

För kännedom:
Förvaltningschefer

Nämnd med ansvar för vuxenutbildning

Förfrågan om nästa steg i skapandet av gemensam vuxenutbildningsregion

Att bilda en gemensam vuxenutbildningsregion är en viktig utmaning och innehåller många delar. Några av delarna har redan alla kommuner inlett ett samarbete kring, såsom 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 egen regi och externa utförare. En annan utmaning är att skapa en organisation med kostnadseffektiv administration.

Kommunerna i länet har organiserat sin vuxenutbildning på många olika sätt och för att kunna fortsätta arbetet behöver KSL och kommunerna få kommunernas ställningstagande kring den fortsatta utvecklingen. Därför har arbetsmarknadsberedningen beslutat att skicka denna förfrågan som ska besvaras av nämnd med ansvar för vuxenutbildningsfrågorna.

Dokumentet inleds med information om hur kommuner kan tillhandahålla och anvisa studerande till vuxenutbildning och hur kommunerna i länet valt att organisera sin vuxenutbildning. Därefter beskrivs mål och syfte med att bilda en gemensam vuxenutbildningsregion och vilka resultat som hittills skapats i länet.

Avslutningsvis beskrivs de frågor som beredningen önskar kommunernas svar på.

Skicka ert svar via e-post till registrator@ksl.se, ange KSLs diarienummer i ärenderaden, senast den 15 oktober.

Presidiemöte

För att underlätta kommunernas svar på förfrågan bjuder arbetsmarknadsberedningen in till ett presidiemöte den 29 augusti. Inbjudan till detta möte skickades 13-05-08, se länk:

<http://www.ksl.se/svenska/press/evenemangskalender/evenemang/5-6-2013-vi-behover-diskutera-gemensam-vuxenutbildningsregion.html>.

För frågor kontakta gärna

Stefan Quas, e post: stefan.quas@ksl.se tel nr: 08-615 94 35 eller

Karin Jacobsen, e post: karin.jacobsen@ksl.se tel nr: 08-615 64 34.

Med vänlig hälsning

KOMMUNFÖRBUNDET STOCKHOLMS LÄN



Peter Carpelan
Ordförande
Arbetsmarknadsberedningen



Ulrika Wallin Pudas
Verksamhetschef

Nämnd med ansvar för vuxenutbildning

För kännedom:
Förvaltningschefer med ansvar för vuxenutbildning

Gemensam vuxenutbildningsregion - En förfrågan för att ta nästa steg i arbetet

Inledning

Vuxenutbildningen har en stor betydelse för sysselsättningen och tillväxten i regionen. Att skapa en vuxenutbildningsregion är ett sätt att utveckla regionen inför framtiden i en konkurrens med andra regioner i Sverige och Europa.

Målet med gemensam vuxenutbildning är att erbjuda de som beviljats att studera på vuxenutbildning möjlighet att välja utbildningsanordnare från hela länets utbud av vuxenutbildning. För de studerande innebär det tillgång till ett stort och brett utbud och möjlighet att välja.

Att bilda en gemensam vuxenutbildningsregion är en viktig utmaning och innehåller många delar. Några av delarna har redan alla kommuner inlett ett samarbete kring, såsom 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 egen regi och externa utförare. En annan utmaning är att skapa en organisation med kostnadseffektiv administration.

Kommunerna i länet har organiserat sin vuxenutbildning på många olika sätt och för att kunna fortsätta arbetet behöver KSL och kommunerna få kommunernas ställningstagande kring den fortsatta utvecklingen. Därför sänder vi denna förfrågan som vi vill att varje nämnd med ansvar för vuxenutbildningsfrågorna ska svara på.

Dokumentet inleds med information om hur kommuner kan tillhandahålla och anvisa studerande till vuxenutbildning och hur kommunerna i länet valt att organisera sin vuxenutbildning. Därefter beskrivs mål och syfte med att bilda en gemensam vuxenutbildningsregion och vilka resultat som hittills skapats i länet.

Avslutningsvis beskrivs de områden och de frågor som kommunerna ska besvara. KSL vill ha svar från varje kommun senast den 15 oktober.

Tillhandahålla och anvisa vuxenutbildning

Olika sätt att tillhandahålla kommunal vuxenutbildning

Enligt skollagen ska kommunerna tillhandahålla kommunal vuxenutbildning.

Kommunen kan tillhandahålla vuxenutbildning på flera sätt:

1. Driva utbildningen i egen regi
2. Upphandla utbildning genom avtal med externa utförare. Upphandlingen kan ske genom avtal med en part eller genom avtal med flera parter, så kallad tjänstekoncession. Lagen om valfrihet, LOV, gäller inte inom utbildningsområdet. En statlig utredning, Upphandlingsutredningen (SOU 2013:12) har lämnat, 130305, förslag på hur LOU och LOV skulle kunna kombineras och därigenom kan valfrihet skapas inom ramen för LOU.
3. Kommunen kan även skapa ett auktorisationssystem, där utbildningsanordnare (såväl externa utförare som egen regi) kan söka hos kommunen om att få bli auktoriserad anordnare av utbildning
4. I undantagsfall kan kommunen använda sig av interkommunal ersättning och köpa utbildningsplatser av annan kommuns egen regi eller av externa utförare som upphandlats av annan kommun.

Olika sätt att hänvisa den studerande till vuxenutbildning

Det är varje kommun som fattar beslut om vilka som ska få läsa på vuxenutbildning. Beslut fattas utifrån regleringar i skollag och vuxenutbildningsförordning. Efter beslut om att den studerande får gå den sökta utbildningen har kommunen olika sätt att hänvisa den studerande till anordnare av vuxenutbildning.

Anvisning till en utbildningsanordnare

Anvisning innebär att kommunen anvisar den studerande till utbildning i kommunens egen regi alternativt hos en extern utförare som kommunen upphandlat. Det finns möjlighet för den studerande att gå hos annan anordnare än den som kommunen hänvisat till, men då måste den studerande särskilt ansöka om det och ange särskilda skäl.

Ingen anvisning till utbildningsanordnare

För de kommuner som inte vill anvisa de studerande till viss utbildningsanordnare finns för närvarande två alternativ:

1. Tjänstekoncession

Tjänstekoncession innebär att kommunerna upphandlar flera utbildningsanordnare. När kommunerna beslutat om den sökande är berättigad till studier får den studerande välja den utbildningsanordnare som den studerande vill gå hos. Utbildning i egen regi bedrivs under samma förutsättningar som den upphandlade verksamheten.

2. Auktorisation

Modellen med auktorisation innebär i stort sett ett identiskt upplägg som tjänstekoncession med skillnaden att anordnarna inte upphandlas utan auktoriseras av kommunen. Det innebär, till skillnad från tjänstekoncession, inga fasta upphandlingsperioder. Samma regler gäller oavsett om anordnaren är ett privat företag eller om det är en anordnare som bedrivs som egen regi hos en kommun.

Kommunens sätt att anordna vuxenutbildning och anvisa studerande till anordnare av vuxenutbildning kan illustreras enligt nedan:

	Upphandling	Ingen upphandling
Anvisning	En upphandlad anordnare enligt LOU	Egen regi
Valfrihet	Tjänstekoncession	Auktorisation

Vem får gå på vuxenutbildning?

Vem som har rätt att få delta i vuxenutbildning regleras i skollagen, vuxenutbildningsförordning och förordningen om det särskilda statsbidraget av yrkesvux. Nedan ges en kortfattad beskrivning över gällande regler:

Vuxenutbildning på grundläggande nivå (grundvux)

I 20 kap. 11 § skollagen anges att en vuxen har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå från 20 års ålder och hon eller han är bosatt i landet, saknar kunskaper som normalt uppnås i grundskolan och som har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Gymnasial vuxenutbildning

När det gäller rätten till gymnasial vuxenutbildning blir det lite mer komplicerat. För en grupp finns en laglig rätt för studier. Det gäller de personer som har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan men som inte uppnått grundläggande behörighet till högskolestudier. De har enligt skollagen rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppnå sådan behörighet. För övriga grupper gäller följande regler kring behörighet och urval:

Behörighet till utbildning på gymnasial nivå

Enligt skollagen är en vuxen behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon

1. är bosatt i landet,
2. saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge,
3. har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, och
4. i övrigt uppfyller föreskrivna villkor.

Urval

Om samtliga behöriga sökande till kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå inte kan antas till sådan utbildning, ska ett urval göras. Vid detta urval ska företräde, i den ordning som anges nedan, ges till en sökande som har kort tidigare utbildning och som

1. önskar fullfölja studier som den sökande har påbörjat enligt en upprättad individuell studieplan,
2. behöver utbildningen för att komplettera ett reducerat program eller för annan behörighetskomplettering, eller
3. behöver utbildningen för pågående yrkesverksamhet eller planerat yrkesval.

Yrkesvux

Det finns ett särskilt statsbidrag för studier på yrkesinriktad vuxenutbildning – yrkesvux. Yrkesvux är en satsning mellan år 2009-2013 (regeringen har aviserat att statsbidraget ska fortsätta även 2014 men formellt beslut är inte fattat) och syftet är att motverka brist på arbetskraft med yrkesutbildning, och att nå de grupper som saknar gymnasieutbildning alternativt har en gymnasial yrkesutbildning som behöver kompletteras. Satsningen innebär att kommunerna kan få statsbidrag för utbildning till dessa grupper.

Urvalet till studier inom yrkesvux skiljer sig från det som nämnts ovan. Om samtliga sökande inte kan tas emot till utbildningen ska företräde ges till den som oavsett tidigare utbildning har en svag ställning på arbetsmarknaden, förordning (2012:295).

Kommunernas val av organisation i länet

År 2011 var det drygt 18 000 heltidsstuderande i vuxenutbildningen. Det finns omkring 50 utbildningsanordnare, egen regi och externa utförare. Av dem som svarade på den gemensamma brukarenkäten (22 av 26 kommuner deltog) år 2012 uppgav 61 procent att de studerande hos externa utförare.

Val av organisation

Kommunerna i länet organiserar sin vuxenutbildning olika. Denna sammanställning ger en bild över komplexiteten och utmaningarna länet.

16 kommuner har egen regi och 10 kommuner har inte egen regi

Av länets 26 kommuner har 10 kommuner ingen egen regi. Men det skiljer sig även inom dessa 10. Vissa har ingen egen regi utan använder sig av interkommunal ersättning, andra kommuner har ingen egen regi utan överlåtit ansvaret till annan kommun. Nacka har ingen egen regi utan använder sig av auktorisationssystem.

Av de 16 kommuner som har egen regi förekommer det också flera varianter. Kommunerna kan ha en egen regi och upphandlat externa utförare, antingen själv eller tillsammans med andra, och/eller använda sig av interkommunal ersättning.

18 kommuner har ingått i gemensam upphandling

Av de 18 kommuner som upphandlat gemensamt varierar det också inom vilka delar av vuxenutbildningen som ingått i den gemensamma upphandlingen. Samtliga 18 har valt att inkludera utbildningar som är på gymnasial yrkesförberedande. 14 har valt att inkludera gymnasial teoretiska utbildningar och slutligen har 12 valt att inkludera vuxenutbildning på grundläggande nivå i den gemensamma upphandlingen. Mer om de gemensamma upphandlingarna nedan.

Interkommunal ersättning

Som nämnts ovan kan kommunen, i undantagsfall, använda sig av interkommunal ersättning och köpa utbildningsplatser av annan kommuns egen regi eller av externa utförare som upphandlats av annan kommun. Detta finns reglerat i skollag och förordning.

Antalet kommuner som använder sig av interkommunal ersättning varierar men har minskat i samband med de gemensamma upphandlingarna. Genom gemensamma upphandlingar blir utbudet gemensamt och då minskar behovet av interkommunal ersättning.

Även om användandet av interkommunal ersättning är lagligt kan det uppstå problem om kommunen har ett system där man överlåter ansvaret till annan kommun att antingen ansvara för utbildningen eller att ha en avtalsmässig relation till de externa utförarna. Om samtliga kommuner skulle resonera på samma sätt skulle en konsekvens bli att det inte skulle finnas någon vuxenutbildning.

Varför gemensam vuxenutbildningsregion i länet?

Vuxenutbildningen har flera olika roller och funktioner. En viktig roll är att vuxenutbildningen har en stor betydelse för sysselsättningen och tillväxten i regionen. Vuxenutbildningen har även fått en allt starkare funktion som kommunernas integrationsverktyg, eftersom andelen som studerar inom vuxenutbildningen och som kommer från annat land än Sverige är hög. Att skapa en vuxenutbildningsregion är ett sätt att utveckla regionen inför framtiden i en konkurrens med andra regioner i Sverige och Europa. Arbetsmarknaden är regional och inte naturligt bunden till specifika kommungränser.

KSLs arbete med gemensam vuxenutbildningsregion

Målet med gemensam vuxenutbildningsregion

En växande region ställer krav på tillgänglighet, kommunikationer och flexibilitet. Genom att skapa en gemensam vuxenutbildningsregion möjliggör vi att människor kan bo i en kommun, arbeta i annan och studera i en tredje kommun.

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

Överenskommelsen inkluderade en handlingsplan som beskrev inriktningen för arbetet 2008- 2009. 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.

Vad innebär målet?

Det konkretiserade målet innebär att:

- kunna studera i en kommun och bo i annan
 - hela utbudet blir gemensamt och tillgängligt
 - sök- och antagningsprocessen blir enligt följande:
1. Kommuninvånarna ska få söka allt utbud av vuxenutbildning; såväl egen regi i den egna kommunen, egen regi i annan kommun och externa utförare via avtal.
 2. Kommuninvånarnas ansökan behandlas av folkbokföringskommun

3. Kommunen avgör om den sökande är behörig till utbildning utifrån skollag och vuxenutbildningsförordning och beviljar vem som får gå på utbildning
4. Efter besked om att den studerande får gå den sökta utbildningen, ska den sökande få välja hos vilken utbildningsanordnare som man vill studera. För att underlätta detta val borde kommunerna tillhandahålla en gemensam webbplats med webbansökan.
5. Den studerande väljer anordnare och slutligen fattar utbildningsanordnaren beslut om att anta studerande till utbildningen.
6. Precis som för gymnasieskolan följer en "peng" med den studerande till vald anordnare. Detta betyder att kommunerna även behöver komma överens om en gemensam prislista för utbildningarna inom vuxenutbildningen.

Resultat av arbetet

KSL och kommunerna har tillsammans kommit överens om flera delmål för att nå gemensam vuxenutbildningsregion:

Sfx- svenska för yrkesutbildade

Kommunerna har antagit en gemensam överenskommelse om sfx och kommit överens om att gemensamt finansiera en samordnatjänst som är knuten till Järfälla kommun.

Gemensamt kvalitetsarbete

En modell för gemensam utvärdering av kvaliteten hos utbildningsanordnarna har tagits fram och samtliga kommuner ingår i samarbetet som bl a innebär att kommunerna gemensamt finansierar en samordnatjänst som är knuten till Botkyrka kommun.

Samtliga kommuner har kommit överens om en gemensam studerande-enkät. Enkäten kommer att genomföras för såväl vuxenutbildningen som sfi. Genom en gemensam studerande-enkät kommer kommunerna få information om vad de studerande anser om sina studier och man kommer att kunna jämföra anordnarnas resultat.

Gemensam upphandling

Det finns två delregionala samarbeten (vux10 och vux8) där kommunerna genomfört gemensam upphandling av vuxenutbildning. Upphandlingarna genomfördes genom så kallad tjänstekoncession. Det innebär lite förenklat att kommunerna skapat ett system av kundvalsmodell där kommunmedborgarna ansöker om att få studera en eller flera kurser. Kommunerna beslutar om den sökande är berättigad till studier. I samband med att den sökande får sin ansökan beviljad får den sökande även en studiepeng motsvarande kostnaderna för studierna. Studiepengen följer sedan den sökande till den utbildningsanordnare som den sökande själv valt.

Genom dessa gemensamma upphandlingar har kommunerna kommit överens om:

- en gemensam prislista
- ett systematiskt kvalitetsarbete
- en gemensam avtalstillsyn och avtalsuppföljning
- skapat ett system där egen regi och upphandlade externa utförare deltar på lika villkor.

Gemensam upphandling av vuxenutbildning

"vux10-gruppen"

Under 2010 inledde tio kommuner ett samarbete kring samordnad upphandling av vuxenutbildningen som genomfördes med tjänstekoncession. De är Sollentuna, Solna, Stockholm, Kunskapscentrum Nordost (Täby, Danderyd, Vallentuna, Vaxholm), Sigtuna, Sundbyberg och Upplands Väsby. Sigtuna, Sundbyberg och Upplands Väsby medverkar endast med gymnasial yrkesutbildning. Upphandlingen samordnades av Stockholms stad. Avtalsperiod för vux10 var 1 juli 2011-1 juli 2013 med möjlighet att förlänga avtalen 1+1 år.

"vux8-gruppen"

Hösten 2011 genomfördes ytterligare en gemensam upphandling med tjänstekoncession. I detta samarbete deltar Botkyrka, Södertälje, Järfälla, Lidingö, Värmdö, Huddinge, Salem och Nykvarn. Salem, Nykvarn, Järfälla, Värmdö och Lidingö deltar i samtliga delar medan Botkyrka och Södertälje inte deltar i grundläggande vuxenutbildning och Huddinge endast deltar i gymnasial yrkesutbildning. Upphandlingen samordnades av Botkyrka. Avtalsperiod för vux8 är 1 juli 2012-1 juli 2014 med möjlighet att förlänga avtalen 1+1 år.

Uppföljning av vux10 och vux8

Hösten 2012 genomfördes en uppföljning av vux10 och vux8. Uppföljningen genomfördes av en extern konsult med syftet att få svar på vad som har blivit bättre och vilka problem som finns med den samordnade upphandlingen. Uppföljningens resultat ger även information om hur det som inte fungerat skulle kunna lösas i en kommande upphandling. Nedan anges några av de för- och nackdelar som kom fram i uppföljningen:

Fördelar med samarbetet

- Bredare utbud
- Gemensamma rutiner
- Gemensamt tillsynsarbete och kvalitetsarbete
- Samarbetet ger högre kvalitet och erfarenhetutbyte

Nackdelar med samarbetet

- Osäkert hur den egna regionen påverkas
- Långa och krångliga beslutsprocesser – en bättre och effektivare beslutsprocess och organisation krävs för att få samverkan att fungera
- Kurser ställs in då det är för få sökande och för många kurser

Uppföljningen av vux10/8 finns i sin helhet på KSLs webbplats:

<http://www.ksl.se/svenska/vara-uppdrag/arbetsmarknad/gemensam-vuxenutbildningsregion.html>

Uppföljning av de 8 kommuner som inte ingått i gemensam upphandling

Kansliet har även genomfört en uppföljning av de kommuner som inte ingår i någon samordnad upphandling. Denna uppföljning visade att det delvis fanns olika motiv till att kommunen valde att inte ingå i en gemensam upphandling. För en del handlade det om att kommunen inte ville konkurrensutsätta den egna regionen medan det för andra handlade mer om att det inte var rätt tidpunkt.

Kansliets bedömning, utifrån de två uppföljningarna, är att det finns stöd bland kommunerna att fortsätta och fördjupa samarbetet genom bland annat en ny gemensam upphandling av vuxenutbildningen.

Enligt beslut i KSLs arbetsmarknadsberedning ska KSL arbeta för att så många kommuner som möjligt ska ingå i en ny gemensam upphandling med start 1 juli 2015.

Kommunernas ställningstagande

För att KSL och kommunerna ska kunna ta nästa steg i bildandet av gemensam vuxenutbildningsregion behöver kommunerna ta ett politiskt ställningstagande i följande tre områden.

1. 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.

Som framgått ovan har kommunerna 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 regin. Det är viktigt att skapa ett system där lika villkor råder och där kvaliteten i utbildning kommer i första hand.

Inom de ovan beskrivna samarbetena vux10 och vux8 har kommunerna 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 möjlighet att välja anordnare.

Fråga att besvara

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 ett gemensamt utbud av vuxenutbildning?

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 och 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.

Fråga att besvara

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 uppföljningen.

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 i bilaga.

Vi är medvetna 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 för vuxenutbildningsregion 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.

Fråga att besvara

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 samverkan kring? Motivera gärna ert svar.

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 delta i 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.

Fråga att besvara

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

Kommunernas svar

Förfrågan är ställt till den nämnd som är ansvarig för vuxenutbildningen och KSL vill ha kommunernas svar senast den 15 oktober.

Svaren ger KSL information om hur kommunerna anser att arbetet med att skapa en gemensam vuxenutbildnings region ska fortsätta. KSL återkommer med information till kommunerna om nästa steg i arbetet.

Presidiemöte

För att underlätta kommunernas svar på förfrågan bjuder arbetsmarknadsberedningen och styrgruppen för vuxenutbildningsregionen in till ett presidiemöte den 29 augusti. Inbjudan till detta möte skickades 13-05-08, se länk: <http://www.ksl.se/svenska/press/evenemangskalender/evenemang/5-6-2013-vi-behover-diskutera-gemensam-vuxenutbildningsregion.html>.

Skicka ert via e-post till registrator@ksl.se , ange KSLs diarienummer i ärenderaden, senast den 15 oktober.

Bilaga: Sammanfattning av Kommunakutens utredning

För frågor kontakta gärna

Stefan Quas, e post: stefan.quas@ksl.se tel nr: 08-615 94 35 eller

Karin Jacobsen, e post: karin.jacobsen@ksl.se tel nr: 08-615 64 34.

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 samverkansvarianter 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 skolorna 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 göras genom en administrativ överenskommelse inom ramen för valt samarbete.

Slutligen den tredje frågan som måste hanteras generellt är frågan om valfrihet kontra prioriteringen av egenregi. 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 avtalsslösning 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 tillsätta 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 jämnställd 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 huvudmannaansvaret 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.

Utiifrån 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