Inom ramen för de olika formerna måste vissa frågeställningar besvaras. Dessa frågeställningar kan ställas upp enligt följande

6. Hur ska ansökan och antagningsförfarandet hanteras?
7. Kommuner har olika ambitionsnivå gymnasievux för de elever som inte har en ovillkorlig rätt till sådana studier.
8. Hur ska det rektorsansvar som följer av författningsbestämmelserna hanteras?
9. Hur kan en samordnad avtalshantering avseende entreprenader ske inom ramen för samarbetet.
 - a. Här krävs dels en analys av upphandlingsreglerna och de olika samverkansvarianter och förhållande till dessa.
 - b. Här måste också en samordning ske gentemot rektorsansvaret
 - c. Slutligen måste frågan om kontraktsstyrning behandlas
10. Slutligen måste bedömning av undanträngningseffekterna göras.

Slutligen måste frågan om prioritering av egenregi verksamheten kontra elevernas valfrihet hanteras.

1.3. Sammanfattning

I detta avsnitt följer en sammanfattning av utredningen. Tre frågor är generella för samarbetet oavsett valet av form. Vad gäller undanträngningseffekterna så är dessa ett resultat av gällande författningsbestämmelser kring antagning och urval i skolagen och vuxenutbildningsförordningen och påverkas inte av ett eventuellt samarbete.

Den andra frågan som har ett generellt svar är frågan om kommuners olika ambitionsnivå. Det bör gå att hantera kommuners olika ambitionsnivå men det måste göras genom en administrativ överenskommelse inom ramen för valt samarbete.

Slutligen den tredje frågan som måste hanteras generellt är frågan om valfrihet kontra prioriteringen av egenregin. Enligt vår bedömning är dessa två modeller oförenliga med varandra. Här måste samarbetsparterna helt enkelt välja. Antingen är systemet sådant att

elever anvisas plats i sin hemkommun så länge sådan finns eller annars är systemet sådant att eleverna fritt får välja på tillgängliga utbildningar inom samarbetet oavsett huvudman.

Här ska även kort frågan om upphandling kommenteras. I princip saknas det, utifrån ett upphandlingsperspektiv, betydelse vilket samarbetsförfarande som väljs. Det är andra kriterier än parternas samarbetsförhållande som avgör vilket upphandlingsförfarande som skall användas. I ett fall är dock frågan om inköpscentral av intresse och det är vid avtalssamverkan då en inköpscentral kan komplettera avtalssamverkan för att underlätta för gemensamt upphandlande. Vid övriga samarbetsformer (gemensam nämnd, kommunalförbund och aktiebolag) finns inget behov av inköpscentral eftersom upphandling i dessa organ sker gemensamt inom samarbetsorganet.

Avtalssamverka

Det är möjligt att samarbeta genom avtal. Det finns möjligheter att skapa förutsättningar för ett gemensamt kansli som hanterar ansökning och urvalsförfarande, upphandlingar av entreprenörer och konkret arbete med de upphandlade kontrakten vilket är sådana delar som i vart fall delvis ligger inom ramen för rektorsansvaret.

Det går att bilda ett gemensamt kansli som bygger på avtalsreglering och som är inordnad under någon kommun under förutsättning att regleringen är tydlig med att det är ett samarbete och inte fråga om en situation som kan liknas vid ett köp och sälj förfarande. Sådana finns i regionen (t.ex. Centrum för samhällsorientering i Stockholm län) och fungerar väl.

Ett problem med avtalslösningen är hanteringen av rektorsansvaret och i viss mån med upphandlingar. Hanteringen av rektorsansvaret och relation med entreprenörerna kan till viss del skötas gemensamt i en avtalsslösning men ansvaret för respektive kommuns rektor kan inte överföras och inte heller partsställningen i entreprenadavtalen. Även om stora delar av den faktiska verksamheten såsom kvalitetsgranskning av verksamhet och avtal samt kravställande, dialog och liknande kan skötas av ett gemensamt kansli som kan inte beslutsfattande skötas där utan det måste på samma sätt som ansvaret kvarstanna hos respektive kommun. Detta går att lösa men för att minska det administrativa krånglet och

skapa erforderlig effektivitet i detta måste verksamheten och samverkansavtalen utformas med stor noggrannhet.

Gemensam nämnd

Gemensam nämnd är en offentlighetsrättslig avtalsfigur. Att använda sig av en gemensam nämnd för den kommunala vuxenutbildningen innebär möjligheter till lösningar av i princip alla de komplicerade frågeställningar som uppkommer kring en samverkan om kommunal vuxenutbildning. Gemensam nämnd skiljer sig från kommunalförbund på så sätt att den gemensamma nämnden inte är någon egen juridisk person samt att den gemensamma nämnden inte kan hantera frågor som ankommer på fullmäktige. Vid användandet av gemensam nämnd har varje kommun kvar sitt huvudmannansvar för verksamheten. En skillnad mellan den gemensamma nämnden och kommunalförbundet är att den gemensamma nämnden kan delegera ansvar och beslutanderätt till anställda i samtliga i nämnden ingående kommuner vilket inte kommunalförbundet kan.

Inom ramen för den gemensamma nämnden kan en eller flera av nämnden tillsatta rektorer ges rektorsansvar, inom ramen för den gemensamma nämnden kan också hanteras avtalsuppföljning, granskning etcetera med avseende på entreprenadavtal. Den gemensamma nämnden kan genomföra upphandlingar som är gemensamma för de kommuner som ingår i nämnden. Hela kedjan med ansökan, antagning och urval kan hanteras inom nämndens regi. I princip kan hela verksamheten hanteras som om den bedrevs inom samma kommun eftersom den gemensamma nämnden i princip är jämställd med kommunala nämnder i samtliga i den gemensamma nämnden ingående kommuner.

Det som framstår som negativt är att nämnden måste ha representation från varje i nämnden ingående kommun med minst en (1) ledamot och en (1) ersättare vardera vilket kan leda till en numerärt sett stor nämnd om många kommuner ska ingå i nämnden. Den största utmaningen att lösa är emellertid frågan om den skilda ambitionsnivån mellan kommunerna. Med detta bör vara möjligt att lösa inom ramen för den överenskommelse som skall upprättas mellan de i nämnden ingående kommunerna²¹.

²¹ Se 3 kap. 3 c § KL

Kommunalförbund

Det är fullt möjligt att använda kommunalförbundet som organisationsform för samverkan kring en gemensam vuxenutbildningsregion. Kommunalförbundet kan ta över hela eller delar av den kommunala vuxenutbildningen. Det är kompetensenligt för förbundet om det skrivs in i förbundsordningen. Den ansvariga rektorn eller rektorerna kan vara anställda i kommunalförbundet och hantera rektorsansvaret inklusive all avtalsuppföljning och allt kravställande på entreprenörerna för samtliga i förbundet ingående kommuners räkning. Hela kedjan med ansökan, antagning och urval kan hanteras i kommunalförbundets regi. I princip kan hela verksamheten hanteras som om den bedrevs inom samma kommun. Anledningen till det är att kommunalförbundet kan göras till huvudman för all vuxenutbildning för de kommuner som ingår som medlemmar i förbundet.

Kommunalförbundet skiljer sig från den gemensamma nämnden på så sätt att det utgör en egen juridisk person som tar över huvudmannansvaret för verksamheten från respektive medlemskommun. Kommunalförbundet är i princip att betrakta som en specialkommun. Kommunalförbundet kan inte heller delegera uppgifter till personer anställda i respektive kommun utan bara till personer i anställda i kommunalförbundet.

Det som framstår som negativt är att kommunalförbund kan kännas som en allt för omfattande organisation. Den kommunala vuxenutbildningen är dock en omfattande verksamhet. Den största utmaningen att lösa är emellertid frågan om den skilda ambitionsnivån mellan kommunerna. Detta torde dock gå att lösa på ett vettigt sätt genom dels förbundsordningen dels interna administrativa föreskrifter.

Utifrån de specifika frågeställningar som har varit i fokus inför och under den här utredningen så framstår kommunalförbundet som den mest lämpliga lösningen för inrättande av en gemensam vuxenutbildningsregion. Den variant av förbund som i sådana fall bör väljas är ett förbund med förbundsfullmäktige där alla medlemmar är representerade i enlighet med lagens minimikrav och därutöver en styrelse med betydligt färre ledamöter för skötseln av den löpande (verkställande) verksamheten.

Aktiebolag

Aktiebolaget kan i det här sammanhanget sägas utgöra ett mellanting mellan avtalssamverkan och de offentlighetsrättsliga samverkansformerna gemensam nämnd och kommunalförbund.

Genom ett aktiebolag kan en gemensam kanslifunktion skapas som kan utföra många av de praktiska tjänster som en gemensam kanslifunktion medför. Inom ramen för aktiebolaget kan aktiebolaget göra erforderliga upphandlingar men problemet är att såväl myndighetsutövningsbeslut som rektorsansvar inte kan överföras på aktiebolaget utan måste hanteras hos varje kommun för sig.

Även aktiebolaget kräver bildandet av en organisation som visserligen inte behöver vara politisk med som ändå i viss mening kan jämföras med den gemensamma nämnden och kommunalförbundet. Med detta i beaktande framstår en gemensam nämnd eller ett kommunalförbundet som ett lämpligare alternativ då dessa former ger mer fördelar.

Kommunakuten AB

Christer Hjert

Datum
2013-09-23

Enhet
Arbetslivskontoret

PM om vuxenutbildningen i Södertälje 2013

Språk och utbildning påverkar starkt individernas möjlighet att gå ut i arbete. Svenska språket är viktigt för arbete och delaktighet i samhället vilket gör den höga andel som läser olika kurser i svenska mycket viktig; Sfi, svenska som andraspråk på grundläggande nivå och svenska som andraspråk på gymnasial nivå. Likaså är en höjning av utbildningsnivån betydelsefull för att fler personer skall få en bra grund på arbetsmarknaden. Här kan man se att yrkesutbildningar ger en snabb effekt där de studerande snabbt ökar sina chanser på arbetsmarknaden. Detta gör att vuxenutbildningen har en stor roll i kommunens arbetsmarknadsarbete. Studier på grundläggande och gymnasial nivå medger även studiemedel vilket minskar försörjningsstödskostnaden under studietiden samtidigt som utbildning långsiktigt ökar andelen självförsörjande.

Grundläggande vuxenutbildning

- Ingår inte i den gemensamma upphandlingen i länet utan drivs enbart i egen regi.
 - Lagstadgad rättighet för behöriga sökande
 - 826 personer har studerat under 2013
 - Ca 100 000 verksamhetspoäng i jan 2013
 - Antal sökande har ökat vilket ger ekonomiska konsekvenser
 - De flesta läser på heltid. Närmare 100 % har invandrarbakgrund
- Ämnen och kurser:
- Svenska som andraspråk 13 kurser
 - Orienteringskurser i yrkessvenska och skriv- och lästräning
 - Engelska 4 kurser, Matematik 2 kurser, Svenska 1 kurs
 - Övriga ämnen köps interkommunalt för ett fåtal studerande
 - 75 % av verksamheten utgörs av kurser i svenska som andraspråk
 - Att så många invandrade personer som möjligt får betyg i ämnet svenska som andraspråk är av strategisk betydelse för Södertälje. Ungefär hälften av de studerande når kursmålen på 20 veckor eller mindre och hälften använder 40 veckor. I stort sett alla studerande får godkänt betyg eftersom kursen kan förlängas tills man nått målen. Betyg i ämnet krävs för i stort sett alla slags vidare teoretiska och yrkesinriktade studier på gymnasienivå.
 - Budget 2013 5,9 Mkr

Gymnasial vuxenutbildning – teoretiska ämnen

- Ej lagstadgad rättighet för behöriga sökande med undantag för personer från yrkesprogram i gymnasieskolan som saknar grundläggande behörighet.
- 641 personer har studerat i egen regi under 2013 = 39 %
- 1011 personer har studerat hos 19 externa anordnare under 2013 = 61 %
- Ca 110 000 verksamhetspoäng i jan 2013
- 50 % läser för att komplettera sina betyg med enstaka ämnen
- 50 % kompletterar mot helt slutbetyg/hel gymnasieexamen
- Kurser i egen regi: Svenska som andraspråk 1, ev 2, Engelska 5, ev 6, Matematik 1 och 2, eventuellt Samhällskunskap och Historia
- Det minskade söktrycket/elevunderlaget innebär att inte ens kärnämnen/ ämnen som är programgemensamma kan erbjudas i egen regi.
- För Södertälje har valfrihetssystemet inneburit att gymnasiala teoretiska utbildningar i egen regi minskat med 80 % från 50 kurser (varav 13 kurser på distans) våren 2012 till ca 10 kurser (varav noll kurser på distans) hösten 2013.
- Enligt en enkät 2012 läste 61 % av de studerande i länet hos externa anordnare. I Södertälje läser 2013 70 % teoretiska kurser hos externa anordnare och 60 % läser yrkeskurser hos externa anordnare.
- Budget 2013 6,3 Mkr

Gymnasial vuxenutbildning – yrkesinriktade utbildningar

- Ej lagstadgad rättighet för behöriga sökande med undantag för personer från yrkesprogram i gymnasieskolan som saknar grundläggande behörighet
- 530 personer har studerat under 2013
- Ca 116 000 verksamhetspoäng i jan 2013
- 42 % i egen regi i fyra utbildningar anordnade av gymnasieskolan; Omvårdnad, Restaurang/kock, Bageri samt Handel och försäljning.
- 58 % i extern regi i delvis samma utbildningar som ovan samt t ex Ekonomi, El, VVS, Data och Barnskötare.
- 55 % har arbete 6 mån efter genomgången utbildning
- Budget 2013: statsbidrag yrkesvux 11Mkr, nämndbidrag 2,5Mkr
- Statsbidragen till yrkesvux mycket osäkra då inga beslut om en fortsättning ännu fattats
- Cirka 60 % av de sökande kan inte antas pga resursbrist.

Övriga skolformer

De övriga skolformerna som anordnas av vuxenutbildningen i Södertälje, Särvox och Svenska för invandrare (Sfi) är lagstadgade rättigheter för medborgarna varav Sfi kräver stora kommunala resurser då mellan 65 och 75 % av verksamheten finansieras med kommunala medel.

Aktuella omvärldsfaktorer

Statsbidrag till yrkesvux

Statsbidraget för yrkesvux-utbildningar har varierat stort de senaste åren. För 2013 gäller att kommunen tilldelats ordinarie 6,8 Mkr i statsbidrag och därutöver beviljats ytterligare 4,2 Mkr i extra medel. Regeringen har aviserat att statsbidraget ska fortsätta även 2014 men inget formellt beslut har ännu fattats. Det står dock klart att medlen har avgörande betydelse för kommunens möjlighet att erbjuda yrkesinriktad utbildning.

Sfi

Kommunen har idag ingen valfrihet för sökande till Sfi. Kommunens antagningsenhet anvisar de sökande till egenregin eller till de 400 upphandlade platserna. Även hänvisningar till folkhögskolans alternativ för studerande med särskilda behov sker i samarbete. Antalet Sfi-studerande har under året varierat mellan 1 200-1 300 personer varav 25-35 % flyktingar i etableringsinsatser.

Utredningen om Sfi-peng lämnar sitt betänkande 1 okt 2013. Utredningen har fått tilläggsdirektivet att överväga om Sfi-utbildning i framtiden bör ges inom Komvux grundläggande utbildning /Särvox. Om utredningen lämnar ett sådant förslag ska den även föreslå hur valfriheten kan ökas, inte bara inom Sfi, utan inom Komvux som helhet.

Utredningen ska även ta ställning till om Arbetsförmedlingen ska kunna upphandla Sfi för deltagare i etableringsinsatser samt överväga hur en framtida Sfi-utbildning ska kunna bedrivas av folkhögskolor.