

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 samverkansvarianteras 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 göra 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 avtalslösning 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 offentlighetslig 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 huvudmannaansvar 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