

Karin Jacobsen

Ärendegång:
KSLs arbetsmarknadsberedning

Gemensam vuxenutbildningsregion – Beslut om nästa steg i arbetet

Förslag till beslut

Kansliet får i uppdrag att

- samordna upphandlingen av vuxenutbildning för de kommuner som vill delta
- leda arbetet med att skapa en gemensam administrativ plattform för den gemensamma vuxenutbildningen

Ärendebeskrivning

Enligt KSLs handlingsplan för arbetet med gemensam vuxenutbildningsregion är målet att erbjuda de som beviljats att studera på vuxenutbildning möjlighet att välja utbildningsanordnare från hela länets utbud av vuxenutbildning. För att komma vidare i arbetet med att skapa en gemensam vuxenutbildningsregion beslutade arbetsmarknadsberedningen att skicka en förfrågan till kommunerna.

Svaren på förfrågan visar att en klar majoritet av länets kommuner står bakom målet om gemensam vuxenutbildning, de flesta vill delta i en gemensam upphandling av vuxenutbildning och de flesta vill även samverka kring en gemensam organisatorisk plattform. Men flera kommuner anger olika förbehåll som ska vara uppfyllda innan de vill delta i de olika samarbetena.

Bakgrund

Att bilda en gemensam vuxenutbildningsregion är en viktig utmaning och innehåller många områden. Några områden har redan alla 26 kommuner inlett ett samarbete kring, som till exempel ett 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 egenregi och externa utförare. En annan utmaning är att skapa en organisatorisk plattform som är transparent och effektiv i sin kommunikation, i sina beslut och kostnader.

Dessa frågor ställdes till nämnd med ansvar för vuxenutbildningen i varje kommun;

1. Står kommunen bakom målet att de studerande som av kommunen blivit beviljade vuxenutbildning ska få välja anordnare från hela länets utbud?
2. Vill kommunen ingå i ny gemensam upphandling av vuxenutbildningen med start 1 juli 2015?
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?
4. Hur ser kommunen på möjligheterna att komma överens om gemensamma riktlinjer för antagning och urval för deltagande i vuxenutbildning?

De flesta kommuner svarar ja

De flesta kommuner svarar ja på de första tre frågorna. Men en del av ja-svaren innehåller förbehåll och några svar har krävt en del tolkningar. På fråga 4 är det fler kommuner som säger nej.

Samtliga kommuner poängterar vikten av samarbete över kommungränserna för att vuxenutbildningen ska hålla hög kvalitet med brett och flexibelt utbud. Alla kommuner anser att det är viktigt att medborgarna får möjlighet att välja utbildning från hela länets utbud. Men hur de anser att det ska uppnås varierar.

En del kommuner är tydliga med att de värnar om egenregin och tycker att målet för gemensam vuxenutbildningsregion riskerar att försämra möjligheterna för deras kommuninvånare. De menar att valfriheten även ska gälla för dem som vill studera i sin närmiljö, att även de ska kunna välja från ett brett utbud och kombinera arbete, studier, fritid och familjeliv.

Några säger ja till målet men ger exempel på olika förutsättning de anser måste vara uppfyllda för att de ska ingå i det gemensamma arbetet. Som exempel en fungerande administrativ plattform med möjlighet för digital kommunikation, garanterad hög utbildningskvalitet med system för kontroll och uppföljning av kvaliteten, garanterad geografisk närhet till de olika utbildningsalternativen och en webbplats som presenterar allt utbud såväl de externa utförare som egen regi.

En kommun är tveksam till upphandlingsmodellen tjänstekoncession då de anser att den inte tillåter tillräcklig styrning av kursutbud, studieupplägg och lokalisering. De vill delta i gemensam upphandling om valfrihet kan skapas genom LOU.

Svaren på de tre första frågorna redovisas i tabellen nedan och visar hur KSL har tolkat svaren. Det ger en överskådlig bild och ger en vägledning åt riktningen för det fortsatta arbetet. Tabellen har redovisats för förvaltningscheferna med ansvar för vuxenutbildning som har bekräftat bilden. Kommunernas svar redovisas och diskuteras även kontinuerligt med kommundirektörerna.

Kommunernas svar på de tre första frågorna och information om de ingår i gemensam upphandling sedan tidigare samt om de har egen regi

OBS Uppdaterad 20131128	Ja, står bakom målet	Ja, delta i gemensam upphandling	Ja, gemensam organisation	Ingår i vux 10/8	Egenregi
Botkyrka	ja	ja, delvis	ja	8	ja
Danderyd	ja	ja	Ja, men	10	nej
Ekerö	ja	ja	ja	nej	nej
Haninge, avstår				nej	ja
Huddinge	ja, delvis	ja, delvis	ja, delvis	8	ja
Järfälla	ja	ja	ja	8	ja
Lidingö	ja	ja	ja	8	ja
Nacka	ja	nej	avvakta	nej	nej
Norrtälje	nej	nej, ev delvis		nej	ja
Nykvarn	ja	ja	ja	8	nej
Nynäshamn	ja	nej, ev delvis	nej	nej	ja
Salem	ja	ja	ja	8	nej
Sigtuna	ja	ja, delvis	ja	10	ja
Sollentuna	ja	ja	ja	10	nej
Solna	ja	ja, om	ja	10	nej
Stockholm	ja	ja, om	ja, delvis	10	ja
Sundbyberg	ja	ja	ja	10	ja
Södertälje	ja, delvis	ja, delvis om	ja	8	ja
Tyresö	ja	ja	avvakta	nej	ja
Täby	ja	ja	ja	10	nej
Upplands Väsby	ja	ja	ja, men	10	nej
Upplands-Bro	nej	nej, ev delvis	avvakta	nej	ja
Vallentuna	ja	ja	ja	10	nej
Vaxholm	ja	ja	Ja, men	10	nej
Värmdö	ja, delvis	ja	ja	8	ja
Österåker	ja	ja	ja	nej	ja

Förklaring

"Nej", betyder att kommunen värnar egenregin och tror att den utarmas om kommuninvånarna får välja utbud från hela länet. Nacka säger nej till gemensam upphandling eftersom de vill fortsätta med sin auktorisationsmodell.

"Ja, delvis", betyder att kommunen vill undanta delar av vuxenutbildningens utbud i det gemensamma samarbetet. Oftast vill de behålla grundläggande vuxenutbildning i egenregi.

"Nej, ev delvis", betyder att kommunen eventuellt kan tänka sig att delta i gemensam upphandling av vissa delar.

"Ja, om", betyder att kommunen deltar om vissa förutsättningar är uppfyllda, till exempel gemensam administrativ plattform och gemensam webbplats.

Kritiska frågor

Många kommuner nämner framförallt fyra områden som måste bevakas och utredas inför det fortsatta arbetet:

1. Aktuella utredningar som kan påverka upphandlingen

SFI-utredningen, SOU 2013:76, klar 31 okt 2013

Utredningen innehåller förslag på att sfi och svenska som andraspråk inom grundläggande komvux slås ihop till en utbildning. Den föreslår vidare att sfi upphör som egen skolform och blir en del inom komvux vid sidan av grundläggande och gymnasial vuxenutbildning. I och med det förslaget påverkas hela den kommunala vuxenutbildningen. Utredningen menar att kraven kommer att öka på samtliga utbildningsanordnare att erbjuda vuxenutbildning flexibelt och individanpassat. Utredningen föreslår att nationella valfrihetssystemet (sfi-peng), som är reglerat i skollagen, införs för sfi, grundläggande och gymnasial komvux. Det skulle innebära att Skolinspektionen godkänner utbildningsanordnarna inom kommunal vuxenutbildning som då blir egna huvudmän.

I sammanfattning står bland annat; ”Utredningen menar att den möjlighet till interkommunal ersättning som kommunerna har idag inte går att kombinera med ett valfrihetssystem. I ett sådant system är det eleven som själv ska välja en enskild utbildningsanordnare. Hemkommunen kan ha komvux i egen regi och blir då valbar. Men andra kommuner än hemkommunen ska inte konkurrera i valfrihetssystemet vid sidan av de enskilda utbildningsanordnarna (...). Utredningen anser att detta inte förändrar kommunernas möjlighet till individuella lösningar. I de fall valfrihetssystemet inte klarar att lösa individernas utbildningsbehov blir det fullt möjligt för kommunerna, även med det system som föreslås, att samverka vad avser komvux genom kommunalförbund, gemensam nämnd eller samverkansavtal” (s 30).

”Det blir inte möjligt för kommunerna att bedriva vuxenutbildning på entreprenad med bibehållet huvudmannaskap när det införs ett valfrihetssystem. Det är inte möjligt att blanda olika upphandlingsformer för samma tjänst på samma marknad. Priskonkurrensen skulle då kunna sättas ur spel”(s 31).

”För kommunerna innebär ett valfrihetssystem inom komvux att enskilda utbildningsanordnare kan bli godkända som huvudmän för utbildningen och etablera sig i kommunen. Detta kan påverka hur kommunen kommer att organisera sin egen verksamhet. Skyldigheten att tillhandahålla rättighetsstyrd utbildning inom komvux kvarstår dock för kommunerna om inte utbildningen på ett rimligt vis finns tillgänglig hos en enskild huvudman. Det föreslagna valfrihetssystemet med statligt godkännande av enskilda utbildningsanordnare som huvudmän innebär att upphandling av utbildning enligt LOU inte blir aktuell” (s 32)

Förslaget är på remiss och lagstiftningen är oklar. Sfi-peng, valfrihetssystemet och att sfi blir en del av kommunal vuxenutbildning påverkar länets framtida upphandling och ska beaktas.

LOU-utredningen, SOU 2011:73 och 2013:12, klar mars 2013, lagstiftning oklart

LOU-utredningen föreslår över 50 förändringar. En av dessa är att införa en möjlighet i LOU att träffa ramavtal utan inbördes rangordning i de fall en strikt kundvalsmodell tillämpas, bl a inom vuxenutbildning. Kommunerna kan då upphandla inom LOU igen

och därmed uppnå valfrihet då flera externa utförare kan antas. Ny lag kan träda i kraft den 1 jan 2016.

Gruv-utredningen, SOU 2013:20, klar april 2013

Utredningens förslag syftar till att öka individanpassningen och effektiviteten inom komvux på grundläggande nivå. Bedömningen är att det nuvarande regelverket i huvudsak är tillräckligt och att det möjliggör en flexibel utbildning. Men för den fortsatta utvecklingen krävs ett höjt politiskt intresse för utbildningen både nationellt och lokalt.

Budgetpropositionen för 2014

Förslag att utöka rätten till komvux. Från och med 2017 ska alla ha rätt att läsa in både grundläggande och särskild behörighet till högskolan.

Möjliga åtgärder

- Bevaka utredningarna och budgetpropositionen och dess konsekvenser

2. Negativa effekter av överetablering

Många kommuner beskriver problem med att kurser ställs in på grund av för få sökande till varje kurs. Det är en konsekvens av att länet har många utbildningsanordnare. Några kommuner ser en risk med att fler kommuner ingår i den gemensamma upphandlingen och därmed tillkommer fler vuxenutbildningar i egenregi och antalet anordnare utökas ytterligare.

Möjliga åtgärder

- Ta fram en lösning om att fördela ansökningarna så att kurserna kan starta
- Ställa krav i upphandlingen som minskar antalet utförare, till exempel att externa utförarna ska ha betygsrätt
- Enas om hur egenregi ska hanteras

3. Centralisering av utbud och antal utförare

Några kommuner är oroade för att en gemensam upphandling blir för stor vilket kan medföra att de små utförarna inte kan lämna anbud. Det gagnar inte uppdraget om valfrihet och bredare utbud.

Möjliga åtgärder

- Kartlägga utbudet och arbetsmarknadens behov inför upphandlingen

4. Enkelhet och närhet för de studerande

Många kommuner betonar att det behövs vuxenutbildning av hög kvalitet i närområdet. De ser en risk i att egenregin utarmas om det blir för få sökande och en risk i att få eller ingen extern utförare vill etablera sig i vissa kommuner. De poängterar vikten av att de studerande som behöver extra stöd och lärarledd undervisning behöver utbildning i närmiljön. De ser en risk i att ingångströskeln kan bli för hög för många så att vissa viktiga grupper inte får samma möjligheter att delta i vuxenutbildning.

Några skriver också att samverkan mellan vuxenutbildningen och det lokala näringslivet, arbetsförmedlingen och studie- och yrkesvägledningen försvåras om utbudet inte längre finns i närmiljön.

Möjliga åtgärder

- Utredda konsekvenser för egenregion och möjligheterna att erbjuda vuxenutbildning i närmiljön
- Ställa krav i upphandlingen att de externa utförarna ska delta i det lokala näringslivet och länets arbete med kvalitetsutveckling

Gemensam upphandling

24 kommuner svarar ja till att delta i en gemensam upphandling, varav nio kommuner vill ingå med vissa delar eller ställer andra krav, Nacka svarar nej eftersom de vill fortsätta med sin auktorisationsmodell. En kommun avstår från att svara.

Exempel på vad kommunerna behöver enas om:

- Att upphandlingen delas upp i; grundvux, gymnasial teoretisk vux, gymnasial yrkesvux samt eventuellt sfi, så får de kommuner som vill delta i respektive del göra det. Men är det då gemensam vuxenutbildningsregion?
- upphandlingsmodell
- gemensam prislista
- ersättningsmodell
- antagningsperioder
- innehållet i kravspecifikation såsom betygsrätt, krav på geografiskt läge, deltagande i länets kvalitetsarbete etc

Gemensam organisatorisk plattform

20 kommuner svarar ja till en gemensam organisation i form av samverkansavtal, varav fem kommuner är positiva med förbehåll, en säger nej och tre avvaktar att ta beslut. Två kommuner avstår från att svara.

Många poängterar att det viktigaste är att enas om vad samverkansavtalet ska innehålla och vilka delar det är kommunerna ska samverka om. Några menar att vi först måste ha en gemensam administrativ plattform innan den gemensamma upphandlingen kan genomföras, andra tycker tvärt om. En del värnar om det kommunala självstyret och menar att varje kommun måste kunna vara flexibel i arbetsmarknadsfrågorna och att ambitionsnivåerna kan variera över tid.

Kommunerna och KSL har erfarenheter från arbetet med att bilda en gemensam gymnasierregion och även drift och förvaltning av gemensamt kansli och webbplats. Det finns likheter mellan dessa båda uppdrag som ska beaktas.

Exempel på vad kommunerna behöver enas om:

- Innehållet i ett samverkansavtal
- Gemensam avtalsuppföljning (några kommuner, bl a Stockholm stad är tveksam)
- Gemensamt kvalitetsarbete; tillsyn, utvärdering och studerandeenkäter
- Gemensam digital kommunikationsplattform som underlättar transparens och beslut
- Gemensam webbplats för utbudet och gemensamt ansökningssystem kopplat till anordnarna
- Överlåtelse av beslutsrätt, vilka beslut ska kunna fattas centralt
- Gemensam vägledningsverksamhet
- Vilken bemanning och vilken kompetens behövs
- Modell för finansiering

Gemensamma riktlinjer för antagning och urval

Den sista frågan handlade om möjligheten att enas om gemensamma riktlinjer för antagning och urval till vuxenutbildningen för det som inte är obligatorisk enligt lag.

Sex kommuner svarar ja; att det går att enas även kring gemensamma riktlinjer för att få en effektiv och stark gemensam vuxenutbildningsregion i länet.

Tio kommuner svarar nej eftersom de själva vill besluta om antagning till vuxenutbildningen, utifrån lokala förutsättningarna, egna mål och riktlinjer. De tycker att det är angeläget att vid behov kunna skifta riktlinjer och prioriteringar beroende på budget och arbetsmarknadssituation. Sex kommuner svarar att de avvaktar att besluta i frågan men säger inte direkt nej, fyra kommuner avstår från att svara.

Förslag på tidsplan

Nov - dec 2013

- Förankra den gemensamma bilden över kommunernas ställningstagande
- Beslut om vad som ska ingå i KSLs verksamhetsplan 2014
- Beslut om vilka resurser som behövs hos KSL

Uppstart: jan – mars 2014

- Möte med intresserade kommuner
- Analys av utredningarna om LoU och sfi
- Enas om process och innehåll i upphandlingen
- Beslut om att delta i upphandlingen enligt gemensamt förslag
- Enas om process och stödfunktioner för den administrativa plattformen

Förfrågningsunderlag och avtal: mars – juni 2014

- Enas om kravspecifikationen i förfrågningsunderlaget, betalningsmodell, prislista, bedömningskriterier, etc
- Plan för bedömning av anbud
- Beslut om förfrågningsunderlaget
- Processa fram ett samverkansavtal

Beslut och annonsering: juni – aug 2014

- Beslut om förfrågningsunderlaget
- Annonsering av förfrågningsunderlaget den 15 aug
- Förankring och skrivande av samverkansavtal
- Förbereda administrativ plattform

Prövning och utvärdering: sep – dec 2014

- Anbud in den 20 sep
- Anbudsprövning och utvärdering inklusive ev förhandling den 17 sep – 20 dec
- Beslut om samverkansavtal
- Förbereda administrativ plattform

Beslut och avtal: våren 2015

- Beslut om anbud den 17 jan
- Avtal med utförarna skrivs i mars med start den 1 juli 2015
- Inviga den administrativa plattformen...