

Handläggare
Elisabeth Ryde
Telefon: 08-508 35 547

Till
Arbetsmarknadsnämnden
den 25 september 2013

Ärende 9

Yttrande över remiss Gemensam vuxenutbildningsregion – En förfrågan för att ta nästa steg i arbetet

Förvaltningens förslag till beslut

Arbetsmarknadsnämnden hänvisar till förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på frågor från Kommunförbundet Stockholms Län.

Charlotte Svensson
Arbetsmarknadsdirektör

Bengt Jönsson
Chef Vuxenutbildning
Stockholm

Sammanfattning

Förvaltningen har av Kommunförbundet Stockholms Län, KSL, fått förfrågan om nästa steg i skapandet av en gemensam vuxenutbildningsregion. KSL har sammanställt ett bakgrundsmaterial och ett antal frågor till samtliga kommuner i länet. Svaren ska vara KSL tillhanda senast den 15 oktober 2013.

Förvaltningen är positiv till en gemensam upphandling av kommunal vuxenutbildning men förespråkar att myndighetsutövning samt avtalsuppföljning sker av respektive kommun.

Förvaltningen vill redan i inledningen till detta tjänsteutlåtande påpeka komplexiteten i att svara entydigt på de frågor som KSL ställer. Detta främst beroende på den pågående sfi-utredningen som ska lämna sitt betänkande den 1 oktober 2013, vilket gör att

förvaltningen i sitt svar till KSL inte kan väga in kommande förslag.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom utrednings- och utvecklingsstaben i samverkan med Vuxenutbildning Stockholm.

Bakgrund

Förvaltningen har av Kommunförbundet Stockholms Län, KSL, fått frågan om nästa steg i skapandet av en gemensam vuxenutbildningsregion. KSL har sammanställt ett bakgrundsmaterial och ett antal frågor till samtliga kommuner i länet. Svaren ska vara KSL tillhanda senast den 15 oktober 2013.

Arbetet med att skapa en gemensam vuxenutbildningsregion har pågått sedan årsskiftet 2006/2007. År 2008 togs en gemensam samverkansöverenskommelse inklusive en handlingsplan fram och undertecknades av samtliga kommuner i länet. 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.

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.

Inom KSL har flera delmål uppnåtts i samverkan med kommunerna som tex en gemensam syn på hanteringen kring interkommunal ersättning, överenskommelse och riktlinjer kring sfx-utbildningarna och nu senast finns en utarbetad modell kring utvärdering av kvalitén hos utbildningsanordnarna.

KSL har även varit samordnande part gällande de upphandlingar som nu verkar under namnet Vuxtio och Vuxåtta. Återstår därmed åtta kommuner som av olika anledningar valt att stå utanför dessa upphandlingar och därmed utarbetade samverkansformer.

KSL har på kommunernas begäran låtit genomföra en uppföljning av samarbetet mellan de 18 kommunerna via en extern konsult. Konsultens uppdrag var att se vilka för- och

nackdelar samarbetet fört med sig. Fördelar som framkom var bland annat att ett bredare kursutbud kunde erbjudas, gemensamma antagningsperioder och att det etablerats gemensamma rutiner kring kvalitetsarbetet och tillsynen. Till nackdelarna kom en osäkerhet kring hur den egna regionen skulle påverkas, att det blev långa och krångliga beslutsprocesser, en ökad administration samt hanteringen kring att många kurser ställts in pga för få sökande elever.

Rapporten/uppföljningen av Vuxtio och Vuxåtta finns i sin helhet på KSLs webbplats: <http://www.ksl.se/svenska/vara-uppdrag/arbetsmarknad/gemensamvuxenutbildningsregion.html>

Nuvarande situation för Stockholm

Förvaltningen genomförde under 2010 en upphandling av kommunal vuxenutbildning tillsammans med nio andra kommuner i länet. Upphandlingen genomfördes som tjänstekoncession vilket innebär att möjlighet finns att upphandla ett stort antal utbildningsanordnare. Upphandlingen var uppdelad i tre områden, grundläggande vuxenutbildning, gymnasial teoretisk samt gymnasial yrkesinriktad vuxenutbildning. Anbudsgivarna kunde lägga anbud på ett område eller alla tre. Likaså kunde även medverkande kommuner göra samma val. Tre kommuner beslutade att endast vara med att upphandla gymnasial yrkesutbildning. Avtal för den kommunala vuxenutbildningen tecknades under våren 2011 och kom att gälla från den 1 juli 2011 till den 30 juni 2013 med möjlighet till ytterligare option på två år, varav det första nu nyttjas. Sommaren 2015 är därmed denna avtalsperiod slut.

De kommuner som genomförde upphandlingen samarbetar nu aktivt under namnet Vuxtio. Samarbetet omfattar det ”dagliga arbetet” med betoning på kvalitetsutveckling och uppföljning, tillsyn, dialogmöten mellan beställare och utförare, utbildningsmässor mm. Syftet är att alla medverkande kommuner har samma rutiner för det systematiska kvalitetsarbetet.

Ytterligare åtta kommuner i länet, Vuxåtta, har ett år senare, genomfört en gemensam upphandling med samma förutsättningar och villkor som Vuxtio. Detta innebär att det nu i länet är 18 kommuner som i stort sett har samma utbildningsanordnare med samma avtalsvillkor. Dessa två grupperingar har nu under året närmat sig varandra för att finna gemensamma områden att samverka kring såsom gemensamt kvalitetssystem samt viss tillsyn ute i verksamheterna.

Pågående utredningar

En utredning inom regeringskansliet som kan komma att få bäring på kommunernas ställningstagande inför frågan om gemensam vuxenutbildningsregion är den nu pågående sfi-utredningen, tidigare benämnd sfi-pengsutredningen. I januari 2013 gav regeringen ett utvidgat uppdrag och förlängde därmed utredningstiden. Ett betänkande ska lämnas till regeringen den 1 oktober 2013. Det ursprungliga uppdraget var att se över hur en ökad valfrihet och individuell anpassning av utbildning i svenska för invandrare kan uppnås. I tilläggsdirektivet framgår att utredningen även ska överväga om all utbildning i svenska språket för vuxna bör ges inom den kommunala vuxenutbildningen och särskild utbildning för vuxna. Om utredaren föreslår att all utbildning i svenska språket för vuxna invandrare i framtiden ska ges inom komvux och särvox ska utredarna även föreslå hur valfriheten kan ökas inom komvux och särvox som helhet. Utredningen har även i uppdrag att se om sfi och svenska som andra språk inom komvux ska integreras. Här finns flera vägar som kan bli verkliga tex olika spår, yrkes- eller högskolespår som nyanlända kan välja efter önskemål och individuella förutsättningar.

Den överenskommelse som kommunerna har undertecknat avser endast kommunal vuxenutbildning och samarbetet inom Vuxtio respektive Vuxåtta omfattar också endast komvux. Om beslut fattas att sfi ska ingå som en del i komvux kommer det därmed att få påverkan på regionens samarbete

Att knyta sfi närmare komvux skulle underlätta övergången mellan de olika skolformerna varför liknande förutsättningar för utbildningsanordnarna då skulle behöva ges. Intentionerna är tydliga redan nu i skollagen och övriga styrdokument om att de tre skolformerna, sfi, komvux samt särvox, ska utformas så att den enskildes studier kan kombineras inom vuxenutbildningens tre olika skolformer.

Ytterligare en utredning som kan komma att påverka vuxenutbildningen framöver är den nu avslutade upphandlingsutredningen, SOU 2011:73 som lämnade sitt slutbetänkande i mars 2013. Över 50 förändringar föreslås. En av dessa är att man inför en möjlighet i LOU att träffa ramavtal utan inbördes rangordning i de fall en strikt kundvalsmodell tillämpas, bland annat inom vuxenutbildningen. Denna lagändring gör, om den träder i kraft, att kommunerna kan upphandla inom LOU igen och därmed uppnå valfrihet för den enskilde eleven då flera utbildningsföretag kan antas.

Ska nästa steg tas mot en gemensam vuxenutbildningsregion?

KSL finner sammantaget att det finns anledning att fortsätta och fördjupa samarbetet för att nå målet om en gemensam vuxenutbildningsregion i länet. Kansliet vid KSL har därför utarbetat nedanstående frågor som samtliga kommuner i länet ombeds ge sina svar på. Förvaltningens synpunkter och reflektioner återges under respektive frågeställning.

Underlag från KSL till fråga1- 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.

Länets kommuner har 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 regionen. Det är viktigt att skapa ett system där lika villkor råder och där kvaliteten i utbildningen kommer i första hand.

Inom de beskrivna samarbetena inom Vuxtio och Vuxåtta har ingående kommuner 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 möjligheten att välja anordnare.

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

<i>ett gemensamt utbud av vuxenutbildning?</i>

Förvaltningens synpunkter:

Stockholm är positiv till att det råder valfrihet för den enskilde medborgaren att välja den lämpligaste utbildningen utifrån önskemål och aktuella förutsättningar hos individen. Detta innebär idag att en elev, förutom de upphandlade entreprenörerna, även kan välja en skola som bedrivs i egen regi i annan kommun inom Vuxtio. Samarbetsavtal har tecknats just för detta ändamål och syftet är att egen regi i de kommuner som har egna utförare ska ges samma förutsättningar som upphandlad verksamhet. Likvärdiga villkor gäller i form av ersättning mm.

Förvaltningen är positiv till att denna möjlighet kvarstår för de kommuner som kommer att ingå i en samverkan framöver. Däremot är förvaltningen inte beredd att utöka valfriheten till utbildningsanordnare i länet utanför samarbetet oavsett egen eller extern regi. Emellertid finns en gräns om flertalet av länets kommuner kommer ingå i ett framtida samarbete, en utökning av kursutbudet och anordnare kommer medföra att alltför många kurser inte kommer att starta samt kommunens uppföljning blir alltför omfattande. Detta försämrar även förutsättningarna att få tillräckligt elevunderlag för de utbildningsanordnare som blivit antagna som leverantörer inom ett samverkansområde.

Däremot om en elev ansöker om att få genomföra sin utbildning utanför den kommunsamverkan som finns etablerad kommer sedvanlig prövning ske inom ramen för interkommunalt beslut. Inom den grundläggande vuxenutbildningen finns dock en lagstadgad rättighet att studera i valfri kommun oavsett hemkommun. Inom sfi finns inte motsvarande rättighet.

Många inom både beställar- och utförarsidan samt elever upplever idag att det finns för många utbildningsanordnare. Det förslag till lagändring inom LOU som beskrivs tidigare skulle möjliggöra ett minskat antal anordnare men med bibehållen valfrihet.

Underlag från KSL till fråga 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 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, dvs grundläggande, gymnasial teoretisk gymnasieutbildning samt yrkesutbildning.

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

Förvaltningens synpunkter

Först vill förvaltningen påpeka att avtalen inom Vuxtio är tecknade längst till och med den 30 juni 2015. Upphandling måste startas i god tid innan dess och ju fler aktörer som ska medverka, ju längre förberedelse tid krävs. Innan upphandlingsunderlaget med dess kravspecifikation kan formuleras krävs att förutsättningarna för samverkan är klar. Ytterligare hänsyn som måste vägas in inför en eventuell samverkan är den pågående sfi-utredningen som inom kort kommer att presentera sitt förslag. Förmodas kan att utredningarna kommer ha bäring på kommunernas samlade vuxenutbildning framöver.

Från Stockholms sida finns ett intresse att arbeta fram ett gemensamt förfrågningsunderlag där priser och utbud fastställs. Att fastställa vissa ramar i form av ersättning, antagningsperioder samt kursutbud möjliggör för privata utförare att få så bra förutsättningar som möjligt. Dock ställer sig förvaltningen ytterst tveksam till att formalisera ytterligare samverkan tex i form av gemensam tillsyn och gemensam avtalsuppföljning. Om ytterligare samverkan ska kunna ske där alla parter upplever ett ”vinn-vinn” förhållande krävs en organisatorisk plattform att utgå ifrån. Förvaltningens tankar i den frågan redovisas under nästkommande fråga.

Underlag från KSL till fråga 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 som bilaga till detta ärende.

KSL är medveten 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 inom KSL för vuxenutbildningsregionen, där kommunrepresentanter ingår, har haft en första diskussion om organisationsform. Alternativet med avtalssamverkan ansåg de som mest troligt att börja med. Men det fortsatta arbetet beror på kommunernas ställningstaganden i de ovan nämnda områdena.

*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.*

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har nu flera års erfarenhet av att samarbeta inom Vuxtio vilket till största delen har varit positivt. Vuxtio har gemensamt byggt upp strukturer för hantering av tillsyn, anordnarmöten, underlag till kvalitetsarbete etc. Ett omfattande arbete har även gjorts inom Vuxtio för att finna gemensamma riktlinjer angående tex prövningar, validering, tolkningar inför övergången till nya betygssystemet, kursutbud och disciplinfrågor. Rektorer samt annan administrativ personal har ägnat åtskillig tid till denna samverkan. Succesivt har även Vuxåtta kommit att ingå i denna samverkan och i visat fall verkar man nu gentemot utbildningsanordnarna under Vux18. Denna utökade samverkan kräver en noggrann disciplin av alla inblandade parter inom de 18 kommunerna gällande administration och informationsspridning.

Som ett led i att trygga erfarenhetsutbytet samt för att administrera alla avtal, avtalsuppföljningar, dokumentation av tillsynsbesök, handlingsplaner, årsplanering/gemensam kalender, minnesanteckningar av anordnarmöten, administrativa rutinbeskrivningar etc. är behovet av en gemensam kommunikationsplattform tydlig och nödvändig.

Kommungränser och IT-säkerhet har hittills utgjort hinder från att bygga administrativa system med någon av kommunerna som bas. Emellertid finns nu en lösning som håller på att utarbetas inom staden som externa kommuner ska kunna få tillgång till. För att denna digitala samverkansyta ska bli ett aktivt redskap krävs att samtliga parter inser vikten av att nyttja den fullt ut.

Ovanstående redovisning av dagens samarbete, dess styrning och administration tillsammans med rektors myndighetsutövande roll är underlag till förvaltningens överväganden gällande framtida gemensam region.

I Stockholm har det dessutom beslutats att all elevregistrering inom alla skolformer inom staden, dvs. förskola, grundskola, gymnasium och vuxenutbildning ska hanteras av ett och samma administrativa system. En omfattande upphandling pågår vilket gör att förvaltningen ser det som en stor svårighet att ingå i ett

annat elevregistreringssystem vilket troligen skulle krävas för att uppnå full effekt.

Av de former som utretts via Kommunakuten som möjliga alternativ till drift av en gemensam vuxregion så framstår ett kommunalförbund som den mest lämpliga formen då även myndighetsutövningen kan utövas inom just denna form. Inom ett kommunalförbund skulle därmed administrativa hinder kunna undanröjas men fram träder då andra tveksamheter. Negativt är att besluten inte kommer tas av närmaste nämnd och en annan typ av byråkrati växer fram med fler nämnder. En svårighet som kan uppstå är den längre beslutsvägen som hindrar förvaltningen till att göra snabba insatser med hjälp av vuxenutbildningen till följd av arbetsmarknads- och eller sociala skäl.

Förvaltningen ställer sig därmed negativ till kommunalförbund som möjlig administrativ driftsform och intar även en negativ hållning till övriga juridiska former som presenteras i Kommunakutens utredning.

Underlag från KSL till fråga 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 får ta del av 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

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

Förvaltningens synpunkter

För att den enskilde medborgaren ska uppleva en tydlighet och transparens är det av vikt att kommunerna har relativt lika riktlinjer i huvudsak inom det samarbetsområde man verkar. Dock ser förvaltningen inte det som en nödvändighet, olika ekonomiska förutsättningar samt eventuella satsningar på grund av arbetsmarknadsskäl kan utgöra skäl till att olika

antagningsnivåer behöver tillämpas i kommunerna. Även olika statliga satsningar som tex lärlingsutbildning och yrkesvux gör och kommer att utgöra olika bevekelsegrunder för tilldelning och därmed utgöra underlag för vilka medborgare som får studera inom den kommunala vuxenutbildningen.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Sammantaget är förvaltningen positiv till en vuxenutbildningsregion med många av länets kommuner som aktiva parter i syfte att få så lika förutsättningar som möjligt för främst länets elever men även utbildningsanordnarna skulle vinna på det. Viktigt är att alla länets medborgare får tillgång till ett rikt kursutbud, både när det gäller teoretiska kurser och yrkeskurser som är efterfrågat av målgruppen samt av arbetsmarknaden

Förvaltningen är positiv till en gemensam upphandling av vuxenutbildning men förespråkar att myndighetsutövning samt avtalsuppföljning sker av respektive kommun. Dock ställer sig förvaltningen tveksam till att ta ställning även till gemensam upphandling beroende på sfi-utredningen. Förvaltningen anar att utredningen kommer få en avgörande betydelse på kommunernas planering och hantering av all vuxenutbildning. Förvaltningen intar därför en avvaktande hållning till hur framtida samverkan kan utövas inom vuxenutbildningen.

Förvaltningen vill dock peka på att fortsatt samverkan bör utformas så att det lämnar möjligheter för enskilda kommuner att göra snabba insatser med hjälp av vuxenutbildningen till följd av arbetsmarknads- och eller sociala skäl.

Bilagor

1. Remiss Gemensam vuxenutbildningsregion – En förfrågan för att ta nästa steg i arbetet
2. Sammanfattning av Kommunakutens utredning