



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-11-06

Diarienummer 0726/23

Handläggare

Jessica Perez Lif, Jessica Marander

Telefon: 031-365 00 00 (växel)

E-post: jessica.perez.lif@arbvux.goteborg.se

Redovisning av uppdrag om genomförandeplan för att vuxenutbildningen i högre grad ska drivas i egen regi och av folkbildningens aktörer

Förslag till beslut

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning ger förvaltningen i uppdrag att agera mot bakgrund av genomförandeplan nummer 1.

alternativt

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning ger förvaltningen i uppdrag att agera mot bakgrund av genomförandeplan nummer 2.

alternativt

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning ger förvaltningen i uppdrag att agera mot bakgrund av genomförandeplan nummer 3 samt ger förvaltningen i uppgift att återkomma med ytterligare klargöranden i de frågor som kräver fortsatt utredning avseende ekonomi och organisation enligt den föreslagna genomförandeplanen.

Sammanfattning

Detta tjänsteutlåtande innefattar förslag till genomförandeplan med anledning av nedan mål och uppdrag från budget år 2023:

- *Vuxenutbildningen ska i högre grad drivas i egen regi och av folkbildningens aktörer.*
- *Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning får i uppdrag att avveckla regeln om att maximalt 25 procent av vuxenutbildningen får bedrivas i kommunal regi.*
- *Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning får i uppdrag att i samverkan med utbildningsnämnden inleda arbete för att Göteborgs Stad i huvudsak ska anordna Sfi och andra utbildningar i det svenska språket i egen regi.*

Förslag till beslut och genomförandeplan består av tre olika alternativ till följd av att målet respektive uppdragen kan hanteras olika beroende på hur begreppen i *högre grad* samt i *huvudsak* ska förstås.

Av bilaga 6 och 7 framgår den kompletterande utredning som förvaltningen genomfört efter att ärendet återremitterades vid sammanträdet i september 2023.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Med hänvisning till vad som redovisas i Bilaga 1 på sida 18–20 samt på sida 21 bedöms förslaget påverka den ekonomiska dimensionen. Den största påverkan bedöms bestå i ökade kostnader för den vuxenutbildning som målet och uppdragen avser. De beräknade kostnadsökningarna konkretiseras i Bilaga 3. Enskilda och gällande priser anges i Bilaga 4. Under utredningen har förvaltningen funnit att den ekonomiska dimensionen också kan påverka de samarbeten som bedrivs inom ramen för vuxenutbildningen. Dessa beskrivs närmare i Bilaga 1.

En samlad bedömning av hur den ekonomiska dimensionen beräknas påverkas av ett samlat huvudmannaskap i enlighet med genomförandeplan 3 belyses i Bilaga 6 och 7.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter utifrån den ekologiska dimensionen.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen har under utredningen funnit att förslagen kommer att påverka den sociala dimensionen. Bedömningen är att såväl elever som den interna organisationen och de personella resurserna vid förvaltningen berörs av förslagen, oavsett vilken av de alternativa genomförandeplanerna som beslutas.

För medborgaren, sökande och elever kan påverkan bestå i behov av byte från utbildning hos upphandlad leverantör till utbildning inom egenregi. Det kan även bestå i ett minskat utbud av sådan utbildning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder (insatser) som inte omfattas av tvingande lagstiftning. Utredningen visar också att den interna organisationen kommer att påverkas av genomförandeplanen, oavsett vilket av de uppställda alternativen som väljs.

Utredningen av den sociala dimensionen finns i Bilaga 1 sida 20-21 samt Bilaga 5 och 6.

Samverkan

Förvaltningsövergripande samverkansgrupp (FSG) den 25 september och den 20 november 2023.

Bilagor

1. Utredning och genomförandeplan § 129 den 14 juni 2023 (0726/23)
2. Bilaga 1 Statistik Sfi
3. Bilaga 2 Beräkningar ekonomiska konsekvenser
4. Bilaga 3 Prismatris 2022 (bedöms innehålla skyddsvärda uppgifter och hanteras endast i nämndens sekretessmapp i Netpublicator)
5. Bilaga 4 Personalresurser vuxenutbildningsavdelningen
6. Utredning med anledning av återremittering
7. Prislista vårterminen 2017 (bedöms innehålla skyddsvärda uppgifter och hanteras endast i nämndens sekretessmapp i Netpublicator)

Ärendet

Förvaltningen har tagit fram tjänsteutlåtande innehållande utredning, genomförandeplan och förslag till beslut som Nämnden har att ta ställning till.

Beskrivning av ärendet

Bakgrunden till ärendet är det mål och de uppdrag som har redogjorts för ovan samt att förvaltningen vid Nämndens sammanträde 2023-06-14 § 129 (diarienummer 0726/23) fick i uppdrag att utreda hur aktuellt budgetmål och anknyttande budgetuppdrag kan genomföras. Detta uppdrag har nu resulterat i Bilaga 1–7, vilket utgör grunden till detta tjänsteutlåtande.

Utredningen

Den utredning som ligger bakom förslag till beslut och genomförandeplan omfattas av följande kapitel:

- styrmiljön
- förutsättningar för olika anskaffningsformer
- folkbildningens aktörer
- huvudmannaskapet
- den ekonomiska och den sociala dimensionen
- anknyttande uppdrag
- förslag till beslut och genomförandeplan.

Inom varje kapitel finns ytterligare delar som är relevanta för utredningen. Nedan följer de sammanfattande slutsatser som kan dras av utredningen med tillhörande bilagor. Utöver vad som anges i detta tjänsteutlåtande hänvisas till vad som redogörs för i Bilaga 1–5.

Med hänvisning till Nämndens beslut om återremittering vid sammanträdet 2023-09-26 § 166 kompletteras utredningen även av Bilaga 6 och 7.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningens bedömning är att utredningen med tillhörande bilagor och aktuellt tjänsteutlåtande visar på de faktorer och den information som Nämnden behöver för att kunna fatta ett ändamålsenligt beslut i saken.

Sammanfattande slutsatser av utredningen

Av utredningen kan flera slutsatser dras. Utförandet av såväl målet som uppdragen kommer att påverka flera delar inom Nämnden. Här innefattas bland annat utformningen, uppföljningen och utvecklingen av vuxenutbildningen. För den vuxenutbildning som anskaffas genom offentlig upphandling äger Nämnden rätt att ställa krav på leverantören, utbildningens utförande, uppföljning, systematiskt kvalitetsarbete och hantering av eventuella brister. En ökad andel vuxenutbildning som utförs i egenregi medför att utformning och uppföljning av vuxenutbildningen samt det systematiska kvalitetsarbetet inom Nämnden försvåras. Bedömningen efter utredningen är vidare att utförandet av målet och uppdragen kan medföra minskad flexibilitet i fråga om att

- möta ändrat behov i form av innehåll i vuxenutbildningen med kort varsel,
- möta ändrad mängd av behov av vuxenutbildning och

- minskad möjlighet att styra utformningen av utbildningsupplägg utifrån arbetsmarknadens behov.

Målet och uppdragen bedöms samtidigt leda till att Nämndens inflytande som huvudman för vuxenutbildningen minskar i form av minskat inflytande över förändring, styrning och utveckling av vuxenutbildningen. En ytterligare slutsats är att olika delar av befintlig verksamhet kan behöva föras över till utbildningsnämnden (UBN). Detta mot bakgrund av att både målet och uppdragen visar att vuxenutbildningen i större omfattning ska utföras av UBN och att det i utredningen inte har framkommit några fördelar med att huvudmannaskapet är förlagt till två olika nämnder när mer vuxenutbildning ska utföras av en nämnd som också är huvudman.

En annan slutsats som kan dras av utredningen är att både den ekonomiska och den sociala dimensionen påverkas av målet och uppdraget. Enligt befintlig prisbild leder målet och uppdraget till ökade kostnader. Utifrån befintlig prisbild leder de ökade kostnaderna till risk för färre platser för vuxenutbildning och insatser som helhet kan upprätthållas, vilket riskerar att påverka den enskilde medborgaren och den flexibilitet som Nämnden i nuläget kan tillhandahålla vad gäller kombinationer av vuxenutbildning och insatser. Beroende på utfallet av de förhandlingar som råder gentemot UBN i fråga om priser för vuxenutbildning kan prisbilden förändras. Oaktat förhandlingarnas utfall gäller att prisbilden påverkar andra typer av samverkan inom vuxenutbildningen, däribland inom GR, vid interkommunal antagning, inom de samverkansavtal där Nämnden har avtal med kranskommuner om vuxenutbildning samt den prisbild som råder när sökande väljer att läsa utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i Sfi. Inom den sociala dimensionen kan utförandet av målet och uppdragen leda till minskat behov av vissa personella resurser och omfördelning av resurser till följd av förändrad anskaffning. Det kan samtidigt bidra till behov av verksamhetsövergång för berörd personal.

I den del av målet som hänvisar till folkbildningens aktörer visar utredningen, vilket också har aviserats tidigare, att Nämnden inte äger rådighet över om vuxenutbildningen utförs av folkbildningens aktörer eller inte. Inom ramen för gällande rätt saknas utrymme för att särbehandla de aktörer som innefattas av folkbildningens aktörer. Nämnden har dock regelbunden samverkan mot bakgrund av sökandes möjlighet att välja utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (Sfi). Avslutningsvis ska tilläggas att folkbildningens aktörer har möjlighet att lämna anbud i de upphandlingar som Nämnden genomför.

Sammantaget leder utförandet av målet och uppdragen till flera olika konsekvenser. Något som är viktigt att belysa i sammanhanget är omfattningen av genomförandeplan samt vilka konsekvenser som aktualiseras i utförandet av målet och uppdraget beror på hur begreppen *i högre grad* samt *i huvudsak* ska förstås.

Kompletterande utredning med anledning av återremitterade frågor

Nämnden beslutade vid sammanträdet i september att återremittera ärendet för att komplettera utredningen med konsekvenser av omhändertagande av uppdraget om huvudmannaskapet av egenregin flyttas, ekonomisk jämförelse med prisuppgifter baserade på upphandlingen innan 2018 samt att ytterligare undersöka upphandling reserverad mot idéburna aktörer.

Förvaltningen har nu kompletterat ärendet med utredning i enlighet med dessa frågor, vilken följer av Bilaga 6 och 7. Förvaltningens fortsatta bedömning är att ett samlat huvudmannaskap för den kommunala vuxenutbildningen utgör en viktig faktor i arbetet med att omhänderta målet och uppdraget.

Förslag till beslut

Förslag till beslut i detta ärende består av ett antal alternativ, där två av alternativen har en konkret genomförandeplan enligt tabellen nedan. De alternativa genomförandeplanerna enligt förslag till beslut punkt 1 respektive punkt 2 utgår från följande tolkningar målet, uppdraget och begreppens innebörd:

1. Målet, uppdraget och begreppen ska förstås som att 51 procent av all vuxenutbildning ska ske inom egenregion.
2. Målet, uppdraget och begreppen ska förstås som att vuxenutbildningen till 51 procent ska utföras inom egenregion samt att 51 till 100 procent av Sfi och andra utbildningar i det svenska språket ska ske inom egenregion.

Utifrån vilket av ovanstående alternativ finns två olika genomförandeplaner. Dessa presenteras i matrisen nedan benämnda som *Genomförandeplan alternativ 1* respektive *Genomförandeplan alternativ 2*. Av genomförandeplanerna framgår även förslag till beslut.

Med anledning av nuvarande organisatoriska förutsättningar inom Nämnden, har ett tredje alternativ till genomförandeplan tillika förslag till beslut tagits fram. Detta tredje alternativ till genomförandeplan syftar sammantaget till att omhänderta och förebygga de konsekvenser som utredningen har visat att målet och uppdraget kan leda till, men då utan att avstanna arbetet med att fullgöra såväl mål som uppdrag. Genom det tredje alternativet till genomförandeplan kan bland annat följande konsekvenser utläsas:

- ökat inflytande och kontroll över krav på utbildningen och dess utveckling,
- ökad kontroll på utbildningens utförande, uppföljning, analys samt bättre förutsättningar för det systematiska kvalitetsarbetet,
- ökad möjlighet till påverkan av flexibiliteten i utbildningen samt planeringen av den,
- ökad omfattning på huvudmannaskapet istället för ett delat huvudmannaskap,
- samtliga delar inom utbildningskedjan kvarstår inom Nämnden,
- möjlighet att arbeta för att samtliga elever får en sammanhängande, sömlös och effektiv utbildning
- fortsatt påverkan på den ekonomiska och sociala dimensionen, men sannolikt i annat utförande och av annan art än den som redogörs för i utredningen.

En avgörande förutsättning till ovan konsekvenser är att Nämnden ges det fullständiga huvudmannaskapet för den kommunala vuxenutbildningen inom Göteborgs Stad.

Genomförandeplan alternativ 1	Genomförandeplan alternativ 2	Genomförandeplan alternativ 3
- Beställa 51 procent av all utbildning hos UBN.	- Beställa 51 till 100 procent av Sfi och svenska som andraspråk på	- I kommande anskaffning planera för en anskaffning där 75 % av behovet av Sfi och svenska som

Genomförandeplan alternativ 1	Genomförandeplan alternativ 2	Genomförandeplan alternativ 3
- Konkretisera vilka skolformsdelar som ska omfattas av målet. - Se över och konkretisera den grundläggande överenskommelsen med tillhörande ansvarsfördelning och uppgifter tillsammans med UBN. - Uppsägning av ramavtal som omfattar utbildning som istället ska anskaffas från UBN¹. - Beslut om att äska ökad ram med hänvisning till ökade kostnader. - Översyn och justering av Nämndens organisation och verksamhet. - Eventuell hemställan till kommunfullmäktige om beslut gällande justering av reglemente rörande huvudmannaskapet. - Utredda hemvisten av den kommunala vuxenutbildningen i egenregi.	- grundläggande nivå hos UBN. - Konkretisera omfattningen av begreppen <i>i högre grad</i> samt <i>i huvudsak</i>. - Konkretisera vilka skolformsdelar, utöver Sfi och andra utbildningar i svenska språket som ska omfattas av målet. - Se över och konkretisera den grundläggande överenskommelsen med tillhörande ansvarsfördelning och uppgifter tillsammans med UBN. - Uppsägning av befintliga ramavtal för Sfi/GRUND². - Beslut om att äska ökad ram med hänvisning till ökade kostnader. - Översyn och justering av Nämndens organisation och verksamhet. - Hemställan till kommunfullmäktige om beslut gällande justering av reglemente rörande	- andraspråk på grundläggande nivå beställs i egenregi. - Befintliga ramavtal får löpa sin tid ut (2025-07-02). - Utredning om ekonomiska samt organisatoriska förutsättningar för ett fullständigt huvudmannaskap för den kommunala vuxenutbildningen och ansvaret för att ansöka och anordna utbildningar inom yrkeshögskolan. - Hemställan om fullständigt huvudmannaskap för den kommunala vuxenutbildningen till Nämnden, där nytt reglemente gäller från 2025-01-01. - Aktiv förberedelse för överförande samt genomförande överföring av ansvaret för den kommunala vuxenutbildningen och yrkeshögskoleutbildningen från UBN till Nämnden från 2025-01-01.

¹ Ramavtalen kan endast sägas upp till sin helhet, ej enbart på Sfi eller GRUND. GRUND blir i samband med beslut enligt genomförandeplanen ramavtalslöst. Se kapitel *Styrmiljön*.

² Ramavtalen kan endast sägas upp till sin helhet, ej enbart på Sfi eller GRUND. GRUND blir i samband med beslut enligt genomförandeplanen ramavtalslöst. Se kapitel *Styrmiljön*.

Genomförandeplan alternativ 1	Genomförandeplan alternativ 2	Genomförandeplan alternativ 3
	huvudmannaskapet inom Sfi. - Utreda hemvisten av den kommunala vuxenutbildningen i egenregi.	

Förslag till beslut i detta ärende följer enligt nedan.

1. Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning ger förvaltningen i uppdrag att agera mot bakgrund av genomförandeplan nummer 1.

alternativt

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning ger förvaltningen i uppdrag att agera mot bakgrund av genomförandeplan nummer 2.

alternativt

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning ger förvaltningen i uppdrag att agera mot bakgrund av genomförandeplan nummer 3 samt ger förvaltningen i uppgift att återkomma med ytterligare klargöranden i de frågor som kräver fortsatt utredning avseende ekonomi och organisation enligt den föreslagna genomförandeplanen.

Andreas Lökholt
Förvaltningsdirektör

Kathrin Ahlstedt
Stabschef



Utredning och genomförandeplan

§ 129 den 14 juni 2023 (0726/23)

Innehåll

Begrepp och förkortningar	3
Allmän information	4
Inledning	4
Syfte	4
Innehållets uppbyggnad	4
Utredning enligt beslut § 129 den 14 juni 2023	6
Styrmiljön	6
Gällande lagstiftning	6
Lokala styrdokument	6
Slutsatser	8
Förutsättningar för olika anskaffningsformer	9
Upphandlad utbildning	9
Utbildning som anskaffas från UBN	10
Särskilt angående undervisningstid inom egenregi respektive upphandlad leverantör	11
Flexibiliteten vid beställning av utbildning	12
Slutsatser	13
Folkbildningens aktörer	14
Folkhögskolorna och studieförbunden	14
Slutsatser	14
Huvudmannaskapet	15
Slutsatser	16
Den ekonomiska och sociala dimensionen	18
Den ekonomiska dimensionen	18
Den sociala dimensionen	19
Slutsatser	21
Anknyttande uppdrag	22
Slutsatser	22
Förslag till beslut och genomförandeplan	23
Genomförandeplanens omfattning och utformning	23
Konsekvenser av föreslag till beslut och genomförandeplan	25

Begrepp och förkortningar

GR	Göteborgsregionen
GRUND	Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå
GY	Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå
Kommunallagen	Kommunallag (2017:725)
LOU	Lag (2016:1145) om offentlig upphandling
Nämnden	Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning
Sfi	Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare
Skollagen	Skollag (2010:800)
UBN	Utbildningsnämnden
Utbildning	Kommunal vuxenutbildning enligt skollagen
Vuxenutbildning	Kommunal vuxenutbildning enligt skollagen
YRK	Yrkesinriktad vuxenutbildning på gymnasial nivå

Allmän information

Inledning

Detta dokument utgör utredning med anledning av målen för Nämnden i den budget som har beslutats för år 2023:

- *Vuxenutbildningen ska i högre grad drivas i egen regi och av folkbildningens aktörer.*

Målet tangeras av två uppdrag i budget, vilka därför har varit en del av arbetet med denna utredning. Dessa är:

- *Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning får i uppdrag att avveckla regeln om att maximalt 25 procent av vuxenutbildningen får bedrivas i kommunal regi.*
- *Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning får i uppdrag att i samverkan med utbildningsnämnden inleda arbete för att Göteborgs Stad i huvudsak ska anordna Sfi och andra utbildningar i det svenska språket i egen regi.*

Syfte

Syftet med denna utredning är att utreda hur aktuellt mål samt anknytande uppdrag från budget gällande vuxenutbildning kan genomföras i enlighet med beslut § 129 med diarienummer 0726/23. Utredningen innefattar förslag till beslut och genomförandeplaner innehållande de beslut som behöver tas av Nämnden med anledning av fullgörandet med anledning av beslutad genomförandeplan.

Innehållets uppbyggnad

I denna utredning behandlas bland annat information som syftar till att beskriva delar ur den ekonomiska dimensionen som har anknytning till målet och uppdragen ovan. Sådan information som är av ekonomisk natur utgår, om inte annat särskilt anges, från år 2022. Anledningen till det valda året är för att det är det senaste fullständiga och stängda året där det finns ett fastställt utfall av produktion och kostnader. Att notera är att de olika prisuppgifterna för såväl upphandlade leverantörer som gentemot UBN sedan ingången av år 2023 har justerats i enlighet med gällande klausul för prisjustering. Detta har lett till att samtliga priser har räknats upp, vilket har lett till att utbildningarna har blivit mer kostsamma till följd av att aktuella index har stigit.

I övrigt syftar utredningen till att förse Nämnden med ett nämndövergripande underlag till de beslut som behöver fattas mot bakgrund av den genomförandeplan som föreslås i slutet av utredningen. Utredningen utgör även ett kunskapsunderlag och en bild över målets och uppdragens komplexitet samt den påverkan de leder till. Av den anledningen inrymmer och berör utredningen flera verksamheter inom Nämnden, däribland:

- ingången till studier i form av information om utbildningarna och information om att studera

- studerandeservice, studie- och yrkesvägledning samt uppsökande verksamhet och rekrytering av elever
- olika typer av kartläggning och bedömning av individuella anpassningar inför studier
- antagning, studieplanering och nivåbedömning
- planering, samordning, anskaffning samt uppföljning och utvärdering av utbildning
- bedriva systematiskt kvalitetsarbete enligt skollagen
- stödfunktioner i form av ekonomi, kommunikation, juridik och personaladministration, IT med mera.

Utredningen är uppbyggd med ett antal kapitel utifrån de frågeställningar som har redogjorts för vid Nämndens sammanträde i juni. Varje kapitel avslutas med en kort sammanfattning av de slutsatser som kan dras av den utredning som har lagts fram i det enskilda kapitlet som helhet. Dessa slutsatser knyts samman med relevanta konsekvenser i utredningens sista kapitel, vilket behandlar förslag till beslut och genomförandeplan.

Till denna utredning hör ett antal bilagor. Dessa är:

1. Statistik Sfi
2. Beräkningar ekonomiska konsekvenser
3. Prismatris 2022
4. Personella resurser vuxenutbildningsavdelningen.

Utredning enligt beslut § 129 den 14 juni 2023

Styrmiljön

Gällande lagstiftning

Nedan följer en matris med en kort redogörelse för den lagstiftning som påverkar verksamheten inom Nämnden. Dessa är huvudsakligen

Kommunallagen	Denna lag utgör ramverket för hur den kommunala verksamheten ska bedrivas och vad en kommun får befatta sig med. Av kommunallagen kan bland annat utläsas krav på god ekonomisk hushållning, förbud mot enskilt riktat stöd till näringsidkare och att det för varje nämnd ska finnas ett reglemente.
Skollagen med tillhörande förordningar	All kommunal vuxenutbildning regleras på nationell nivå av skollagen med tillhörande förordningar. Det innebär att samtliga som utför kommunal vuxenutbildning ska förhålla sig till samt agera i enlighet med denna lagstiftning.
LOU	Av LOU framgår i vilka situationer upphandling ska ske samt hur en upphandling ska ske. Om behovet av anskaffning faller inom det i LOU angivna tillämpningsområdet måste upphandling ske, varpå lagstadgat förfarande för olika former av upphandling måste följas.

Ovanstående lista är inte uttömmande. Lagarna i listan ovan är dock tvingande och måste därför alltid efterlevas. Vissa undantag finns, men då är dessa särskilt föreskrivna. Om bestämmelse om undantag saknas får undantag inte göras. Slutligen, redogörelsen i detta stycke kompletteras av dokumentet *Grundläggande förutsättningar för anskaffning*.

Lokala styrdokument

Vad respektive nämnd ska arbeta med konkretiseras av dess reglemente. Den anskaffning som genomförs måste således falla inom ramen för det kommunala ändamålet och det tydliggörande som finns inom reglementet. I Nämndens fall består det kommunala ändamålet huvudsakligen av det övergripande ansvaret för den kommunala vuxenutbildningen och att anordna arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Styrmiljön för anskaffning av vuxenutbildning omfattar såväl lagstiftning som lokala bindande ramavtal och styrande dokument. Dessa reglerar vad anskaffning kan avse och hur det kan eller ska ske. Mot bakgrund av att Nämnden också bär huvudmannaskapet för all kommunal vuxenutbildning som inte bedrivs i egenregi ska skollagens bestämmelser i utövandet av

denna del av verksamhetsområdet alltid efterlevas.¹ Av reglementet framgår följande uppgift:

Nämnden ska utifrån fastlagda mål för kommunens vuxenutbildning fördela resurser till utbildningsnämnden som kommunal utförare samt anskaffa sådan vuxenutbildning som svarar mot medborgarnas och arbetsmarknadens behov.

Ovanstående betyder att del av vuxenutbildningen ska utföras av UBN, vilket regleras närmare i en grundläggande överenskommelse som har ingåtts mellan Nämnden och UBN. Den grundläggande överenskommelsen gäller tills vidare med en uppsägningstid om sex månader. Den följs upp årligen och revideras vid behov. Förutsättningarna för den anskaffning som sker från UBN förklaras ytterligare nedan. Den del av utbildningen som inte bedrivs i egenregi är Nämnden skyldig att anskaffa, vilket huvudsakligen sker genom upphandling. Vid upphandling av utbildning gäller följande lokala styrdokument.

Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling	Denna syftar till att reglera inköp och upphandling på ett mer detaljerat plan än vad som anges i LOU. Vidare syftar riktlinjen för inköp och upphandling till att fullgöra kravet på riktlinje för direktupphandling.
Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildnings riktlinje för anskaffning av kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder	Denna riktlinje ska säkerställa att behovet av kommunal vuxenutbildning anskaffas på ett sätt som är förenligt med Nämndens uppdrag enligt gällande reglemente, budget och gällande rätt. Vidare ska riktlinjen leda till den anskaffning som sker inom Nämndens verksamhet genomförs på ett rättssäkert och ändamålsenligt vis samt som bidrar till god ekonomisk hushållning. Av den framgår krav på att vid varje anskaffning analysera behovet och därefter anskaffa behovet av tjänst på ett sätt som anses ändamålsenligt i det enskilda fallet.

Utöver den faktiska styrmiljön, det vill säga lag, förordning samt nationella och lokala styrdokument måste anskaffningen samtidigt vara förenlig med de ramavtal som finns tecknade.² De ramavtal som Nämnden har ingått är nödvändiga för fullgörandet av dess uppdrag, eftersom de resurser som fördelas till UBN inte täcker Nämndens fullständiga behov av utbildning. Utan ramavtalen är det således sannolikt att Nämnden inte kan tillgodose det samlade utbildningsbehovet inom Göteborgs Stad. Gemensamt för alla ramavtal är att de innehåller ett stort antal krav på leverantören och den tjänst som ramavtalet omfattar, vilket utvecklas nedan.

I dagsläget finns ramavtal för utbildning inom följande områden:

Ramavtalsområde	Antal leverantörer och ramavtalstid
Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå, högskoleförberedande (gruppundervisning samt distans)	Gruppundervisning: två leverantörer. Distans: en leverantör.

¹ Detta ansvar omfattar ej den utbildning som bedrivs av folkhögskolorna enligt 24 kap. 11 § skollagen. Se kapitel *Folkbildningens aktörer*.

² Redogörelse över för gällande ramavtal med tillhörande ramavtalstider och leverantörer har gjorts sedan tidigare i samband med § 129 0726/23 vid Nämndens sammanträde 2023-06-14.

	Ramavtalstid: längst till och med 2024-12-31.
Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå, yrkesinriktad utbildning samt branschstegar (gruppundervisning, gruppundervisning med distansinslag samt distans)	Gruppundervisning/gruppundervisning med distansinslag: nio leverantörer. Distans: två leverantörer. Ramavtalstid: längst till och med 2025-07-02.
Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå (gruppundervisning samt distans)	Gruppundervisning: fyra leverantörer. Distans: en leverantör. Ramavtalstid: längst till och med 2025-07-02.
Kommunal vuxenutbildning för elever i särskild undervisningsgrupp (döva, blinda, grav synnedsättning, hörselnedsättning samt neuropsykiatriska och psykiska funktionsnedsättningar)	Nya ramavtal från och med 2024-01-01. Ramavtalsområden: två. Antal leverantörer: en per ramavtalsområde. Ramavtalstid: längst till och med 2027-12-31.

Samtliga ramavtal omfattas av så kallad automatisk förlängning enligt nedan:

Ramavtalets planerade avtalsperiod är 48 månader. Beställaren har möjlighet att säga upp ramavtalet med en uppsägningstid om 6 månader. Ramavtalet löper dock minst i 24 månader. Vid den planerade ramavtalsperiodens utgång upphör ramavtalet att gälla utan föregående uppsägning.

Ovanstående betyder att Nämnden, i egenskap av beställare, ensam äger rätt att säga upp ramavtalet till upphörande efter 24 månader. För en sådan uppsägning krävs endast en skriftlig underrättelse till leverantören. Gentemot samtliga leverantörer inom ett och samma ramavtal krävs likabehandling. Det betyder att alla leverantörer i utförandet av tjänsten måste behandlas lika. I fråga om uppsägning medför kravet på likabehandling att ett ramavtal ej kan sägas upp ensamt eller till viss del. Inte heller torde Nämnden utifrån LOU ha rätt att upphöra med att avropa från ett ramavtal. Ett annat led i likabehandlingen är att kräva fullgörelse av samtliga krav och villkor i ramavtalet. Nämnden får således inte låta en leverantör avstå från uppfyllandet av ett krav och samtidigt kräva fullgörelse av en annan leverantör i samma krav.

Sammantaget innebär upphandlade ramavtal att såväl Nämnden som leverantören åtar sig en rad skyldigheter. Dessa är parterna bundna av hela ramavtalstiden. En avvikelse kan aktualisera ett brott mot ramavtalet och risk för skadestånd. Ett sådant agerande kan medföra att otillåten direktupphandling aktualiseras, varpå Nämnden riskerar att bli föremål för upphandlingsskadeavgift.

Slutsatser

Den styrmiljö som berör området i utredningen utgörs bland annat av lagstiftning som är tvingande, däribland LOU. För Nämnden medför LOU att utbildning som inte kan genomföras av Nämnden själv eller inom egenregin måste upphandlas. Utöver LOU gäller enligt kommunallagen förbud mot enskilt riktat stöd. Utöver lag och förordning

finns ett antal lokala styrande dokument som Nämnden måste följa i utförandet av sitt uppdrag. Bland de lokala styrande dokumenten finns ett antal ramavtal för kommunal vuxenutbildning i olika former, vilka måste efterlevas av Nämnden till dess att de upphör. Inom samtliga ramavtal krävs uppsägning från Nämnden för att de ska upphöra i förtid. En uppsägning omfattar ramavtalet som helhet och kan inte ske till viss del, eftersom det kan anses som en otillåten ändring enligt LOU.

Förutsättningar för olika anskaffningsformer

Detta kapitel syftar till att beskriva förutsättningarna för de två former av anskaffning som är relevanta i denna utredning. Kapitlet är indelat i upphandlad utbildning respektive utbildning som anskaffas från UBN. I dagsläget sker upphandling av merparten av den utbildning som Nämndens uppdrag omsluter. I det fall som anskaffning inte kan ske inom den egna organisationen eller från egenregin i Göteborgs Stad gäller att upphandling enligt LOU ska ske vid behov av utbildning. Det grundar sig i att utbildning inte är undantagen LOU samt att det finns en marknad för det. Huruvida upphandling ska ske eller inte är därmed inte valfritt utanför egenregin. Sammantaget är det ett lagkrav och en förutsättning för att Nämnden ska kunna fullgöra det uppdrag som åvilar den.

Upphandlad utbildning

Nämndens möjlighet att ställa krav på utbildningen

För den utbildning som upphandlas gäller att upphandlingsdokument ska tas fram efter analys, vilket sedan övergår i ett ramavtal. Innehållet gäller under hela ramavtalstiden med ytterst få möjligheter till eventuella justeringar. Innehållet i ett ramavtal är huvudsakligen följande:

- Kommersiella villkor: dessa villkor reglerar den administrativa delen av ramavtalsförhållandet. Det är exempelvis krav på fakturering, tillvägagångssätt för avrop, försäkring, hävning, force majeure, ramavtalstid och liknande.
- Krav på leverantören: dessa krav syftar till att säkerställa att leverantören är en seriös aktör, vilket kan vara krav på viss nivå av kreditvärdighet, att den betalar sina skatter och sociala avgifter samt inte har begått några brott.
- Krav på tjänsten: dessa krav anger vilken tjänst som ska utföras och i stora drag hur den ska utföras för att den ska vara ändamålsenligt och uppfylla den kvalitet som eftersträvas.
- Bilagor: vilka bilagor som hör till ett ramavtal beror på tjänsten i sig. I Nämndens upphandling av utbildning tillämpas bland annat en bilaga innehållande klargörande av ansvarsfördelning mellan Nämnden och leverantören vid överlämning av viss del av myndighetsövningen vid entreprenad. Exempel på en annan bilaga är Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll. Dessa bilagor förbinder sig leverantören genom sitt anbud att följa alternativt inte motarbeta under ramavtalstiden.
- Prislista: lista över pris per utbildningstimme, verksamhetspoäng eller liknande som tillämpas vid ersättning av den utbildning som leverantörer genomför.
- Leverantörens beskrivning av de mervärden som denne har åtagit sig i de fall som en sådan utvärderingsmodell tillämpas i upphandlingen.

I utförandet av vuxenutbildningen tillika den upphandlade tjänsten är leverantören bunden att följa vart och ett av de krav och villkor som finns angivna i ramavtalet. Det

gäller även den prislista som leverantören har inkommit med i samband med att den lämnade in sitt anbud. Utöver de krav och villkor som framgår av upphandlingen ska leverantören under hela ramavtalstiden uppfylla gällande lagstiftning med tillhörande förordning. Centralt är då skollagen och tillhörande förordningar.

Uppföljning av upphandlad utbildning

Att vara leverantör till Nämnden är ett omfattande ansvar. Leverantörens arbete och efterlevnad av ingångna ramavtal kontrolleras genom uppföljning och granskning utifrån ett särskilt framtaget årshjul för att leva upp till lagstiftningen i skollagen om systematisk uppföljning av verksamhet som huvudman. Leverantörens ska årsvis inkomma med uppgifter till den så kallade leverantörsrapporten. Underlaget från leverantörsrapporten används i uppföljningen och i den årliga kvalitetsrapporten (som redovisas för Nämnden). I det fall en leverantör inte efterlever ett krav eller villkor äger Nämnden rätt att kräva att leverantören åtgärdar bristerna. Syftet med det är att säkerställa att eleven får den utbildning som har upphandlats och att utbildningen uppnår den kvalitet som ställda krav motsvarar. Under vissa förutsättningar kan Nämnden också belägga leverantören med vite och lokalt tillfälligt beställningsstopp.

Sammantaget följer Nämnden kontinuerligt upp de krav, villkor och kvalitet som efterfrågas hos de upphandlade leverantörerna. Utöver modellen för granskning och uppföljning inom ramavtalen står den upphandlade utbildningen även under den tillsyn som bedrivs av Skolinspektionen, eftersom de upphandlade leverantörerna utför utbildning på uppdrag av Nämnden i egenskap av huvudman.

Utbildning som anskaffas från UBN

Nämndens möjlighet att ställa krav

För utbildning som anskaffas från UBN finns en grundläggande överenskommelse tecknad mellan nämnderna.³ Enligt denna har Nämnden rollen som beställare och UBN som utförare. Denna överenskommelse reglerar ansvarsfördelning, intentioner och inriktning, omfattning, ersättning och övergripande villkor för den vuxenutbildning som anskaffas från UBN av Nämnden. Till den grundläggande överenskommelsen hör ett antal kompletterande handlingar, vilka var och en syftar till att konkretisera vilka förutsättningar som gäller på ett mer konkret plan. Dessa är huvudsakligen:

- Ansvarsfördelning: denna handling beskriver och fördelar det myndighetsansvar som åvilar förvaltningarna i egenskap av huvudmän enligt skollagen samt det ansvar som åvilar rektor inom respektive förvaltning.
- Prislista (arbete med översyn och förhandling pågår)
- Förutsättningar för provningsenheten: denna handling beskriver förutsättningarna för hur provning enligt skollagen ska ske, prissättning för olika typer av provningar med mera.
- Förutsättningar för särskild utbildning för vuxna (avser kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning): denna handling reglerar ingången till studier samt hur genomförandet av kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning ska ske, fördelning och organisering av den, prissättning med mera.

Som framgår ovan finns en rad krav som ställs på den utbildning som anskaffas från UBN, men de är inte fullt lika omfattande som de krav som ställs på den utbildning som

³ Se diarienummer 0431/19.

upphandlas. Sådant som inte särskilt regleras mellan Nämnden och UBN är bland annat krav på UBN som organisation (kreditvärdighet och liknande), krav på undervisningstid, personella resurser, insyn i verksamheten och kvalitetskontroll. Delvis beror denna skillnad på att UBN är huvudman enligt skollagen genom dess reglemente, delvis beror det på att UBN inte är leverantör i den bemärkelsen att UBN deltar i de upphandlingar som Nämnden utlyser. UBN omfattas dock av skollagen med tillhörande förordningen, vilket i sig innebär en rad krav på utbildningen.

Uppföljning av utbildningen vid UBN

Till skillnad från de upphandlade ramavtalen finns det ingen särskilt överenskommen modell för uppföljning och kontroll av eventuella brister gentemot UBN. Det finns en modell för hantering av eventuell tvist, vilken hittills inte har varit aktuell att tillämpa. Den utbildning som utförs av UBN omfattas således inte av modellen för återrapportering vid granskning och uppföljning såsom de upphandlade leverantörerna gör. Att påpeka är dock att den utbildning som UBN utför står under Skolinspektionens tillsyn.

Nämnden har i dagsläget inte någon konkret information om utbildningens kvalitet eller det systematiska kvalitetsarbetet och uppföljningen hos UBN. UBN besvarar inte någon leverantörsrapport och ingår inte i Nämndens kvalitetsrapport. Detta mot bakgrund av att UBN är egen huvudman och att det därför endast följs upp av UBN själv. Nämnden har möjlighet till uppföljning av resultat mot de nationella målen med UBN i fråga om betyg, avbrott och liknande genom enkäter. Viss information från uppföljningen inom UBN finns tillgänglig för Nämnden, detsamma gäller den kvalitetsrapport som årligen tas fram av UBN. Denna uppföljning följer dock inte samma årshjul som den uppföljning som bedrivs inom Nämnden. Resultaten av målen presenteras och analyseras av UBN i samverkan med Nämnden. Eventuella åtgärder som måste vidtas utifrån analysen genomförs av UBN. Under utredningen har resonemang förts om kraven på uppföljningen mellan nämnderna kan förtydligas. Det gäller även fördelningen av uppgifter enligt överenskommelsen med UBN.

Särskilt angående undervisningstid inom egenregi respektive upphandlad leverantör

I det senast upphandlade ramavtalet har Nämnden infört krav på minsta undervisningstid gentemot eleverna inom kommunal vuxenutbildning för elever med utökat stödbehov i en anpassad lärmiljö, vilket betyder att leverantören ska erbjuda eleverna en timma undervisning per verksamhetspoäng. Med undervisningstid i detta sammanhang avses undervisningstid gentemot eleven. I övrigt är det endast inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare som undervisningstid är bestämd i lag. Vid den utbildning som sker i egenregin har Nämnden med hänvisning till frånvaron av huvudmannaskap över utbildning som bedrivs vid UBN, inte möjlighet att kräva viss undervisningstid.

Nämnden kan utifrån insamlade uppgifter från leverantörsrapporten redovisa antalet heltidsanställda lärare och antalet årsstudieplatser för de upphandlade leverantörerna. Det finns möjlighet för Nämnden att be UBN om motsvarande siffra. En skillnad att belysa är att Nämnden inte samlar in uppgifter om undervisningstid för lärare. Skälet till det är dels för att de krav som ställs avser utbildningen gentemot eleverna samt dels för att såväl de upphandlade leverantörerna som UBN är sitt ansvar som arbetsgivare. Nämnden har således inte någon bestämmanderätt i dessa frågor. En annan sak är att undervisningstid endast är reglerat i lag inom Sfi. För GRUND och GY finns ingen utbildning som är helt

jämförbar, inte heller är andelen undervisningstid bestämd i lag. Nämnden skulle eventuellt kunna jämföra gruppundervisning hos UBN med gruppundervisning hos upphandlad leverantör inom något område inom YRK. Mot bakgrund av inriktningen på uppdraget gällande att *i huvudsak ska anordna Sfi och andra utbildningar i det svenska språket i egen regi* har Nämnden tagit fram en jämförelse avseende statistik inom Sfi, se Bilaga 1. I samband med utredningen har också en analys gjorts avseende validering, vilken finns att tillgå vid intresse. Under utredningen har även en genomlysning av mer enkel karaktär gjort gällande lärarnas undervisningstid samt elevernas undervisningstid i några av de upphandlade utbildningarna. Denna genomlysning finns för Nämnden att läsa vid intresse.

Flexibiliteten vid beställning av utbildning

För anskaffning av utbildning och insatser finns det inom Nämnden en beslutad arbetsordning. Denna gäller oavsett formen för anskaffningen, det vill säga såväl för upphandling och avrop från befintliga ramavtal som för beställning av utbildning från UBN. I de upphandlade ramavtalen finns ingen gräns på för hur kort varsel Nämnden kan kräva att en utbildning ska startas upp. Upphandlade leverantörer har inte heller möjlighet att tacka nej till ett avrop oavsett hur liten gruppen är (med förutsättningen att det är fler än en elev), vilket leder till hög flexibilitet i fråga om uppstart. Vid beställning av utbildning från UBN finns inget krav om gräns för lägsta antal elever i en grupp eller skyldighet att ta emot beställning. Vidare har UBN påtalat relationen mellan antal antagna elever till en utbildning i förhållande till priset av utbildningen. Vid flera tillfällen har Nämnden avsett att samarbeta med UBN för att initiera utbildningar baserat på de behov som uppstått i samband med identifierat utbildningsbehov. Det har dock varit svårt att starta vissa utbildningar om elevunderlaget har varit mindre än vad UBN begär. Nämnden finner att UBN, med hänvisning till kostnaden för en mindre grupp, är mindre benägen att starta utbildningar med få elever. En diskussion om antal elever i en grupp eller priset på en utbildning är inte möjlig mellan Nämnden och upphandlade leverantörer. Där gäller ramavtalsvillkoren och de upphandlade priserna, utan något utrymme till förhandling.

Under utredningen har resonemang först kring lokaler, vilket sannolikt har stor inverkan på prissättningen, såväl för upphandlad utbildning som för den inom egenregin. I detta är frågan egentligen inte om vilken tillgång till lokaler UBN har, utan om de kostnader som Göteborgs Stad måste ta för att alltid stå rustade för att kunna ta emot ett varierat elevantal. I Nämndens upphandlade utbildningar ligger dessa kostnader i leverantörernas kalkyl. Resonemanget avser även att UBN skulle behöva tillhandahålla en organisation som är tillräckligt flexibel för att kunna ta om hand det varierande behovet av vuxenutbildning. För detta krävs möjlighet till snabb ökning eller minskning av lokalyta. Detsamma gäller anpassningar av ett varierat behov av yrkesspecifik utrustning, vilket kan vara fallet inom YRK. Inom de upphandlade ramavtalen finns detta som en förutsättning som leverantörerna måste förhålla sig till. Trots dessa skarpa krav måste den upphandlade leverantören genom de avtalade priserna täcka dess kostnader för att utföra utbildningen.

Nämnden kan inte kräva att UBN accepterar och genomför all utbildning som Nämnden efterfrågar där. Samtidigt har de upphandlade leverantörerna högre krav på sig vad gäller flexibilitet. De ska leverera utbildning i grupp, där en grupp får bestå av minst två elever. Flexibilitet i förhållande till UBN är mångfacetterat. Ibland fungerar förändringar i

beställning och beställning av nya utbildningar med kort varsel, ibland tar det längre tid att starta eller förändra beställning av en utbildning där och ibland har det hänt att UBN har tackat nej till en förfrågan. Enligt uppgift från UBN framgår att flexibiliteten är större vid tillräckligt stor volym, det vill säga 50 procent av helheten. På frågan om att växla upp verksamheten för att möta omfattningen i uppdraget *anordna Sfi och andra utbildningar i det svenska språket i egen regi* beräknar UBN att det kommer att ta cirka ett halvår att växla upp. Denna erfarenhet leder till oklarheter för omhändertagande av ansökningstoppar eller behov att ta emot fler elever än vad den ursprungliga planeringen har indikerat. Inom redan överenskomna utbildningsupplägg är bedömningen att UBN är mer flexibel. Gemensam planering av utbildningar inom Sfi och YRK torde dock enligt utredningen kunna leda till en situation där UBN tackar nej till beställning mer sällan. Detta trots att Nämnden har rollen som beställare och UBN som utförare i den överenskommelse som finns ingången mellan nämnderna.

Slutsatser

Anskaffning genom upphandling och anskaffning genom beställning av utbildning från UBN skiljer sig. En avgörande skillnad på de två anskaffningsformerna är att endast utbildning som anskaffas genom upphandling omfattas av Nämndens huvudmannaskap till fullo. I de fall där utbildning anskaffas från UBN övergår ansvaret för eleven till huvudmannaskapet inom UBN när eleven har antagits till studier.

För den utbildning som upphandlas är Nämnden ansvarig för att analysera och ta fram ett ändamålsenligt upphandlingsdokument där alla krav för utbildningen och leverantören framgår. Nämnden är också ansvarig för styrning, utveckling, uppföljning samt hantering av fel i de fall där leverantören inte agerar inom ramavtalets bestämmelser. Sammantaget råder det inom den upphandlade utbildningen ett tydligt beställar-/leverantörsförhållande. För den utbildning som anskaffas från UBN gäller en grundläggande överenskommelse, vilken bland annat reglerar ansvarsfördelning, roller och priser mellan Nämnderna. Inom denna överenskommelse kan Nämnden planera och beställa utbildning, men inte ställa direkta krav på dess utförande. Nämnden kan inte heller kontrollera och genomföra uppföljning eller utveckla utbildningen. Skollagen med tillhörande förordningar gäller dock oavsett anskaffningsform.

I samtliga delar av detta kapitel är slutsatsen att Nämnden har ett mindre inflytande över den utbildning som bedrivs inom UBN. Det gäller såväl möjligheten att ställa krav på utbildningen som uppföljning och analys av den. Som framgår av utredningen varierar flexibilitet per anskaffningsform.

Folkbildningens aktörer

Folkhögskolorna och studieförbunden

I målet anges att vuxenutbildningen i högre grad ska bedrivas av egenregin samt folkbildningens aktörer. I detta sammanhang ska inledningsvis hänvisas till den utredning som framgår av tjänsteutlåtande med diarienummer 0726/23. Ytterligare information finns att tillgå i tidigare beslutat dokument *Grundläggande förutsättningar för anskaffning*.

I folkbildningens aktörer omfattas folkhögskolor och studieförbund. Med hänvisning till LOU är folkbildningens aktörer att anse som leverantörer. Nämndens bedömning är att de krav som ställs på utbildningen vid upphandling är av sådant slag som aktörerna inom folkbildningens har förmågan att uppfylla. Såväl folkhögskolor som studieförbund har därmed möjlighet att lämna anbud i Nämndens upphandlingar. Bland befintliga leverantörer av utbildning vid Nämnden finns redan enstaka studieförbund representerade, men dessa leverantörer har då tillkommit genom upphandling enligt LOU.

Nämnden kan inte beställa utbildning som motsvarar Sfi av folkhögskolor. Det är en annan särskild form av utbildning. Istället kan den som söker Sfi istället för kommunal vuxenutbildning välja att delta i en folkhögskolas motsvarande utbildning enligt 24 kap. 11 § skollagen. Nämndens huvudmannaskap omfattar inte utbildning på folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i Sfi. Kort sagt ingår inte utbildning som motsvarar Sfi i den kommunala vuxenutbildningen enligt 20 kap. skollagen, varför det inte ingår i vad som upphandlas. Utbildning vid folkhögskola som motsvarar Sfi är inte detsamma som kommunal vuxenutbildning i Sfi och är inte en del av skolväsendet, trots att det regleras i skollagen.⁴ Nämnden äger inte rätt att ställa några krav på den utbildning som en folkhögskola utför, inte heller kan Nämnden följa upp den utbildningen.

Det ska tilläggas att ju fler elever som väljer att läsa utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning i Sfi, desto färre elever kommer att studera inom den kommunala vuxenutbildningen. Detta leder samtidigt till att färre sökande kommer att falla inom det huvudmannaskap som Nämnden och UBN bär. En ökad del elever inom utbildning som motsvarar Sfi vid folkhögskola innebär ett minskat ansvar för Nämnden.

Slutsatser

Det finns en konkurrensutsatt marknad för den utbildning som Nämnden i utförandet av uppdragen är i behov av.⁵ Det krävs upphandling för den del som inte kan anskaffas från egenregin. Folkbildningens aktörer utgör i upphandlingsrättslig mening leverantörer. Därmed saknas möjlighet att särbehandla dessa aktörer eller anskaffa utbildning från dem utan att det har föregåtts av upphandling. Folkbildningens aktörer har istället möjlighet att bli leverantör till Nämnden genom att delta i den anskaffning som vidtas i form av upphandling. Slutligen kan Nämnden med hänvisning till ovan redogörelse inte välja att anskaffa utbildning särskilt från aktörer inom folkbildningen.

⁴ SOU 2018:71 s. 252.

⁵ Nämndens uppdrag består i kommunal vuxenutbildning, inte utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i Sfi. En folkhögskola kan lämna anbud i de upphandlingar som genomförs inom Nämnden.

Huvudmannaskapet

Inledningsvis beskrivs innebörden av huvudmannaskapet. Därefter redogörs för situationen inom Göteborgs Stad samt hur en förändrad modell för anskaffning samt målet och uppdragen påverkar det huvudmannaskap som enligt gällande reglemente åvilar Nämnden. Bestämmelser om huvudmannaskap för vuxenutbildning inom skolväsendet återfinns i skollagen, där det fastställs att en kommun är huvudman för kommunal vuxenutbildning samt att en region får vara huvudman för den typen av utbildning.⁶

Huvudmannen bär enligt skollagen det samlade ansvaret för att utbildning sker i enlighet med skollagen och tillhörande författningar.⁷ I förarbetena påtalas också att kommunens ansvar som huvudman är heltäckande för de uppgifter som anges i skollagen.⁸ I ansvaret som huvudman omfattas i stora drag följande verksamheter:

- ingången till studier i form av information om utbildningarna och information om att studera
- studerandeservice, studie- och yrkesvägledning samt uppsökande verksamhet och rekrytering av elever
- olika typer av kartläggning och bedömning av individuella anpassningar inför studier
- antagning, studieplanering och nivåbedömning
- planering, samordning samt uppföljning och utvärdering av utbildning
- bedriva systematiskt kvalitetsarbete enligt skollagen.

Utöver ovanstående innefattar ansvaret som huvudman att bland annat säkerställa att eleverna ges lika tillgång till utbildning, kontroll och säkerställande av utbildningens kvalitet, rättssäker betygssättning, planering av utbildningen, systematiskt kvalitetsarbete och uppföljning. Huvudmannaskapet är ett stort ansvar, vilket vilar under Skolinspektionens tillsyn.

Inom Göteborgs Stad vilar huvudmannaskapet för vuxenutbildningen på Nämnden respektive UBN.⁹ När utbildningen utförs av UBN innebär det att ovanstående ansvar vandrar från Nämnden till UBN samt att de olika uppgifterna är fördelade mellan nämnderna. Ju mer utbildning som förläggs till utförande inom UBN, desto mindre ansvar och uppgifter kvarstår inom Nämndens försorg. Det leder samtidigt till att Nämnden ges ett minskat inflytande över krav på utbildningen, uppföljning av elever, uppföljning och analys av utbildningen. Därmed påverkas samtidigt det systematiska kvalitetsarbetet inom Nämnden.

Målet i denna utredning anger att vuxenutbildningen *i högre grad* ska bedrivas inom egenregi, samtidigt som det av uppdraget där Sfi och språkutbildning *i huvudsak* ska genomföras i egenregi. I det fall som inflytandet på utbildningen ska styckas upp, vilket blir en konsekvens av att större del av utbildningen ska genomföras av UBN, har utredningen inte visat på några fördelar med att huvudmannaskapet fortsatt är fördelat på

⁶ Se 2 kap. 2,3 §§ skollagen.

⁷ Prop. 2009/2010:165 s. 246.

⁸ Prop. 2009/2010:165 s. 641.

⁹ Utredningen har hittills inte heller funnit något exempel där annan kommun har valt att en liknande organisation av huvudmannaskapet inom vuxenutbildningen.

två olika nämnder. Sannolikt leder det istället till ökad administration och snarlikt arbete i flera olika system. Mot bakgrund av ovanstående kan det vara relevant att överväga om huvudmannaskapet ska förläggas under samma nämnd. Eventuella konsekvenser av ett ensamt huvudmannaskap måste dock belysas i särskild ordning.

Med hänvisning till den utredning som har redogjorts för ovan avseende skillnaderna på den utbildning som utförs av UBN och dess huvudmannaskap jämfört med den utbildning som endast faller inom Nämndens huvudmannaskap kan en sak konstateras. Ett scenario med ökad andel utbildning i egenregi kommer att leda till att Nämnden ges minskat inflytande över den sammanlagda utbildningskedjan och minskad kontroll över den fortsatta utvecklingen av vuxenutbildning inom Göteborg Stad. Ytterligare potentiella konsekvenser är svårigheter vid kombinerade utbildningar samt vid studerandeservice, till exempel vid insatser och utbildningar där karriärvägledning ingår. Ytterligare konsekvens av ökad utbildning i egenregi är minskad möjlighet till synergieffekter med arbetsmarknadsavdelningen, då arbetsmarknadsuppdragen och arbetslöshetsuppdraget ligger hos Nämnden och inte hos UBN.

En annan relevant fråga som behöver lyftas i sammanhanget är frågan om hemvisten för utförare av kommunal vuxenutbildning inom egenregin. Om delar ska upphandlas och det behövs en beställarorganisation kan ingången till studier ligga på beställarorganisationen också för de utbildningar som genomförs av egenregin, med anledning av likvärdighet vid antagning och samordning. I det fall all Sfi skulle utföras i egen regi kan antagning till Sfi kunna ligga under samma nämnd som utför utbildningen. Planering skulle kunna genomföras gemensamt, men där uppföljning görs av respektive nämnd. Planering skulle även kunna genomföras av respektive nämnd ensamt, då planeringen har ett direkt samband med hur och till vad medel fördelas.

Slutsatser

Varje kommun äger rätt att organisera och besluta om fördelning av huvudmannaskap inom sitt geografiska område. Den nuvarande situationen innebär att Nämnden innehar huvudmannaskapet för all vuxenutbildning, men i de fall där elever antas till utbildning vid UBN övergår huvudmannaskapet till UBN i samband med att eleverna är antagna. Mot bakgrund av att Nämnden endast i mycket begränsad utsträckning har möjlighet att ställa krav på samt följa upp utbildningen vid UBN leder detta till begränsningar i huvudmannaskapet och det systematiska kvalitetsarbetet som är avgörande för styrning och för utveckling av utbildningen. I dagsläget är andelen utbildning vid UBN cirka 26 procent, men i denna andel finns sådan utbildning som samtidigt utförs av upphandlad leverantör mot bakgrund av att flera leverantörer behövs inom viss utbildning. Så är fallet inom exempelvis utbildning barn och fritid, vård och omsorg samt Sfi. Det medför att Nämnden inte äger samma inflytande över utbildningen.

Den exakta påverkan på huvudmannaskapet beror på hur stor omfattning av utbildning inom Nämnden som ska förläggas inom egenregin. Om uppdraget gällande Sfi ska förstås som att Sfi som helhet ska bedrivas i egenregin, torde det vara rimligt att föra över det fullständiga huvudmannaskapet för detta till UBN. Ett sådant scenario leder inte enbart till att utbildningen och uppföljningen ska genomföras av UBN. Det medför att nedanstående delar torde förläggas inom UBN:

- ingången till studier i form av information om utbildningarna och information om att studera
- studerandeservice, studie- och yrkesvägledning samt uppsökande verksamhet och rekrytering av elever
- olika typer av kartläggning och bedömning av individuella anpassningar inför studier
- antagning, studieplanering och nivåbedömning
- planering, samordning, anskaffning samt uppföljning och utvärdering av utbildning.

Ovanstående scenario där 100 procent av behovet av Sfi och utbildning i svenska utförs av UBN medför att inte någon verksamhet i förhållande till administration av Sfi och utbildning i svenska behöver kvarstå inom Nämnden. I det fall som omfattningen av uppdraget istället förstås som att 51 procent av utförandet av Sfi och utbildning i svenska språket ska fördelas till UBN, påverkas Nämndens inflytande i mindre grad. Nämndens inflytande består då i att dagens verksamhet inom Nämnden behöver minska, men inte upphöra helt. De uppgifter som kvarstår för Nämnden inom skolformsdelen Sfi vid en fördelning om 51 procent är:

- ingången till studier i form av information om utbildningarna och information om att studera
- studerandeservice, studie- och yrkesvägledning samt uppsökande verksamhet och rekrytering av elever
- olika typer av kartläggning och bedömning av individuella anpassningar inför studier
- antagning, studieplanering och nivåbedömning
- planering, samordning samt anskaffning, uppföljning och utvärdering av återstående behovet om av Sfi (49 procent som då inte förläggs inom UBN).

Utredningen har inte visat på några fördelar med att den kedja av moment som utbildningen innefattar är förlagd till två olika nämnder.¹⁰ Vidare är bedömningen efter utredningen att ökad andel utförande av utbildningen i egen regi leder till att Nämnden ges minskat inflytande över hur utbildning som bedrivs och utformas samt den fortsatta utvecklingen av utbildningen i stort. Det kan också resultera i problem med att säkerställa att eleverna får en sammanhängande, sömlös och effektiv utbildning.

¹⁰ För det fall att målet som denna utredning avser innebär att 51 procent av all vuxenutbildning ska bedrivas inom UBN blir fördelningen av uppgifter istället tillämpligt på samtliga skolformsdelar.

Den ekonomiska och sociala dimensionen

Den ekonomiska dimensionen

Allmänt

På övergripande nivå gäller att Nämnden i sin verksamhet ska ha en god ekonomisk hushållning.¹¹ UBN har under våren 2023 påkallat nya prisförhandlingar, vilka nu pågår. Vid prisförhandlingarna har UBN anförut att platsgaranti alternativt ersättning i form av trappstegsmodell efterfrågas. I annat sammanhang har UBN förklarat att nivåerna på ersättningen är beroende av omfattningen på den utbildning som ska utföras, men att ersättningen vid större volymer med stor sannolikhet kan sänkas. I nuläget är det dock okänt hur mycket ersättningsnivåerna kan sänkas.¹² Ytterligare information är att de priser som tillämpas gentemot UBN inom Sfi tillämpas analogt som ersättning för utbildning vid folkhögskola i utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning i Sfi.¹³ Den prisbild som fastställs mot UBN påverkar även de priser som tillämpas vid interkommunal antagning samt inom de samverkansavtal som Nämnden har ingått med kranskommuner och GR.

Volymer och priser

Den ekonomiska dimensionen redogörs för genom ett antal tabeller, vilka framgår av Bilaga 2. I Bilaga 3 finns en jämförelse av enskilda prisuppgifter för de utbildningar som utförs i både upphandlad leverantör och av UBN. Nedan följer utredning där jämförelse av anskaffningsformernas ekonomiska påverkan i stort åskådliggörs utifrån målet respektive uppdraget. Målet att *vuxenutbildningen i högre grad ska bedrivas i egen regi och av folkbildningens aktörer* innebär ekonomiska konsekvenser i form av ökade kostnader om 32 till 60 miljoner kronor per år enligt nuvarande prisbild. Uppdraget gällande Sfi och utbildning i svenska språket beräknas mot bakgrund av nuvarande prisbild leda till en kostnadsökning om 11 till 27 miljoner kronor per år.

Prismodell UBN

Det finns en prisöverenskommelse mellan Nämnden och UBN gällande vuxenutbildning i egen regi. UBN:s verksamhet inom vuxenutbildningen är 100 % intäktsfinansierad då det inte finns någon grundfinansiering av denna verksamhet. Vissa utbildningar hos UBN är i dagsläget inte ekonomiskt bärande, vilket medför att UBN har lyft ett önskemål om att se över nuvarande prismodell till år 2024 i form av en trappstegsmodell. Enligt UBN är syftet med trappstegsmodellen att täcka kostnaderna för de utbildningar som inte är ekonomiskt bärkraftiga vid för lågt antal deltagare. Nedan belyses fördelar respektive nackdelar mellan nuvarande prismodell samt en förändrad prismodell i form av en så kallad trappstegsmodell.

Fördelar med nuvarande prismodell med UBN:

- Överenskommelsen följer det som gäller för ramavtalen med de upphandlade leverantörerna vad gäller gruppstorlekar, ersättning och avbrottsregler.

¹¹ Se 11 kap. 1 § kommunallagen.

¹² Uttalande om begäran om garantier och trappstegsmodell finns för påseende i minnesanteckningar från 2023-05-26. Vid enskilda tillfällen har ökad ersättning i specifika skolformsdelar eller utbildningar efterfrågats av UBN. Dessa förfrågningar finns för påseende vid intresse. Se även besked från UBN via e-post 2023-08-28.

¹³ Se 24 kap. 15 § skollagen.

- Samma förutsättningar gäller, vilket berör våra elever som får likvärdiga möjligheter att nå sina kursmål oavsett om man studerar hos UBN eller hos våra upphandlade leverantörer. Förutsättningarna för att ta fram tillförlitliga ekonomiska prognoser för Nämnden är goda.

Nackdelar med nuvarande prismodell med UBN:

- Elevgrupperna blir små när antalet sökande är få till kurserna.
- Det kan bli för många kursstarter av kursgrupper som inte har tillräckligt med elever för att bära sina kostnader i förhållande till de kursstarter som har tillräckligt med elever som genomför sina kurser.

Fördelar med en förändrad prismodell:

- Utredningen visar inte några fördelar för med en förändrad prismodell i form av en trappstegsmodell. För UBN blir dock fördelen att den ekonomiska ersättningen beror på antalet deltagare på kurserna, vilket skulle öka UBN:s möjlighet att få sina kostnader täckta.

Nackdelar med förändrad prismodell:

- Eleverna får olika förutsättningar om UBN får en högre ersättning jämfört med Nämndens upphandlade leverantörer.
- Förutsättningarna är svårare för Nämnden att göra ekonomiska prognoser för framtida kursstarter, då det är olika priser beroende på antalet sökande/antagna. Svårigheter för Nämnden med den praktiska hanteringen, exempelvis i form av när en sådan avläsning ska göras. Detta kan leda till ökade diskussioner och olika tolkningar nämnderna emellan.

33-kronan

Nämnden betalar 33 kronor per kommuninvånare till en pott i GR. Dessa pengar ska täcka överskjutande kostnader för vissa utbildningar. Det betyder att 33-kronan ska täcka de kostnader som utbildningarna har och som inte täcks av statsbidrag. Dessa kostnader har minskat bland annat på grund av ökat statsbidrag för språkstödsutbildningar. En större summa läggs i 33-kronan än vad som utnyttjas och det medför att det i dagsläget byggs upp ett överskott inom GR.

Om prisöverenskommelsen mellan Nämnden och UBN ändras så att priserna ökar kommer det att leda till att kostnaderna för utbildningarna stiger samt att mer av 33-kronan sannolikt kommer användas.

Den sociala dimensionen

Eleverna

I likhet med vad som framgår av inledningen till denna utredning påverkas flera delar av Nämndens verksamhet. I huvudmannaskapet omfattas inte endast utbildning. Andra delar är kartläggning och bedömning av elevens förutsättningar, hantering av ansökningar och antagning till studier. Det medför att eleven i dessa sammanhang kan komma att påverkas av de förändringar som krävs för att uppnå målet och uppdraget. En sådan aspekt är tillfället för när eleven ska övergå från upphandlad utbildning till egenregi ska ske. Då målet måste ses i ljuset av uppdraget om att *Göteborgs Stad i huvudsak ska anordna Sfi och andra utbildningar i det svenska språket i egen regi* krävs särskild utredning om vilken ordning som studievägarna inom Sfi ska föras över till egenregin.

En ytterligare aspekt är att kostnaderna för den utbildning där eleven enligt lag har rätt till utbildning, till följd av att utbildningen inom egenregi kostar mer, tar ett ökat utrymme i Nämndens budgetram. Det kan i sin tur påverka det livslånga lärandet samt elever och deltagares möjlighet att delta sådan i utbildning och insatser som inte omfattas av rättighetslagstiftning. Detta till följd av att kostnadsbilden framåt leder till att Nämnden har ett minskat utrymme för utbildning och insatser som Nämnden enligt lag inte är förpliktad att tillhandahålla, däribland språkutbildningar och andra typer av kortare yrkesutbildningar.

Påverkan av den enskilde eleven har vidare identifierats i de fall där den enskilde ska gå från en insats till en utbildning eller från en utbildning till en annan. I nuläget kan Nämnden tillse flexibilitet gentemot den enskilde genom sömlösa övergångar samt möjlighet att kombinera olika studieformsinriktningar. Att vuxenutbildningen ska bedrivas av egenregi i högre grad innebär en begränsning av denna flexibilitet, bland annat eftersom de uppdrag som ligger inom arbetsmarknadsavdelningen ligger kvar inom Nämnden. I nuläget finns all anskaffning inom samma förvaltning, vilket möjliggör att Nämnden i planering och anskaffning kan upprätthålla flexibilitet gentemot den enskilde och finna synergieffekter mellan arbetsmarknads- och vuxenutbildningsavdelningen.

Den interna organisationen

Förändrad anskaffningsmodell kommer sannolikt att påverka de olika verksamheterna inom Nämnden. Detta bedöms bestå i förändrat arbetssätt och minskat arbetsområde. Den exakta räckvidden av påverkan från fullgörandet av målet och uppdraget beror på hur begreppen *högre grad* och *i huvudsak* ska uppfattas. Målet och uppdraget leder till påverkan av Nämndens verksamhet i stort, särskilt inom vuxenutbildningsavdelningen. Beroende på hur stor del av verksamheten som ska utföras av UBN för att såväl mål som uppdrag ska anses fullgjort, blir verksamheten och den interna organisationen påverkad i olika grad. Detta gäller även stödfunktionerna inom Nämnden. Ett arbete med analys av beräknad påverkan av personella resurser utifrån olika nivåer av tolkning av begreppen *högre grad* och *i huvudsak* har också gjorts. Denna presenteras i Bilaga 4. Observera att Bilaga 4 endast avser personella resurser inom vuxenutbildningsavdelningen, men inte chefsorganisationen. Analys av påverkan på personella resurser inom andra verksamheter i Nämnden omfattas inte. Den omständigheten ska dock inte tolkas som att övriga personella resurser inte påverkas.

I dagsläget pågår en omfattande organisationsöversyn inom Nämnden. Beroende på vilken storlek som innebörden av begreppen *högre grad* och *i huvudsak* ska resultera i, kan arbetet med organisationsöversynen samt målbilden av den påverkas i olika grad. En annan faktor gällande den interna organisationen utifrån målet och uppdraget är dess påverkan på huvudmannaskapet samt den verksamhet som utgår från nuvarande uppgifter och organisation. I nuläget är Nämnden organiserad för att möta de uppgifter och ansvar som huvudmannaskapets omfattning och uppdragen kräver. När utbildningen *i högre grad* samt Sfi och utbildning i svenska språket *i huvudsak* ska ske i egenregi måste det tas i beaktande att relevanta delar av organisation behöver ses över ytterligare och troligtvis anpassas i Nämnden. Detta till följd av minskad omfattning på huvudmannaskapet samt tillhörande ansvar och uppgifter. Det exakta utfallet av dessa potentiella förändringar beror dock på vilka beslut som Nämnden väljer att fatta utifrån nedan föreslagna genomförandeplaner.

Slutsatser

Utredningen visar att både den ekonomiska och den sociala dimensionen kommer att påverkas på olika sätt. Påverkan för eleverna bedöms bestå i byte från utbildning hos upphandlad leverantör till utbildning inom UBN. Vidare måste sannolikt det icke-obligatoriska utbudet av utbildning och insatser minska till fördel för ökade kostnader för Sfi, vilket påverkar de medborgare eller intressenter (till exempel näringsliv) som har intresse eller behov av sådan utbildning. Detta riskerar att gå stick i stäv med övriga mål och uppdrag, exempelvis att vidareutbilda redan anställd välfärdspersonal inom staden. De överenskommelser som är gjorda inom staden och regionen med näringslivet, exempelvis inom batteri-industrin, förutsätter också utbildningar och insatser som ligger inom det icke-obligatoriska utbudet och som alltså riskerar att kraftigt behöva minskas till fördel för ökade kostnader för Sfi. Samtidigt visar utredningen att den interna organisationen sannolikt påverkas på olika sätt, sett både ur ett organisatoriskt perspektiv och ett verksamhetsperspektiv i fråga om vilka uppgifter och ansvar.

Med de uppgifter som finns tillgängliga visar utredningen att såväl målet som uppdraget kommer att leda till ökade kostnader för Nämnden. De ökade kostnaderna avser sådan utbildning som enligt lag ska finnas. Det påverkar dock utrymmet för insatser och utbildningar som inte är lagstadgade, men som ändå har betydelse för medborgaren, arbetsmarknaden och kompetensförsörjningen, ska kunna genomföras.

Sfi är till skillnad från övriga skolformsdelar inte lika konjunkturkänslig. Snarare påverkas antalet ansökningar till Sfi av globala förutsättningar som Nämnden inte kan råda över. Sfi är under vissa förutsättningar en rättighet, vilket innebär att Nämnden är förpliktad att tillhandahålla det. I det fall som ett större inflöde av ansökningar inkommer saknas möjlighet att begränsa antalet som får delta i Sfi till följd av exempelvis begränsad ram. Däremot kan det påverka Nämndens flexibilitet i fråga om att tillhandahålla utbildning och insatser som inte faller inom det obligatoriska utbudet av utbildning.

Med hänvisning till de förutspått ökade kostnaderna finns behov av att äska ytterligare medel i kommande års ram för Nämnden. Att inte ansöka om ökad ram leder sannolikt till att Nämnden måste upphöra med utbildning och insatser som inte omfattas av tvingande lagstiftning. Förhållandet mellan utbildning som omfattas av tvingande lagstiftning och insatser måste prövas alla led och i hela Nämndens verksamhet. Prisbilden mot UBN påverkar inte bara Nämnden, utan också interkommunal antagning, kranskommuner och andra samarbeten som Nämnden har kring utbildning. Den omständigheten att delar av vuxenutbildningen blir mer kostsam kommer således att påverka hela Nämnden. Sammanfattningsvis påverkas styrningen av hela verksamhetens utveckling, såväl inom arbetsmarknadsavdelningen som inom vuxenutbildningsavdelningen.

Anknytande uppdrag

Som redan nämnts har målet anknytning till två uppdrag i budget för år 2023. Dessa är:

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning får i uppdrag att avveckla regeln om att maximalt 25 procent av vuxenutbildningen får bedrivas i kommunal regi.

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning får i uppdrag att i samverkan med utbildningsnämnden inleda arbete för att Göteborgs Stad i huvudsak ska anordna Sfi och andra utbildningar i det svenska språket i egen regi.

Vad gäller det första uppdraget ovan vill Nämnden redovisa att regeln om att maximalt 25 procent av vuxenutbildning får bedrivas i egenregi inte tillämpas. Detta visas genom utdrag från Nämndens spendanalysverktyg, där utfall av produktion och kostnader för all vuxenutbildning från år 2022 visar att Nämnden har anskaffat cirka 26 % av andelen kommunal vuxenutbildning från UBN under det året. Inte heller tillämpas ovanstående regel, vilket enligt utredningen kan anses likställt med att regeln är avvecklad.

Det andra uppdraget påverkar den genomförandeplan som föreslås, varför ytterligare information om omhändertagande framgår nedan. Arbetet har inletts och dialog i ämnet pågår mellan nämnderna i olika konstellationer. Andra saker som omfattas av samtalen är justeringar i den grundläggande överenskommelsen, prismodellen och vilken utbildning som ska anskaffas från UBN.

Slutsatser

Det första uppdraget kan anses hanterat. Det senare omfattas delvis av den plan för genomförande som redovisas nedan. Utöver detta har arbete med uppdraget inletts.

Förslag till beslut och genomförandeplan

Genomförandeplanens omfattning och utformning

Denna utredning gäller följande mål:

- *Vuxenutbildningen ska i högre grad drivas i egen regi och av folkbildningens aktörer.*

Utredningen tangerar även följande två mål i budget för år 2023:

- *Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning får i uppdrag att avveckla regeln om att maximalt 25 procent av vuxenutbildningen får bedrivas i kommunal regi.*
- *Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning får i uppdrag att i samverkan med utbildningsnämnden inleda arbete för att Göteborgs Stad i huvudsak ska anordna Sfi och andra utbildningar i det svenska språket i egen regi.*

Målet i sig är inte särskilt avgränsat till en viss skolformsdel, vidare är det inte angivet hur mycket större andel som *högre grad* ska utgöra. Däremot framgår av det senare uppdraget ovan att Nämnden i huvudsak ska anordna Sfi och andra utbildningar i det svenska språket i egen regi. Utbildning i Sfi är inom Nämnden den mest omfattande skolformsdelen i fråga om ekonomitimar. Därmed har verkställandet av det senare uppdraget påverkan över hur målet kan fullgöras.

För att lägga fram ett ändamålsenligt förslag till genomförandeplan har Nämnden under utredningen analyserat vad som kan och bör anskaffas från UBN i fullgörandet av målet och uppdragen. Detta har resulterat i nedan övergripande matris, vilken utgår från det utbud av skolformsdelar som finns inom Nämnden som helhet. Matrisen kompletteras av mer detaljerat underlag i form av särskild genomgång och analys per skolformsdel, vilka finns som information till Nämnden om Nämnden så önskar. Denna information omfattar även anskaffning och beställning av validering inom YRK. Dessa kan överlämnas till Nämnden vid intresse.

Skolformsdel	Information	Bedömning
Anpassad utbildning	Denna utbildning är UBN idag ensam om.	Oförändrad anskaffning.
GRUND	UBN har efter förfrågan angett att de vill leverera utbildning i svenska som andraspråk på grundläggande nivå. ¹⁴ Detta finns ej hos UBN idag.	Anskaffning av svenska som andraspråk.
GY	UBN har efter förfrågan har tackat nej till att anordna gymnasiala fristående teoretiska kurser. ¹⁵	Ej aktuellt.

¹⁴ Se diarienummer 1160/23.

¹⁵ Se diarienummer 1160/23 samt kopia av förfrågan angående utbildning på engelska, insats som blev reguljär utbildning till följd av att UNB tackade nej.

Sfi	UBN har efter förfrågan angett att de vill leverera kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. ¹⁶	Ökad anskaffning.
Sfi-trauma (TOP)	Denna utbildning är UBN idag ensam om och så bör det fortsätta.	Oförändrad anskaffning.
Utbildning i anpassade lärmiljöer	Denna utbildning finns ej hos UBN idag. ¹⁷	Oförändrad anskaffning.
YRK	Befintligt utbud av yrkesinriktad utbildning som anskaffas från UBN är begränsat till ett visst antal yrkesområden, där UBN är ensam inom vissa yrkesområden. ¹⁸	Oförändrad anskaffning.

Mot bakgrund av ovanstående utredning framkommer att genomförandet av målet och uppdraget kräver beslut om uppsägning av befintliga ramavtal för GRUND samt Sfi. För att nå målet kan det vara aktuellt att ytterligare utbildning förläggs till UBN.

Notera att förslaget till genomförandeplan med tillhörande beslut bygger på målet i kombination med uppdraget att Göteborgs Stad i huvudsak ska anordna Sfi och andra utbildningar i det svenska språket i egen regi. Av den anledningen lyfts inte förslag om att säga upp andra ramavtal än de som gäller Sfi/GRUND. Beroende på hur begreppen i *högre grad* respektive i *huvudsak* ska förstås finns två olika genomförandeplaner att ta ställning till. De alternativa genomförandeplanerna utgår från följande tolkningar målet, uppdraget och begreppens innebörd:

1. Målet, uppdraget och begreppen ska förstås som att 51 procent av all vuxenutbildning ska ske inom egenregion.
2. Målet, uppdraget och begreppen ska förstås som att vuxenutbildningen till 51 procent ska utföras inom egenregion samt att 51 till 100 procent av Sfi och andra utbildningar i det svenska språket ska ske inom egenregion.

Utifrån vilket av ovanstående alternativ som ska gälla finns två olika genomförandeplaner. Dessa presenteras i matrisen nedan. Genomförandeplanerna innehåller även förslag till beslut.

Genomförandeplan alternativ 1	Genomförandeplan alternativ 2
- Beställa 51 procent av all utbildning hos UBN. - Konkretisera vilka skolformsdelar som ska omfattas av målet.	- Beställa 51 till 100 procent av Sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå hos UBN.

¹⁶ Se diarienummer 1160/23, UBN har tidigare också sagt nej till distansutbildningar inom GY. Inom. Sfi arbetar UBN med flexupplägg med fjärrundervisning.

¹⁷ UBN har i samband med dialogmöten visat intresse för denna utbildning, men med reservationen att det kräver anpassning i vissa hänseenden.

¹⁸ Restaurang och livsmedel (måltids- och restaurangbiträde, storkökskock, kock, bagare), Hantverk (frisör och barberare), Naturbruk (trädgård odling och trädgård anläggning), Barn- och fritid (barnskötare samt elev- och stödassistent), Vård och omsorg (vårdbiträde och undersköterska) samt Fordon och transport A och B.

- Se över och konkretisera den grundläggande överenskommelsen med tillhörande ansvarsfördelning och uppgifter tillsammans med UBN. - Uppsägning av ramavtal som omfattar utbildning som istället ska anskaffas från UBN¹⁹. - Beslut om att äska ökad ram med hänvisning till ökade kostnader. - Översyn och justering av Nämndens organisation och verksamhet. - Eventuell hemställan till kommunfullmäktige om beslut gällande justering av reglemente rörande huvudmannaskapet. - Utredda hemvisten av den kommunala vuxenutbildningen i egenregi.	- Konkretisera omfattningen av begreppen <i>i högre grad</i> samt <i>i huvudsak</i>. - Konkretisera vilka skolformsdelar, utöver Sfi och andra utbildningar i svenska språket som ska omfattas av målet. - Se över och konkretisera den grundläggande överenskommelsen med tillhörande ansvarsfördelning och uppgifter tillsammans med UBN. - Uppsägning av befintliga ramavtal för Sfi/GRUND²⁰. - Beslut om att äska ökad ram med hänvisning till ökade kostnader. - Översyn och justering av Nämndens organisation och verksamhet. - Hemställan till kommunfullmäktige om beslut gällande justering av reglemente rörande huvudmannaskapet inom Sfi. - Utredda hemvisten av den kommunala vuxenutbildningen i egenregi.
--	---

Konsekvenser av förslag till beslut och genomförandeplan

Avslutningsvis redogörs nedan för de konsekvenser som Förvaltning har funnit under utredningen. I likhet med övrigt innehåll i utredningen syftar nedan lista till att säkerställa att Nämnden ges ett så heltäckande underlag som möjligt med anledning av de beslut som krävs för att genomförandeplan samt uppdrag och mål ska införlivas. Aktuella konsekvenser kan vara:

- Huvudmannaskapet begränsas.
- Minskat inflytande över förändring, styrning och utveckling av utbildningen.
- Utifrån befintlig prisbild leder det till ökade kostnader för utbildningen med risk för färre utbildningsplatser som helhet.
- Det systematiska kvalitetsarbetet försvåras.
- Minskad flexibilitet för att möta ändrat behov med kort varsel.

¹⁹ Ramavtalen kan endast sägas upp till sin helhet, ej enbart på Sfi eller GRUND. GRUND blir i samband med beslut enligt genomförandeplanen ramavtalslöst. Se kapitel *Styrmiljön*.

²⁰ Ramavtalen kan endast sägas upp till sin helhet, ej enbart på Sfi eller GRUND. GRUND blir i samband med beslut enligt genomförandeplanen ramavtalslöst. Se kapitel *Styrmiljön*.

- Minskad flexibilitet för att möta ändrad mängd av behov av utbildning.
- Minskad möjlighet att styra utbildningsupplägg utifrån arbetsmarknadens behov.
- Minskat behov av vissa personella resurser och omfördelning av resurser till följd av förändrad anskaffning.
- Översynen av verksamhet och organisation kan leda till behov av verksamhetsövergång för berörd personal.
- Potentiell risk för verksamhetsövergång av personal (även inom stödfunktionerna) för den del av utbildningen som ej längre ska upphandlas och omfattas av Nämndens huvudmannaskap.
- Påverkan av 33-kronan.
- Påverkan på samarbeten och samverkan i regionen och GR, även rollen som samverkansledare inom Göteborgs Stad påverkas till följd av det begränsade inflytandet på utbildningen.
- Särskild fördelning till folkbildningens aktörer kan ej ske utan att agera i strid med LOU.

Sfi - jämförande statistik för upphandlade leverantörer och egenregin

Utifrån de uppföljningsmått förvaltningen tar fram för att bedöma måluppfyllelse och kvalitet går det inte att utläsa några stora skillnader mellan sfi hos upphandlade leverantörer och inom egenregin på ett övergripande plan.

Däremot kan skillnader förekomma inom enskilda områden. Följande mått som tillsammans ger en bild av måluppfyllelse, genomströmning och elevnöjdhet, har tagits fram för gruppundervisning, dagtid. Leverantörerna är ABF, Cuben, Hermods och Iris. Studium utgör egenregin.

Timmar till betyg och andel godkända betyg, V22-H22

Andel godkända betyg står i relation till hur länge elever studerar på sfi, då fasta kursslut inte finns. Antal elever ger också utslag på mediantiden.

Leverantörer:

Lärsträcka & godkända betyg

Studievag_ kurs	Median_erbjudna_ timmar	Antal betygsatta Individer	Antal godkända betyg (Individnivå)	Andel godkända betyg	Termin År
1A		395	140	123	88 % 22
1B		855	145	89	61 % 22
1C		830	148	86	58 % 22
1D		681	61	34	56 % 22
2B		495	151	137	91 % 22
2C		615	183	142	78 % 22
2D		444	124	91	73 % 22
3C		426	636	579	91 % 22
3D		255	482	460	95 % 22
Totalt		438	1785	1464	82 %

Studium:

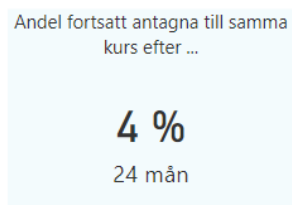
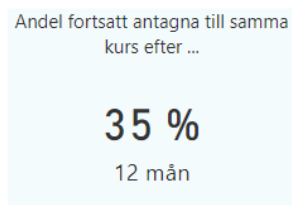
Lärsträcka & godkända betyg

Studievag_ kurs	Median_erbjudna_ timmar	Antal betygsatta Individer	Antal godkända betyg (Individnivå)	Andel godkända betyg	Termin År
1A		806	24	24	100 % 22
1B		549	23	23	100 % 22
1C		549	19	19	100 % 22
1D		693	9	5	56 % 22
2B		399	58	56	97 % 22
2C		608	64	48	75 % 22
2D		675	51	35	69 % 22
3C		587	153	131	86 % 22
3D		437	126	116	92 % 22
Totalt		534	490	422	86 %

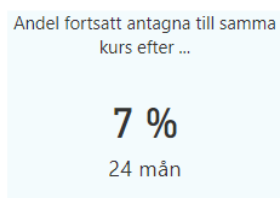
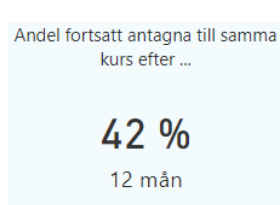
Andel fortsatt antagna till samma kurs efter 12 respektive 24 månader V22-H22

Måttet visar andel elever som är fortsatt antagna till samma kurs och alltså inte har tagit betyg eller gjort avbrott under 12 respektive 24 månader. Det är ett av flera mått för genomströmning. Alla studievägar ingår.

Leverantörer

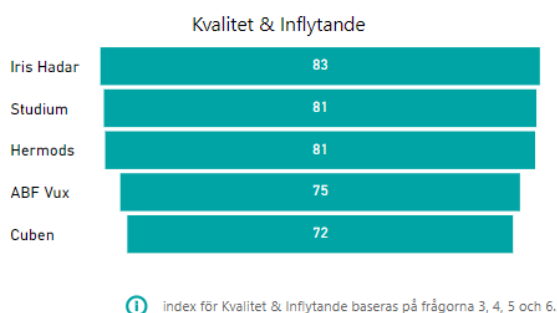


Studium



Resultat från elevuppföljningsenkät

Elevuppföljningsenkäten skickas ut till elever en gång per år, med frågor som rör kvalitet, inflytande och trygghet.



Målet att vuxenutbildningen i högre grad ska bedrivas i egenregi och av folkbildningens aktörer, innebär följande ekonomiska konsekvenser.

	Ekonomi timmar 2022	Procentuell fördelning ekonomi timmar	Utfall kostnad 2022 (kronor)	Procentuell fördelning av kostnader
Folkhögskolor	618 654	7%	31 774 749	8%
Utbildningsförvaltningen	2 177 824	26%	145 401 333	36%
Upphandlade leverantörer (Extern)	5 733 849	67%	223 575 089	56%
	8 530 327	100%	400 751 171	100%

Tabell: Utgångsläge -Ekonomitimmar och kostnad i kronor år 2022 för vuxenutbildning.

	Ny fördelning ekonomitimmar	Kostnad (kronor) efter önskad fördelning	Procentuell fördelning av kostnader
Folkhögskolor	618 654	31 774 749	7%
Utbildningsförvaltningen	3 339 417	222 954 540	51%
Upphandlade leverantörer (Extern)	4 572 255	178 282 054	42%
	8 530 327	433 011 343	100%

Tabell: Samma antal ekonomitimmar som år 2022, men med skillnaden att vuxenutbildningen bedrivs i högre grad (51%) i egenregi, baserad på kostnader.

	Ny fördelning ekonomi timmar	Kostnad (kronor) efter önskad fördelning	Procentuell fördelning av ekonomitimmar
Folkhögskolor	618 654	31 774 749	7%
Utbildningsförvaltningen	4 350 467	290 456 734	51%
Upphandlade leverantörer (Extern)	3 561 206	138 859 065	41%
	8 530 326	461 090 547	100%

Tabell: Samma antal ekonomitimmar som år 2022, men med skillnaden att vuxenutbildningen bedrivs i högre grad (51%) i egenregi, baserad på ekonomitimmar.

Uppdraget - Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning får i uppdrag att i samverkan med utbildningsnämnden inleda arbete för att Göteborgs Stad i huvudsak (100%) ska anordna Sfi och andra utbildningar i det svenska språket i egen regi.

	Ekonomi timmar 2022	Procentuell fördelning av ekonomi timmar	Utfall kostnad 2022 (kronor)	Procentuell fördelning av kostnader
Folkhögskolor	618 657	21%	31 774 749	22%
Utbildningsförvaltningen	632 628	21%	36 036 036	26%
Upphandlade leverantörer (Extern)	1 754 843	58%	73 433 710	52%
	3 006 128	100%	141 244 495	100%

Tabell: Utgångsläge- Ekonomitimmar och kostnad i kronor för Sfi under år 2022.

	Ny fördelning ekonomi timmar	Kostnad (kronor) efter önskad fördelning	Procentuell fördelning av kostnader
Folkhögskolor	618 657	31 774 749	19%
Utbildningsförvaltningen	2 387 471	135 996 179	81%
Upphandlade leverantörer (Extern)	0	0	0%
	3 006 128	167 770 928	100%

Tabell: Samma antal ekonomitimmar som år 2022, men med skillnaden att Sfi i huvudsak (100%) ska anordnas av egenregi.

Bilaga 2

Om Sfi anordnas av UBN i högre grad än idag (51%) av den totala kostnaden alternativt av det totala antalet ekonomitimmar, så innebär det följande ekonomiska konsekvens för nämnden.

	Ny fördelning ekonomi timmar	Kostnad (kronor) efter önskad fördelning	Procentuell fördelning av kostnader
Folkhögskolor	618 657	31 774 749	21%
Utbildningsförvaltningen	1 352 763	77 056 668	51%
Upphandlade leverantörer (Extern)	1 034 708	43 298 718	28%
	3 006 128	152 130 135	100%

Tabell: Samma antal ekonomitimmar som år 2022, men med skillnaden att Sfi i högre grad (51%) ska anordnas av egenregi, baserad på kostnader.

	Ny fördelning ekonomi timmar	Kostnad (kronor) efter önskad fördelning	Procentuell fördelning av timmar
Folkhögskolor	618 657	31 774 749	21%
Utbildningsförvaltningen	1 533 125	87 330 560	51%
Upphandlade leverantörer (Extern)	854 346	35 751 219	28%
	3 006 128	154 856 528	100%

Tabell: Samma antal ekonomitimmar som år 2022, men med skillnaden att Sfi i högre grad (51%) ska anordnas av egenregi, baserad på ekonomitimmar.

BILAGA 4

Ökad andel egenregi - påverkan på personella resurser inom KVIST

Påverkan: 0 = ingen påverkan, 1 = viss påverkan, 2 = stor påverkan

FTE står för full time equivalent eller heltidsekvivalent. En hel FTE-enhet är 1,0, som kan bestå av en enda person eller flera anställda. Exempelvis utgör två anställda som vardera arbetar 50 % av heltid en (1) FTE tillsammans

Scenario / Påverkan	50%	Påverkan	Kommentar	100%	Påverkan	Kommentar
Personella Resurser SYV		2	Uppskattningsvis 10 SYV tjänster skulle beröras. Påverkan skulle även ske på den samverkan som sker med AF, skolor via SFI kombinationsutbildningar och arbetsmarknadsinsatser. Detta skulle ytterligare påverka 2-3 tjänster. Den del av SYV som arbetar med ansöknings-och antagningsprocessen skulle inte påverkas.		2	Uppskattningsvis 15 SYV tjänster skulle beröras. Påverkan skulle även ske på den samverkan som sker med AF, skolor via SFI kombinationsutbildningar och arbetsmarknadsinsatser. Detta skulle ytterligare påverka 2-3 tjänster. Den del av SYV som arbetar med ansöknings-och antagningsprocessen skulle inte påverkas.
Personella resurser Pedagogisk kartläggning inkl nivåbedömning		0	Jobbar i ansöknings- och antagningsprocessen. Så länge den kvarstår så påverkas inget.		0	Jobbar i ansöknings- och antagningsprocessen. Så länge den kvarstår så påverkas inget.
Personella resurser RT		0	Jobbar i ansöknings- och antagningsprocessen. Så länge den kvarstår så påverkas inget.		0	Jobbar i ansöknings- och antagningsprocessen. Så länge den kvarstår så påverkas inget.
Organisatoriska Konsekvenser		1	Förändring av dagens organisation till en mer anpassad organisation med delvis ändrat uppdrag. Flexibiliteten skulle minska gällande arbetsmarknadsinsatser, möjlighet att bibehålla helhetsbilden. Samverkan med andra myndigheter och aktörer skulle försvåras bli mer otydlig. Detta gäller tex Arbetsförmedlingen, International House, Welcome House mfl. Möjligheten att läsa SFI och kombinera med övriga ämnen påverkas. Detta skulle kunna ha en negativ effekt på kvalitet och bemötande av Göteborgaren (motsats till One-Stop).			Förändring av dagens organisation till en mer anpassad organisation med delvis ändrat uppdrag. Flexibiliteten skulle minska gällande arbetsmarknadsinsatser, möjlighet att bibehålla helhetsbilden. Detta skulle kunna ha en negativ effekt på kvalitet och bemötande av Göteborgaren (motsats till One-Stop).
Göteborgarens Perspektiv			Blir otydligt för Göteborgaren vart man skall vända sig vid en uppdelning. Oklart vem som äger information. Även IKE skulle påverkas. Möjligheten att läsa SFI och kombinera med övriga ämnen påverkas. Oavsett vad sökande skulle vilja läsa i kombination med svenska så blir det två antagningar och olika skolor. Bemötande, rättssäkerhet, myndighetsutövning och likvärdighet kan komma att påverkas. Göteborgaren riskerar att inte få sina behov tillgodosedda och/eller att falla mellan stolarna. Sökande med skyddad ID skulle behöva ha kontakt med fler instanser vilket skulle öka deras exponering.			

BILAGA 4

Ökad andel egenregi - påverkan på personella resurser vid utbildningsenheten

FTE står för full time equivalent eller heltidsekvivalent. En hel FTE-enhet är 1,0, som kan bestå av en enda person eller flera anställda. Exempelvis utgör två anställda som vardera arbetar 50 % av heltid en (1) FTE tillsammans

Scenario / Påverkan	Personella resurser	Minskning FTE på U-enheten	Kommentar
100 % övergång till egenregi hos UBF, UBF som beställare	Om samtlig komvux som idag upphandlas går över till egenregi, med UBF som utförare och ArbVux inte längre är beställare, så påverkas resurserna vid utbildningsenheten i mycket stor grad. Av nuvarande ca 28 FTE vid utbildningsenheten, skulle ingen arbeta kvar på ArbVux. Undantaget är de insatser som inte är en del av reguljär komvux, där 3 FTE från utbildningsenheten arbetar idag.	Ca 25 FTE	
100 % övergång till egenregi hos UBF, ArbVux som beställare	Om samtlig komvux som idag upphandlas går över till egenregi, med UBF som utförare men ArbVux som beställare, så påverkas resurserna vid utbildningsenheten i mycket stor grad. Av nuvarande sju rektorer inkl. team skulle endast ett team behöva finnas kvar hos ArbVux för beställningsarbetet och viss administration (t.ex. betygshantering och interkommunala ansökningar). Minskning till ca 5 FTE. Granskningsteam, som arbetar med uppföljning av upphandlade ramavtal, behövs inte alls = minskning med 3 FTE. Övrig personal (3 st) som idag arbetar med insatser som inte är reguljär utbildning (PSG) bör ej påverkas i detta scenario.	Ca 20 FTE	
Sfi och grundläggande svenska som andraspråk går över till UBF 100%	Om samtlig sfi och grundläggande svenska som andraspråk som idag upphandlas går över till egenregi, med UBF som utförare, så påverkas resurserna vid utbildningsenheten i stor grad. Om ArbVux fortsatt är beställarorganisation så kan en tjänst i teamet behållas (t.ex. rektor eller verksamhetsutvecklare) men viss administration och betygshantering etc. omhändertas i något av de team som arbetar med de upphandlade utbildningarna. Minskning av 4 FTE. Om ArbVux inte längre har upphandlade leverantörer av sfi och grundläggande sva att granska så minskar arbetet för granskningsteamet, uppskattningsvis med 1 FTE.	Ca 5 FTE	
Sfi och grundläggande svenska som andraspråk går över till UBF 50-60%	Om ca hälften av sfi och grundläggande svenska som andraspråk som idag upphandlas går över till egenregi, med UBF som utförare, så påverkas resurserna vid utbildningsenheten delvis. Om ArbVux fortsatt är beställarorganisation så kan det team som arbetar med sfi och grundläggande utbildning minskas med en rektorstjänst. ArbVux har i detta scenario färre upphandlade leverantörer av sfi och grundläggande sva att granska, vilket gör att arbetet för granskningsteamet minskar, uppskattningsvis med 1 FTE. I kombination med att någon av de andra delarna går över till UBF, exempelvis en yrkesinriktning, kan fler team slås ihop vilket kan	Ca 2 FTE	
Fordon och transport och/eller Bygg och anläggning går över till UBF 100%	Om fordon och transport och/eller bygg och anläggning går över till UBF men ArbVux är beställare så kan organisationen på U-enheten minskas med ca 2 FTE, då ett rektorsteam kan reduceras med rektor, verksamhetsutvecklare och/eller administratör. Om ArbVux är beställare kan beställningsarbetet, viss administration och betygshantering etc. delvis övergå till ett av de andra rektorsteamen.	Ca 2 FTE	
Vård och omsorg och/eller Barn och fritid går över till UBF 100%	Samma som fordon och bygg, se ovan.	Ca 2 FTE	
SU (Top, hörsel, syn, NPF) går över till UBF	Om 100 % av utbildningarna inom SU går över till UBF påverkas bemanningen på U-enheten delvis. Uppskattningsvis kan bemanningen på U-enheten minskas med 1-2 FTE (t.ex. administratör och/eller verksamhetsutvecklare) i detta scenario. I kombination med att andra scenarion i listan blir verklighet kan effekten bli större, på grund av synergieffekter och möjlighet till effektivisering.	Ca 1-2 FTE	

Utredning med anledning av återremittering

Bakgrund

Nämnden har vid sammanträdet i september återremitterat ärende 0726/23 till Förvaltningen enligt nedan:

- *Utredningen ska belysas med vilka de sociala och ekonomiska konsekvenserna blir för förvaltningens omhändertagande av uppdraget om huvudmannaskapet av egenregin flyttas.*
- *Utredningen kompletteras med en ekonomisk jämförelse baserad på prisuppgifter baserade på upphandlingen som var tiden innan 2018*
- *Ytterligare undersöka upphandling reserverad mot idéburna aktörer.*

Kort om utredningen

Den utredning som nu har genomförts utgår från samma perspektiv som tidigare arbete och utredning i detta ärende. Det övergripande ansvaret, styrningen, den strategiska planeringen och antagningen till vuxenutbildningen är förlagt till Nämnden. Samtidigt är det Nämnden som har fått målet och uppdragen genom beslutad budget för år 2023. Med hänvisning till ovanstående samt tidigare utredning i ärendet utgår även arbetet med utredningen enligt av Nämnden beslutad återremittering från de förutsättningar som finns inom Nämnden.

Om Nämnden senare fattar beslut om att anta genomförandeplan 3 aktualiseras påverkan på annan nämnd, nämligen Utbildningsnämnden. Nämnden äger dock inte enligt Förvaltningens bedömning rätt att fatta beslut om att uppdra åt annan nämnd att vidta viss utredning. Ett sådant uppdrag kan endast ges av kommunfullmäktige. Det betyder att utredning av ekonomiska och sociala konsekvenser av genomförandeplan 3 ur ett stadenövergripande perspektiv kan ske först efter att Nämnden har hemställt ett sådant förslag till kommunfullmäktige. Därefter måste kommunfullmäktige uppdra åt andra nämnder att vidta utredning enligt det beslut som fattas i kommunfullmäktige.

Sociala och ekonomiska konsekvenser genomförandeplan 3

Sociala konsekvenser

I samband med kommunfullmäktiges beslut om att slå samman vuxenutbildningen med arbetsmarknadspolitiska insatser och åtgärder har flera synergier identifierats. Bland annat har den nya nämnden syftat till att utgöra ett kraftfullt medel för att ge göteborgarna såväl arbetsmarknads- som utbildningspolitiska verktyg för att undvika arbetslöshet. Nämnden har också varit ett individuellt stöd för de inskrivna som har haft behov för det.

I samband med den nya nämnden och dess nya uppdrag, har förvaltningen behövt öka sin beställar- och upphandlingskompetens. Dessa områden har Nämnden utvecklat. Det har medfört att Nämnden idag har leverantörer som på ett flexibelt sätt och med ett individuellt fokus kan genomföra vuxenutbildning i kombinationer för att förflytta individer närmre arbete. Detta genom att också erbjuda ett utbud på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt.

Att överföra uppdraget inom samtliga delar av vuxenutbildningen till en och samma huvudman innebär att utformning, uppföljning och utveckling av vuxenutbildningen samt det systematiska kvalitetsarbetet inom Nämnden kan hanteras med ökad kvalitetssäkring. Den modell som föreslås inom genomförandeplan 3 bedöms möjliggöra en sammanhållen utbildningskedja för Nämndens elever och deltagare. Samtidigt visar utredningen att ett samlat huvudmannaskap enligt den nu föreslagna genomförandeplan 3 medför att utförandet av mål och uppdrag kan innebära ökad flexibilitet i fråga om att

- möta ändrat behov i form av innehåll i vuxenutbildningen med kort varsel,
- möta ändrad mängd av behov av vuxenutbildning,
- möjlighet att styra utformningen av utbildningsupplägg utifrån arbetsmarknadens behov och
- möjlighet till att strategiskt planera för att täcka kompetensbrister och överbrygga bristen på lärarresurser i vissa områden.

Ytterligare konsekvenser inom den sociala dimensionen är att Nämnden även framgent då kan tillhandahålla kombinationer av vuxenutbildning och insatser. Dessa kombinationer främjar vägen till sysselsättning och egenförsörjning, från Sfi till vuxenutbildning på grundläggande nivå hela vägen fram till yrkeshögskola. Genomförandeplan 3 bidrar också till att Nämnden skulle kunna vara en samlad kraft i andra typer av samverkan inom vuxenutbildningen. Det avser både nationell samverkan gentemot VGR och GR, men även inom andra samverkansavtal där Nämnden har avtal med kranskommuner om vuxenutbildning. Med dagens organisation där vuxenutbildningen är organiserad under två olika nämnder finns risk att nämnderna inte agerar samstämmt. Förvaltningens bedömning är, som har berörts i tidigare utredning, att det kan leda till parallella processer i både utförande och organisation. Genom att samla vuxenutbildningen under samma nämnd kan dessa faktorer innebära ökad påverkan på organisatoriska resurser, men även ökad effektivisering avseende metodutveckling och aktiviteter. I fråga om personella resurser inom Nämndens nuvarande organisation, ser Förvaltningen behov av ytterligare utredning av de personella resurserna och framtida organisation i det fall som Nämnden fattar beslut om att anta genomförandeplan 3.

Under 2020 har metoden SKALL (språk, kommunikation, arbete och livslångt lärande) tagits fram som en visualisering för att ha en gemensam metod och förhållningssätt för Förvaltningen. SKALL syftar även till att specifikt tillämpas i arbetet med att realisera en flexibel vuxenutbildning, vilket i sig ska ge ett tydligare sätt att närma sig arbetsmarknadens och branschens behov. Genom denna modell och tillämpning av EU:s nyckelkompetenser har Förvaltningen kunnat bygga upp sina utbildningar medvetet, strukturerat och med långsiktighet. Att samla vuxenutbildningen under en och samma nämnd skapar ökade möjligheter och bättre förutsättningar för att samordna, vidareutveckla och förbättra SKALL-modellen på ett systematiskt sätt. Förvaltningen har tidigare redogjort för att Nämnden idag har begränsad möjlighet att följa upp och kvalitetssäkra det innehåll som beställs från egenregin inom ramen för

vuxenutbildningen. SKALL-metoden är också ett medvetet sätt att arbeta med andra nämnder i staden för att på olika sätt fullgöra de mål och uppdrag i budget som under åren, med olika formuleringar, har syftat till att fler göteborgare ska komma i egen försörjning och därmed minska försörjningsstödet. Av Nämndens reglemente framgår att Nämnden ska verka för att fler kommer i egen försörjning. Med en huvudman och ansvaret för vuxenutbildningen samlat under en nämnd ser Förvaltningen att bättre förutsättningar ges för uppdraget.

Att vuxenutbildningens betydelse för kompetensförsörjningen är av vikt kan ses genom alla de reformer som genomförts de senaste åren. De har haft till syfte att öka matchning mot arbetsmarknadens behov och att fler ska kunna komma i arbete eller ha rätt kompetens för fortsatt arbete genom hela livet. Att samla vuxenutbildningens alla skolformsdelar tillsammans med de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna under samma nämnd skulle ge ett ännu bättre genomslag för Göteborgs Stad och regionen.

Förvaltningens bedömning är slutligen att en organisering av vuxenutbildningen under en nämnd kan ha främjande inverkan på arbetet med att öka jämlikheten i staden och arbetet med stadens program för detta. Det gäller samtidigt arbetet med ökad tillgänglighet. Berörda göteborgare skulle Nämnden fortsatt tillsammans med andra nämnder i Göteborgs Stad kunna arbeta systematiskt med för att öka livsvillkoren för dessa individer.

Ekonomiska konsekvenser

Ändrat huvudmannaskap innebär att Nämnden tar över ansvar som idag inte ligger inom Nämndens ansvarsområde. De identifierade ansvaren omfattar enligt utredningens bedömning följande:

- arbetsgivaransvar
- lokaler
- läromedel
- elevhälsa
- försäkringar
- licenser
- leasing.

Ovanstående ansvar tillhör idag utbildningsnämnden och skulle vid beslut om att anta genomförandeplan 3 övergå till Nämnden. Den omständigheten att Nämnden tar över det fullständiga huvudmannaskapet kommer innebära någon form av förändrad kostnadsbild som idag inte kan tas fram ensidigt. Förvaltningen kan i nuläget inte bedöma huruvida kostnaderna ökar eller minskar utifrån ett förändrat huvudmannaskap. Förvaltningen kan inte heller bedöma egenregins priser, till följd av att Förvaltningen inte har insyn i egenregins faktiska ekonomi eller kännedom om vad som ligger till grund de prisuppgifter som har lämnats av egenregin sedan tidigare. Utredningen visar dock att det sannolikt medför ökade kostnader för utbildningen utifrån den årliga indexuppräknningen. Ett rimligt resonemang är dock att ett samlat huvudmannaskap utifrån genomförandeplan 3 är att det kan ge möjlighet till samordningsvinster i och med att Nämnden då skulle ha insyn och kontroll över den totala kostnadsmassan.

Mot bakgrund av ovanstående finns skäl att överväga beslut om att hemställa om att uppdra om en stadenövergripande utredning alternativt en extern utredning i syfte att ta fram de ekonomiska effekterna av genomförandeplan 3.

Ekonomisk jämförelse

En ekonomisk jämförelse av tidigare gällande ramavtalspriser finns i Bilaga 7. Denna jämförelse avser ramavtalspriser år 2017 respektive år 2022. Det finns ett antal skillnader i fråga om hur prissättning respektive tillämpning av priser har skett inom Nämnden. Till och med 2019-06-30 har Nämnden haft ramavtalet *Mångfald med kvalitet*. Till följd av två års arbete med upphandling och processer i förvaltnings- och kammarrätt har villkoren och prissättningen inom detta ramavtal inom vissa ramavtalsområden genom temporära avtal tillämpats fram till 2020-06-30.

Inom ramavtalet *Mångfald med kvalitet* har så kallade referenspriser tillämpats. Detta har i praktiken inneburit att samtliga leverantörer, inklusive egenregi, i utgångspunkt har haft en och samma prislista för utförande av vuxenutbildning. Dessa referenspriser har dock inte tillämpats på ett ändamålsenligt sätt. De avvikelser som har identifierats i stort anges nedan.

- Förvaltningen har på eget initiativ, efter att ramavtalen trätt i kraft, justerat och höjt delar av de avtalade priserna (referenspriserna). Detta trots att leverantörerna under anbudsskedet har valt att i sina anbud offerera priser i nivå med de av Förvaltningen angivna referenspriserna.
- Förvaltningen har tillämpat enskilda prisposter i ramavtalet i syfte att ”fylla ut” leverantörernas ersättning.
- Samtliga leverantörer har tilldelats varsin mindre del av ramavtalet, vilket har genererat svårigheter i leverans när elevgrupperna har varit små.
- Garantier har tillämpats för att säkerställa leverans. Dessa garantier har bestått i att leverantören har erhållit ersättning för fler elever än vad som avropats och som startat utbildningen.
- Uppföljning av efterlevnad av ramavtalet har i huvudsak endast gjorts utifrån skollagen.

I detta sammanhang ska jämförelse göras mot den modell för priser som senaste tidens upphandlingar har genererat. En avgörande skillnad i befintliga ramavtal jämfört med *Mångfald med kvalitet* är att leverantörerna själva har fått ange priser utifrån ett visst antal prisposter i respektive upphandling. Förvaltningen har således inte tillämpat några referenspriser, utan prissättning har gjorts enbart utifrån den efterfrågade utbildningen. De priser som respektive leverantörer har inkommit med i sitt anbud har vid prövningen av anbudet kontrollerats särskilt i enlighet med gällande lagstiftning.¹ Denna kontroll har skett i syfte att säkerställa att de inlämnade prisuppgifterna är affärsmässiga, allvarligt menade samt bygger på en modell som kan anses rimlig. Sammantaget är Förvaltningens bedömning att den senare modellen och förhållningssättet till upphandling och tillhörande ramavtal har genererat en rad positiva konsekvenser. Dessa är:

- Ökad transparens och likabehandling gentemot leverantörerna till följd av att avsteg inte får göras, vilket samtidigt kan uppfattas som begränsad flexibilitet.

¹ Se 16 kap. 7 § LOU respektive 19 kap. 18 § LOU.

- Ökad uppföljning och granskning av utförandet av den upphandlade vuxenutbildningen då alla krav och villkor numera omfattas av detta arbete.
- Prissättning har gjorts av individuellt per leverantör utifrån dess unika förutsättningar inom den upphandling och det ramavtalsområde med tillhörande krav som anbud har lämnats i.
- Garantier vad gäller ersättning och elever/deltagare tillämpas inte. Ersättning utgår endast med stöd i gällande ramavtal och upphandlade priser, vilket leder till ökad kontroll av Förvaltningens medel.
- Den i upphandlingen tillämpade utvärderingsmodellen har satt kvalitet i förhållande till pris.²
- Ökad medvetenhet om vikten av ramavtalstrohet mellan Förvaltningen som beställare och dess leverantörer.

Avslutningsvis kan konstateras att det föreligger många skillnader mellan priserna från år 2017 respektive de från år 2022. Förvaltningens bedömning är att analys och fastställande av hur prissättning ska ske måste beslutas i varje enskild anskaffning. Detta grundas i att varje anskaffning är unik och att kraven därför måste utgå från det enskilda fallet för att generera en så ändamålsenlig modell som möjligt. Detta torde även stå i linje med Nämndens riktlinje för anskaffning.

Upphandling reserverad mot idéburna aktörer

Inom LOU finns två typer av reserverad upphandling. Dessa är reserverad upphandling för ökad sysselsättning och reserverad upphandling för idéburna organisationer. Detta tjänsteutlåtande avser reserverad upphandling för idéburna organisationer. Vid sådan upphandling finns ett antal krav som måste uppfyllas. Inledningsvis ställs krav på de idéburna organisationerna. De krav som ska uppfyllas av den idéburna organisationen är:

- det allmännyttiga syftet hos den idéburna organisationen bidrar till att uppnå ändamålet med tjänsten
- värdeöverföringar endast till annan idéburen organisation eller forskning
- det finns inget rättsligt bestämmande inflytande från stat, region eller kommun.

Utöver krav på organisationen ställs även krav på själva kontraktet som den reserverade upphandlingen avser. Upphandlingen får endast omfatta vissa typer av tjänster. De tjänster som är relaterade till Nämndens uppdrag är:

- utbildningsadministration
- undervisning och utbildning
- grundskoleundervisning
- vuxen- och annan undervisning
- diverse skoltjänster
- utbildningstjänster
- tillhandahållande av språkkurser.

En upphandling som reserveras till idéburna organisationer får inte avse ramavtal, utan endast kontrakt. De kontrakt som upphandlingen avser får maximalt vara tre år långa. I

² Se beslut fattat av Nämnden 25 maj 2018 § 75.

övrigt ska övriga lagkrav inom LOU uppfyllas i upphandlingen, bland annat innebär det krav på att de upphandlingsrättsliga principerna måste följas under hela förfarandet.³

Sett i ljuset av de behov som finns inom Nämnden ska några saker belysas. En sådan sak är skillnaden mellan kontrakt och ramavtal. Ett kontrakt avser en fast avgränsad vara, tjänst eller entreprenad. Den vuxenutbildning som nu finns upphandlad utgörs av ramavtal. Anledningen till att ramavtal har upphandlats är för att det inte i förväg kan fastställas exakt antal elever, vilka kurser som kommer att sökas, vilket stöd respektive elev har behov av eller omfattning på den vuxenutbildning som faktiskt kommer att behövas. Det exakta behovet fastställs i ett senare skede när samtliga faktorer är kända. De behov som finns inom Nämnden är inte av sådan karaktär att det i förväg är möjligt att konkretisera innehållet i den utsträckning som upphandling av ett kontrakt kräver. Förvaltningens bedömning är därmed att det föreligger en svårighet att upphandla vuxenutbildning i form av ett avgränsat kontrakt.

En annan faktor att belysa är den begränsade tiden för kontraktets längd vid en reserverad upphandling. I nuläget är ramavtalstiden för alla ramavtal inom Nämnden maximalt fyra år. Om LOU skulle tillåta det skulle tiden för ramavtalen enligt Förvaltningens mening vara ännu längre. En längre avtalstid är att föredra av flera anledningar. Den första är för att så få elever som möjligt under sin studietid ska tvingas göra ett så kallat skolbyte. De elever som finns inom Nämndens verksamhet har olika behov, däribland kan det röra sig om att eleven har behov av att studera med lägre studietakt. Dessutom kan det vara så att eleven har sökt flera kurser eller ett kurspaket, vilka kan löpa över flera år. Ur ett leverantörsperspektiv kan en kortare maximal giltighetstid för kontraktet leda till högre priser. Detta grundas i det faktum att leverantören i sitt anbud då måste ta höjd för att dennes investering ger avkastning på kortare tid. En mer begränsad giltighetstid för kontraktet kan sannolikt också påverka andra förbindelser som leverantören behöver ingå för att kunna fullgöra kontraktet, exempel på sådant är kostnad för lokalhyra och bemanning.

En tredje aspekt av att upphandla ett reserverat kontrakt mot idéburna aktörer är att ett kontrakt avslutas när tjänsten i det är levererad. Det kan därmed vara möjligt att upphandla en specifik kurs för en grupp där samtliga villkor är fastställda i förväg, men så snart det uppdraget är färdigställt avslutas kontraktet och ny upphandling måste ske. Den nya upphandlingen får sedan inte tilldelas samma leverantör som den som tidigare utfört tjänsten. Samma aktör får alltså inte tilldelas två gånger i rad. Mot bakgrund av det omfattande och stadigvarande behov av vuxenutbildning som finns inom Nämnden kan sällan en enskild leverantör möta det fullständiga behovet av en viss skolformsdel.

Avslutningsvis kan konstateras att det finns en rad skillnader i att upphandla kontrakt istället för ramavtal. Vidare finns det inom Nämnden ett behov av vuxenutbildning som är ständigt återkommande, vilket är en grund till att ramavtal upphandlas för att täcka det behov som inte kan anskaffas via egenregi. I enlighet med redogörelsen ovan uppställs det vid upphandling av reserverade kontrakt mot en idéburen organisation ytterligare antal krav i lag gällande såväl aktören som tjänsten. Dessa måste efterlevas utöver de krav som Förvaltningen vanligtvis ställer vid upphandling av vuxenutbildning. Sammantaget

³ De upphandlingsrättsliga principerna är principen om likabehandling, principen om öppenhet, principen om proportionalitet, principen icke-diskriminering samt principen om ömsesidigt erkännande.

är Förvaltningens bedömning att det ändå kan vara möjligt att bryta ut en eller flera specifika kurser inom en viss skolformsdel, för en eller flera upphandlingar med reserverade kontrakt mot idéburna organisationer.