

A
B
C
D
E

Stabsenheten
Förvaltningsavdelningen
Utbildningsförvaltningen

Tjänsteutlåtande

Dnr: 07-431/752:1

Handläggare: Geoff Erics
Tfn: 508 33 977

Utbildningsnämnden 2007-04-19

Pengsystem inom kommunal vuxenutbildning och sfi i Stockholm stad - inriktningsbeslut

Förslag till beslut

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden beslutar följande:

1. Förvaltningens förslag till pengsystem inom kommunal vuxenutbildning och sfi i Stockholm godkänns.

ABCDE

2. Nämnden uppdrar åt utbildningsförvaltningen att genomföra upphandling av anordnare av kommunal vuxenutbildning och sfi inom ramen för föreslaget system med peng.

Thomas Persson
Direktör

Göran Isberg
Av-

delningschef1 Sammanfattning

Förvaltningen har utrett ett pengsystem för vuxenutbildningen och sfi i Stockholm och föreslår att det införs för all kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå och sfi från och med 2008.

Förvaltningens förslag till modell för vuxenutbildningen i Stockholm bygger på att den studerande själv väljer mellan olika av staden godkända anordnare. I modellen konkurrerar privata och kommunala anordnare om de studerande. Att egenregin uppfyller kvalitetskraven garanteras av utbildningsnämnden. De studerande har egenregin som ett av flera val, ersättningsarna skall vara desamma, liksom kraven på resultat, uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring. Myndighetsutövningen för de externa utbildningsanordnarna finns hos förvaltningens beställarorganisation. Likvärdiga villkor skall gälla för anordnarna, oberoende av huvudmannaskap.

Anordnarna konkurrerar genom kvaliteten på utbildningen. Godkänd kvalitetsnivå i den erbjudna utbildningen garanteras av staden genom avtal med externa anordnare respektive överenskommelse med egenregin. Den studerande skall med utgångspunkt i övergripande kvalitetsredovisningar kunna jämföra verksamheten hos de olika utbildningsanordnarna.

Avtalet föregås av upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Upphandlingen innebär, att avtal skrivs med de externa anordnare, som lever upp till de av staden uppställda kvalificeringsbestämmelserna, som uppfyller krav i kravspecifikationen och som blir antagna i upphandlingens utvärderingsfas. Med egenregin ingås motsvarande överenskommelse.

Den studerande tas in i kommunal vuxenutbildning och sfi via stadens centrala intagning (en del av den myndighetsutövning staden svarar för) och väljer därefter bland godkända utbildningsanordnare.

ABCDE

Ersättning sker genom en vux-/sfi-peng i olika nivåer, beroende på typ av utbildning. Pengen knyts till varje kurs som den studerande genomgår. Utbildningsnämnden beslutar årligen i verksamhetsplanen om vuxenutbildningens budgetförutsättningar. Detta ligger till grund för utbildningens totala omfattning. Villkoren i övrigt skall vara oförändrade under en längre period, för att möjliggöra stabilitet, utveckling och kvalitetssäkring gentemot de studerande.

2 Ärendets beredning

Ärendet har utretts och beretts inom utbildningsförvaltningen. Förslagen har tagits fram i samarbete med stadsledningskontoret. En referensgrupp med representanter för stadsdelsförvaltningarna har knutits till beredningen av ärendet.

3 Uppdraget

Kommunfullmäktige har i budget för 2007 beslutat att: ”utbildningsnämnden ska tillsammans med kommunstyrelsen införa ett pengsystem för vuxenutbildningen och sfi. Vidare ska staden utreda om det är möjligt att använda sig av auktorisation i stället för upphandling.

Nuvarande avtal inom komvux löper ut den 31 december 2007 och avtalen inom sfi gäller t.o.m. 30 juni 2008 med möjlighet till förlängning.

Avtal och ”certifiering” bör vara klara hösten 2007. Enligt plan införs vuxpeng och sfi-peng från 2008.

4 Nuvarande verksamhet

Den kommunala vuxenutbildningen i staden omfattar utbildning på grundläggande och gymnasial nivå. Både svenska för invandrare (sfi) och kommunal vuxenutbildning (komvux) bedrivs för närvarande i egen regi och av externa anordnare. Utbildningarna bedrivs av ett stort antal anordnare med en mångfald av metoder och pedagogiska modeller av vuxenutbildning. Anordnarnas uppdrag varierar från något 100-tal studerande per år till de anordnare som har flera tusen studerande om året. Vidare finns det en stor variation i det organisatoriska upplägget. Hos vissa anordnare är det klassrumsundervisning med små grupper, hos andra är det nästan uteslutande någon form av flexibel distansundervisning. Där emellan finns olika mellanformer. Inom komvux är det 11 externa anordnare (med 14 enheter) och 5 kommunala anordnare (med 5 enheter) som genomför ut-

ABCDE

bildningen och inom sfi är det 3 externa anordnare (med 8 enheter) och 3 kommunala anordnare (med 3 enheter).

Vuxenutbildningen åtar sig i verksamhetsplanen för 2007 att med tilldelade resurser, ca 200 mkr prestera ca 1500 heltidsstudieplatser på grundläggande nivå och utnyttja resterande medel för gymnasial utbildning, ca 4 500 heltidsstudieplatser. Under 2006 studerade 4 836 individer på grundläggande nivå och 22 115 individer på gymnasial nivå. (2 238 individer studerade på både grundläggande och gymnasial nivå).

Inom sfi planeras ca 5 700 heltidsstudieplatser, till en kostnad av ca 120 mkr. Under 2006 antogs ca 11 800 individer till sfi-undervisningen. Utbudet på grundläggande nivå är fastställt i förordning om kommunal vuxenutbildning och omfattar kurser i svenska, språk, matematik, samhällskunskap, naturvetenskapliga och samhällsorienterande ämnen. Gymnasial vuxenutbildning får enligt förordningen förekomma i alla ämnen som finns i gymnasieskolan med undantag av specialidrott.

Sfi har en ny kursplan fr.o.m. 1 januari 2007. Utbildningen utgörs av tre olika studievägar, Sfi 1, Sfi 2 och Sfi 3, som riktar sig till personer med olika bakgrund, förutsättningar och mål. Sfi 1 utgörs av kurserna A och B, Sfi 2 av kurserna B och C samt Sfi 3 av kurserna C och D. Sfi är först och främst en kvalificerad språkutbildning, där kommunikation i vid bemärkelse är det centrala.

5 Regler för utbildning på entreprenad

Idag kan en kommun med stöd av bestämmelser i skollagen (1983:1100) lägga ut vuxenutbildning på entreprenad. Detta innebär att kommunen uppdrar åt någon annan, t.ex. en privat (enskild) utbildningsanordnare, att anordna komvux, sårvux eller sfi. Upphandling måste göras enligt lagen om offentlig upphandling (1992:1528). I dessa entreprenadförhållanden behåller kommunen huvudmannskapet för utbildningen. Kommunen ansvarar således för bl.a. mottagande, urval, intagning och samtliga rektorsuppgifter, t.ex. utfärdande av betyg och intyg. Själva betygsättningen får dock överlämnas till de lärare som finns hos entreprenören.

6 Utredning av en fristående vuxenutbildning

Regeringen har tillsatt en särskild utredare som skall undersöka och lämna förslag på hur ett system med fristående utbildningsverksamheter som motsvarar skolformerna inom det offentliga skolväsendet för vuxna, d.v.s. kommunal vuxenutbildning (komvux), vuxenutbildning för utvecklingsstörda (sårvux) och svenska för invandrare (sfi) skall införas. I uppdraget ingår att utarbeta förslag till de lag- och förordningstexter om

ABCDE

bl.a. tillstånd, bidrag, avgifter, tillsyn och uppföljning som behövs för att genomföra utredarens förslag om fristående utbildningsverksamheter. En utgångspunkt för utredarens arbete skall vara att kommunerna skall behålla ansvaret vad gäller mottagande och intagning.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 3 mars 2008.

7 Myndighetsutövning

Utbildningsnämnden har det övergripande ansvaret för att staden får en väl fungerande kommunal vuxenutbildning anordnad av både kommunala och privata aktörer. Med sitt övergripande ansvar garanterar utbildningsnämnden de studerandes rättssäkerhet vad gäller utbildningen. Det innebär likvärdig bedömning vad beträffar prestationer, uppnådda resultat och studieplanering. Myndighetsutövning får f.n. inte upphandlas.

Uppföljning och kvalitetssäkring av den pedagogiska verksamheten är en central uppgift för förvaltningen och utbildningsnämnden. För att säkerställa kvalitetssäkringen och myndighetsutövningen på ett tillfredställande sätt torde det bli nödvändigt med en översyn av hela vuxorganisationen. Det gäller bl.a.

- fördelning av arbetsuppgifter mellan administration och anordnare
- fördelning av resurser från administrationen till anordnarna
- pröva möjligheterna till upphandling av studie- och yrkesvägledning, validering och nivåbedömning

Central intagning är en förutsättning i modellen för att uppfylla de krav staden ställer på den ekonomiska styrningen. Med intagning och övrig myndighetsutövning förlagt till Vuxenutbildning Stockholm skapas möjligheter för utbildningsnämnden att fullt ut ta detta ansvar. Kvalitetsgranskningar säkerställer därutöver att de studerandes rättigheter tillgodoses och bidrar till att stimulera utveckling av vuxenutbildningen.

8 Förvaltningens synpunkter

8.1 Principer för sfi-peng och vux-peng i vuxenutbildningen

Förvaltningen föreslår att de vuxna som önskar studera inom sfi eller kommunal vuxenutbildning ska kunna välja utbildning och utbildningsanordnare. I modellen skall sådana villkor gälla att den studerande ges möjlighet att själv välja mellan olika av staden godkända anordnare. Systemet förutsätter ett antal anordnare - såväl privata som kommunala – för att säkerställa valfriheten för den studerande.

ABCDE

Anordnarna konkurrerar genom kvaliteten på utbildningen. Godkänd kvalitetsnivå i den erbjudna utbildningen samt stadens kvalitetssäkring gentemot de studerande garanteras genom avtal mellan staden och de privata anordnarna och i överenskommelse med egenregion.

Likvärdiga villkor skall gälla för anordnarna, oberoende av huvudmannaskap. Ersättning skall ske genom en vux-peng /sfi-peng i olika nivåer, beroende på typ av utbildning.

Utbildningsnämnden beslutade i december 2001 om upphandling av grundläggande och gymnasial vuxenutbildning inom ramen för peng-system med kundval. Upphandlingen avsåg perioden 2003-01-01 – 2003-12-31. Resultatet ledde till att 25 utbildningsanordnare ”certifierades” och fick ramavtal med staden. Erfarenheter från den perioden visar att det var svårt att upprätthålla valfrihet, kvalitet och effektivitet med ett stort antal utbildningsanordnare. P.g.a. antalet utbildningsanordnare visade det sig att det vid varje periodstart (5 perioder/ år) blev ett drygt tusental kursgruppsdeltagare som inte kunde beredas utbildning hos den anordnare de sökt p.g.a. för få antal studerande. Under året var det ett antal utbildningsanordnare som ej startade någon av erbjudna utbildningar. Vidare ökade administrationen vid antagningen då ett stort antal sökande måste slussas från kurser som inte startar till andra anordnare.

Införandet av peng-system kommer att ställa ökade krav på uppföljningsrutiner och kvalitetssäkring. För att klara av ett system med ”certifierade” anordnare måste ett nytt IT-system utvecklas för att klara den elevadministration och ekonomihanteringen som blir följden av ett system med ett stort antal utbildningsanordnare. Systemet måste kunna dockas till CSN:s IT-system och till vuxenhetens e-tjänst samt tillhandahålla ett webbgränssnitt till de externa utbildningsanordnarna.

Förvaltningen har fört diskussioner med stadsledningskontoret (SLK), juridiska avdelningen och förnyelseavdelningen, angående möjligheten att använda auktorisation istället för upphandling enligt lagen om offentlig upphandling, (LOU). Arbetet inom SLK med ev. auktorisation inom verksamheterna äldreboende och omsorgen om funktionshindrade väntas inte vara klart förrän 2008. I nuläget görs bedömningen att det är högst osäkert om en auktorisation skulle hålla för en juridisk prövning i domstol. Juridiska avdelningen menar att kommunal vuxenutbildning och sfi måste upphandlas enligt LOU. Dessutom är det ett problem hur man ska kunna ställa krav på utbildningsanordnarna då man vid en auktorisation inte har något avtal mellan staden och anordnarna.

ABCDE

Mot bakgrund av ovanstående är den föreslagna modellen, juridiskt och tekniskt, en upphandling av externa anordnare enligt lagen om offentlig upphandling, (LOU).

8.2 Förslag till inriktning på sfi-verksamheten

Kvalitet i undervisningen

Den mest prioriterade uppgiften för sfi är att erbjuda en kvalitativ språk-undervisning där alla oavsett sysselsättning och utbildningsbakgrund kan lära sig det svenska språket. Det är viktigt att svenskundervisningen betraktas som ett redskap för att nå egenförsörjning, att få förutsättningar att själv delta i samhället samt som förälder överföra kunskaperna till nästa generation. Den synen på sfi skapas främst genom god kvalitet och ger i sin tur svenskundervisningen hög status.

En förutsättning för god kvalitet är att varje utbildningsenhet/skola har ett relativt stort underlag studerande så att en effektiv gruppindelning kan genomföras. Med små enheter kan staden inte garantera att analfabeter och andra studerande med kort skolbakgrund får en tillräckligt bra utbildning. Detta eftersom de är så få att det inte går att bilda pedagogiskt fungerande grupper om de fördelas på samtliga utbildningsenheter/skolor.

Flexibilitet i organisationen

Det är viktigt att sfi är flexibel och går att kombinera med annan sysselsättning och aktivitet. Sfi-studierna får inte vara ett hinder för individen att anta ett erbjudande om sysselsättning som ger egenförsörjning. Målsättningen är att sfi-studierna så snart som möjligt ska bedrivas med egen försörjning. Vid utarbetandet av förfrågningsunderlaget för sfi-verksamheten ska hänsyn tas till stadens arbete med de nya Jobbtorgen och hur samverkan ska ske med stadsdelarna kring introduktionsarbetet och dess individuella introduktionsplaner.

Studerande med särskilda behov

Förvaltningen förordar att staden även fortsättningsvis

- köper sfi-platser för hörselskadade och att dessa undantas i upphandlingen
- förlägger sfi-platser för synskadade till en av stadens egna skolor och att dessa undantas från upphandlingen
- upphandlar Alternativ sfi för personer med bl.a. traumatiska problem som en mindre avgränsad del i upphandlingen.

Särskilda spår för bl.a. akademiker

Förvaltningarna föreslår att staden även fortsättningsvis

ABCDE

- köper platser i svenska för akademiker (SFA) från Södertälje kommun och att dessa undantas från upphandlingen
- köper platser i svenska för företagare (SFF) från Solna kommun och att dessa undantas från upphandlingen.
- köper platser i svenska för pedagoger (SFP) från utbildningsförvaltningen/egen regi och att dessa undantas från upphandlingen
- köper platser i svenska för hantverkare (SFH) från Haninge kommun och att dessa undantas från upphandlingen
- köper platser i liknande verksamheter som eventuellt tillkommer

Studievägsutbud

Utbildningsförvaltningen utgår från att studerandeunderlaget de närmaste åren utgörs av 6 100 utbildningsplatser. Förvaltningen bedömer vidare att av dessa är ca 450 platser på studieväg 1, ca 3 500 på studieväg 2, ca 2 000 på studieväg 3 och 150 platser för studerande med särskilda behov eller i särskilda spår.

Undervisningen

Undervisningen ska vara inriktad mot ett snabbt inträde i arbetslivet och så långt det är möjligt redan tidigt vara kopplad till individens framtidsplaner. Innehållet ska vara samhällsorienterat och arbetslivsorientering ska ges ett stort utrymme.

Anordnarna ska kunna ta emot ny studerande minst en gång per månad.

I samband med den senaste upphandlingen av sfi så genomfördes vissa förändringar av undervisningsformerna. Bland annat infördes ett system med reguljär undervisning kompletterat med självstudier med handledning. Konsekvenserna av förändringen av undervisningsformerna ska utvärderas under våren 2007 och analysen av resultatet ska beaktas vid införandet av sfi-peng.

8.3 Förslag till inriktning på vuxenutbildning

Grundläggande princip för vuxenutbildningen är att utbildningen ska vara anpassad till individens efterfrågan och behov. Det ska vara möjligt att välja i ett allsidigt sammansatt utbud. Det ska också vara möjligt att välja tid, plats och metod för studierna. Studiernas omfattning ska anpassas till individens behov, så att ingen ska behöva läsa mer än det som krävs för att nå de individuellt satta studiemålen.

Prioriterade målgrupper

ABCDE

Vuxenutbildningen vänder sig i första hand till personer som helt eller delvis saknar fullständig grundskoleutbildning och/eller treårig gymnasiekompetens.

Med anledning av den utredning förvaltningen har genomfört avseende måluppfyllelsen inom den kommunala vuxenutbildningen ska organisationen av utbildningen ses över, främst på grundläggande nivå, i syfte att öka måluppfyllelsen. Detta bör göras i samband med upphandlingen.

Kursutbud

Förvaltningen föreslår att följande utbud upphandlas inom vuxenutbildningen 2008:

Grundläggande vuxenutbildning i form av kurser inom ämnena svenska, svenska som andraspråk, engelska, matematik, samhällskunskap, religionskunskap, historia, geografi, fysik, kemi och biologi och hem- och konsumentkunskap. Under 2007 omfattar verksamheten ca 1 500 helårsplatser.

Gymnasial vuxenutbildning i form av kurser inom samhällsvetenskapligt och naturvetenskapligt program, med kurser inom kärnämnen och allmänna ämnen. Förvaltningen föreslår vidare att utbudet av yrkesutbildningar kvarstår och nya kurser och utbildningar tas fram i samverkan med branschen om behov uppstår. Kurser med praktik varvad med teori är särskilt angelägna. Vuxenutbildningen ska vara så flexibel att den kan möta förändringar inom arbetslivet.

Inom gymnasial vuxenutbildning skall enstaka kurser, kurspaket, basårsutbildning samt orienteringskurser erbjudas.

Ett stort antal kurser inom studieförberedande program samt inom yrkesutbildningen skall kunna erbjudas på distans.

Under 2007 omfattar verksamheten ca 4 500 helårsplatser.

Särvux

Utbildningen bedrivs som fristående kurser och syftar till att ge kunskaper motsvarande de som ges i den obligatoriska särskolan och i gymnasiesärskolans nationella program. Förvaltningen föreslår att särvux även fortsättningsvis bedrivs i kommunal regi och att verksamheten undantas från upphandlingen. Verksamheten omfattar ca 300 helårsplatser.

8.4 Tillämpning av modellen med vux-peng / sfi-peng

ABCDE

Valfrihet

I kommunal vuxenutbildning och sfi är det viktigt att varje studerande ges frihet att välja utbildningsanordnare. Dessa är godkända externa anordnare och egenregin. Den studerandes individuella behov av kompetenshöjning ligger till grund för den studieplan, utifrån vilken val av anordnare sker. Modellen förutsätter ett antal utbildningsanordnare med olika profil och inriktning på kursutbudet. Kursutbudets övergripande inriktning fastställs av utbildningsnämnden.

Den studerande skall ges möjlighet att orientera sig i kursutbud och kursanordnare via e-tjänstens webbkatalog och Vuxenutbildning Stockholm med central intagning, studie- och yrkesvägledning, validering och testverksamhet. Sedan den studerande antagits till kommunal vuxenutbildning, väljer denne mellan de av staden godkända utbildningsanordnarna.

Många utbildningsanordnare, med varierande vuxenpedagogiska metoder och skilda profileringar, ökar den studerandes möjligheter att göra ett adekvat val utifrån sin studieplanering. Val av anordnare skall basera sig på individens önskemål och bedömning av det egna utbildningsbehovet.

Externa anordnare

Som ett resultat av upphandlingen kommer avtal att tecknas med de anbudsgivare som lever upp till de av staden uppställda kvalificeringsbestämmelserna, som uppfyller krav i kravspecifikationen och som blir antagna i upphandlingens utvärderingsfas.

Avtalen har formen av ramavtal. Från dessa gör beställarfunktionen inom förvaltningen avrop med anordnare som valts av de studerande i samband med intagningen.

Avknoppad verksamhet

Anställda i egen regi har möjlighet att knoppa av från stadens egen verksamhet. Avknoppad verksamhet deltar i upphandlingen på lika villkor som övrig extern verksamhet.

Egenregi

Utbildningsnämnden beslutar, vilka av stadens egna komvux-enheter som skall erbjuda kommunal vuxenutbildning och sfi. Utbildningsnämnden garanterar att egenregis verksamheter lever upp till samma kvalitetskrav som ställs på de privata anordnarna. En överenskommelse om detta tecknas mellan aktuella enheter i egenregi och förvaltningens beställande enhet.

ABCDE

Den kommunala utbildningsorganisation som utbildningsnämnden väljer att ha kvar i egen regi kommer inte att delta i upphandlingsprocessen. I allt övrigt skall egen regiverksamheten verka utifrån ingångna överenskommelser och avrop. Egenregin är i dessa avseenden likställd med alla andra utbildningsanordnare. Ersättningarna är desamma, liksom kraven på resultat, uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring. I modellen måste egenregi anpassa verksamhetens omfattning till efterfrågan på samma sätt som de externa anordnarna.

Kvalitetssäkring

Utbildningsnämnden har ett helhetsansvar avseende kommunal vuxenutbildning och sfi inom modellen. Egenregi och privata utbildningsanordnare ges likartade förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag oberoende av hushusholdsmannaskap. Utbildningsnämnden har kvalitetsansvar och svarar gentemot medborgarna i staden för att erbjuda kommunal vuxenutbildning och sfi håller den kvalitet och har det utbud som krävs oberoende av vem som utför utbildningen.

Kvaliteten i utbildningen måste följas upp och utvärderas på lika villkor för egenregi och externa anordnare. Den studerande kan med utgångspunkt i kvalitetsredovisningen jämföra verksamheten hos de olika utbildningsanordnarna och därefter göra sitt val av anordnare.

Studie- och yrkesvägledning

Staden ansvarar för den generella studie- och yrkesvägledningen. Varje utbildningsanordnare skall ombesörja att den vuxenstuderande som ej har en individuell studieplan erbjuds att upprätta en sådan. Planerna kan säkerställa att individen genomför sina studier på det mest effektiva sättet och att risken för avbrott minimeras. Vidare bör det vid utarbetandet av förfrågningsunderlaget övervägas om ytterligare krav ska ställas på anordnarna vad gäller tillhandahållandet av studie- och yrkesvägledning.

Vux-peng / sfi-peng

Förvaltningen föreslår en beslutsmodell som bygger på att en peng knyts till varje ämne/kurs som den studerande genomgår inom sfi och kommunal vuxenutbildning. Pengen föreslås differentierad i ett antal prisnivåer. Beräkningen av priset, vuxpengen /sfi-pengen, görs utifrån budgetram, där pengarna inkluderar löner, hyra och övriga kringkostnader. I pengarna inberäknas de förstärkningar som krävs för att stödja studieovana kursdeltagare eller studerande med särskilda behov. Pengarna inkluderar ersättning för åtgärder som krävs för att stödja till exempel dyslektiker. Vissa funktions-

ABCDE

hinder kräver emellertid insatser, där kostnaderna kraftigt överstiger, vad som är motsvarande kostnader för andra studerande (teckentolkar, läromedel i punktskrift, lokalanpassning). Stöd och eventuell ersättning sker i dessa fall via vuxenteamet på annat sätt än via pengarna. Externa anordnare erhåller samma ersättning som egenregi samt kompensation för moms-kostnader.

Den ekonomiska ersättningsmodellen beslutas i samband med godkännandet av förfrågningsunderlaget. Modellen bör baseras på att ersättning betalas ut löpande månadsvis till utbildningsanordnarna. Efter kursens slut görs avstämning mot uppnådda resultat och slutjustering sker.

Vid utarbetandet av ersättningsmodell bör det utredas om det ska vara samma eller olika modell för de olika skolformerna, grundläggande respektive gymnasial vuxenutbildning och sfi.