



Tjänsteutlåtande Nr: 2023-57

Utfärdat 2023-10-12

Diarienummer 1043/23

Handläggare

Ann-Sofie Johansson

Telefon: 031-367 31 76

E-post: ann-sofie.johansson@educ.goteborg.se

Yttrande till motion av Anders Svensson (M) och Hakan Önal (M) om att utreda den organisatoriska tillhörigheten för egenregin inom vuxenutbildningen H2023 nr 142 (SLK 0616/23)

Förslag till beslut

Utbildningsförvaltningen överlämnar ärendet för politiskt ställningstagande utan eget förslag till beslut. Förvaltningen har gjort en historisk beskrivning som finns bifogad.

Av Göteborgs Stads riktlinje för kommunstyrelsens remittering framgår att vid remittering av motioner ska en nämnd alltid ange om den tillstyrker, avstyrker eller avstår från att ta ställning till förslagen i ärendet.

Sammanfattning

Yttrandet avser att besvara motion av Anders Svensson (M) och Hakan Önal (M) om att utreda den organisatoriska tillhörigheten för egenregin inom vuxenutbildningen H2023 nr 142. Egenregins tillhörighet har utretts ett flertal gånger. Senast var i samband med översyn av stadens facknämnder. I ärendet finns en beskrivning av hur egenregin varit organiserad, vilken volym man haft och vilka utredningar som gjorts de senaste 25 åren.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förvaltningens bedömning är att det är mest ekonomiskt fördelaktigt för Göteborgs Stad att utförardelen inom vuxenutbildning och yrkeshögskola finns tillsammans med övrig utförarverksamhet inom Utbildningsförvaltningen.

Utbildningsförvaltningen är en utförarorganisation med gedigen erfarenhet kring att genomföra utbildningar. Genom att samla all utförarverksamhet i en förvaltning bidrar det till att stadens resurser nyttjas på ett effektivt sätt. Det handlar om samordning och sambruk av lokaler, utrustning och personal. Verksamheterna delar även på de stödfunktioner med specialistfunktioner som finns i form av HR, Juridik och IT mm, vilka är anpassade för att utföra utbildning. I samband med omställning av personal ingår man i en större organisation, vilket underlättar att hitta annat arbete för den personal som berörs.

Om verksamheterna skiljs åt försämras förutsättningarna för sambruk av lokaler, utrustning och personal.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen/bolaget har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen/bolaget har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Samverkan

I förvaltningens samverkansgrupp 2023-11-13.

Bilagor

1. Motion av Anders Svensson (M) och Hakan Önal (M) om att utreda den organisatoriska tillhörigheten för egenregin inom vuxenutbildningen H2023 nr 142 (SLK 0616/23)

Ärendet

Motion av Anders Svensson (M) och Hakan Önal (M) om att utreda den organisatoriska tillhörigheten för egenregin inom vuxenutbildningen, H 2023 nr 142.

Remissen ska besvaras senast 2023-11-22

Beskrivning av ärendet

Egenregins tillhörighet har utretts ett flertal gånger. Senast var i samband med översyn av facknämnderna i staden.

Historik och bakgrund

Utbildningsförvaltningen har historiskt varit den nämnd som både hanterat all vuxenutbildning och sedan 2005 varit utförare av den del av vuxenutbildningen som bedrivs i egenregi.

Fram till 2000 hanterade Utbildningsnämnden (UBN) all vuxenutbildning och hade samma ansvar för den som för gymnasieskolan. 1999-07-01 bildades Vuxenutbildningsnämnden (VUN) som fick huvudmannaansvaret för all vuxenutbildning i kommunen. VUN fick även ansvar för arbetsmarknadsutbildningar som andra kommunala aktörer än UBF utförde. Det påbörjades en upphandling av vuxenutbildning som successivt utökades.

2001 fattades beslut i Kommunfullmäktige att starta ett bolag, Studiumbolaget, för genomförande av den vuxenutbildning som skulle ske i egen regi och att reglementet för UBN ändrades från 2002. I samband med detta konkurrensutsattes all vuxenutbildning och lades ut för upphandling. Fram till 2002 hade egenregin haft ca 75 procent av all vuxenutbildning och hade ca 750 årsarbetare fördelat på sex olika enheter/skolor i staden. I upphandlingen som skedde 2002 tappade Studiumbolaget merparten av sina uppdrag.

I utredningsarbetet för förändringen i Utbildningsförvaltningens reglemente hade såväl nämndformen som bolagsformen diskuterats och vägts utifrån olika faktorer.

Vid bedömningen av organisationsform värderades tre alternativ:

1. verksamheten lyfts in i vuxenutbildningsförvaltningen och underställs dess nämnd
2. verksamheten underställs en egen nämnd
3. verksamheten omvandlas till ett kommunalt bolag

Stadskansliet kom då fram till att fördelarna övervägde för bolagsformen utifrån den här typen av konkurrensutsatt verksamhet. Som argument för detta lyftes: *Vuxenutbildningen kännetecknas av flera aktörer på en marknad med hård konkurrens. Möjligheten till snabba beslut kommer att vara viktiga. Utmaningen för organisationen kommer att vara att ha förmåga att snabbt och flexibelt kunna anpassa och ställa om utbildningsproduktionen, såväl innehållsmässigt som volymmässigt.*

Man hade i bedömningen med att andelen som skulle utföras i egen regi skulle minska något när all utbildning konkurrensutsatts.

En negativ konsekvens som lyftes av stadsledningskontoret var att när utförarvux lämnar UBN och organisatoriskt skiljs från gymnasieskolan försämras förutsättningarna för samordning och sambruk av personal och lokaler.

I samband med att all vuxenutbildning konkurrensutsattes av Vuxenutbildningsförvaltningen så tappade Studiumbolaget merparten av sina uppdrag och bolaget avvecklades och gick 2003 in i en förvaltningsform. Volymen utbildning 2003 uppgick inom egenregin till ca 19 procent. Totalt sett halverades omslutningen för Studium mellan 2002 och 2003 och minskade ytterligare under 2004. Stadskansliet fick åter i uppdrag att utreda hur en egenregi skulle utformas i Staden.

Stadskansliet bedömde möjligheten att organisera delar av vuxenutbildningen i kommunal regi utifrån bedömningar av omvärldsfaktorer i både kort och långt perspektiv, avvägningar för att säkerställa tillgång respektive affärsmässighet samt concernbehov av kompetensutveckling och rekrytering till kärnverksamheter. Bedömningen omfattade, förutsättningar, utbildningsinriktningar och volym samt förslag till huvudmannaskap. Stadskansliet föreslog att Studium i Göteborg AB inte rekonstrueras.

Stadskansliet utredde tre alternativa former för nytt huvudmannaskap, en gemensam beställar-utförar-nämnd, en ny kommunal utförarnämnd samt att utbildningsnämndens ansvar utökas med vuxenutbildning i kommunal regi. Samtliga alternativ innebar att en facknämnd har ett övergripande strategiskt ansvar för kommunens vuxenutbildning. Stadskansliet föreslog att Vuxenutbildningsnämndens övergripande ansvar kvarstår samt att uppdraget att bedriva vuxenutbildning i egenregi från och med 1 januari 2005 åläggs Utbildningsnämnden.

I samband med utredningen var Utbildningsnämnden, Vuxenutbildningsnämnden och Studiumförvaltningen remissinstans. Studiumförvaltningen förordade att verksamheten skulle förläggas till VUN men hänvisning till att det blev en förvaltning som hade fokus på vuxenutbildning. Man angav här att egenregin skulle utgöra 40 procent av den totala vuxenutbildningen. VUN förordade att huvudmannaskapet för vuxenutbildningen i egenregi åläggs UBN. Som skäl anges att man utifrån övriga utförare blir otydligt och att nämndens trovärdighet kan ifrågasättas. Man lyfter också att UBN som är en större organisation ger större flexibilitet vad gäller samutnyttjande av personal och lokaler. Man lyfter här också att det är olyckligt att låsa fast sig i en fastställd procentsats som egenregin ska utföra. UBN förordade att egenregin förläggs till UBN. UBN har erfarenhet av att organisera verksamhet inom varierande skolformer och möjligheterna till samutnyttjande av resurser sågs som goda. Man ser också att förutsättningarna för att samordna och vidareutveckla samverkan med näringslivet och högskolorna ökar om verksamheten finns inom samma organisation. Man lyfte också att det finns risk för att neutraliteten ifrågasätts om utförar- och beställarorganisationen finns i samma organisation.

Som skäl lyfter stadskansliet följande argument för att ha en egenregi:

Ett skäl är att säkerställa beredskap och stabilitet och kompetens inom de utbildningssektorer som kommunen har lagstadgad skyldighet att erbjuda utbildning dvs grundläggande vuxenutbildning, svenska för invandrare och anpassad vuxenutbildning. Ett annat viktigt område är att säkerställa tillgång till utbildning inom de sektorer som är av strategisk betydelse för den kommunala kärnverksamheten som tex barnomsorg, omvårdnad och funktionshinder. Ett annat skäl är att säkerställa att kommunala investeringar i speciallokaler som tex restaurangsektorn kan utnyttjas och förvaltas effektivt.

I utredningen anges att huvuddelen även fortsättningsvis ska upphandlas i konkurrens för att utnyttja konkurrensmöjligheterna men också att säkerställa utveckling av pedagogiska modeller och metoder genom en organisation med fler aktörer. Egenregins dimensionering ska ha en stabil basorganisation som möjliggör en effektiv utbildningsorganisation. För att säkerställa likvärdighet bör antagning ske samordnat, dvs åligga beställarnämnden.

Ur ett elevperspektiv och för en effektiv studieplanering bör organisationen utformas så att det finns möjlighet att kombinera olika utbildningsnivåer. Egenregin ska ges goda förutsättningar att delta i utvecklingen av den kommunala vuxenutbildningen.

Dimensioneringen av egenregin bör avvägas så att det finns möjlighet för beställarorganisationen att komplettera och upphandla de utbildningsinriktningar som föreslås utgöra en basorganisation inom egenregin. Egenregin föreslås ha en garanterad bas på minst 20 procent.

Beställarnämnden kan efter samrådan med utförarnämnden utöka egenregins uppdrag genom att avdela ytterligare utbildningsvolym om utbildningsbehov eller andra förutsättningar förändras. Vid bedömning av volym för egenregin ska utbildningskvalitet och kompetens att utveckla vuxenutbildningen vara vägledande. Det är beställarens ansvar att utifrån efterfrågan, budget, kvalitet och prisbild avdela resurser till egenregin så att den kan upprätthålla god kvalitet, god verksamhetsutveckling samt kostnadseffektivitet vad gäller personal, lokaler och utrustning.

2017 genomförde Stadsledningskontoret på uppdrag av kommunstyrelsen en översyn av Göteborgs Stads facknämndsorganisation. Här föreslogs att vuxenutbildningen skulle renodlades och organisatoriskt ligga inom en nämnd. Ansvar för att utföra den kommunalt genomförda vuxenutbildningen samt uppdragsutbildningar och yrkeshögskoleutbildningar föreslogs överföras från utbildningsnämnden till nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning.

Stadsledningskontorets motiv till förslaget var att renodla nämndsansvaret för ungdomsgymnasiet respektive vuxenutbildningen. Man såg även synergivinster mellan vuxenutbildning och arbetsmarknadsfrågor samt en förstärkt koppling mellan arbetsmarknadens behov och yrkeshögskolans strategiska roll. Mandat och ansvar för nämnden för arbetsmarknads och vuxenutbildnings skulle också öka. Det skulle även ge utbildningsnämnden stärkta möjligheter att fokusera på den förväntade kommande expansionen som var aktuell för ungdomsgymnasiet.

Som fördelar med nuvarande organisation fördes bland annat fram att utbildningsförvaltningen har en gedigen erfarenhet och kompetens kring att genomföra utbildningar. Man har i UBF även byggt upp en stödorganisation med specialistkompetenser kopplat till utbildningsverksamhet inom områden som ekonomi, HR, IT och juridik. Man lyfter också att i relation till de fristående parter som på uppdrag också genomför kommunal vuxenutbildning har den nuvarande organisationen en tydlighet genom att rollen som beställare av utbildning är skild från rollen som kommunal utförare.

I den nuvarande organisationen finns även synergieffekter mellan ungdomsgymnasiet och vuxenutbildningen. Det kan gälla för gemensamt utnyttjande av lärarkompetens, lokaler

och utrustning inom framför allt olika yrkesutbildningar. Till denna fördel kan även räknas möjligheterna att anordna gemensam kompetensutveckling för medarbetare.

Utredningen lyfter att UBN utifrån att den kommande befolkningsökningen, i den aktuella åldersgruppen för gymnasiet, de närmsta 10 åren kommer öka och att man därav behöver fokusera på ungdomsgymnasieverksamheten.

Som nackdel till förslaget lyfts att det försvagar flera av fördelarna i den nuvarande organisationen och att nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning idag i mycket begränsad omfattning är inriktad på att praktiskt genomföra utbildningar. Nämnden hade dessutom nyligen tagit över ansvaret för de arbetsmarknadsinsatser som tidigare hanterats av stadsdelsnämnderna och format en ny organisation för detta arbete. Mot denna bakgrund lyfter man att man behöver värdera nämndens förutsättningar att hantera ytterligare en stor utökning av sitt ansvarsområde.

Kommunfullmäktige beslutade **inte** i enlighet med Stadsledningskontorets förslag utan den nuvarande organisationen med utförande av den kommunala vuxenutbildningen och yrkeshögskolan inom UBN bibehölls.

I Kommunfullmäktiges budget 2016-2018 står följande: *Vid upphandling av vuxenutbildning ska det alltid övervägas om Göteborgs Stad kan driva verksamheten i egen regi. Den andel av verksamheten som drivs i egen regi ska öka.*

Hösten 2016 ökade volymen Sfi inom egenregion och en ny liten enhet startade upp på Selma Lagerlöfs torg. Verksamheten flyttade hösten 2017 till Gamlestaden.

2017 startar UBF yrkesutbildning till yrkesförare inom MTG (Motorbranschens tekniska gymnasium). Verksamheten startar i liten omfattning och växer snabbt i omfång. Idag omsluter verksamheten drygt 20 Mkr.

2018 överfördes all utbildning inom Anpassad vuxenutbildning till UBF. Detta var ett led i att öka egenregion och här fanns en politisk enighet att denna verksamhet kräver stabilitet och då är bättre lämpad att utföras inom egenregion.

Från hösten 2019 ökade volymen inom egenregion i enlighet med politisk målsättning. De verksamheter som ökade var; Fristående kurser inom naturvetenskapliga ämnen, Sfi alfabetisering samt även utbildning för traumatiserade elever. De tillfälliga lokalerna i Gamlestaden lämnas och verksamheten flyttar till Kviberg halvårsskiftet 2019 för att kunna ta emot den ökade volymen utbildning.

I budget 2021 och 2022 finns följande uppdrag från KF: *Nämnden för Arbetsmarknad och vuxenutbildning får i uppdrag att tillse att andelen av vuxenutbildningen och SFI:n som utförs i egenregi inte överstiger 25 procent av budgeten för vuxenutbildningen.*

Vid halvårsskiftet 2021 avvecklades platsbundna fristående kurser på gymnasial nivå samt på grundläggande nivå förutom svenska som andraspråk på grundläggande nivå. Till följd av pandemin och att de sökande i högre grad önskar läsa på distans fanns det inte ekonomiska förutsättningar att fortsatt driva dessa kurser inom egenregion. Totalt minskade omslutningen med ca 10 Mkr under 2021. Grundläggande kurser i svenska som andraspråk avvecklades vid halvårsskiftet 2022 då volymen gjorde det omöjligt att bedriva verksamheten med en ekonomi i balans. Elever väljer i hög grad att läsa på distans. Kurserna finns fortfarande kvar inom egenregion där de kombineras med att

eleven läser en yrkesutbildning. Totalt minskade omslutningen med ca 14 Mkr under 2022.

Från halvårsskiftet 2022 stoppades all påfyllnad av Sfi förutom för vissa ingångar där egenregin var ensamma om leverans. Volymen Sfi mer än halverades fram till halvårsskiftet 2023. Minskningen var en följd av det politiska målet att egenregin högst fick uppgå till 25 procent.

2023 startar UBF yrkesutbildning till frisör/barberare. Detta görs i Burgårdens gymnasiums regi som har hantverksprogrammet för ungdomsgymnasiet.

I budget från 2023 står följande: *Vuxenutbildningen ska i huvudsak drivas i kommunal regi, men även genom fortsatt upphandling av andra aktörer. SFI-utbildningen och andra utbildningar i det svenska språket ska hålla hög kvalitet och i huvudsak drivas i kommunal regi med bibehållna möjligheter för folkbildningen att bidra.*

Sammanfattning

Egenregin har under den senaste 25 års perioden varit organiserad på olika sätt allt från att ha haft allt ansvar för vuxenutbildning fram till 2000, inget ansvar alls till att från 2005 vara utförare av kommunal vuxenutbildning i egen regi samt uppdragsutbildning och yrkeshögskola. Utbildningsförvaltningen ser att det för Göteborgs stad finns stora ekonomiska vinster med att gymnasieutbildning, vuxenutbildning och yrkeshögskoleutbildning organiseras i en och samma förvaltning. Det gäller gemensamt utnyttjande av lärarkompetens, lokaler och utrustning inom framför allt olika yrkesutbildningar. Det finns även i Utbildningsförvaltningen en väl utbyggd stödorganisation med specialistkompetenser kopplat till att bedriva utbildning inom områden som ekonomi, HR, IT och juridik. Delas utförardelen upp på två nämnder tappas synergieffekter samt att man också behöver bygga upp ytterligare en stödfunktion som fokuserar på utförarverksamhet.

Om man ska utreda organiseringen så ser Utbildningsförvaltningen man kan vidga utredningen till att även innefatta tillhörigheten av den totala vuxenutbildningen och inte bara den del som utförs i egen regi.

Förvaltningens/bolagets bedömning

Utbildningsförvaltningen överlämnar ärendet för politiskt ställningstagande utan eget förslag till beslut. Förvaltningen har gjort en historisk beskrivning som finns bifogad.

Av Göteborgs Stads riktlinje för kommunstyrelsens remittering framgår att vid remittering av motioner ska en nämnd alltid ange om den tillstyrker, avstyrker eller avstår från att ta ställning till förslagen i ärendet.

Tomas Berndtsson

Ann-Sofie Johansson

Förvaltningsdirektör

Utbildningschef