

Barn- och utbildningsnämnden

Jan Korell
Avdelningschef
Centrum för vuxenutbildning, arbete och gymnasium

PM - Auktorisationsmodell för Ekerös vuxenutbildning 2021

Dnr BUN20/128

Auktorisationsmodellen

Ekerö kommun är idag den enda kommunen i Stockholms län som inte har egna upphandlings- eller auktorisationsavtal med utbildningsanordnare inom vuxenutbildningen, förutom vad gäller distanskurser.

En auktorisationsmodell är en modell som är mer flexibel och förknippad med mindre administration än en traditionell upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), samtidigt som den innebär en ökad valfrihet för medborgaren. Modellen med auktoriserade utbildningsanordnare syftar till att stimulera medborgares valfrihet i att kunna välja utbildningsanordnare och därmed också öka service och tillgänglighet genom att samla utbudet på en och samma webbsida i samband med ansökan. Modellen, som rymmer flera olika aktörer (kommunala såväl som privata), stimulerar också mångfald och kvalitet.

Genom auktorisationsmodellen ges medborgare ökade möjligheter att välja bland de utbildningsanordnare som godkänns av kommunen.

Om Ekerö kommuns målsättning är att säkerställa medborgares valfrihet, god och tillgänglig service samt en vuxenutbildning av hög kvalitet så bör kommunen undvika en situation där man är beroende av andra kommuners avtal och huvudmannaskap. Nedan följer ett antal argument varför kommunen bör införa ett auktorisationsförfarande för kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå klassrum från och med 2021:

- Auktorisationsmodellen är mer flexibel och förknippad med mindre administration än en traditionell upphandling enligt LOU samtidigt som den innebär en ökad valfrihet för medborgaren.
- För medborgare i Ekerö kommun skulle auktorisationsmodellen generera bättre service och ökad tillgänglighet då allt kursutbud finns i en och samma sökmotor på hemkommunens webbsida. Modellen stimulerar också till mångfald och kvalitet i utbildningen.
- Auktorisering möjliggör att nya anordnare kontinuerligt kan läggas till i systemet och därmed öka utbudet av utbildningsanordnare.
- Auktorisationsvillkoren kan justeras när huvudmannarektor ser att ett villkor kan komma att behöva ändras eller läggas till.

- Huvudmannarektor har tolkningsföretråde.
- Med nuvarande modell för interkommunal ersättning (IKE) betalar Ekerö kommun "ett överpris" för kommunal vuxenutbildning.
- Bedömningen är att kostnaden för gymnasiala kurser skulle minska avsevärt, exakt hur mycket är svårt att bedöma innan auktoriseringen är genomförd. En grov uppskattning är att det ligger mellan 200–500 tkr. Kostnaden för administrativt påslag per poäng skulle helt utgå om ca 600 000 kr.
- Ett annat syfte är också att med auktorisationsmodellen synliggörs kostnader och intäkter (statsbidrag) i ekonomiuppföljningen månadsvis. Kommunen behöver därmed inte invänta sena fakturor från andra kommuners ekonomiavdelningar.

Bakgrund

Varje kommun är i enlighet med skollagen (2010:800) 20 kap. 3 § skyldig att tillhandahålla kommunal vuxenutbildning. Utbildningen är dock inte bunden till kommunens geografiska område. I kommunal vuxenutbildning ryms svenska för invandrare (SFI), grundläggande nivå, gymnasial nivå/ yrkesutbildning på gymnasial nivå och särskild undervisning för vuxna.

Volymerna på kommunal vuxenutbildning fortsätter att öka. 2019 studerade 950 medborgare i kommunal vuxenutbildning medan volymerna i år 2020 har ökat till 1500 medborgare. Den stora ökningen studerande kan förklaras utifrån rådande pandemi då behovet av omställning och yrkesväxling blivit påtaglig för invånarens möjligheter till arbete och försörjning och kommunal vuxenutbildning har fått en nyckelroll i landets ekonomiska kris.

Ekerö kommun har upphandlat teoretiska kurser på gymnasial nivå när det gäller distans. I övrigt köper Ekerö kommun kurser och utbildning genom andra kommuners utbud i form av interkommunal ersättning. Det finns ingen gemensam prislista för stockholmsregionen, alla kommuner har sin egen prissättning och Ekerö kommun betalar olika för en och samma kurs beroende på till vilken kommun den interkommunala ersättningen ska utgå. En interkommunal ersättningsmodell bygger på kundens valfrihet. Ekerö kommun får inte styra medborgaren till att söka kurs/utbildning via en kommun med lägre prissättning. Kostnaden för kommunal vuxenutbildning vilar därmed i ett kundvals-system där medborgaren själv beslutar till vilken kommun Ekerö ska betala interkommunal ersättning.

Idag har Ekerö kommun sedan 2018 upphandlat gymnasiala kurser på distans som finns sökbara i kommunens självservice. All övrig utbildning behöver medborgaren söka i annan valfri kommun och Ekerö kommun betalar med interkommunal ersättning. Ekerö kommun är därmed den enda kommunen i Stockholms län som hänvisar sina medborgare att söka kurser i andra kommuners webbplatser för kursutbud och ansökan. Övriga kommuner har sedan länge ett eget kursutbud och "egna skolor" med avstamp i auktorisationsmodellen (där Nacka kommun var först ut med att auktorisera) och offentligt upphandlad vuxenutbildning samt egen regi.

Konsekvenser av nuvarande IKE-modell

Ekerö kommun är den enda kommunen i länet som måste köpa alla övriga kurser/utbildning (som ej är på gymnasial nivå och distans) av andra kommuner. Det innebär att den kurs som en medborgare studerar kostar i snitt 10 kr mer per poäng än om Ekerö kommun hade haft egna utbildningsanordnare som aktiverats i och med auktorisationsmodellen. Den administrativa

kostnaden som tillkommer på grund av interkommunal ersättning är 15-20 % (dock lägst 5 kr/poäng). En kurs är antingen 50 p, 100 p eller 200 p. Den administrativa kostnaden som Ekerö kommun betalar till andra kommuner uppgår till en kostnad om ca 600 000 kr per år.

En annan konsekvens för skattebetalaren är att stockholmsregionen saknar en gemensam prislista. Kostnaden för kommunal vuxenutbildning är beroende av 25 kommuners olika prissättning för samma kurs, hos samma underleverantör, för undervisning i samma klassrum. I praktiken har Ekerö kommun vuxenstuderande i uppemot 25 olika kommuner och Ekerö faktureras från var och en av dem. Samtliga kommuner har olika intervaller för fakturering; alltifrån två månader efter avslutad kurs till över ett år senare vilket för Ekerö kommuns del kan komma att belasta ett annat budgetår än vad som avsågs om inte uppbokningar stämmer överens med elevens studieplan. För att kostnaderna inte ska avvika från budgeten behöver rektor idag manuellt föra en logg över förväntad kostnad av kurser på IKE och förväntad intäkt av statsbidrag per årsstudieplats - månad för månad.

Nedan följer två exempel för att illustrera variationerna av kostnader:

Exempel 1: Två elever hemmahörande i Ekerö kommun sitter tillsammans i ett klassrum och tar del av kursen kemi 1. Kostnaden för elev X är 4 600 kronor medan kostnaden för elev Y är 6 000 kr. Att kostnaden för en och samma kurs skiljer sig med 1 400 kronor är effekten av att eleven får välja vilken kommun hen vill söka kursen (kommunerna har olika prislista) och kostnaden i kommun Y är 14 kronor dyrare/poäng för kemi 1.

Exempel 2: Två elever hemmahörande i Ekerö kommun har beviljats en elektrikerutbildning hos samma utbildningsanordnare (samma skola). Kostnaden för elev X är 120 750 kronor medan kostnaden för elev Y är 141 750 kronor. Genom interkommunal ersättning blir kostnaden till kommun X 20 850 kr högre än till kommun Y då priset är 12 kronor högre per poäng för en elektrikerutbildning.

Den tredje konsekvensen är att medborgare upplever sämre service då utbudet inte finns representerat och sökbart i hemkommunen. För medborgaren är det inte alltid så enkelt att överblicka vilken kommun de ska välja att söka genom, eller vilka kommuner som ens erbjuder kursen eller yrkesutbildningen de avser att söka då det varierar från kommun till kommun. Kommunernas olika IT-system för ansökan försvårar ytterligare för den sökande. Många behöver därmed vända sig till studievägledningen i sin hemkommun för att få hjälp att navigera bland utbudet för handfast hjälp att göra sin ansökan. När väl medborgaren har gjort sin ansökan ska den skrivas ut och postas i pappersform i frankerat kuvert eller mailas tillsammans med kopia av gymnasiebetyg till Ekerö Vuxenutbildning för beslut och handläggning. Också detta ett moment som i dagens digitala värld upplevs omständligt och gammalmodigt och dessutom riskerar ansökningar att försvinna i postgången.

Majoriteten av alla beviljade kurser har sökts och handlagts på detta vis. När rektor har beviljat den sökande att studera kursen i annan kommun blir sedan eleven "en annan kommuns elev". Ekerö Vux knappar manuellt in elevkort och kurskoder i systemet för alla ansökningar via IKE och bevakar kostnaden tills dess att kommunen faktureras.

Sammanfattningsvis innebär nuvarande IKE-modell att Ekerö kommun betalar ett "överpris" för kommunal vuxenutbildning samt att IKE-modellen minskar tillgängligheten och servicen för medborgare.

Regional vuxenutbildningsregion

Ekerö kommun ingår sedan 2015 i ett samverkanskluster med Sundbyberg kommun, Norrtälje kommun, Järfälla kommun, Upplands-Bro kommun samt Lidingö kommun under arbetsnamnet Vux6. Övriga samverkanskluster är Vux 9 som består av Danderyd, Täby, Vallentuna, Vaxholm, Österåker, Solna, Sollentuna, Upplands Väsby och Sigtuna samt Vux 5 med Södertälje, Nykvarn, Huddinge, Salem och Botkyrka kommuner. Tillsammans ansöker respektive kluster statsbidrag för regional yrkesvuxenutbildning (yrkesutbildning) samt redovisar resultatet som regionalt samverkanskluster. Ekerös samverkanskommuner är samtliga auktoriserade vilket betyder att de är huvudmän även för den externa vuxenutbildningen de har auktorisationsavtal med (privata utbildningsleverantörer) och Vux6 delar på ansvaret för systematiskt kvalitetsarbete (uppföljning och avrapportering av kvalitet i vuxenutbildningen samt att villkor för auktorisationsavtal följs). Även rektor för Ekerö Vux deltar i ansvaret för kvalitetsuppföljning trots avsaknad av auktorisationsavtal då rektor ej kan bortse från kvalitetsarbetet. Dock hamnar Ekerö kommun i beroendeställning av andra kommuners möjligheter att vidta åtgärder såsom varningar vid brister som enbart kommuner med avtal har.

Auktorisationsmodellen i praktiken

Ansökan om auktorisation ska ske via e-tjänst på Ekerö kommuns hemsida. Ansökan kan göras av både enskild och kommunal anordnare. För att bli godkänd som utbildningsanordnare inom kommunal vuxenutbildning ska utbildningsanordnaren uppfylla de auktorisationsvillkor som Ekerö kommun har antagit för området. I de fall utföraren uppfyller kraven som ställs i auktorisationsvillkoren, tecknas ett auktorisationsavtal och utföraren kan ta emot vuxenstudierande i sin verksamhet.

Medborgaren väljer fritt vilken anordnare som ska utföra den beviljade tjänsten bland de auktoriserade anordnarna som presenteras i Ekerö Vux självservice. Det är även fritt att byta utförare. Tillgänglig och god service tillsammans med god kvalitet i utbildningen.

Auktorisationsvillkoren delas in i generella villkor, som gäller inom alla de verksamhetsområden där valfrihetssystemet har införts och specifika villkor, som gäller för ett visst verksamhetsområde. För att tydliggöra förhållandet mellan generella och specifika auktorisationsvillkor används ett numreringssystem, där ett specifikt villkor har samma nummer som det generella villkor det är kopplat till. För att säkerställa att den kommunala vuxenutbildningen håller god kvalitet och att utbildningsanordnarna uppfyller fastställda krav, görs kontroller inför beslut om auktorisering och därefter i form av löpande uppföljning. Om en anordnare brister i kvalitet kan nämnden vidta åtgärder.

Kommunen åtar sig inte något ansvar för marknadsföring av utbildningsanordnarens kursutbud, utöver att tillhandahålla IT-stöd (självservice) där anordnaren själv ansvarar för att registrera sitt kursutbud. Registrerat kursutbud publiceras i kommunens självservice för vuxenutbildning.

Resurser

Vid godkännande av auktorisationsmodellen skapas utrymme att utöka personalstyrkan på KOMVUX genom omfördelning av medel.

Resurserna för studie- och yrkesvägledning och skolläring är idag knappa. Sedan 2018 har syv- och ledningsresurserna minskat medan unika elever och produktion av kurser ökat markant. Under 2020 har främst volymerna för gymnasial nivå på distans ökat (106 %). Det är ett resultat av covid-19 som skakat om arbetsmarknaden och orsakat varsel, uppsägningar och arbetslöshet parallellt med att vuxenutbildningen behövde ställa om till distans- och fjärrundervisning i mitten av mars. Antalet ansökningar till distans som ska hanteras i självservice har därför fördubblats.

Trycket på komvux är idag därmed större än någonsin. Behovet av studie- och yrkesvägledning för möjligheten att ställa om och yrkesväxla för att öka chanserna till arbete igen har aldrig varit så påtaglig. För landets kommuner och den ekonomiska kris som pandemin orsakar har kommunal vuxenutbildning idag en nyckelroll för regional kompetensförsörjning.

	<i>SYV - anställd på Komvux</i>	<i>SYV - anställd på Vägledningseenheten</i>	<i>Rektor Vux</i>	Totalt
2018	1,0 + 0,5	0,6	0,7 + 0,5	3,3
2019	1,0	0,6	0,7	2,3
2020	1,0	0,5	0,7	2,2