



Redovisning av långsiktiga förutsättningar att bedriva vuxenutbildning i kommunal regi inför avtalsläge 2015

Bakgrund

I samband med redovisningen av bup 1 (2014-05-22 § 44) gav utbildningsstyrelsen proVarmdo i uppdrag att redovisa de långsiktiga förutsättningarna och avtalsläget inför 2015 för att bedriva vuxenutbildning i kommunal regi. Nedanstående bakgrundsbeskrivning visar i korthet hur den kommunala vuxenutbildningen är organiserad samt hur dess förutsättningar förändrats över tid.

Den kommunala vuxenutbildningens organisation

Enligt skollagen är varje kommun skyldig att tillhandahålla grundläggande vuxenutbildning men det betyder inte att utbildningen måste bedrivas i hemkommunen. Utbildningsstyrelsen är ansvarig huvudman för grundläggande och gymnasial vuxenutbildning vilket CAS (Centrum för arbete och studier i Värmdö) anordnar i kommunal regi vilket styrs genom ett kommuninternt avtal mellan utbildningsstyrelsen och finansieringsnämnden för utbildning. CAS är också ansvarig för svenskundervisning för invandrare. Värmdö kommun ingick till och med juli 2014 i en samverkansmodell där vuxenutbildningen upphandlats gemensamt och där den kommunala utföraren därigenom konkurrerar med 21 privata anordnare vilka uppfyllt ställda kriterier. Överenskommelsen gäller i praktiken till och med 30 juni 2015. Värmdö vuxenutbildning fungerar även som utbildningskansli gentemot samtliga anordnare vilket regleras genom ett internt avtal mellan finansieringsnämnden för utbildning och utbildningsstyrelsen.

Gemensam vuxenutbildningsregion

KSL har sedan 2007 arbetat för att skapa en gemensam vuxenutbildningsregion i Stockholms län. ”Med en gemensam vuxenutbildningsregion avses en region där de vuxna, som beviljats att studera på vuxenutbildning, har möjlighet att välja utbildningssamordnare från hela länets utbud av vuxenutbildning”.¹ Kärnan i en sådan samverkansmodell bygger på den enskilda individens förutsättningar, behov och önskemål som tillsammans med arbetsmarknadens kompetenskrav ska vara styrande för planering och utbud av utbildningsplatser.

¹ Ur Handlingsplan för gemensam vuxenutbildningsregion 2011-11-30

Ett antal kommuner inom Stockholms län träffade därför 2008 en överenskommelse om ett långsiktigt samarbete för en gemensam vuxenutbildning i Stockholms län. Ett första steg mot målet för att bilda en sådan samverkansmodell togs 2010 när 10 kommuner², under ledning av Stockholms stad, genomförde en gemensam upphandling av vuxenutbildning. År 2011 genomförde ytterligare åtta kommuner³, däribland Värmdö kommun, ett liknande upphandlingsförfarande. Avtalsperioden för den gemensamma vuxenutbildningen beslutades vara giltig mellan 1 juli 2012- 1 juli 2014 med möjlighet att förlänga avtalen 1+1 år. KSL:s långsiktiga strategi är alltså att verka för en gemensam vuxenutbildningsregion i länet utan uppdelning i kluster av kommuner som väljer olika vägar men att uppnå detta inom de närmaste åren får anses som osannolikt. KSL inriktar därmed sitt arbete på att minska skillnader, till exempel genom att bidra till synkronisering av avtalsperioder.

Upphandlingen gjordes för Värmdö kommuns vidkommande genom tjänstekoncession. Det innebär att de utbildningsanordnare som uppfyller angivna krav i förfrågningsunderlaget har rätt att bedriva vuxenutbildning. Utbildningsanordnare tilldelas en på förhand fastställd ersättning som är kopplad till antalet godkända poäng (alltså satta betyg) som den studerande genomför. Ersättningen ska täcka verksamhetens driftskostnader. Vuxenutbildning i egen regi ingick inte i upphandlingen. Det betyder att den kommunala utbildningsanordnaren verkar på samma villkor som upphandlade anordnare.

Risk- och konsekvensanalys

I oktober 2012 presenterades, enligt uppdrag från kommunstyrelsen, en risk- och konsekvensanalys angående möjligheterna att ingå i befintliga interkommunala samarbeten kring gemensamma vuxenutbildningsområden i länet ur ett långsiktigt perspektiv. Analysen konstaterade att samarbetet har gett medborgarna en ökad tillgång till ett bredare och mer välanpassat utbud av vuxenutbildning. Värmdös geografiska läge borde, enligt rapporten, ge CAS en konkurrensfördel eftersom flertalet kommuninvånare sannolikt väljer en studieplats i kommunen.

I risk- och konsekvensanalysen konstaterades dock att det geografiska läget också kan resultera i en ökad utmaning att locka studenter till Värmdö. Utbildningsanordnare kan välja att avstå etablering i kommunen om studentunderlaget förväntas bli litet. Om antalet elever på CAS skulle reduceras minskar sannolikt möjligheten att genomföra teoretiska utbildningar i Värmdö, vilket kan vara problematiskt för de studenter som av olika skäl inte har benägenhet att söka utbildningsplatser på annan ort.

Intern och extern uppföljning

Under hösten 2012 genomfördes en uppföljning av den samordnade upphandlingen av en extern konsult. Syftet var att få ett kunskapsunderlag som lyfter fram styrkor och svagheter i samverkansmodellen inför framtida avtalsförhandlingar. Uppföljningsrapporten identifierade ett antal fördelar med gemensam upphandling av vuxenutbildning.

² Dessa kommuner är Sollentuna, Solna, Stockholm, Kunskapscentrum Nordost (Täby, Danderyd, Vallentuna, Vaxholm), Sigtuna, Sundbyberg och Upplands Väsby.

³ Dessa kommuner är Värmdö, Botkyrka, Huddinge, Järfälla, Lidingö, Nykvarn och Södertälje.

Medborgaren får ökad tillgång till ett bredare utbud av utbildning. Ett fördjupat samarbete ger en ökad kvalitet och ett effektivare erfarenhetsutbyte. Samverkan skapar också gemensamma ramverk samt ett koordinerat tillsyns- och kvalitetsarbete.⁴ I rapporten konstaterades vidare att det kan finnas behov av att effektivisera beslutsprocess och organisation för att minska den administrativa bördan. Inför framtida upphandlingar av gemensam vuxenutbildning bör förfrågningsunderlaget, enligt rapporten, tydligare reglera styrning av utbudet och precisera ansvarsfördelningen. De kommunala utförarna lyfte, i linje med risk- och konsekvensanalysen, att en effekt som observerats är att kurser med för få deltagare inte startat.

Finansieringsnämnden för utbildning beslutade sedermera i juni 2013 (FNU13/0076) att genomföra en uppföljning av CAS utifrån de nya förutsättningar som ett interkommunalt upphandlingsförfarande medfört. Syftet var att analysera konsekvenser av införandet av kundvals-system inom vuxenutbildning för verksamheten i egen regi. En framträdande slutsats är att möjligheten att välja studieanordnare i huvudsak bedömdes ha medfört kvalitetshöjande effekter för de studerande. Uppföljningen visade förvisso att andelen vuxenstuderande som tillhör Värmdö kommun som väljer annan utbildningsanordnare än CAS har ökat. Dock valde en majoritet (72%) av de studerande vårterminen 2013 fortfarande vuxenutbildning i kommunal regi, att jämföra med 89% för vårterminen 2012 samt ett elevdeltagande på 50% för motsvarande tidsperiod 2014.⁵ Värmdö vuxenutbildning bedömdes av finansieringsnämnden för utbildning ha lyckats anpassa sin verksamhet efter nya förutsättningar genom att fokusera på yrkesinriktade kurser snarare än teoretiska. Antalet teoretiska kurser har reducerats med 25-30%.

Interna avtal för vuxenutbildning

I oktober 2013 undertecknades ett internt avtal (13FNU/0010) om grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning med kurser inom teoretiska ämnen samt gymnasial yrkesutbildning mellan nämnden och styrelsen. Avtalet som tecknades var giltigt från dess undertecknande i oktober till och med 30 juni 2014 men innehåller en avtalsklausul som skulle kunna möjliggöra högst ett års förlängning. Om kundvals- och finansieringskontoret senast tre månader före utgången av avtalsstiden skulle begära förlängning av avtalet, utökas befintligt avtal ytterligare ett år till och med 30 juni 2015. En sådan förlängning har dock inte initierats.

Kundvals- och finansieringskontoret och proVarmdo (13US/0096) tecknade i juni 2014 ett tilläggsavtal som möjliggjorde att vuxenutbildningskansliet kunde ansöka om fler yrkeshögskolelinjer inom vuxenutbildningen under 2014. Avtalet gäller från och med första januari 2013 till och med sista december 2014.

Externa av avtal för vuxenutbildning

Sedan mars 2012 finns 21 ramavtal med utbildningsanordnare.

⁴ Uppföljning av vux/8 finns i sin helhet på KSL:s webbplats: <http://www.sl.se/svenska/vara-uppdrag/arbetsmarknad/gemensam-vuxenutbildningsregion.html>

⁵ FNU13/0076

Nulägesbeskrivning

I årets bup 1 redovisades en prognosticerad avvikelse om 1500 tkr för CAS. Under det första kvartalet 2014 har betydligt färre SFI-elever skrivits in och fått betyg än motsvarande period 2013. Enligt CAS beror observerad trend på att antalet SFI-studerande kan läsa kurser också hos andra utbildningsanordnare och att antalet flyktingar som påbörjat SFI-utbildning är begränsat. Antalet satta betyg på CAS grundläggande och gymnasiala kurser fortsätter att minska. Dock har antalet kurser också minskat gentemot år 2013 motsvarande period.

Den finansieringsmodell som tillämpas inom ramen för vuxenutbildning bygger på att CAS och övriga utbildningsanordnare tilldelas ersättning baserat på antalet godkända utbildningspoäng vilket riskerar att resultera i ett under- eller överskott i resultatredovisningen men reducerar oavsett utförarens kapacitet till långsiktig strategisk planering. En finansieringsmodell av denna karaktär medför att intäkterna i stor utsträckning bygger på kvalificerade ”gissningar” om antalet poäng kommande terminer.

Som åtgärder för att komma tillrätta med identifierad avvikelse anger CAS i sin redogörelse för 2014 att med ett sviktande elevantal i beaktande finns anledning att se över den nuvarande ledningsorganisation för CAS som i dagsläget består av en rektor, en biträdande rektor, en samordnare samt en utbildningsledare för yrkeshögskoleutbildningen för bygglovhandläggare. Förhoppningen att få ytterligare en YH-utbildning grusades när besked kom i januari att CAS inte tilldelats ytterligare statliga medel för ändamålet. Bedömningen är att verksamhetsansvaret för YH-utbildningen ”Bygglovhandläggare” omfattar en halv tjänst. Samtidigt har det administrativa arbetet för Värmdö vuxenutbildning expanderat, varför CAS ser att en kvalificerad administrativ tjänst behövs på enheten. Den nya ledningsorganisationen kommer därför att bestå av 1,0 rektor, 1,0 biträdande rektor och 1,0 intendent. Den nya ledningsorganisationen medför en minskning med 0,6 tjänster och förhandlades med berörd fackförening och fastställdes i under mars månad. Dessutom har en administrativ tjänst vakanssatts tills vidare. Åtgärderna har inneburi att ledningsorganisationen minskar från 3,6 tjänster till 2,0.

KSL:s utvecklingsarbete med syfte att skapa en läns-gemensam vuxenutbildningsregion gick nyligen i stå sedan Stockholms stad valt att lämna projektet. Först 2017/2018 kan frågan återaktualiseras. KSL har därigenom inte längre en samordnande funktion inom ramen för detta utvecklingsarbete.

Avtalsläget i länet avseende eventuell gemensam upphandling av yrkesutbildning ser enligt CAS ut enligt nedanstående:

Stockholm

Vux9: Danderyd, Täby, Vallentuna, Vaxholm, Österåker, Solna, Sollentuna, Upplands Väsby och Järfälla

Vux6: Ekerö, Sigtuna, Sundbyberg, Lidingö, Upplands Bro och Norrtälje

Vux5: Södertälje, Nykvarn, Huddinge, Salem och Botkyrka

Övriga: Tyresö, Värmdö, Haninge, Nynäshamn och Nacka

I grupperna Vux9, Vux 6 och Vux5 samt Stockholm har en upphandlingsprocess påbörjats. I "övrigruppen" pågår inga förhandlingar. Nacka har ingen "egen vuxverksamhet" utan arbetar utefter en typ av certifieringsmodell. Tyresö, Haninge och Nynäshamn har "egen verksamhet" och köper vid behov interkommunala platser.

Det finns ett antal utmaningar identifierade av CAS som bör beaktas inför en ny eventuell avtalsperiod. Vissa av dessa farhågor har till synes också tidigare identifierats i intern och extern uppföljning. Utbudet av kurser har ökat sedan införandet av kundvalssystem genom att 21 utbildningsanordnare samt CAS erbjuder hela sitt utbildningsutbud till vuxenstuderande från Värmdö kommun. Det har resulterat i en överkapacitet avseende antalet kurser – värmdöborna har ca 20 000 kurser att välja på - som erbjuds med resultatet att ett betydande antal ställs in eftersom elevunderlaget är för litet. Det låga antalet studerande inom vissa kurser medför att CAS i nuläget inte kan erbjuda viss utbildning i kommunen och har tvingats säga upp personal och skära ned sitt utbud ställa in ett antal kurser, främst i kärnämnen. Det finns en utmaning i att prognosticera elevantal eftersom en sådan beräkning i hög grad är beroende av arbetsmarknadsläget samt politiska beslut på nationell nivå. CAS erhåller årliga statsbidrag för specifika lärlings- och yrkesutbildningar där en del utgör ersättning till arbetsgivare och eftersom utbetalningen sker på årsbasis blir antalet som beviljas utbildning av denna karaktär lägre eftersom man hela tiden måste vara säker på att man har täckning för att betala arbetsgivaravgifterna. Ett sådant system underminerar möjligheterna till långsiktiga strategier. CAS får inte vara anbudsgivare när andra kommuner gemensamt upphandlar vuxenutbildning vilket snedvrider konkurrensen eftersom det potentiella elevunderlaget i jämförelse med privata utförare som kan ingå i alla kommungemensamma upphandlingar naturligtvis blir begränsat. De privata anordnarna av vuxenutbildning få därigenom större kapacitet att anordna ett brett utbud av kurser. Ytterligare en utmaning som identifierats är att ansökningsperioderna har

förändrats så att sen anmälan till kurser som inte är fulltaliga inte längre är möjligt vilket medför att CAS förlorar möjliga intäkter eftersom ersättning betalas ut på basis av genomförda kurspoäng.

Bedömning

Huvudmannens förutsättningar att bedriva vuxenutbildning i kommunal regi bedöms i enlighet med vad som redovisats i hög grad vara beroende av hur finansieringsnämnden för utbildning som reglementsmässigt är ansvarig för upphandling och godkännande av utbildningsanordnare väljer att agera. Klart borde också stå att under förutsättning av att Värmdös elever även fortsättningsvis ges möjlighet att välja utbildningar och kurser i hela länet finns ett fortsatt behov av att anpassa och utveckla den kommunala egenregi verksamheten.