Yrkande (D)

2021-10-13 Ärende nr 3.8

Yrkande angående Motion av Mikael Wallgren (V) om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

- Nämnden för Arbetsmarknad och Vuxenutbildning får i uppgift att återkomma med en genomförandeplan kring hur anskaffning av vuxenutbildning genom såväl kvalitetsupphandling som utökad egenregi skulle kunna se ut för SFI i Göteborg
- Nämnden för Arbetsmarknad och vuxenutbildning får i uppdrag att utreda införande av ett centralt slutprov, som innefattar både muntliga och skriftliga kunskaper, för SFI-studenter i syfte att kvalitetssäkra kunskapsnivån i förhållande till läroplanens kunskapskrav.
- Nämnden för Arbetsmarknad och Vuxenutbildning får i uppdrag att utreda och införa ett ersättningssystem för SFI-utbildning baserat på ett centralt rättat slutprov samt hur väl leverantören utformar sin undervisning med individens studieprogression i fokus.
- I övrigt anse motionen från Mikael Wallgren besvarad

Yrkandet

För att ge alla de med behov av SFI bättre förutsättningar att kunna gå vidare till arbete och högre utbildning, är det viktigt att höja och säkerställa kvaliteten i och resultaten från SFI-undervisningen.

Vi ser ett stort behov av bättre uppföljning och möjlighet att kunna kvalitetssäkra utbildningen. Vi vill därför se ett införande av centralt slutprov, som innefattar både muntliga och skriftliga kunskaper, oavsett extern utförare eller egenregi.

Det är också av stor vikt att studieresultaten kopplas direkt till ersättningssystemen, oavsett extern utförare eller egenregi, för att säkerställa kvalitet i utbildningen och en effektiv användning av våra gemensamma resurser.

Yrkande (M, L, C)
Särskilt yttrande (KD)
2021-10-13 Ärende nr 3.8

Yrkande angående Motion av Mikael Wallgren (V) om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

- Nämnden för Arbetsmarknad och Vuxenutbildning får i uppgift att återkomma med en genomförandeplan kring hur anskaffning av vuxenutbildning genom kvalitetsupphandling eller certifierade utbildningsanordnare skulle kunna se ut för SFI i Göteborg
- Nämnden för Arbetsmarknad och vuxenutbildning får i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett centralt rättat slutprov för SFI-studenter i syfte att kvalitetssäkra kunskapsnivån i förhållande till läroplanens kunskapskrav.
- Nämnden för Arbetsmarknad och Vuxenutbildning får i uppdrag att utreda ett ersättningssystem för SFI-utbildning baserat på hur väl leverantören utformar sin undervisning med individens studieprogression och provresultat i fokus.
- I övrigt avslå motionen från Mikael Wallgren

Yrkandet:

SFI har under en rad av år upphandlats via lagen om LoU och bedrivits av externa utbildningsleverantörer parallellt med egenregin via Studium. Formen med upphandling enligt LoU har inneburit en rad begränsningar och svårigheter som yttrat sig i form av överprövningar, begränsad avtalstid och därmed en bristande kontinuitet för såväl beställare, leverantörer och elever. Olika prismodeller har också prövats i kombination med starka kvalitetskrav på leverantörerna.
Den sammanfattande erfarenheten av det nuvarande systemet är att det måste utvecklas mot en ny form av anskaffning där kontinuitet över tid, löpande utveckling av innehållet och en valfrihet för den enskilde skall vara bärande delar. En certifiering är svaret på alla dessa frågor.

Ett system med kvalitetsupphandling hos certifierade utbildningsanordnare innebär att man byter anskaffningsmetod. Det medför en långsiktighet i relationen med utbildningsanordnarna. Priset kommer att vara fastställt och allt fokus kan vara på att vässa kvaliteten. Utöver detta ges eleven ökade valmöjligheter.

De utbildningsanordnare som blir certifierade måste vara långsiktiga och seriösa. De skall också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna som det svenska samhället vilar på. De ska vara transparenta

och öppna när det kommer till den ekonomiska redovisningen. Denna kravbild kan kommunen formulera i certifieringsprocessen.

Ersättning till utbildningsanordnaren ska vara incitamentsstyrd och fokusera på individualisering i lärandet och därmed ha direkt bäring på individens måluppfyllelse och studieprogression.

Vuxenutbildningens roll i det livslånga lärandet är central. I Göteborg ska det finnas en utbyggd vuxenutbildning som håller en hög kvalitet för de som vill förbättra sina grundkunskaper, specialisera sig inom ett yrke eller förbereda sig för högskolestudier. Sedan förra året ska vuxenutbildningen vara en bas för nationell och regional kompetensförsörjning, vilket innebär att vuxenutbildningen måste ha ett strategiskt arbetssätt för att möta upp de arbetstillfällen det kommer att finnas behov av på arbetsmarknaden. Det kräver långsiktighet och möjligheter att möta förändrade behov vilket vi menar att ett införande av certifierade utbildningsanordnare kan bidra till.

Yttrande M, L, C, KD

2021-09-15

Ärende 3.8

Reviderat yttrande över motion från V för att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen

Vi vill understryka det olämpliga med att bryta ut enskilda uppdrag ur budgeten och hantera dessa i enskilda ärenden. Ett sådant förfarande ligger inte i linje med budgetprocessen, såvida det inte under budgetåret framkommit mer ny information eller att uppdraget strider mot gällande rätt. Vi bör dessutom undvika att sätta ett prejudikat för hur budgetprocessen kan hanteras som riskerar att försvåra en seriös planering av nämndernas verksamheter.

Kommunfullmäktige beslutade i november 2020, genom ett uppdrag i stadens budget, att nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning ska införa auktorisation av Svenska för Invandrare (SFI), SV A Grundvux och SVA på gymnasiet. Sedan 2019 har en gedigen utredning pågått med att belysa för-och nackdelar med tre olika modeller för anskaffning av vuxenutbildning: egenregi, auktorisation och med LOU samt vilka konsekvenser det kan innebära i ett GR-vuxperspektiv. Systemet med auktorisation innebär att man byter anskaffningsmetod. Det är väl beprövat och används redan av många kommuner i Sverige. Ett auktorisationssystem innebär en långsiktighet i relationen med utbildningsanordnarna. Systemet är föränderligt och kan bättre följa de behov som uppstår, man slipper samtidigt överprövningar och det är möjligt att justera kraven på anordnarna, vilket vi förutsätter är höga kvalitetskrav. Utöver detta ges eleven ökade valmöjligheter.

De utbildningsanordnare som erhåller auktorisation måste förstås vara långsiktiga och seriösa. De skall också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna som det svenska samhället vilar på.

I Vänsterpartiets yrkande i ärendet framställs egen regi som enda vägen framåt för SFI i Göteborg. Vi delar inte alls den uppfattningen även om egenregin säkert kommer att finnas med som en av flera utbildningsanordnare även i vår modell. Genom de prissimuleringar som gjorts kan vi se att om SFI enbart får bedrivas i egen regi riskerar kostnaderna att öka med

runt 40% jämfört med ett referensexempel där vi bara har upphandlad verksamhet. En sådan kostnadsökning kan Alliansen aldrig acceptera.

Vuxenutbildningens roll i det livslånga lärandet är central. I Göteborg ska det finnas en utbyggd vuxenutbildning som håller en hög kvalitet för de som vill förbättra sina grundkunskaper, specialisera sig inom ett yrke eller förbereda sig för högskolestudier. Sedan förra året ska vuxenutbildningen vara en bas för nationell och regional kompetensförsörjning, vilket innebär att vuxenutbildningen måste ha ett strategiskt arbetssätt för att möta upp de arbetstillfällen det kommer att finnas behov av på arbetsmarknaden. Det kräver långsiktighet och möjligheter att möta förändrade behov vilket vi menar att ett införande av auktorisation kan bidra till. Vi ser ingen anledning att avbryta införandet med att byta anskaffningsmetod för ovan nämnda utbildningar. Motionen samt yrkandet från V bör därför avslås.

Yrkande Sverigedemokraterna

Datum 2021-08-10 Ärende nr 3.4

Yrkande angående – Motion av Mikael Wallgren (V) om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Motionen avslås.

Yrkandet

Kommunal vuxenutbildning omfattar utbildning på grundläggande och gymnasial nivå, som har sina motsvarigheter i grund- respektive gymnasieskolan, samt utbildning i svenska för invandrare, SFI.

Fungerande och effektiv SFI är en viktig del för integration. Starkare kravställning gällande den enskildes identitet, närvaro och studieresultat behöver implementeras i verksamheterna. Avsikten är att ge möjlighet att utforma kurspaket där i första hand yrkeskurser kombineras med svenska för invandrare och/eller svenska som andraspråk på grundläggande nivå samt grundläggande kurser. Förutsättningarna för samverkan med näringsliv och myndigheter i syfte att utveckla kvaliteten i undervisningen och skapa möjligheter till designade strukturer för den enskildes möjligheter till egen försörjning eller vidare studier understryks.

Auktorisation innebär att anordnare ansöker om auktorisation om utförande av kommunal vuxenutbildning. I avtal mellan Göteborgs Stad och leverantören regleras de åtaganden mellan parterna avseende det uppdrag som leverantören ska tillhandahålla. Auktorisation syftar till att tillgodose stadens behov av insatser hos externa utförare och bygger på att de aktörer, i enskild regi eller andra kommunala utförare, som önskar utföra insatser ansöker om att bli auktoriserade av Göteborgs Stad. Om utföraren uppfyller de krav som ställs i auktorisationsvillkoren, tecknas ett auktorisationsavtal och utföraren kan ta emot brukare i sin verksamhet.

För att säkerställa att den kommunala vuxenutbildningen håller god kvalitet och att utbildningsanordnarna uppfyller fastställda krav, behöver kontroller göras inför beslut om auktorisering och därefter i form av löpande uppföljning. Om en anordnare brister i kvalitet vidtas åtgärder.

> ***Utöver generella auktorisationsvillkor, såsom ekonomiska och juridiska villkor, är det viktigt att implementera specifika villkor.***
> *Nedan några exempel:*

Antagning, information till elever
Utbildningsanordnaren ansvarar för att de elever som har antagits får kallelse till kurs. Utbildningsanordnaren ska också ansvara för att eleven får information om utbildningen samt att varje elev erbjuds en tillräcklig introduktion till studierna. Utbildningsanordnaren ansvarar för att lärarna informerar elever om deras kunskapsutveckling och vilka åtgärder, med anledning av elevens kunskapsutveckling, som ska genomföras.

Studie- och yrkesvägledning
Eleven ska under utbildningstiden ha tillgång till studie- och yrkesvägledning hos utbildningsanordnaren. Den som ger studie- och yrkesvägledning ska ha studie- och yrkesvägledarexamen och vara väl förtrogen med den kommunala vuxenutbildningens uppdrag.

APL
Sammanhållna yrkesutbildningar ska innehålla minst 15 procent arbetsplatsförlagd utbildning (APL). Utbildningsanordnaren ansvarar för att alla mottagna elever får en APL-plats.

Prov och betyg
Utbildningsanordnaren ska säkerställa att den person som skriver provet är samma person som är inskriven på kursen. I de kurser där nationella prov finns framtagna ska utbildningsanordnaren se till att varje elev deltar i dessa prov, samt att varje elev får återkoppling gällande sina resultat. Utbildningsanordnaren ansvarar för att genomförda prov bevaras och överlämnas till kommunen i enlighet med kommunens anvisningar. Kommunen svarar, i samarbete med utbildningsanordnaren, för eventuella nivåtester som ska genomföras som underlag för studieplanen. Utbildningsanordnaren ska utfärda intyg om eleven eller kommunen efterfrågar det. Anordnaren ska senast 14 dagar efter kursslut rapportera in betyget i kommunens administrativa system. Underskriven betygskatalog ska vara kommunen tillhanda senast 14 dagar efter avslutad kurs. Samtliga betygsdokument utfärdas av kommunen.

Särskilt stöd
Elever ska vid behov ha tillgång till specialpedagogisk kompetens hos utbildningsanordnaren. För elever där utbildningsanordnarens extra stöd inte är tillräckliga ska samråd ske med kommunen om hur dessa elevers behov kan tillgodoses. Anordnaren ska ge förslag på åtgärder.

Ej påbörjad kurs
Utbildningsanordnaren ska senast åtta dagar från kursstart rapportera de elever som inte påbörjat kurs i kommunens administrativa system.

Förändring i elevens status
Utbildningsanordnaren ska följa upp och säkerställa att eleven deltar i undervisningen och är aktiv. Alla förändringar i elevens status ska omgående rapporteras i kommunens administrativa system.

Avbrott
När en elev, som påbörjat studier hos utbildningsanordnaren, har varit frånvarande under 21 dagar ska anordnaren omgående registrera avbrott i

kommunens administrativa system. Avbrottsdatum ska vara den sista dag eleven varit aktiv eller närvarande.

Prövning
Prövning sker i enlighet med kommunens anvisningar. Utbildningsanordnaren ska erbjuda prövning i samtliga kurser i sitt utbud. Prövning ska ske enligt utbildningsanordnarens upprättade prövningsrutiner.

F-komplettering
Utbildningsanordnaren ska erbjuda möjlighet till F-komplettering inom 14 dagar efter kursslut till de elever som har fått betyget F i kursen.

Validering
Utbildningsanordnaren ska arbeta utifrån ett validerande förhållningssätt och genomföra validering enligt nationella riktlinjer och styrdokument. Anordnaren ska erbjuda flexibla lösningar för de elever som kan validera sina kunskaper. Den individuella studieplanen ska användas som ett redskap för att planera elevens studiegång på bästa sätt. Validering av elevers kunskaper kan endast göras för de elever som är antagna och studerar hos aktuell utbildningsanordnare.

Undervisningen ska utföras av lärare enligt kraven i gällande styrdokument. Lärare som ska genomföra undervisning och eventuell validering inom yrkesinriktade kurser ska ha god branschkännedom. I första hand ska lärare vara legitimerad och behörig i relevant ämne. Eventuell obehörig lärare ska ha kompetensutveckling.

Anordnaren ska inom ramen för sin auktorisation ha metoder för att bedöma en enskild elevs förkunskaper, för att placera eleven i rätt studieväg och rätt kurs inom SFI, respektive delkurs inom grundläggande vuxenutbildning.

Verksamheten ska kunna vara tillgänglig hela året dagtid och/eller kvällstid, med uppehåll för bl.a. jul och nyår och i övrigt följa kommunens anvisningar avseende detta område. På grundläggande nivå och till SFI ska elever antas kontinuerligt.

Yrkande (Vänsterpartiet, Miljöpartiet, Socialdemokraterna)

2021-08-27 3.6
Reviderat 2021-09-24

Yrkande angående – Motion av Mikael Wallgren (V) om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg.

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Att anse den första beslutsatsen i motionen besvarad.
2. Nämnden för Arbetsmarknad och Vuxenutbildning får i uppdrag att utarbeta en plan för att Göteborgs Stad företrädesvis ska anordna SFI i egen regi.

Yrkandet

Frågan om att avbryta budgetuppdraget om införande av auktorisation hanteras av Kommunstyrelsen 2021-09-01 i ärendet ”Hemställan från nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning samt utbildningsnämnden om att avbryta budgetuppdraget om införande av auktorisation” (Dnr 0585/21). Den första beslutssatsen i motionen kan därmed anses besvarad.

Utöver att auktorisation inte är ett lämpligt alternativ för att anskaffa vuxenutbildning – vilket kommunfullmäktiges majoritet motiverar utförligt i sitt beslut om att avbryta budgetuppdraget - anser vi att dagens upphandlingssystem har nått vägs ände. I brist på tillräcklig lagstiftning är det rimliga alternativet att staden återtar kontrollen och styrmöjligheterna över SFI-undervisningen och, företrädesvis, genomför den i egen regi. Det gör att vi slipper överklaganden och långa avtal samt får möjlighet att löpande förbättra verksamheten utifrån utvärderingar och de behov som framkommer.

SFI-verksamheten fördelar sig idag med 19 procent i egen regi, 15 procent på Folkhögskolor och 66 procent som upphandlad verksamhet. Nämnden för Arbetsmarknad och vuxenutbildning bör utarbeta en plan för att Göteborgs Stad företrädesvis ska anordna SFI i egen regi. Planen bör ta hänsyn till hur andra delar av vuxenutbildningen anordnas idag, hur de hänger samman med SFI-utbildningar, och analysera hur en ökad andel av SFI i egen regi kommer att påverka de elever som både studerar SFI och en annan vuxenutbildning samtidigt. Möjligheten att erbjuda SFI genom Folkhögskolorna ska behållas, och vid särskilda behov kan Nämnden för Arbetsmarknad och vuxenutbildning anskaffa utbildningen genom andra aktörer. I kombination med de förstärkningsåtgärder som nämnden – i bred enighet – har vidtagit för att förbättra kvaliteten i alla utbildningar i det svenska språket menar vi att denna inriktning väsentligt kan förbättra möjliggöra till snabbare integration, effektiv språkinlärning och därmed en ökad jämlikhet i Göteborg.

Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2021-05-25
Diarienummer 0494/21

Handläggare
Nicklas Faritzson
Telefon: 031-368 05 35
E-post: nicklas.faritzson@stadshuset.goteborg.se

Motion av Mikael Wallgren (V) om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg

Motionen

Mikael Wallgren (V) föreslår att kommunfullmäktige beslutar att det i Göteborgs Stads budget fattade beslutet om auktorisation för SFI-utbildning upphävs samt att nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning får i uppdrag att utarbeta en plan för att Göteborgs Stad ska anordna SFI-utbildning i egen regi.

I dag har Göteborgs Stad en vägledningsenhet som efter samtal och eventuellt test av den sökande, kan hänvisa till den utbildningsanordnare som är lämpligast. Om det har gjorts en felbedömning går det att, genom vägledningen, hjälpa eleven på rätt spår igen. Något utrymme för en sådan vägledning kan motionären inte se om en auktorisation införs. I stället får varje enskild elev försöka uppskatta sin egen nivå och söka sig ut på en fri marknad för att få sin SFI-utbildning. Motionären framhåller att marknaden drivs av att få så många elever som möjligt, detta kombinerat med att varje aktör inte kommer att kunna arrangera alla varianter av SFI så finns det uppenbara risker för inlåsningseffekter.

Enligt motionären är det svenska språket är ett viktigt verktyg för integration och för att ge nya göteborgare tillgång till arbetsmarknaden. Det kräver en flexibilitet och ett fokus på varje elevs möjligheter och intressen. Det form av utbildning som passar idag kan vara obsolet i morgon. Är det något 2020 lärt oss är det att framtiden är oviss.

Remissinstanser

Motionen har remitterats till utbildningsnämnden samt till nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning för yttrande. Remissinstansernas svar är sammanställda i nedanstående tabell.

Remissinstans	Beslut	Kommentar
Utbildningsnämnden	Tillstyrks Yrkande V, MP och S Yttrande L och M Omröstning	Utbildningsnämnden har tidigare beslutat att dels hemställa till kommunfullmäktige om att avbryta arbetet med auktorisation, dels att sammanställa vilka konsekvenser ett sådant system skulle få för utbildningsnämndens personal och verksamhet. Nämnden delar uppfattningen att elevens bästa ska stå

		i centrum och att införandet av ett system med auktorisation inte uppnår det.
Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning	Anser motionen besvarad enligt ärende Dnr 1887/19. Översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande. Särskilt yttrande S	Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning har i sitt kunskapsunderlag från 2020 om anskaffningsformer tydliggjort för- och nackdelar med auktorisation, upphandling och egenregi. Utifrån den redogörelsen anser nämnden att val av anskaffningssätt för vuxenutbildning är ett vägval för de politiska partierna i Göteborgs Stad.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Utbildningsnämnden menar att ett auktorisationssystem med stor sannolikhet skulle leda till att SFI-undervisningen i egen regi skulle minska, vilket leder till övertalig personal och ökade kostnader för lokaler.

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning hänvisar till förvaltningens rapport Anskaffning av vuxenutbildning – ett kunskapsunderlag (dnr 1887/19) för sin bedömning ur ekonomisk dimension. I rapportens bilaga 3 finns en prissimulering där priser för upphandlade aktörer respektive egenregins ersättning appliceras på Arbvux utbildningsproduktion för 2019. Prissimuleringen visar sammanfattningsvis att utbildningen i egenregi är dyrt per utbildningspoäng/undervisningstimme. För att få ned kostnader krävs initiativ för fler undervisade timmar per lärare, större grupper, mindre undervisningstid per elev eller lägre löner. Egenregin kan ges till samma pris som upphandlade aktörer (exempelvis Stockholm). Priset för auktorisation ligger högre än LOU men lägre än egenregi. Utbildning upphandlat via LOU har det lägsta priset.

Bedömning ur social och ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån dessa dimensioner.

Stadsledningskontorets kommentar

Frågan om auktorisation finns också i ärende Hemställan från nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning respektive utbildningsnämnden till kommunfullmäktige om att avbryta budgetuppdraget om införande av auktorisation (dnr 0585/21). Ärendet kommer att behandlas av kommunstyrelsen den 18/8 2021.

Jonas Kinnander
Direktör Ärende och utredning

Eva Hessman
Stadsdirektör

Bilagor

1. Motionen
2. Utbildningsnämndens handlingar 2021-05-18 § 95
3. Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildnings handlingar 2021-05-18 § 74

Göteborgs Stad

Handling 2021 nr 33

Motion av Mikael Wallgren (V) om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg

I en utredning genomförd av Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen (Arbvux) på uppdrag av nämnden för arbetsmarknad och Vuxenutbildning (NAV) jämförs tre organisationsformer: egenregi, upphandling och auktorisation. I stället för att låta arbetet fortsätta i NAV har de borgerliga partierna bestämt sig för att detaljstyra frågan via sin budget där de skrev in att SFI ska utföras i ett LOV-liknande system med auktorisation.

Vi anser att det är bra med en översyn. Upphandlingssystemet som det fungerar i dag har nått vägs ände. För oss är det enda naturliga och rimliga alternativet att staden återtar makten och styrmöjligheterna över SFI-undervisningen. Självklart menar vi att den ska genomföras i egen regi. Det gör att vi slipper överklaganden och långa avtal. Det ger oss möjlighet att löpande förbättra verksamheten utifrån utvärderingar och de behov som framkommer. Elevernas bästa ska stå i centrum.

Ett system med auktorisation uppnår inte detta. Oavsett hur det i detalj utformas så är grunden i ett sådant system att alla som uppfyller kraven ska ges möjlighet att ta emot elever. Det är idag omöjligt att säga hur många aktörer det kommer röra sig om, men erfarenheter från liknande system visar att aktörer kan komma och gå utifrån hur många elever de lyckas rekrytera. Erfarenheter från friskolesystemet i grund- och gymnasieskolan illustrerar problemet med utbildningsföretag som strävar efter så många elever som möjligt – till en så låg kostnad som möjligt. Oseriösa aktörer lockar elever med allehanda löften och ger glädjebetyg för att locka till sig elever. När det gäller SFI så handlar det dessutom om en grupp som har sämre möjligheter än många andra att göra ett informerat val på grund av bristande språkkunskaper och mindre kunskaper om det svenska samhället.

Ett centralt problem med auktorisation är att det försvårar att säkerställa att varje SFI-elev får en utbildning utifrån sina behov. I dag har vi en vägledningsenhet som efter samtal och eventuellt test av den sökande, kan hänvisa till den utbildningsanordnare som är lämpligast. Har man gjort en felbedömning går det att, genom vägledningen, hjälpa eleven till rätt spår igen. Något utrymme för en sådan vägledning kan vi inte se om vi inför auktorisation. I stället får varje enskild elev försöka uppskatta sin egen nivå och söka sig ut på en fri marknad för att få sin SFI utbildning. En marknad där varje enskild aktör drivs av att få så många elever som möjligt. Detta kombinerat med att varje aktör inte kommer kunna arrangera precis alla varianter av SFI gör det uppenbart att vi riskerar

inlåsningseffekter. Helt enkelt- vilket incitament har aktören att säga till eleven att hen skulle passa bättre på en annan inriktning, hos en annan aktör? Det är uppenbart att detta system kommer att motverka en snabb och bra integration.

Det enda syftet som vi kan se med förslaget är att tillfredsställa utbildningsbolagens önskan om en fri marknad. Alla inser att SFI är en oerhört viktig verksamhet. Därför är vi fullt övertygade om att nämnden tillsammans kan finna den bästa vägen framåt. Vi vet vårt grundperspektiv, men är beredda att lyssna på förvaltning, personal och övriga partier för att hitta den lösningen. Det gör vi bäst i nämnden, inte i kommunfullmäktige.

För oss är möjligheten till flexibilitet viktigt. Det svenska språket är ett viktigt verktyg för integration och för att ge nya göteborgare tillgång till arbetsmarknaden. Det kräver en flexibilitet och ett fokus på varje elevs möjligheter och intressen. Det upplägg som passar idag kan vara obsolet i morgon. Är det något 2020 lärt oss är det att framtiden är oviss! Vi vill sätta elevernas intresse att snabbt och enkelt hitta rätt utbildningsspår i första rummet, inte minst för Göteborgs stads behov av en bättre och snabbare integration.

Vi föreslår därför fullmäktige att besluta:

- Det i Göteborgs Stads budget fattade beslutet om auktorisation upphävs.
- Nämnden för Arbetsmarknad och Vuxenutbildning utarbetar en plan för att Göteborgs Stad ska anordna SFI i egen regi.

Mikael Wallgren (V)

Utdrag ur protokoll
Sammanträdesdatum: 2021-05-18

SLK remiss dnr 0494/21 - Motion av Mikael Wallgren (V) om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg KFH 2021/33

§ 95, 0323/21

Beslut

Motionen av Mikael Wallgren (V) om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg tillstyrks.

Utbildningsnämnden förklarar beslutet omedelbart justerat.

Handling/ar

Tjänsteutlåtande 2021-34
Facklig samverkansgrupp 2021-05-10

Yrkanden

Anna-Klara Behlin, 2:e vice ordförande (V), yrkar för (V) (MP) (S) med instämmande av (FI) att motionen av Mikael Wallgren (V) om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg tillstyrks.
Yrkandet i sin helhet biläggs protokollet som bilaga 5.

Christina Hjort Bröndt (M) yrkar, för (M) och (L), avslag på motionen av Mikael Wallgren (V).

Propositionsordning

Ordförande konstaterar att två förslag till beslut finns.

Ordförande ställer förslagen mot varandra och finner att motionen av Mikael Wallgren (V) avstyrks.

Omröstning begärs och ska verkställas.

Utdrag ur protokoll
Sammanträdesdatum: 2021-05-18

Omröstning

Godkänd voteringsproposition:

Ja för att avslå motionen av Mikael Wallgren (V)

Nej för bifall till motionen av Mikael Wallgren (V)

Christina Hjort Bröndt (M), Michelle Plavsich (D), Mattias Tykesson (M) och Pär Gustafsson (L) röstar Ja (4).

Anna-Klara Behlin (V), Alfred Johansson (S), Aida Badeli (MP), Pija Ekström (S), Daniel Havdelin (S) röstar Nej (5)

Ordförande finner att utbildningsnämnden bifaller motionen från Mikael Wallgren (V).

Reservationer

Mattias Tykesson (M), Christina Hjort Bröndt (M), Pär Gustafsson (L) och Michelle Plavsich (D) reserverar sig mot beslutet till förmån för eget yrkande.

Protokollsanteckning/ar

Pär Gustafsson (L), antecknar som yttrande, för (L) och (M), en skrivelse daterad 2021-05-18. Yttrandet biläggs protokollet som bilaga 6.

Protokollsutdrag skickas till

Stadsledningskontoret

Dag för justering
2021-05-18

Vid protokollet

Sekreterare
Britta Ryding

Ordförande
Pär Gustafsson

Justerande
Anna-Klara Behlin

Bilaga 5

Yrkande (V, MP och S med instämmande av Fi)

2021-05-18 Ärende 17

Yrkande angående – SLK remiss dnr 0494/21 - Motion av Mikael Wallgren (V) om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg KFH 2021/33

Förslag till beslut

I utbildningsnämnden:

> Motionen av Mikael Wallgren (V) om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg tillstyrks.

Yrkandet

Utbildningsnämnden har tidigare beslutat att dels hemställa till kommunfullmäktige om att avbryta arbetet med auktorisation, dels att sammanställa vilka konsekvenser ett sådant system skulle få för utbildningsnämndens personal och verksamhet. Den motion nämnden nu har att ta ställning till ligger i linje med det beslutet. Vi delar uppfattningen att elevens bästa ska stå i centrum och att införandet av ett system med auktorisation inte uppnår det. Tvärtom skulle ett sådant system försvåra för elever att få en lämplig utbildning utifrån sina behov. Det finns stora risker med att privata utförare satsar på marknadsföring och lockbetyg istället för en utbildning av god kvalitet. Precis som förvaltningen skriver så skulle ett auktorisationssystem med stor sannolikhet även leda till att SFI-undervisningen i egenregi skulle minska, vilket leder till övertalig personal och ökade kostnader för lokaler. Mot bakgrund av detta föreslå vi att motionen tillstyrks.

Yttrande
2021-03-23

(L, M)

Ärende nr 17

Yttrande angående motion av Mikael Wallgren (V) om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg

ÄRENDET

Motionären föreslår att beslutet om att införa auktorisation ska upphävas och att nämnden för Arbetsmarknad och Vuxenutbildning ska utarbeta en plan för att Göteborgs Stad ska anordna SFI i egen regi.

För att nya människor i Sverige ska integreras i samhället och få ett jobb har språket en helt avgörande betydelse. Att kunna svenska handlar om frihet och självbestämmande. Därför är det viktigt att kvaliteten i SFI-undervisningen som bedrivs i Göteborg håller en hög kvalitet.

I Göteborg bedrivs i dag SFI inom dels egenregin, där Utbildningsnämnden är huvudman, och dels av fem upphandlade utbildningsleverantörer. Kommunfullmäktige har genom budget 2021 fattat beslut om att införa auktorisation.

Vi kan konstatera att sedan 2019 har det genomförts en utredning med att belysa för- och nackdelar med tre olika modeller för anskaffning av vuxenutbildning: egenregi, auktorisation och med LOU. Utredningen konstaterar att systemet med auktorisation är väl beprövat och används redan i flera kommuner i Sverige. Lite förenklat handlar det om att staden nu ska byta anskaffningsmetod och lämna metoden med upphandlingar, vilket även är motionärens uppfattning.

Ett auktorisationssystem, som nu ska införas, innebär en långsiktighet i relationen med utbildningsanordnarna. Systemet är föränderligt och kan bättre följa de behov som uppstår, man slipper samtidigt överprövningar och det är möjligt att justera kraven på anordnarna, vilket vi förutsätter är höga kvalitetskrav. Utöver detta ges eleven ökade valmöjligheter, vilket behövs inom SFI-undervisningen.

Svenska för invandrare är en väsentlig del av stadens ansvar för mottagandet av nyanlända i staden och ett centralt verktyg för att möjliggöra en fungerande integration. Utbildningsnämndens ansvar som huvudman är att säkerställa att den utbildning som bedrivs inom egenregin sker med hög kvalitet och kursplanens mål uppnås. Vi ser ingen anledning till att ompröva kommunfullmäktiges beslut eller att utarbeta en plan, då verksamheten redan bedrivs inom egenregin. Därför föreslår vi Utbildningsnämnden att motionen avstyrks.

Tjänsteutlåtande Nr: 2021-34
Utfärdat 2021-04-27
Diarienummer 0323/21

Handläggare
Ann-Sofie Johansson
Telefon: 031-367 31 76
E-post: ann-sofie.johansson@educ.goteborg.se

SLK remiss dnr 0494/21 - Motion av Mikael Wallgren (V) om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg KFH 2021/33

Förslag till beslut

Utbildningsförvaltningen överlämnar, utan eget ställningstagande, ärendet för beslut i utbildningsnämnden

Sammanfattning

SLK har översänt motion från Mikael Wallgren (V) om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg dnr 494/21 för yttrande till Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning samt till Utbildningsnämnden. Det som nämnden ska ta ställning till genom att tillstyrka eller avstyrka är följande:

- Det i Göteborgs Stads budget fattade beslutet om auktorisation upphävs.
- Nämnden för Arbetsmarknad och Vuxenutbildning utarbetar en plan för att Göteborgs Stad ska anordna SFI i egen regi.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Vid ett införande av auktorisation inom svenska för invandrare och svenska som andraspråk i Göteborg är förvaltningens bedömning att antalet utbildningsleverantörer blir fler än idag. Det antagandet bygger förvaltningen på införande av auktorisationsmodell i andra kommuner. Med stor sannolikhet kommer volymen utbildning som egenregin bedriver att minska. Idag finns egenregin samt fem upphandlade utbildningsleverantörer av svenska för invandrare. Utöver detta finns även Folkhögskolor som har rätt att bedriva svenska för invandrare. Vid en minskad organisation inom egenregin kommer omställning av personal och lokaler att behöva ske. Troligtvis går omställning av personal snabbare än lokaler. Vid minskad organisation minskar oftast intäkterna i snabbare takt än vad kostnaderna går att anpassa. Göteborgs Stad kommer under en period få betala för omställningskostnader i egenregin samtidigt som man också betalar ut ersättning till externa utbildningsleverantörer. I vilken omfattning och över hur lång tid omställningsarbetet kommer att pågå är svårt att bedöma.

Bedömning ur ekologisk dimension

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

Bedömning ur social dimension

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

Samverkan

Ärendet har redovisats på förvaltningens samverksamgrupp 2021-05-10.

Bilagor

1. Motion av Mikael Wallgren (V) om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg KFH 2021/33

Ärendet

SLK har översänt motion från Mikael Wallgren (V) om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg dnr 494/21 för yttrande till Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning samt till Utbildningsnämnden.

- Det i Göteborgs Stads budget fattade beslutet om auktorisation upphävs.
- Nämnden för Arbetsmarknad och Vuxenutbildning utarbetar en plan för att Göteborgs Stad ska anordna SFI i egen regi.

Svaret på remissen ska vara Stadsledningskontoret till handa senast 19 maj märkt med dnr 0494/21.

Beskrivning av ärendet

SLK har översänt motion Mikael Wallgren (V) om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg dnr 494/21 för yttrande till Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning samt till Utbildningsnämnden. Det som nämnden ska ta ställning till genom att tillstyrka eller avstyrka är följande:

- Det i Göteborgs Stads budget fattade beslutet om auktorisation upphävs.
- Nämnden för Arbetsmarknad och Vuxenutbildning utarbetar en plan för att Göteborgs Stad ska anordna SFI i egen regi.

Förvaltningens/bolagets bedömning

Förvaltningen överlåter till Utbildningsnämnden att ta ställning till att tillstyrka eller avstyrka motionen.

Tomas Berndtsson	Ann-Sofie Johansson
Förvaltningsdirektör	Utbildningschef

Utdrag ur protokoll
Sammanträdesdatum: 2021-05-18

Yttrande till kommunstyrelsen om motion av Mikael Wallgren (V) om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen

§ 74, 0540/21

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning har getts möjlighet at yttra sig om en motion till kommunfullmäktige om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg. Inkommet särskilt yttrande biläggs protokollet.

Beslut

1. Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning anser motionen om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg som redan besvarad enligt ärende 1887/19.

2. Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till kommunstyrelsen.

Handlingar

Tjänsteutlåtande, 2021-04-27
Bilaga 1: Motion av Mikael Wallgren (V) om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg
Bilaga 2: Anskaffning av vuxenutbildning – ett kunskapsunderlag (dnr 1887/19)
Bilaga 3: Prissimulering
Särskilt yttrande från S

Yrkanden

Anders Svensson (M) och Mikael Wallgren (V) yrkar bifall till förvaltningens förslag till beslut.

Beslutsgång

Ordförande finner att det bara finns ett förslag till beslut och att nämnden beslutar enligt förvaltningens förslag till beslut.

Protokollsanteckning

Ledamöter från socialdemokraterna har inkommit med ett särskilt yttrande som biläggs protokollet.

Protokollsutdrag skickas till

Stadsledningskontoret (dnr 0494/21) senast 19 maj 2021.

Utdrag ur protokoll
Sammanträdesdatum: 2021-05-18

Dag för justering
2021-05-18

Vid protokollet

Sekreterare
Mathias Henriksson

Ordförande
Anders Svensson (M)

Justerande
Mikael Wallgren (V)

Protokollsutdragets riktighet intygas av nämndsekreterare Mathias Henriksson.

Socialdemokraterna

Yttrande ang motion från Vänsterpartiet handling 2021 nr 33

På nämndmötet den 2021-03-23 beslöt nämnden i bred majoritet, att hemställa till kommunfullmäktige om att avbryta uppdraget från fullmäktigs budget, att inför auktorisation inom vuxenutbildningen.

Vi är väldigt positiva över det breda underlag av partier i nämnden som ställt sig bakom Socialdemokraternas yrkande i den här frågan. Det yrkandet kommer att behandlas av både KS och KF.

Vi delar Vänsterpartiets intentioner att bedriva SFI i egen regi, men vi har också tagit del av förvaltningens utredning där kostnader redovisats, för de tre olika formerna för förskaffande av vuxenutbildning.

Vi gör därmed bedömningen att frågan om i vilken regi SFI ska bedrivas hänvisas till partiernas budgetberedningar.

Vi vill med detta yttrande anse motionen besvarad.

Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2021-04-27
Diarienummer 0540/21

Handläggare
John Harming
Telefon: 031-368 30 24
E-post: john.harming@arbvux.goteborg.se

Yttrande till kommunstyrelsen om motion av Mikael Wallgren (V) om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen

Förslag till beslut

1. Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning anser motionen om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg som redan besvarad enligt ärende 1887/19.

2. Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till kommunstyrelsen.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har begärt yttrande från nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning på Mikael Wallgrens (V) motion till kommunfullmäktige om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg. I motionen föreslås att:

- Det i Göteborgs Stads budget fattade beslutet om auktorisation upphävs.
- Nämnden för Arbetsmarknad och vuxenutbildning utarbetar en plan för att Göteborgs Stad ska anordna SFI i egen regi.

Förvaltningen har på nämndens sammanträde 22 september 2020 i ett kunskapsunderlag (dnr 1887/19) om anskaffningsformer för vuxenutbildning tydliggjort för- och nackdelar med auktorisation, upphandling och egenregi. Utifrån den redogörelsen bedömer förvaltningen att val av anskaffningssätt för vuxenutbildning är ett vägval för de politiska partierna i Göteborgs Stad. Motionen ses därför som besvarad.

Bedömning ur ekonomisk dimension

I förvaltningens kunskapsunderlag ”Anskaffning av vuxenutbildning – ett kunskapsunderlag” (dnr 1887/19) redovisas hur kostnader för olika anskaffningsformer gestaltar sig.

I bilaga 3 finns en prissimulering där priser för upphandlade aktörer respektive egenregins ersättning appliceras på Arbvux utbildningsproduktion för 2019.

Bedömning ur ekologisk dimension

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

Bedömning ur social dimension

I rapporten ”Anskaffning av vuxenutbildning – ett kunskapsunderlag” (dnr 1887/19) anges konsekvenser för förvaltningen, utbildningsleverantörer och elever vid ett införande av auktorisation inom SFI och SVA.

Samverkan

Ärendet har samverkats i förvaltningens samverkansgrupp (FSG) den 11 maj 2021.

Beslutet skickas till

Stadsledningskontoret (dnr 0494/21) senast 19 maj 2021.

Bilagor

1. Motion av Mikael Wallgren (V) om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg
2. Anskaffning av vuxenutbildning – ett kunskapsunderlag (dnr 1887/19)
3. Prissimulering

Ärendet

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning har getts möjlighet at yttra sig om en motion till kommunfullmäktige om att säkerställa kvaliteten i SFI-undervisningen i Göteborg. Yttrandet ska vara stadsledningskontoret tillhanda 19 maj 2021.

Beskrivning av ärendet

I budget för Göteborg för 2021 anges att nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning får i uppdrag att införa auktorisation av SFI, SVA Gruv och SVA Gy.

Under 2020 presenterade förvaltningen en utredning, ”Anskaffning av vuxenutbildning – ett kunskapsunderlag” (dnr 1887/19), där för- och nackdelar med anskaffningsformerna auktorisation, upphandling och egenregi presenterades för nämnden. Det underlaget påtalar tydligt vilka styrkor och svagheter respektive anskaffningsmodell har.

I motionen från Mikael Wallgren (V) föreslås kommunfullmäktige att besluta:

- Det i Göteborgs Stads budget fattade beslutet om auktorisation upphävs.
- Nämnden för Arbetsmarknad och Vuxenutbildning utarbetar en plan för att Göteborgs Stad ska anordna SFI i egen regi.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen har i sitt kunskapsunderlag från 2020 om anskaffningsformer tydliggjort för- och nackdelar med auktorisation, upphandling och egenregi. Utifrån den redogörelsen anser förvaltningen att val av anskaffningssätt för vuxenutbildning är ett vägval för de politiska partierna i Göteborgs Stad. Motionen ses därför som besvarad.

Andreas Lökholm
Förvaltningsdirektör

Kathrin Ahlstedt
Stabschef

Göteborgs Stad

Anskaffning av vuxenutbildning

[Ett kunskapsunderlag]

2020-09-15

Förord

Denna rapport är ett kunskapsunderlag för Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning (NAV) som ska ge svar på de övergripande för- och nackdelarna med olika metoder för att anskaffa vuxenutbildning. Närmare bestämt anskaffning av vuxenutbildning genom:

- Att erbjuda vuxenutbildning i egen regi, dvs att kommunen själv står för skolorna och dess medarbetare
- Lagen om offentlig upphandling
- Ett auktorisationsförfarande

Vart och ett av dessa anskaffningssätt kommer att beskrivas utifrån olika parametrar och beskriva deras för- och nackdelar.

Innehåll

1 Uppdraget 5

1.1 Inledning 5

1.2 Disposition 5

2 Vuxenutbildning 6

2.1 Människor och arbetsliv ska stödjas och utvecklas 6

2.2 Lag och förordning 6

3 Anskaffning av vuxenutbildning 9

3.1 Priser 10

3.2 Simulering 11

3.3 Yrkesvux 12

3.4 Vuxenutbildning i egen regi 12

3.4.1 Kommentarer om vuxenutbildning i egen regi 14

3.5 Auktorisationssystem för vuxenutbildning 15

3.5.1 Ickevalsalternativ 16

3.5.2 Kommuner som inrättat auktorisationssystem 17

3.5.3 Anordnare i auktorisationssystem 17

3.5.4 Kommentarer om auktorisationssystem 17

3.6 Anskaffning via Lagen om offentlig upphandling 20

3.6.1 Stegen i offentlig upphandling 21

3.6.2 Kommentarer om anskaffning av vuxenutbildning med lagen om offentlig upphandling 23

3.7 Storstädernas val av anskaffningsmetod för vuxenutbildning 24

3.7.1 Stockholm 24

3.7.2 Malmö 26

4 Bedömning 27

4.1 Vuxenutbildning i egenregi 27

4.2 Vuxenutbildning i ett auktorisationsförfarande 28

4.3 Vuxenutbildning med LOU 29

4.4 Justeringar i upphandlingsförfarandet 30

4.5 GR vux 31

4.6 Auktorisationsförfarande inom SFI 33

4.6.1 Valfrihet för den studerande 33

4.6.2 Konsekvenser för förvaltningen 33

4.6.3 Konsekvenser för den studerande 35

4.6.4 Konsekvenser för anordnare..... 35

1 Uppdraget

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning har av kommunfullmäktige fått i uppdrag att:

- utreda frågan om ett auktorisationsförfarande inom SFI, med syfte att öka valfriheten för de studerande.

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning har gett förvaltningen i uppdrag att

- utreda införandet av ett auktorisationsförfarande gällande SFI-undervisningen, respektive vuxenutbildningen. Utredningen ska tydligt klargöra fördelar och nackdelar med ett införande av systemet
- utreda införandet av 100 procent egenregi avseende SFI-undervisningen och vuxenutbildningen. Utredningen ska tydligt klargöra fördelar och nackdelar med ett införande av systemet.
- utreda införandet av ett upphandlingssystem helt baserat på LOU. Utredningen ska tydligt klargöra fördelar och nackdelar med ett införande av systemet.
- utreda om eventuella justeringar kan göras vid ett upphandlingsförfarande för att så långt som möjligt säkerställa dess hållbarhet vid eventuella processer.
- belysa konsekvenserna av eventuella förändringar i Göteborg utifrån ett GR-vuxperspektiv.
- slutredovisa uppdraget till nämnden senast den 1 oktober 2020
- hålla nämnden informerad under arbetets gång.

1.1 Inledning

Denna rapport är ett kunskapsunderlag för Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning (NAV) som ska ge svar på de övergripande för- och nackdelarna med olika metoder för att anskaffa vuxenutbildning. Närmare bestämt anskaffning av vuxenutbildning genom:

- Att erbjuda vuxenutbildning i egen regi, dvs att kommunen själv står för skolorna och dess medarbetare
- Lagen om offentlig upphandling
- Ett auktorisationsförfarande

Vart och ett av dessa anskaffningssätt kommer att beskrivas utifrån olika parametrar och beskriva deras för- och nackdelar.

1.2 Disposition

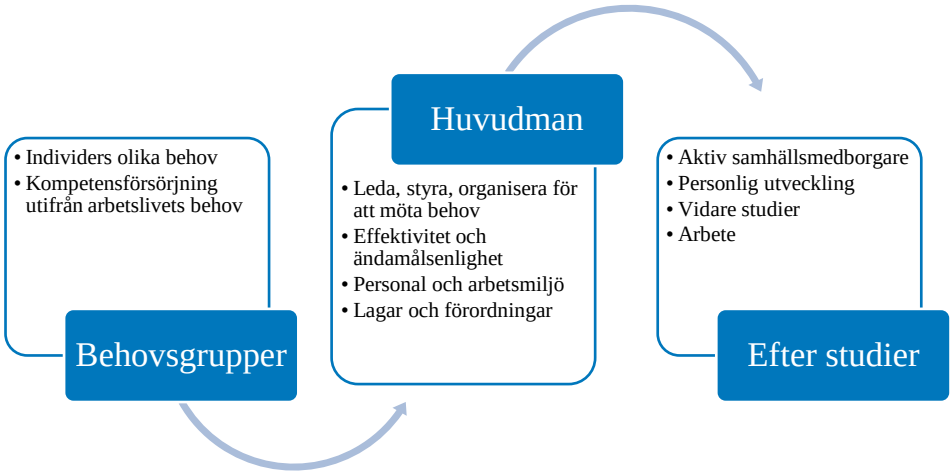
Inledningsvis beskrivs vuxenutbildningens uppdrag, sedan en prisjämförelse följt av en redogörelse för vad de olika anskaffningsmetoderna av vuxenutbildning –via egenregi, via lagen om offentlig upphandling och via ett auktorisationssystem. Därefter analyseras de tre olika metoderna med tillhörande kommentarer kopplat till rapportens samlade uppdrag.

2 Vuxenutbildning

2.1 Människor och arbetsliv ska stödjas och utvecklas

Oavsett vilket anskaffningsförfarande som används är uppdraget med vuxenutbildning densamma. Det finns behov hos individer och på arbetsmarknaden som inte är tillgodosedda. Dessa ska uppnås efter att studierna är avklarade. Det är huvudmannens uppdrag att hantera detta genom att leda, styra och organisera verksamheten så att den bedrivs effektivt och ändamålsenligt och i enlighet med lagar och förordningar. Vidare har huvudmannen ansvar för de personer som är anställda i verksamheten.

Det är såklart i skollagen, förordning och läroplan förutsättningarna för hur vuxenutbildning ska bedrivas anges. Men denna enkla och schematiska beskrivning är detsamma oavsett anskaffningssätt och kan fungera som en sorts fond inför beskrivningen av de tre olika angreppssätten.



2.2 Lag och förordning

Begreppet vuxenutbildning används i dag i flera betydelser. I vardagligt tal används vuxenutbildning ofta som synonym till Komvux. I andra fall används vuxenutbildning som samlingsbegrepp för all utbildning för vuxna, och inkluderar då även till exempel folkbildning och annan utbildning på eftergymnasial nivå. I det senare fallet används ordet vuxenutbildning som särskiljande från ungdomsutbildning inom grund- och gymnasieskolan. I denna rapport kommer begreppet vuxenutbildning att vara det samma som Komvux. (Komvuxutredningen)

Komvux och särvux (som numer är en del av kommunal vuxenutbildning) har på många sätt särskilda förutsättningar och behov men är och bör samtidigt ses som en del av hela skolväsendet. Dessvärre har vuxenutbildningen inte alltid getts de förutsättningar som särarten kräver utan i allt högra grad kommit att bli en sidovagn skild från skolväsendet i övrigt. Trots vuxenutbildningens ökade betydelse har utvecklingssatsningar inom skolväsendet ofta exkluderat vuxenutbildningen. Samtidigt är det viktigt att lyfta fram vuxenutbildningens särart då den har krav på sig att vara flexibel och individanpassad på ett sätt som få andra utbildningsformer har. Vuxenutbildningen har, till skillnad från gymnasieskolan, kontinuerlig antagning under året, det förekommer en stor del distansundervisning och personer som befinner sig i vuxenutbildningen spänner från unga till äldre med oerhört olika erfarenheter från tidigare utbildning och arbetsliv. Den mycket heterogena arbetsgruppen kan kräva många olika former av pedagogik som skiljer sig från ungdomsskolan. Vidare ska vuxenutbildningen, utifrån en lagändring 2020-07-01 nu även vara en bas för nationell och regional kompetensförsörjning, vilket innebär att vuxenutbildningen måste ha ett strategiskt arbetssätt för att möta upp de arbetstillfällen det kommer att finnas behov av på arbetsmarknaden på kort och längre sikt. Skollagen reglerar vilka rättigheter och skyldigheter barn, elever och vårdnadshavare har. I lagen står också vilka krav som ställs på huvudmannen för verksamheten. Förordningar är ytterligare bestämmelser i skolfrågor från regeringen.

Skollagen (2010:800) är den lag som styr all kommunal vuxenutbildning och anger vad den kommunala huvudmannen ska leverera. I förordningen om vuxenutbildningen (2011:1108) anges ytterligare bestämmelser i skolfrågor från regeringen såsom vad som gäller betyg, poäng, rektors roll m.m.

Enligt skollagens inledande bestämmelser ska utbildning inom skolväsendet vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. I utbildningen ska hänsyn tas till elevers olika behov och de ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Utöver att vuxenutbildning ska vara likvärdig behöver utbildningen även anpassa efter ett flertal olika behov. Det gäller

1. Individens behov – med en växande och förändrad målgrupp som innehåller allt fler nyanlända och personer i behov av olika stödstrukturer måste utbildningen följa med i utvecklingen för att kunna fortsätta att vara kompensatorisk och individanpassad. Vuxenutbildningen behöver även anpassas för att kunna tillgodose individens behov av att kunna byta bana eller av att gå från arbetslöshet till jobb.
2. Samhällets behov – vuxenutbildningen behöver följa med i utvecklingen med en digitaliserad samtid, snabba förändringar i teknik, fler nyanlända som ska etableras i samhället och behov av bildning samt bidragande till fler som deltar aktivt i demokratin.

3. Arbetsmarknadens behov – såväl företagens kompetensbehov som välfärdens ökade efterfrågan på kvalificerad arbetskraft behöver kunna tillgodoses med hjälp av vuxenutbildningen.

Vuxenutbildning ska anpassas efter individens förutsättningar och behov och har många värden för den enskilde. Det är en möjlighet till bildning och ökat självförtroende och kan stärka individer att delta mer aktivt i demokratin. Komvux har en viktig roll för de som inte klarat gymnasiet under ungdomsåren, men också för den som har behov av att byta bana och utbilda sig till någon annat eller komplettera studier för att kunna studera vidare. Det finns en rätt för människor att läsa på komvux, via den s.k. rättighetslagstiftningen. Den omfattar utbildningar inom Komvux på gymnasial nivå för att uppnå: grundläggande behörighet till högskoleutbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare, en eller flera särskilda behörigheter till högskoleutbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare grundläggande behörighet till yrkeshögskola, en eller flera särskilda kunskaper för utbildning på yrkeshögskola. Det finns också en rättighet att läsa svenska för invandrare och grundläggande vuxenutbildning. Rättighetslagstiftningen är idag omfattande och täcker stora delar av de kurser som ges i landet.

När det gäller kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå ska de som har störst behov av utbildning prioriteras. (Lag 2020:447)

I Läroplanen (Lvux12, reviderad 2017) för vuxenutbildning beskrivs övergripande uppdrag och värdegrund samt mål och riktlinjer. Vissa delar rör aspekter som man bör ta hänsyn till vid organisering av vuxenutbildning.

Vuxenutbildningen ska förmedla kunskaper och stödja eleverna så att de kan arbeta och verka i samhället. Den syftar också till att möjliggöra fortsatta studier. Vuxenutbildningen ska förmedla sådana kunskaper som utgör den gemensamma referensramen i samhället och som utgår från de grundläggande demokratiska värderingarna och de mänskliga rättigheterna.

Vuxenutbildningens målgrupp är heterogen och eleverna är individer med mycket olika förutsättningar. Även elevernas mål med utbildningen kan variera kraftigt. Utbildningen måste därför anpassas utifrån individens behov och förutsättningar och den kan variera både till längd och till innehåll. Vuxenutbildningen ska alltid möta varje elev utifrån hans eller hennes behov och förutsättningar.

Om Utveckling av vuxenutbildningens verksamheter står det i läroplanen att vuxenutbildningen ska sträva efter flexibla lösningar när det gäller organisation, arbetssätt och arbetsformer med utgångspunkt i individens behov och förutsättningar. Den enskilda eleven bör kunna kombinera dels studier i flera skolformer inom vuxenutbildningen, dels studier med arbete. Samarbete med yrkeshögskolan, folkhögskolor samt universitet och högskolor ska utvecklas för att kunna underlätta informationsspridning om vidareutbildning. Vuxenutbildning som omfattas av denna läroplan bör kunna kombineras med de nämnda utbildningarna. Samarbete med arbetslivet, Arbetsförmedlingen och

arbetsmarknadens parter är av betydelse för yrkesutbildningens kvalitet och för elevens fortsatta etablering på arbetsmarknaden.

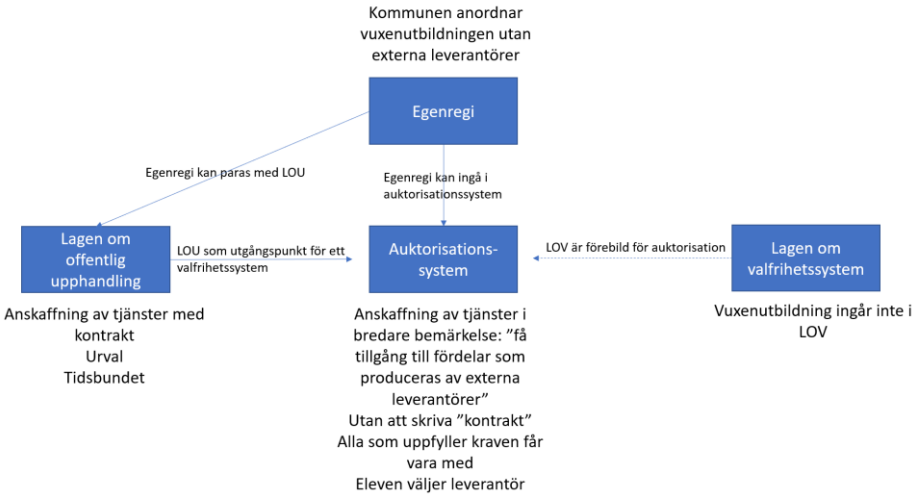
Utvecklingen i arbetslivet innebär bl.a. att det behövs gränsöverskridanden mellan olika yrkesområden och att krav ställs på medvetenhet om såväl egen som andras kompetens. Detta ställer i sin tur krav på vuxenutbildningens arbetsformer och arbetsorganisation.

Daglig pedagogisk ledning av vuxenutbildningen och lärarnas professionella ansvar är förutsättningar för att verksamheten ska utvecklas kvalitativt. Detta kräver att verksamheten ständigt prövas, att resultaten följs upp och utvärderas samt att nya metoder prövas, utvecklas och utvärderas.

I avsnittet Utbildningsval - arbete och samhällsliv står att en elev i vuxenutbildningen kan ha behov av att kombinera studier i flera av de skolformer som ingår i vuxenutbildningen. Det förutsätter att det finns en nära samverkan mellan de olika skolformerna. Vuxenutbildningen ska även samverka med verksamheter som hör till arbetslivet, yrkeshögskolan, folkhögskola och universitet och högskola samt med samhället i övrigt. Detta krävs för att eleverna ska få en utbildning av hög kvalitet samt underlag för val av kurser inom utbildningen och för vidare studier eller yrkesverksamhet. Genom att arbetslivet fortlöpande förändras när det gäller behov av kompetens och rekrytering av arbetskraft inom olika områden har studie- och yrkesvägledning i vid mening stor betydelse för eleven. Det är särskilt viktigt att vuxenutbildningen samarbetar med arbetslivet när det gäller yrkesutbildning.

3 Anskaffning av vuxenutbildning

Anskaffning av vuxenutbildning kan ske genom att en kommun erbjuder i egen regi, upphandlar den eller inför ett auktorisationssystem. Vuxenutbildning kan inte anskaffas via Lagen om Valfrihetssystem (LOV). Ett auktorisationssystem påminner till stora del om ett valfrihetssystem inom LOV. Genom olika rättsfall har möjligheten öppnats för kommuner att införa ett auktorisationssystem inom vuxenutbildning utan att använda sig av LOU eller LOV. Vuxenutbildning i egenregi kan förutom att vara den allenarådande anskaffningsformen för vuxenutbildning även finnas i system med LOU och ingå i ett auktorisationssystem.



3.1 Priser

Vid en prisjämförelse mellan de tre storstäderna och en kommun som infört auktorisationssystem för all vuxenutbildning ser man att det föreligger relativt stora prisskillnader. I tabellen nedan redogörs för fyra kommuners priser inom olika utbildningsområden.

	Stockholm	**Malmö***	**Göteborg**	**Växjö**
Anskaffningsform	LOU	Egenregi	LOU	Auktorisation
Kommentar	Eleven väljer skola	Endast priser från egenregi		Hela Komvux ingår
SFI				
Studieväg 1 (kort skol-bakgrund)	60,36 kr/h (om godkänd) 48,29 kr/h (om ej godkänd)	84 kr/h	Ca 50 kr/h	Ca 52 kr/h Fyra kurser = 88 000 kr
Studieväg 2 (mindre än gy i skolbakgrund)	43,65 kr/h (om godkänd) 34,92 kr/h (om ej godkänd)	68 kr/h	Ca 37–38 kr/h	Ca 45,50 kr/h Tre kurser = 50 000 kr
Studieväg 3 (gy och högskola)	37,56 kr/h (om godkänd) 30,05 kr/h (om ej godkänd) (för personer med kortare utbildning bland de med längre utbildning)	51 kr/h	Ca 30 kr	Ca 45,50 kr/h Två kurser = 30 000 kr
Grundläggande vuxenutbildning				
Alla kurser	48 kr/p (om godkänd) 38 kr/p (om ej godkänd)	65 kr/p (58,50 kr/p)*	Ca 34–38 kr/p	48–49,40 kr/p
Orienteringskurser	40 kr/p (om godkänd) 32 kr/p (om ej godkänd)	65 kr/p (58,50 kr/p)*	Ca 34 kr/p	48 kr/p
Gymnasial vuxenutbildning (högskoleförberedande kurser)				
Allmänna kurser	45–52 kr/p (om godkänd) 36–42 kr/p (om ej godkänd)	70 kr/p (63 kr/p)*	Ca 35 kr/p	49,40–54,60 kr/p
Distans	28 kr/p (om godkänd) 22 kr/p (om ej godkänd)	70 kr/p (63 kr/p)*	Ca 17 kr/p	25 kr/p

Yrkesutbildning				
Barn och fritid samt Vård och omsorg	43 kr/p (om godkänd) 34 kr/p (om ej godkänd)	70 kr/p	Ca 30 kr/p	46 kr/p
Fordon förarutbildning	-	116 kr/p	Ca 116 kr/p	110 kr/p
Övriga yrkesutbildningar: prisspann	44–79 kr/p (om godkänd) 35-63 kr/p om ej godkänd)	84 kr/p	35–100 kr/p	46–80 kr/p
Övriga yrkesutbildningar: urval av utbildningar	Bygg: 74/59 kr/p El: 48/33 kr/p Hande:l 45/36 kr/p Industri: 79/63 kr/p VVS 79/63 kr/p		Bygg, ca 80 kr/p El, ca 80 kr/p Handel, ca 40 kr/p hotell, ca 40 kr/p Industri, ca 75 kr/p VVS, ca 100 kr/p	Bygg, 80 kr/p El, 80 kr/p Handel, 46 kr/p hotell, 46 kr/p Industri, 80 kr/p VVS, 80 kr/

**I det Malmö köper utifrån prislista växlas antalet kurspoäng upp med ca 10–15%. Det innebär att priset Malmö betalar här reduceras med 10 %. Det anges inom parentes.*

3.2 Simulering

För att ställa andra kommuners priser i relation till den utbildningsproduktion arbvux genomförde under 2019 appliceras de fyra kommunernas priser på den volymen. Dvs, vad hade Arbux produktion kostat om den använt sig av de andra kommunernas prislistor?

Noterbart är att prismodellerna ser olika ut i de olika kommunerna, vilket innebär att de värden som genereras inte kan göra anspråk på exakthet, utan endast ger en indikation på de skillnader som uppstår. De kommuner som jämförs är Stockholm (LOU med fritt skolval), Malmö (egenregi och folkhögskola, men upphandlad utbildning är inte med i prissimuleringen), Växjö (auktorisation) och Arbvux (LOU nya avtalet). Eftersom det i nuläget pågår förhandling med Utbildningsförvaltningen (UBF) i Göteborg angående modell för prissättning, visas också effekten av olika utfall i den förhandlingen. Priserna för UBF kan representera vad en egenregi i Göteborg skulle kosta utifrån att priserna är två respektive fem procent högre än vad dagens upphandlade priser anger.

	Stock-holm	**Malmö***	**Växjö**	**Göteborg**	**UBF (2%)**	**UBF (5%)**
SFI						
Studieväg 1	43 290 090	66 937 276	41 437 362	39 843 617	40 640 489	41 835 798
Studieväg 2	31 588 220	54 677 332	36 585 568	28 946 823	29 525 759	30 394 164
Studieväg 3	76 619 248	104 035 721	92 816 182	55 077 735	56 179 289	57 831 621
SUMMA	**151 497 559**	**225 650 329**	**170 839 111**	**123 868 174**	**126 345 538**	**130 061 583**
Grundläggande vuxenutbildning						
Gruv Alla	36 069 650	54 523 890 (49 071 501)*	41 102 624	31 456 090	32 085 212	33 028 895
SUMMA	**36 069 650**	**54 523 890 (49 071 501)***	**41 102 624**	**31 456 090**	**32 085 212**	**33 028 895**
Gymnasial vuxenutbildning (fristående kurser)						
Allmänna kurser	29 501 378	47 202 204 (42 481 984)*	35 064 495	23 601 102	24 073 124	24 781 157
Distans	13 482 443	33 706 108 (30 335 497)*	12 037 896	7 704 253	7 858 338	8 089 466

SUMMA	**42 983 821**	**80 908 312 (72 817 481)***	**47 102 390**	**31 305 355**	**31 931 462**	**32 870 623**
Yrkesutbildning						
Barn och fritid / Vård och omsorg	42 095 337	76 536 976	50 295 727	38 268 488	39 033 858	40 181 913
Fordon*	15 572 899	15 572 899	12 753 667	15 572 899	15 884 357	16 351 544
Övriga	44 274 017	67 618 498	76 473 302	67 618 498	68 970 868	70 999 423
SUMMA	**101 942 253**	**159 728 374**	**139 522 696**	**121 459 886**	**123 889 083**	**127 532 880**
TOTALT	**332 493 283**	**520 810 905 (507 267 685)***	**398 566 821**	**308 089 505**	**314 251 295**	**323 493 981**

**I det Malmö köper utifrån prislista växlas antalet kurspoäng upp med ca 10–15%. Det innebär att priset Malmö betalar här reduceras med 10 % och anges inom parentes.*

3.3 Yrkesvux

Yrkesvux ges i samverkan mellan olika kommuner. Göteborg ingår i Göteborgsregionen för att tillsammans erbjuda yrkesvux till invånarna i de tretton medlemskommunerna. Där tas yrkesutbildningar fram utifrån behov i arbetslivet och anskaffas utifrån olika anordnare som baseras både upphandling och från kommunernas egenregi. Priserna bygger på de priser kommunernas prislistor.

3.4 Vuxenutbildning i egen regi

I och med det så kallade Kunskapslyften (1997–2002) då en stor satsning på en nationell kompetenshöjande insats av vuxna gjordes, på grund av den djupa lågkonjunktur som då präglade Sverige, ökade antalet externa anordnare inom komvux. De stora volymökningarna av elever gjorde det omöjligt för den kommunala vuxenutbildningen (som då till största del genomfördes i egenregi i Sverige) att genomföra all undervisning. Så den stora ökningen för vuxenutbildning på entreprenad kom under kunskapslyftet, där den dåvarande regeringen uttalade att användandet av flera utbildningsanordnare var nödvändigt för att uppnå önskad flexibilitet och anpassning till de aktuella behoven. Efter kunskapslyftets formella avslutande har vuxenutbildning på entreprenad levt kvar, inte sällan parallellt med anordnare i egenregin. Således, vuxenutbildning innan 1997 var i mycket stor utsträckning levererad av kommunala anordnare, dvs egenregin. Efter 2002 har utbildning på entreprenad ökat.

Att genomföra kommunal vuxenutbildning i egen regi innebär att det är kommunen som själv organiserar, planerar, genomför och följer upp utbildningen med egenanställd personal. Vuxenutbildning i egen regi är vanligt. Under 2019 deltog enligt SCB 50 % av eleverna inom komvux (utom SFI) i utbildning hos ”annan anordnare” (dvs. andel kursdeltagare som deltog i utbildning som huvudmannen köpt av annan utbildningsanordnare än kommun och region). Således torde den andra hälften utgöra utbildning i egen regi. Utifrån indelning i kommungrupper är det är det ”pendlingskommun nära mindre stad/tätort” som i lägst utsträckning köper utbildningar från andra

aktörer än kommun och region. Kommungruppen ”storstäder” finns i andra änden.

Kommungrupper	Andel kursdeltagare som deltog i utbildning som huvudmannen köpt av annan utbildningsanordnare än kommun och region (%)
Pendlingskommuner nära mindre stad/tätort	9,7
Pendlingskommun nära större stad	13,5
Landsbygdskommun	17,6
Lågpendlingskommun nära större stad	19,9
Mindre stad/tätort	39,1
Pendlingskommun nära storstad	62,8
Större stad	66,3
Storstäder	66,8

Utgår man från kommungrupperna i tabellen ovan kan man se ett mönster att storstäder i störst utsträckning köper vuxenutbildning av andra än kommuner och regioner. Detta trots att Malmö stad uppger att de endast gör det till cirka tio procent. Det innebär att Stockholm och Göteborg väger upp siffrorna i stor utsträckning för att kunna bli kommungruppen som mest köper av andra kommuner och regioner.

I tabellen nedan ser man de kommuner som jämförts i prislistan och hur mycket de köper av aktörer som inte är kommun eller region.

Kommuner	Andel kursdeltagare som deltog i utbildning som huvudmannen köpt av annan utbildningsanordnare än kommun och region (%)
Stockholm	80,9
Göteborg	70,2
Malmö	9,8
Växjö	93,1

Att bedriva vuxenutbildning i egenregi sker i Sverige ibland i form av att en kommun har all vuxenutbildning in-house i kommunen. Men till det kommer ofta samverkan med grannkommuner och/eller att man ingår i regionala samarbeten såsom regional yrkesvux för vuxna (yrkesvux). Vuxenutbildning som ofta drivs i egenregi är särskild utbildning för vuxna, grundläggande vuxenutbildning, gymnasial högskoleförberedande utbildning och i vissa fall yrkesutbildningar. Ofta för att kunna erhålla investeringstunga utbildningar till

kommuninvånarna. Synergieffekter med ungdomsskolan gymnasium anges också som skäl.

Enligt fackförbundet Lärarnas riksförbund bör Komvux bedrivas i egenregi då löner och arbetsmiljö enligt deras studie är bättre i kommunala skolor. Förbundsordföranden skriver i en debattartikel i juni 2020:

”Vi har tidigare visat att det finns skillnader mellan de lärare som arbetar på utbildningar som upphandlats och de som arbetar inom vuxenutbildning i kommunens egen regi. De som arbetar hos en annan utbildningsanordnare är mer missnöjda med sin lön och övriga arbetsvillkor än de som är kommunalt anställda. Vårt krav är alltså att inte splittra upp utbildningssystemet ännu mer utan att omedelbart avveckla entreprenadsystemen. Dessutom måste de som har ansvaret för vuxenutbildningen genomföra en kraftsamling för att erbjuda lärarna attraktiva arbetsvillkor. Vuxenutbildningen kan bidra till den kickstart för ekonomin som många efterfrågar. Men då måste förutsättningarna finnas.”

Citatet är en partsinlaga, men visar att det finns ett fackligt ställningstagande i frågan om i vilken form en kommun anskaffar vuxenutbildning.

3.4.1 Kommentarer om vuxenutbildning i egen regi

- Vuxenutbildning i egenregi kräver inga resurser för upphandling och resurserna för uppföljning av den egna verksamheten följer kommunens egna riktlinjer för att leda, planera och följa upp verksamheten. Rektor kan och ska driva ett eget kvalitetuppföljningsprogram.
- Fördelar med egenregin beskrivna av personer med ansvar för egenregi är att den fungerar bra för ämnen som är stabila över tid. Då kan en kvalitet byggas upp. Att kombinera utbildningsformer/-nivåer kan vara mer flexibelt om de finns inom egenregin.
- Ett argument för att ha en vuxenutbildning i egenregi kan vara att all undervisning ges under ett och samma tak. Det är nog i praktiken mer sannolikt att det går att göra i en mindre kommun än i en stor.
- Egenregin är mindre lämpad för utbildningar som förändras mycket och snabbt.
- Egenregin finns på något vis nästan alltid representerad i en kommuns vuxenutbildning. I många olika skepnader. Det kan vara det ursprungliga kommunala komvux som fått i uppdrag att erhålla vissa kurser för vissa målgrupper exempelvis med behov av extra stöd. Samutnyttjande av investeringstunga utbildningar med ungdomsskolan. Teoretiska kurser på gymnasial nivå för högskolebehörighet, SFI, barn- och fritidsutbildning, vård- och omsorgsutbildning är också vanliga inslag i egenregin.
- Stockholms stad har nyligen gjort en upphandling av vuxenutbildning där egenregin får samma ersättning som de upphandlade anordnarna. Egenregin utgör 20 % av totalen i systemet och innefattar de tre studievägarna inom SFI, SFI med yrkesinriktning, några yrkesutbildningar och gymnasiala fristående kurser i grupp. Det finns även verksamhet som drivs i egenregi, men som ligger utanför det

upphandlade systemet. Det är särskild utbildning för vuxna och SFI föräldralediga. De såg inga möjligheter att kunna erbjuda all vuxenutbildning i egenregi med motiveringen att klassrummen redan är fulla med 20 % egenregi.

- Få större kommuner, förutom Malmö, har en övergripande majoritet av egenregi i vuxenutbildningen.
- Ett dilemma med egenregi är att prisbilden generellt är högre än hos privata anordnare. För att kunna minska kostnaden krävs att lärare undervisar fler timmar eller har större elevgrupper. Det försämrar arbetsvillkoren vilket kan bli leda till beslut som är svåra att ta.
- Prisbilden för vuxenutbildning är hög. Både högre än de kommuner som har auktorisationssystem och de som upphandlar vuxenutbildning. Ett undantag här blir egenregin i Stockholm som har samma pris som upphandlade aktörer i den kommunen.

3.5 Auktorisationssystem för vuxenutbildning

Upphandlande myndigheter (läs huvudmän för vuxenutbildning) kan upphandla varor och tjänster som inte omfattas av lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV), i form av ett auktorisationssystem utan att tillämpa lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Detta enligt en dom i EU-domstolen 2016 i mål C-410/14 Falk Pharma. Något formellt lagrum finns inte för auktorisationssystem. Rådande juridiska läge möjliggör dock för en kommun att införa ett auktorisationssystem, vilket flertalet svenska kommuner gjort de senaste åren.

- För att det ska vara frågan om ett auktorisationssystem måste det vara möjligt för samtliga leverantörer som uppfyller kraven att ansluta sig till systemet under hela genomförandetiden. Det får heller inte finnas någon begränsning av antalet leverantörer i auktorisationssystemet då det riskerar att stänga ute leverantörer som vill ansluta sig till systemet vid ett senare tillfälle.
- Ett auktorisationssystem kan ses som ett sätt att öka valfriheten för invånarna plus att det skapar konkurrens mellan olika utbildningsanordnare.
- I ett auktorisationssystem kan sökande fritt välja mellan utbildningsanordnare som auktoriserats.
- Utbildningsanordnarna har också en valmöjlighet i form av att avstå att erbjuda utbildning om elevunderlaget blir för litet.

För den enskilde individen innebär modellen att denne, efter beslut från handläggare för myndighetsbeslut (rektor) kan välja utbildning. Den studerande har också rätt att byta utbildningsanordnare, om denne så önskar. Valmöjligheten för den enskilde individen begränsas dock till de utbildningsanordnare som efter en kvalitetsprövning har auktoriserats av myndigheten.

För att en utbildningsanordnare ska kunna godkännas och kunna bedriva undervisning måste fastställa auktorisationsvillkor vara uppfyllda. De generella kraven på en utbildningsanordnare styrs av Skollagen samt Läroplan för vuxenutbildningen, 2012. Därutöver ska generella auktorisationsvillkor kompletteras och specificeras för olika verksamhetsområden. Exempelvis krävs det specifika tillstånd för grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och svenska för invandrare inom vuxenutbildning. Kommuner som infört auktorisationssystem ställer bland annat krav på utbildningsanordnare, utbildningstjänsterna, personal, lokaler, uppföljning och samverkan.

Utbildningsaktörer som ansöker om att bli auktoriserad för att bedriva utbildning ska uppfylla generella lagkrav, generella auktorisationsvillkor och specifika villkor. Ansökan för att bli auktoriserad utbildningsanordnare på olika nivåer behandlas löpande.

En bärande del i ett auktorisationssystem är att ansökan för att bli auktoriserad inte är tidsbegränsad. Inkomna ansökningar från utbildningsanordnare behandlas löpande av myndigheten inom systemet för auktorisation. Upphandlingsmyndigheten har på sin webbplats konstaterat att *”för att det ska vara frågan om ett auktorisationssystem måste det vara möjligt för samtliga leverantörer som uppfyller kraven att ansluta sig till systemet under hela genomförandetiden”.* Det får heller inte finnas någon begränsning av antalet leverantörer i auktorisationssystemet då det riskerar att stänga ut leverantörer som vill ansluta sig till systemet vid en senare tidpunkt.

För att säkerställa att tjänster i ett auktorisationssystem håller god kvalitet, och att utbildningsanordnarna uppfyller fastställda krav, måste myndigheterna arbeta med att genomföra regelbundna kontroller uppdateringar och uppföljningar. Om en utbildningsanordnare brister i kvalitet ska myndigheten vidta åtgärder. Ansvar för avtalsuppföljning och kvalitetsgranskning blir en uppgift för huvudmannen.

3.5.1 Ickevalsalternativ

Vid situationer där sökande till vuxenutbildning inte gör något val av anordnare, ett s.k. icke-val finns oklarheter i hur det ska hanteras. Konkurrensverket skriver i sin tolkning i frågan:

”Valfrihetssystem som inte omfattas av LOV saknar en särskild reglering och det finns alltså inget krav på ickevalsalternativ vid upprättandet av dessa system”. (Konkurrensverket, STÄLLNINGSTAGANDE 2019:2)

Behov av att hantera ickeval kommer dock att finnas och där menar konkurrensverket att man inom LOV och auktorisationssystem inte kan sätta upp kriterier för ickeval, såsom geografisk närhet eller turordning då det innebär att upphandlande myndighet gör ett urval. Sveriges kommuner och landsting (SKR) anser emellertid att Konkurrensverket tolkat detta felaktigt och skriver:

”Principen om icke-diskriminering riskeras enligt vår uppfattning inte genom att en UM på ett transparent sätt uppställer objektiva kriterier, såsom

geografisk närhet eller turordning, för ickevalssituationer. Dessutom medför ”urvalet” i ett auktorisationssystem ingen exklusivitet för leverantören därför att brukaren alltid kan välja eller välja om…. Enligt vår mening är det osannolikt att EU-domstolen skulle se en tillämpning av på förhand uppställda objektiva och transparenta kriterier (såsom geografisk närhet eller turordning) som inte kan användas som tilldelningskriterier i en upphandling som ett ”urval” som gör upphandlingsdirektivet tillämpligt. Som vi ser det görs det ingen faktisk jämförelse av anbud vid tillämpning av sådana på förhand uppställda kriterier, utan man tillämpar då en på förhand uppställd regel utan att någon bedömning görs.” (SKR, 2020, PM angående Konkurrensverkets ställningstagande 2019:2; Betydelsen av den upphandlande myndighetens urval)

Det finns således olika syn på hur man i ett auktorisationssystem får hantera ickeval. Att det, enligt Konkurrensverket, inte är tillåtet att på förhand bestämma hur ickeval hanteras för att erhålla utbildning (då det räknas som ett urval), eller, enligt SKR, att det är tillåtet förutsatt det är transparent och tydligt angivet i vilka kriterier som gäller för att ingå i systemet. Detta är en osäkerhetsfaktor vid inrättandet av ett auktorisationssystem då det finns utrymme för rättslig prövning i Sverige.

3.5.2 Kommuner som inrättat auktorisationssystem

Kommuner som infört auktorisationssystem för vuxenutbildning är Nacka, Helsingborg, Linköping, Växjö, Botkyrka, Helsingborg, Södertälje, Salem, Nykvarn, Motala, Norrtälje, Sundbyberg, Österåker, Danderyd, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Täby, Upplands Väsby, Vaxholm. Det finns sannolikt fler. De flesta kommuner har infört systemen under de senaste 3 åren. Kungsbacka kommun som tidigt införde ett auktorisationssystem under 00-talet har ersatt det med en LOU-system. För litet elevunderlag i förhållande till antalet anordnare är den förklaring som givits. En annan tolkning är att Kungsbacka inte har fått den ”draghjälp” av andra näraliggande kommuner så som är fallet i Stockholm, där nu fler kommuner infört auktorisationssystem.

3.5.3 Anordnare i auktorisationssystem

Hur många utbildningsanordnare har kommuner som infört auktorisationssystem? Ett urval av de större kommunerna har följande antal: Linköping har 11, Växjö 26, Solna 37 och Nacka 26 utbildningsanordnare.

3.5.4 Kommentarer om auktorisationssystem

- Den övervägande delen av Sveriges kommuner använder sig av upphandling inom LOU för att konkurrensutsätta och teckna avtal med utbildningsanordnare avseende vuxenutbildning. Dock har de under de senaste åren tillkommit ett flertal kommuner som valt att införa ett auktorisationssystem. Man kan se det som en kritik mot LOU: risken för överprövning inom LOU och att kontrakten inte kan garantera en långsiktig relation med utbildningsanordnare. Man kan även tolka det som att auktorisation främjar andra delar; att öka valfriheten för

invånarna samt att det är ett system som gynnar fri konkurrens mellan kommunala, ideella och privata aktörer på utbildningsmarknaden.

- Än så länge finns det få/inga rättsfall på området auktorisationssystem för vuxenutbildning. Auktorisationssystem bygger på vägledande EU-domar som gör att valfrihetssystem inom vuxenutbildning kan skapas utan att använda sig av LOU. Någon rättslig prövning av det har veterligen inte skett i Sverige. Vidare finns det oklarheter hur ickevalsalternativet ska hanteras, där Konkurrensverket och SKR har tolkat EU-domen olika. Det finns anledning att följa den frågan om det skulle bli föremål för rättslig prövning.
- Auktoriserade utbildningsanordnare erbjuder utbildning som kan väljas som en del av ett utbildningsutbud, vilket omtalas som valfrihet för individen. Samtidigt kan auktorisationen också innebära en motsvarande möjlighet för utbildningsanordnaren; att avstå från att erbjuda utbildning ifall underlaget anses vara för litet (och kostnaden för stor). Valfriheten för den enskilde individen kan komma att begränsas till om en utbildningsanordnare väljer att arrangera utbildning eller inte.
- Fördelarna, enligt kommuner som infört ett auktorisationssystem är att det innebär en långsiktighet i relationen med utbildningsanordnarna, är föränderligt och bättre kan följa de behov som uppstår, man slipper överprövningar, ökade valmöjligheter för eleven samt att justeringar av krav är möjligt.
- Nackdelarna, enligt kommuner som infört ett auktorisationssystem är få, men ett problem som alltid återkommer är risken för ett stort antal anordnare som innebär mer uppföljning, mer administration och risk för inställda kurser om det bli för få elever. Utbildningsanordnarna garanteras inga volymer i ett auktorisationssystem.
- Genom att rakt av räkna om antalet anordnare hos ett antal större kommuner med auktorisationssystem utifrån folkmängd i Göteborg skulle antalet anordnare i Göteborg se ut så här.

Kommun	Antal anordnare	Antal invånare	Motsvarar antal anordnare i Göteborg (580.000)
Nacka	26	106.000	142
Linköping	11	161.000	39
Växjö	26	94.000	160
Solna	37	82.000	261

Att Göteborg skulle få över 200 utbildningsanordnare bedöms inte vara sannolikt. Stockholm har gjort en bedömning att vid ett införande av ett auktorisationssystem skulle de få 50–70 anordnare. De höga tal som blir då man räknar på Nacka och Solna kan bero på att skolmarknaden i Storstockholm i stor utsträckning är sammanvävd och möjliggör att utbildningsanordnare över hela Storstockholm verkar i många

kommuner. Det möjliggör att kommuner i samverkande auktorisationssystem samverkar kring exempelvis kvalitetsuppföljning. Växjö har hela sin vuxenutbildning på auktorisation, vilket skapar behov av relativt många utbildningsanordnare, trots att de inte ingår i ett sammanvävt utbildningssystem som finns i en stor stad som Stockholm.

- Då det höga antalet anordnare anges en stor utmaning med ett auktorisationssystem har det utretts om det går att begränsa antalet anordnare på något vis. Utgångspunkten för auktorisationssystem är att det inte får finnas någon begränsning i antalet anordnare. Det är själva grundfundamentet i ett auktorisationssystem; att alla som uppfyller kraven har rätt att vara med i systemet. Vissa kommuner säger dock att det sker en naturlig minskning av anordnare över tid då de inte får tillräckligt många elever som valt deras kurser och på så vis avauktoriseras eller väljer att lämna systemet. Andra kommuner konstaterar att systemet bygger på att alla som kvalificerar sig till systemet får och ska vara med och att man får laga efter läge. Möjligheten att minska antalet anordnare genom hög kravställning verkar inte heller ha någon större effekt.
- Kravställandet gentemot utbildningsanordnare är i mångt och mycket likartade de som ställs i en upphandling. Det finns dock möjlighet att löpande justera kraven.
- Branschorganisationen Utbildningsföretagen inom Almega är kritiska till hur kommuner sköter arbetet med upphandling av vuxenutbildning då det leder upphandlingar som bygger på lägsta pris. Uttalandet skedde i deras remissvar (2018) på den s.k. Komvuxutredningen som lett till flera nya lagar för vuxenutbildningen och ställer sig där positiva till ett auktorisationssystem*: ”För att komma till rätta med problemen krävs ett nationellt system där eleverna själva får välja mellan auktoriserade utbildningsanordnare. Auktorisationen är en slags kvalitetsstämpel – de som inte klarar kraven får inte heller starta utbildningar. I ett sådant system bör utbildningarna utvärderas efter vilka resultat som uppnås. Anordnarna, oavsett om de är kommunala eller fristående, som inte når de uppsatta målen, får inte fortsätta med sin verksamhet. De tuffa inträdeskraven tillsammans med den tydliga utvärderingen av utförarnas resultat blir en garant för att samhällets resurser användas på rätt sätt. Genom att arbeta så drivs utvecklingen i en riktning mot ständiga förbättringar och ökad kvalitet. Inte minst kommer vi bort från skadliga lägstaprisupphandlingar och långdragna överprövningsprocesser”*. Detta är en partsinlaga, men från branschorganisationens Utbildningsföretagen sida är således ett auktorisationssystem att föredra före upphandlad vuxenutbildning.
- Vuxenutbildning i Samverkan (VIS) ger sin bild på auktorisationssystem i rapporten Framtidsfrågor för vuxenutbildningen (2019): ”*Fördelen med auktorisation är att man slipper det tunga upphandlingsförfarandet och riskerna för överklagande. Man ökar också chansen till en mer långsiktig relation med leverantörerna. En nackdel med auktorisation är att det lätt leder till ett stort antal leverantörer, där man riskerar att ingen får tillräckliga volymer för att*

erbjuda bra gruppverksamhet eller kostnadstäckning för sin verksamhet. Ett stort antal leverantörer medför också att mer resurser behöver läggas på uppföljning av de enskilda anordnarna. Ytterligare en nackdel med auktorisation är att den formen aldrig prövats i rättegång, varför det är osäkert om formen är tillåten." Inom VIS, som består av ett representativt urval av aktörer inom vuxenutbildning, säger de att synen på valfrihet skiljer sig åt inom VIS, vilket vittnar om att det finns olika intressen för hur vuxenutbildning i Sverige ska organiseras. *"Det råder delade meningar inom ViS kring hur stort behovet är av en ökad valfrihet inom vuxenutbildningen, och huruvida den ska erbjudas med lösningar som breddar gruppen av huvudmän. Av den anledningen är ViS som organisation inte redo att föreslå en lösning på den nuvarande situationen."*

- Prisnivån för kurspoäng samt timmar inom SFI ligger generellt något högre än inom de priser Göteborg har i sin senaste prislista framtagen via LOU.

3.6 Anskaffning via Lagen om offentlig upphandling

När offentlig sektor köper varor, tjänster eller byggentreprenader sker det oftast genom en offentlig upphandling. Offentlig upphandling är en lagreglerad inköpsprocess som ska säkerställa att offentliga inköp öppnas upp för konkurrens och att offentliga medel används så effektivt som möjligt. Den offentliga upphandlingen regleras bland annat av lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Lagarna bygger främst på direktiv från EU. Direktiven är en viktig del i arbetet med att främja fri rörlighet för varor och tjänster inom EU. Genom att följa de svenska upphandlingsbestämmelserna uppfyller upphandlande myndigheter och enheter de skyldigheter som följer av EU-rätten.

LOU gäller för all offentlig upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader som inte omfattas av någon annan upphandlingslag eller av något specifikt undantag som gäller i den enskilda upphandlingen. De som tillämpar LOU kallas upphandlande myndigheter. Med upphandlande myndighet avses en statlig eller kommunal myndighet. Med upphandlande myndighet jämställs beslutande församling i en kommun eller ett landsting. Hit räknas också vissa offentligt styrda organ, exempelvis flertalet kommunala och en del statliga bolag. Även sammanslutningar av en eller flera myndigheter, församlingar eller offentligt styrda organ omfattas.

De lagar som styr all offentlig upphandling bygger på fem principer som har sin grund i EU-rätten.

- Principen om icke-diskriminering innebär att det är förbjudet att diskriminera leverantörer på grund av nationalitet. Även om man inte förväntar sig anbud av utländska leverantörer i en upphandling får man

inte ställa krav som enbart svenska företag känner till eller kan utföra. Lokala företag får inte ges företräde.

- Principen om likabehandling innebär att alla leverantörer ska behandlas lika och ges lika förutsättningar. Alla leverantörer ska exempelvis få samma information vid samma tillfälle.
- Principen om transparens medför en skyldighet för den upphandlande myndigheten eller enheten att skapa öppenhet genom att lämna information om upphandlingen och hur den kommer att genomföras. För att anbudsgivarna ska ges samma förutsättningar att lämna anbud måste upphandlingsdokumenten vara klara och tydliga och innehålla samtliga krav på det som ska upphandlas. På så sätt blir det möjligt för leverantörerna att förutse på vilka grunder kontrakt kommer att tilldelas.
- Med proportionalitetsprincipen menas att kraven som ställs i upphandlingsdokumenten måste vara rimliga i förhållande till det som ska upphandlas. Kraven ska vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet med upphandlingen. Om det finns flera alternativ bör det alternativ som är minst ingripande eller belastande för leverantörerna väljas.
- Principen om ömsesidigt erkännande innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska gälla också i övriga EU- och EES-länder. Laghänvisning: 4 kap. 1 § LOU och LUF (principer för offentlig upphandling)

3.6.1 Stegen i offentlig upphandling

Här beskrivs på ett schematiskt sätt stegen i offentlig upphandling. Först ska upphandlingsdokument upprättas som tydligt anger vilka krav som ställs på tjänsten eller produkten. Det kan exempelvis ske i form av prestanda- eller funktionskrav eller genom hänvisningar till olika standarder. När det är möjligt bör upphandlande myndigheter och enheter beakta miljöhänsyn samt sociala och arbetsrättsliga hänsyn när de upphandlar. Särskilda miljömässiga, sociala, arbetsrättsliga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras får ställas. Huvudregeln är att all upphandling ska annonseras.

Den upphandlande myndigheten eller enheten får bara anta anbud som uppfyller kraven enligt upphandlingsdokumenten. Det är inte tillåtet att göra prövningen mot andra krav än de som har angetts. Ett erbjudande som inte har efterfrågats i upphandlingsdokumenten får inte vägas in vid valet av leverantör.

Tilldelningskriterier och viktning måste tas fram i upphandlingsprocessen. Upphandlande myndigheter och enheter ska anta det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ska sedan utvärderas på någon av de tre grunderna: 1. bästa förhållandet mellan pris och kvalitet 2. kostnad eller 3. pris. Vid utvärdering enligt det ”bästa förhållandet mellan pris och kvalitet” kan andra tilldelningskriterier än pris värderas. Det kan exempelvis handla om krav på produktivitet och kvalitet eller särskilda miljöegenskaper. Kriterierna måste alltid ha anknytning till det som köps in. Med ”kostnad” som utvärderingsgrund ska anbudets kostnadseffektivitet bedömas. Den bedömningen kan inkludera en

analys av livscykelkostnaderna. Vid utvärdering enligt ”pris” är det leverantörens offererade pris enligt villkoren i upphandlingsdokumenten som utgör grunden för tilldelning.

Sedan ska ett tilldelningsbeslut fattas. När en upphandlade myndighet eller enhet har prövat anbuden i en upphandling och beslutat vilken eller vilka leverantörer som ska tilldelas kontrakt eller ramavtal ska anbudssökandena och anbudsgivarna meddelas skriftligt om beslutet. Beslutet ska lämnas så snart det är möjligt och innehålla information om vald leverantör, skälen till beslutet och avtalsspärrens längd som ska vara minst 10 dagar. Ett skriftligt motiverat beslut som innehåller sakliga skäl ska även lämnas om en upphandlande myndighet eller enhet beslutar att avbryta eller göra om en upphandling. För att kunna avsluta upphandlingen och ingå avtal är det viktigt att tilldelningsbeslutet utformas på ett tydligt sätt och innehåller tydlig information. Är informationen i tilldelningsbeslutet alltför intetsägande finns en risk att avtalsspärren inte börjar löpa. Ett avtal som slutits innan avtalsspärren löpt ut kan förklaras ogiltigt av en domstol. Myndigheten eller enheten kan också bli skyldig att betala en upphandlingsskadeavgift.

Sekretess och offentlighet samspelar tydligt i upphandlingsprocessen som en ytterligare viktig parameter. Upphandlande myndigheter och enheter som omfattas av offentlighetsprincipen under upphandlingsprocessen gäller absolut sekretess. När absolut sekretess gäller får inte några uppgifter ur anbudsansökningar och anbud lämnas ut. Sekretessen gäller fram till dess att den upphandlande myndigheten eller enheten beslutat att tilldela kontrakt till en viss leverantör, alla anbud har offentliggjorts eller upphandlingen har avslutats på annat sätt. Efter det omfattas samtliga handlingar av de vanliga reglerna om handlingars offentlighet och sekretess.

Ändring av kontrakt av ramavtal får som huvudregel inte ändras under avtalstiden utan att en ny upphandling görs. I vissa fall är dock ändringar tillåtna.

3.6.1.1 Upphandling över tröskelvärdena

Upphandlingar över tröskelvärdena regleras i LOU 6 kap. De förfaranden som är aktuella är:

- Öppet förfarande – alla leverantörer får lämna anbud, sker i ett steg och tillåter inte förhandlings med anbudsgivaren
- Selektivt förfarande – alla leverantörer kan ansöka om att få delta i upphandlingen, anbudsgivare väljs ut om de uppfyllt kraven, sker i två steg och tillåter inte förhandling med anbudsgivaren
- Förhandlat förfarande med föregående annonsering – får användas om det som upphandlas uppfyller något av ett antal kriterier såsom krav på innovativa lösningar, krav på lättillgängliga lösningar, tjänstens komplexitet etc. Sker i successiva steg.
- Konkurrenspräglad dialog – påminner om förhandlat förfarande med föregående annonsering, men bygger på att syftet med dialogen är att

identifiera hur den upphandlande myndighetens behov bäst kan tillgodoses. Sker i successiva steg.

I sammanhanget är det av vikt att nämna att Stockholms stad har utrett vilket anskaffningsförande avseende vuxenutbildning som skulle ge dem störst handlingsutrymme och kom fram till att, förutom via ett auktorisationssystem, det var via en LOU-upphandling och då företrädesvis genom ett förfarande som medger förhandling. Motiveringen är att förfarandet får användas när ”kontrakt inte kan tilldelas utan föregående förhandlingar på grund av särskilda omständigheter som avser arten, komplexiteten eller den rättsliga och ekonomiska utformningen av det som ska anskaffas eller på grund av riskerna i anslutning till dessa omständigheter”. Ett eller flera utbildningsområden i Stockholms stads upphandling kan enligt utredningen härledas till ”komplexitet” och ”risk”.

LOU är ett kompetensområde som är komplext och omfattande, men som kommuner i Sverige har stor erfarenhet av. Dess komplexitet, de stora summor som hanteras inom LOU och anbudsgivare som inte ansett att processen eller någon annan aspekt av en upphandling skötts korrekt och därför överprövat upphandlingen, har bland annat lett till att mycket energi och tid måste läggas på att få upphandlingar i mål. Det har också skett inom vuxenutbildningen och bör nog ses som den vanligaste nackdelen med LOU.

3.6.2 Kommentarer om anskaffning av vuxenutbildning med lagen om offentlig upphandling

- Att anskaffa vuxenutbildning genom LOU är den vanligaste anskaffningsmetoden i Sverige.
- Antalet anordnare kan styras inom LOU.
- Avtalen får vara i längst fyra år, vilket inte alltid anses skapa långsiktighet i relationerna mellan huvudman och anordnare.
- Kravställning sker i upphandlingsdokumenten och lägger förutsättningarna för hela upphandlingsprocessen. Detta kräver stor precision och noggrannhet för att undvika risken för överprövning.
- Det finns stora möjligheter att ställa olika sorters krav inom LOU, men det måste ske i en i upphandlingsdokumenten tydliggjord process.
- Arbetet med att hantera överprövningar anses som ett stort problem i ett anskaffningssystem byggt på LOU. Kanske det största. Vuxenutbildning i Samverkan (ViS) som kallar sig Vuxenutbildningen i Sveriges branschorganisation skriver *”Ett återkommande ämne vid i princip alla konferenser och medlemsmöten som ViS anordnar är problemen förknippade med LOU och vuxenutbildning på entreprenad. Inom just detta område är enigheten i princip total inom ViS, oavsett om det är kommunala eller enskilda utbildningsanordnare som uttalar sig. Det stora flertalet är överens om att vuxenutbildning på entreprenad fyller en funktion, men former för hur entreprenadförhållandet uppstår är det stora problemet. Användandet av lag om offentlig upphandling, LOU, har skapat en situation med*

många och långa överprövningsprocesser, en osund prispress och en löfteskarusell där enskilda anordnare bjuder över varandra i anbudslöften som det senare kan visa sig vara svåra att hålla. I denna situation är både kommuner och enskilda anordnare förlorare, och ytterst drabbar detta eleverna inom komvux. Systemet är också ytterst kostsamt och resurskrävande för såväl beställare som leverantörer och stjäl resurser som annars skulle kunna nyttjas för utbildningen som sådan."

- Branschorganisationen Utbildningsföretagen inom Almega är kritiska till hur kommuner sköter arbetet med upphandling av vuxenutbildning. Uttalandet skedde i deras remissvar (2018) på den s.k. Komvuxutredningen som lett till flera nya lagar för vuxenutbildningen: *"På ett område rör sig förslagen dock bara på ytan. Det finns en berättigad kritik mot hur många kommuner genomför upphandlingar av komvux och sfi. Ofta ser de för mycket till möjligheten att minska kostnader och lägger för lite vikt vid kvalitet i utbildningen. Rädslan för att göra fel, och få sin upphandling överprövad, leder till att en del inte vågar ställa krav på annat än lägsta pris. För att komma till rätta med problemen krävs ett nationellt system där eleverna själva får välja mellan auktoriserade utbildningsanordnare".* Detta är en partsinlaga, men från branschorganisationen Almegas sida är således ett auktorisationssystem är att föredra före upphandlad vuxenutbildning.
- Prisnivån för kurspoäng samt timmar inom SFI ligger lägst hos Göteborg i den prisjämförelse som gjorts.

3.7 Storstädernas val av anskaffningsmetod för vuxenutbildning

3.7.1 Stockholm

Stockholms stad har ett nytt system för anskaffning av vuxenutbildning som bygger på LOU parat med den sökandes rätt att själv välja skola. Just valfrihet att själv kunna välja skola var något som politiken i Stockholm betonade då förvaltningen skulle ta fram ett nytt anskaffningssystem. Stockholm övervägde att införa ett auktorisationssystem, men beroende på det stora antal anordnare (50–70) det sannolikt skulle innebära valde de att genomföra en upphandling med valfrihet för den sökande avseende val av skola. Genom att göra det val de gjort, har de totalt 15 utbildningsanordnare och säkerställt att sökande till vuxenutbildning har rätt att välja vilken skola de vill läsa på. Detta är möjligt enligt en dom i Kammarrätten.

Processen att komma fram till det avtal de nu har varit lång och mycket utredningsarbete har genomförts. Skillnaden är att de denna gång utgått från vilka behov eleverna har och inte utifrån skolformer som tidigare. Bland annat har de noterat att elever gärna vill gå hela utbildningskedjan på samma skola. Det behöver exempelvis vara mer flexibelt. Att det kan leda till kortare tid till

studier är en bra effekt av det. Utifrån elevernas behov valde de att bygga upp upphandlingen i fyra kluster.

Kluster 1	SFI, studieväg 1 med få anordnare
Kluster 2	SFI, studieväg 2 och delar av SFI, studieväg 3 (de med kortare utbildningsbakgrund i den elevkategorin)
Kluster 3	Yrkesutbildning, flera avtal Kombinationsutbildning (yrkesutbildning med språkstöd)
Kluster 4a	Studieväg 3 (den med längre utbildningsbakgrund i den elevkategorin) som liknar de gymnasiala kurserna med på förhand angivet slut.
Kluster 4b	Alla gymnasiala kurser

Stockholm övervägde och utredde ett auktorisationssystem, men gjorde bedömningen att det antal anordnare de hade vid det tillfället, 14, var maxgränsen för vad de skulle klara av uppföljningsmässigt. De gjorde bedömningen att de i ett auktorisationssystem skulle få för stort antal anordnare. Det exemplifierade med att en grannkommun, med auktorisationssystem, har 50 anordnare. Om detta hade de en rejäl diskussion med politiken. För att kunna jobba med kundval har de säkrat upp en fördelningsnyckel som bygger på att elevens val gäller i första hand Om något val inte görs blir det egenregi och i tredje hand erbjuds de plats hos anordnare utifrån deras rangordning i upphandlingen.

När personerna bakom upphandlingen får bedöma sin upphandling så anser det att långsiktigheten med utbildningsanordnarna inte blir långsiktig. Däremot får de en närmare relation med dem, då de är färre än om de valt ett auktorisationssystem. Det är lätt att samla alla 15 anordnare vid ett och samma tillfälle. Att de lyckats få till en kundvalsmodell, med en fördelningsnyckel som bygger på att den sökandes val är det överordnade, i en upphandling ser det som en framgång.

Vidare anser de att de har en stor flexibilitet i systemet då de tydliggjort i avtalet vad som gäller då utbud ska ändras. Dessutom återkommer de till att de har få utbildningsanordnare att arbeta med, vilket underlättar. Mängden administration är inte mindre i ett auktorisationssystem än i en upphandlad vuxenutbildning, då kommuner med auktorisation måste hantera flertalet auktorisationsansökningar vid införandet av ett sådant. Det blir dock mindre med tiden. Däremot blir mängden uppföljning mycket större i ett auktorisationssystem, men det kan också påverkas av vilken nivå man lägger på uppföljningen. Risken med en upphandling är som tidigare nämnts att sannolikheten för överprövning är stor. Stockholm har hanterat fyra överprövningar. Prisnivån är inte den lägsta, om man jämför med exempelvis Göteborgs. De har utgått från ett fast pris och utvärderat vilken kvalitet som leverantörerna kunnat erbjuda. I ersättningsmodellen ges utbildningsanordnarna en grundersättning för genomförd utbildning och ytterligare 25 % i ersättning om eleven erhåller godkänt betyg.

Egenregin utgör 20 % av totalen i systemet och innefattar de tre studievägarna inom SFI, SFI med yrkesinriktning, ett antal yrkesutbildningar och gymnasiala

fristående kurser i grupp. Det finns även verksamhet som drivs i egenregi, men som ligger utanför det upphandlade systemet. Det är särskild utbildning för vuxna och SFI föräldralediga. De såg inga möjligheter att kunna erbjuda all vuxenutbildning i egenregi med motiveringen att klassrummen redan är fulla med 20 % egenregi.

Stockholm har tydligt orienterat sig i vad målgruppen behöver, vad auktorisation, LOU och egenregi har för roller i ett vuxenutbildningssystem och utifrån det fattat beslut om vad de i Stockholm bedömer vara bäst för dem.

3.7.2 Malmö

Malmö stad har valt ett system som bygger på egenregi till allra största del. Viss del av SFI genomförs av Folkhögskolor, vissa yrkesutbildningar är upphandlade och en upphandlad skola erbjuder distansutbildning i grundläggande och gymnasial utbildning. Lärartätheten är dubbelt så hög i egenregin jämfört med den upphandlade skolan inom områdena grundläggande och gymnasiala kurser.

Yrkesutbildning ska upphandlas på nytt. Idag är en tredjedel av yrkesutbildningen upphandlad och är inom områdena bygg, Barn och fritid, Lager och fordon, El, Fastighetstekniker, Industriteknik, Restaurang, VVS och Naturbruk.

För ett par år sedan hade Malmö vuxenutbildning enligt LOU, men på grund av oegentligheter hos vissa utbildningsanordnare fattades beslutet att övergå till vuxenutbildning i egenregi.

2019 hade Malmö en fördelning av helårsplatser enligt tabellen.

	Egenregi	**Extern regi**	**Totalt**
Gruv	950	50	1000
Gy	1092	108	1200
Gy yrk	1000	500	1500
Sär	50	0	50
Sfi	3600	1000 (900 FHS)	4600
Summa	**6692 (80,1 %)**	**1658 (19,9 %)**	**8350 (100 %)**

Grundläggande, gymnasial och SFI för blinda, döva, med synnedsättning och med hörselnedsättning ligger på extern anordnare.

Till skillnad från Göteborg ligger Malmös egenregi i en och samma förvaltning och inte uppdelat på två som är fallet i Göteborg.

Företrädare för vuxenutbildningen tycker att det kan vara värt att satsa på egenregi inom kurser som är desamma över tid och satsa på kvalitet, men satsa på auktorisation inom områden där behovet av snabba omställningar är viktigt. Inom yrkesvux finns inget lärarlegitimationskrav vilket gör det mer agilt jämfört med annan utbildning med det kravet. Det kan vara värt att satsa på auktorisation inom områden där behovet av snabba omställningar är viktigt.

För att kunna reducera priserna inom egenregin ligger de största kostnaderna i personalen, vilket i så fall skulle innebära att lärare kan behöva undervisa fler timmar och/eller ha större grupper

Uppföljningen inom egenregin är mindre. Rektorn sköter det med ett kvalitetsuppföljningsprogram. Så sedan de gick över från LOU till egenregi så har uppföljningen minskat markant.

Under senare år har kravet på och behovet av kombinationsutbildningar, exempelvis yrkesutbildningar kombinerat med svenska ökat. Utifrån Malmös perspektiv kan det finnas en risk med snuttifiering i auktorisationssystem som innebär att det är svårt att få ihop kombinationsutbildningar bland de stora antalet anordnare. Där menar Malmö att egenregin bättre kan hantera samverkan mellan olika skolformer.

Rättighetslagstiftningen, dvs att sökande i många fall har rätt att läsa på komvux, kan vara ett problem för egenregin. Tolkningen är att vid stora tillströmningar kan det vara svårare att skapa kapacitet i ett egenregisystem.

4 Bedömning

4.1 Vuxenutbildning i egenregi

I uppdraget står att förvaltningen ska utreda införandet av 100 Procent egenregi avseende SFI-undervisningen och vuxenutbildningen. Utredningen ska tydligt klargöra fördelar och nackdelar med ett införande av systemet.

STYRKOR	SVAGHETER
Ingen överprövningsrisk	Dyrt per utbildningspoäng/undervisningstimme
Mindre administration för kvalitetsuppföljning	För att få ned kostnader krävs initiativ för fler undervisade timmar per lärare, större grupper, mindre undervisningstid per elev eller lägre löner.
Långsiktighet i verksamheten	
Möjlighet till samverkan med det kommunala ungdomsgymnasiet	Personalstyrkans samlade kompetens utgör vad som kan erbjudas (mindre snabbfotat vid framtagande av helt nya yrkesutbildningar)
Kombination av utbildningsformer kan ske i samma organisation	Trenden i Sverige har gått mot att mer utbildning ges på entreprenad.
Ingen mångfald av utbildningsaktörer (kan även ses som en svaghet)	70 % av vuxenutbildningen i Göteborg bedrivs idag av externa utbildningsanordnare
Facket förespråkar vuxenutbildning i egenregi	Ingen mångfald av utbildningsaktörer (kan även ses som en styrka)
30 % av vuxenutbildningen bedrivs idag i egenregi	

MÖJLIGHETER	HOT
Egenregin kan ges till samma pris som upphandlade aktörer (exempelvis Stockholm) Kommunen ses som en god arbetsgivare	Rättighetslagstiftningen kan innebära att hastigt påkomna volymökningar kan vara svåra att hantera. Resurskrävande arbete att bygga upp en utbildningsverksamhet för 25.000 elever Brist på ändamålsenliga lokaler för 25.000 elever Lärarbristen i samhället

4.2 Vuxenutbildning i ett auktorisationsförfarande

I uppdraget står att förvaltningen ska utreda införandet av ett auktorisationsförfarande gällande SFI-undervisningen, respektive vuxenutbildningen. Utredningen ska tydligt klargöra fördelar och nackdelar med införandet av ett system.

STYRKOR	SVAGHETER
Ingen risk för överprövning Långsiktighet, i relationen till, och långsiktighet för, utbildningsanordnare som håller kvalitetsnivå och får elever som väljer dem Större utbud Priset ligger högre än LOU/lägre än egenregi Öppet för kommunala, ideella, lokala och privata aktörer Valfrihet för den sökande att välja skola Kan ändra villkor löpande Förespråkas av branschorganisationen Utbildningsföretagen	Något lagrum för att kunna införa ett auktorisationssystem för vuxenutbildning finns inte. Priset ligger högre än LOU/lägre än egenregi Vanligt med många utbildningsanordnare Mer administration – främst initialt Mer uppföljning Begränsad erfarenhet av auktorisation i praktiken på Arbvux. Svårt att med krav hantera antalet utbildningsanordnare
MÖJLIGHETER	**HOT**

Kommer ifrån problemet med överprövning Fler näraliggande och samverkande kommuner som ingår i ett auktorisationssystem stärker systemet Långsiktighet gör att utbildningsanordnare vågar satsa mer långsiktigt Konkurrenssituationen kräver att utbildningsanordnarna måste leverera det eleverna vill ha. Kommunens egenregi kan ingå i ett auktorisationssystem. Delar av kommunens egenregi kan förbli i egenregi om den tjänsten inte erbjuds i ett auktorisationssystem (exempelvis särvux)	Avsaknaden av lagrum kan innebära förändringar i förutsättningar för ett auktorisationssystem Risk för inställda kurser Om en sökande inte gör något val behövs ett ickevalssystem vilket Konkurrensverket menar strider mot att den upphandlande myndighet inte får göra några urval. SKR är dock av motsatt uppfattning. Stort antal utbildningsanordnare som skapar stor administration vid auktorisationsprövning och för uppföljning. I Göteborgsområdet finns inga kommuner med auktorisationssystem för vuxenutbildning som kan skapa synergieffekter för systemet. Samverkan mellan fristående utbildningsaktörer kan vara svårt att få till i praktiken Oseriösa utbildningsanordnare kan försöka bli auktoriserade

4.3 Vuxenutbildning med LOU

I uppdraget står att förvaltningen ska utreda införandet av ett upphandlingssystem helt baserat på LOU. Utredningen ska tydligt klargöra fördelar och nackdelar med införandet av ett system.

STYRKOR	SVAGHETER
Lägst pris. Kan styra antalet anordnare. Kan styra villkor.	Risk för överprövning. Ingen långsiktighet då avtal har en tidsbegränsning. Kräver administration för extern uppföljning.

Vanligaste anskaffningsformen i Sverige. Stor kompetens inom Arbvux av LOU. Merparten av vuxenutbildningen i Göteborg är idag anskaffad via LOU.	Inget kundval i Göteborg.
MÖJLIGHETER	**HOT**
En ackumulerad kompetens finns hos Arbvux efter de upphandlingar som gjorts under lång tid. Skapa en upphandlingsprocess som ger en jämnare arbetsfördelning över åren. Möjligheter att styra utbud via upphandling är stora. Kan till del förändra avtal under avtalsperiod med optioner, om det anges i förutsättningarna. Kundval är möjligt.	Kan stå utan avtal vid överprövning. Risken för överprövning gör att nya grepp inom upphandling inte genomförs, man spelar sina kort säkert. En upphandling kan alltid överprövas oavsett om den är klanderfritt genomförd.

4.4 Justeringar i upphandlingsförfarandet

I uppdraget står att förvaltningen ska utreda om eventuella justeringar kan göras vid ett upphandlingsförfarande för att så långt som möjligt säkerställa dess hållbarhet vid eventuella processer.

Det är inte den upphandlande myndigheten som kan avgöra om en upphandling begärs överprövad eller inte, utan leverantören. En upphandling kan vara genomförd enligt alla de krav som lagstiftningen anger, men fortsatt finns rätten för leverantörer att begära överprövning.

För att ändå minimera risken för överprövning, och risken för att förlora en densamma är det den upphandlande myndighetens skyldighet att upprätta korrekta och kvalitativa upphandlingsdokument. I det fall som en leverantör väljer att ansöka om överprövning och upphandlande myndighet har gjort ”rätt” så borde rimligtvis upphandlingsdokument och den upphandlande myndighetens beslut stå sig i överprövningen.

Det som upphandlande myndighet behöver göra i upphandlingsprocessen är att så långt det är möjligt säkerställa att upphandlingsdokumentet och de krav som ställs däri är relevanta, tydliga och kvalitetssäkrade samt att de är förenliga med gällande rätt. Att upphandla vuxenutbildning är svårt, delvis mot bakgrund av

att leverantören ska leverera något till tredje man och dels mot bakgrund av att upphandlande myndighet inte kan kräva att tredje man fullföljer den utbildning som den har anmält sig till. Det kan leda till problematik vad gäller ersättning till leverantören, då det inte allt för sällan förekommer diskrepans i vad tredje man faktiskt deltar i och vad leverantören i slutet får ersättning för.

I dagsläget görs därför bedömningen att kvaliteten i alla delar i förvaltningens upphandlingsprocess ska hålla högsta möjliga nivå och kontinuerligt utvecklas både med kunskap och rätt bemanning. Det kommer dock inte att utesluta rättigheten för varje leverantör att alltid kunna överpröva våra upphandlingar.

4.5 GR vux

I uppdraget står att förvaltningen ska belysa konsekvenserna av eventuella förändringar i Göteborg utifrån ett GR-vuxperspektiv.

Inom Göteborgsregionen (GR) bedrivs regional yrkesutbildning för vuxna (yrkesvux) i samverkan mellan 13 kommuner. GR gör analyser av arbetsmarknaden och tar fram ett yrkesutbildningsutbud som svarar mot det behovet. Utbildningarna anskaffas via kommunernas ramavtal och via de utbildningar som finns inom egenregi. Ansökan till yrkesutbildning sker via ett GR-gemensamt antagningssystem, vilket innebär att GR-invånarna har rätt att ansöka om och läsa yrkesvuxutbildningar i alla 13 kommuner. Utbildningsanordnare i Göteborg står för merparten av de utbildningar som ges inom GRs yrkesvuxutbud. Ingen kommun inom GR har ett auktorisationssystem utan de har antingen utbildning i egenregi och/eller ramavtal.

Att kommunerna inom GR kan bistå yrkesvuxutbudet med de yrkesutbildningar de har i avtal och egenregi är givet, då upplägget ser ut på så vis idag. Gr-systemet så som det ser ut idag, men med Göteborg havande ett auktorisationssystem verkar vara svårt att genomföra i praktiken eftersom man då blandar anskaffningssätt med varandra, vilket skulle kunna leda till utbildningsanordnare inom Göteborgs auktorisationssystem kan väljas bort till förmån för en annan anordnare som inte ingår i auktorisationssystemet. Frågan är komplex och kräver mer fördjupning, men vid en initial anblick verkar det innebära stora problem med att använda sig av olika anskaffningssätt i GRs rådande antagningssystem.

Man kan utgå från det ovan beskrivna nuläget, dvs hur yrkesvux är reglerat idag, men man måste också ta i beaktande den statliga s.k. Dimensioneringsutredningen (SOU2020:33) som nu är på remiss, bland annat hos Göteborg och NAV. Om förslagen i utredningen realiseras i lagstiftning innebär det stora förändringar.

Förslagen i dimensioneringsutredningen syftar till att ”trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen, effektivisera resursutnyttjandet och förbättra tillgången till ett allsidigt brett utbud av utbildningar av hög kvalitet”. Den tar sin utgångspunkt i gymnasial utbildning i ungdomsskolan och

vuxenutbildningen. För komvux och yrkesvux del föreslås förändringar i två steg där den andra, med genomförande 2025, innebär stora förändringar:

– Utbudet av yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå ska breddas och tillgången ska öka. Kommunerna kommer permanent att kompenseras ekonomiskt för statens ökade ambitioner via det generella statsbidraget. Samtidigt avvecklas motsvarande delar av det riktade statsbidraget för regionalt yrkesvux.

– Statens inflytande över utbudet ska öka genom att Skolverket föreslås få i uppdrag att efter dialog med huvudmännen, besluta om regionala ramar för utbudet i komvux på gymnasial nivå. Ramarna ska ange inom vilka yrkesområden som sammanhållen yrkesutbildning ska erbjudas ett eller flera kalenderår. Vid behov ska ramarna även ange om ett yrkesområde behöver öka eller minska i omfattning.

– Ramarna ska göras utifrån en bedömning av elevernas efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov, regionalt och nationellt. Skolverket ska ges i uppdrag att utforma ramarnas detaljer och hur de ska följas upp.

– Skolverket ska, vid behov, mer detaljerat kunna ange vilka nationellt fastställda sammanhållna yrkesutbildningar som ska erbjudas i komvux på gymnasial nivå inom ett samverkansområde.

Kommunernas erbjudande om sammanhållen yrkesutbildning ska minst uppfylla den regionala ram som beslutats. För en kommun som ingår i ett samverkansområde, ska kommunens erbjudande omfatta hela utbudet i samverkansområdet av sådan utbildning.

– Sammanhållna yrkesutbildningar och enstaka yrkesinriktade kurser i komvux på gymnasial nivå ska fritt kunna sökas inom hela samverkansområdet. Elevens hemkommun ska åta sig att svara för kostnaderna för sådana utbildningar som erbjuds inom samverkansområdet.

– Om platserna på en sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå inte räcker till alla sökande ska hemkommunen erbjuda den sökande plats på en annan sammanhållen yrkesutbildning, en så kallad alternativplats. En behörig sökande ska endast erbjudas en alternativplats om syftet med att delta i ut bildningen är att stärka sin ställning i arbetslivet.

Till detta kan man också lägga att Valideringsdelegationen i sitt slutbetänkande föreslog att regioner i Sverige ska se kompetensförsörjning som en del av sitt grunduppdrag. Regionaliseringen av frågor med direkt bäring på yrkesutbildning verkar således förstärkas. En förskjutning mot att arbetslivets behov i högre utsträckning ska beaktas då utbud inom kommunal yrkesutbildning tas fram är också tydligt.

Det kommer efter 2025 att bli krav för huvudmän att skapa samverkansavtal med minst två andra kommuner vilket redan är på plats i Göteborgsregionen med sina medlemskommuner.

Frågan är vilken roll yrkesutbildning på kommunal nivå kommer att spela efter 2025? Alla sammanhållna yrkesutbildningar ska erbjudas inom

samverkansområdet och kommunernas i samverkansområdet erbjudande om yrkesutbildning ska minst uppgå till det belopp de tillsammans erhåller för yrkesutbildning via Skolverket. Frågan är vilka incitament det finns att erbjuda yrkesutbildning endast till den egna kommunens invånare?

Om yrkesvux genomgår denna tydliga regionalisering med starka inslag av statlig styrning kan också möjligheten att skapa ett ändamålsenligt anskaffningssystem inom GR oavsett om det är egenregi, upphandling eller ett auktorisationssystem. Den frågan behöver utredas ytterligare i sådana fall.

4.6 Auktorisationsförfarande inom SFI

I uppdraget står att förvaltningen ska utreda ett auktorisationsförfarande inom SFI, med syfte att öka valfriheten för den studerande.

4.6.1 Valfrihet för den studerande

Ett auktorisationsförfarande inom SFI innebär med stor sannolikhet en ökad valfrihet för den studerande. Göteborg är en stor och högintressant marknad för utbildningsaktörer och SFI utgör cirka hälften av NAVs utbildningskostnader. Antalet anordnare bedöms bli stort om man jämför med andra kommuner som infört auktorisationssystem, vilket skulle leda till en ökad valfrihet för den studerande.

4.6.2 Konsekvenser för förvaltningen

Förvaltningen upphandlar idag merparten av vuxenutbildningen. 30 % av utbildningen ska ske i stadens egenregi. Avtalet med externa utbildningsanordnare gäller i två år, med möjlighet till förlängning i ytterligare två år. Vid införande av ett auktorisationsavtal måste nuvarande avtal sägas upp/löpa ut samtidigt som ett auktorisationsförfarande påbörjas så att dessa överlappar varandra.

Ett auktorisationsförfarande innebär att kriterier för att kunna bli auktoriserad utbildningsanordnare ska tas fram som sedan ska annonseras. Dessa är i sin form ganska lika de dokument som tas fram inför en upphandling inom LOU. Därefter ska auktorisationsansökningar granskas för att kunna beviljas eller avslås. Ansökningar till ett auktorisationssystem måste kunna ske löpande och inte vara stängt för någon anordnare att ansöka till. Det är grundförutsättningar i ett auktorisationssystem. Då bedömningen som görs här, att intresset för att bedriva sfi-utbildning i Göteborg är stort, kommer antalet ansökningar till ett auktorisationssystem i ett inledande skede att bli stort och kräva utökade resurser för förvaltningen. Vidare, kopplat till resurser, måste förvaltningen utarbeta en plan för uppföljning av utbildningsanordnare i ett auktorisationssystem. Inte minst avseende den förmodat ökade tidsåtgången det sannolikt kommer att innebära i form av ett stort antal utbildningsanordnare. Det är dessa delar som brukar lyftas fram då man talar om för- och nackdelar i ett LOU- respektive ett auktorisationssystem. Inom LOU kan man styra antalet anordnare men riskerar risk för överprövning. Inom auktorisation kan man inte

styra antalet anordnare, vilket skapar större administration i auktorisationsförfarandet och i uppföljningen, men man slipper risken för överprövning.

Förvaltningen behöver i ett auktorisationsförfarande tydliggöra hur anordnare inom SFI ska förhålla sig till andra delar av Göteborgs vuxenutbildning. Krav på samverkan med andra aktörer bedöms som viktigt då lagstiftningen kräver att olika delar av vuxenutbildning ska gå att kombinera i syfte att möta individer som har det behovet.

Av de kommuner som infört auktorisationssystem inom vuxenutbildningen har merparten inkluderat SFI i systemet. Ingen av de kommunerna har veterligen bara auktoriserat SFI, utan har också valt att låta grundläggande, högskoleförberedande gymnasial och gymnasial yrkesutbildning ingå i auktorisationssystemet.

Vilka delar ingår i auktorisationssystemet? Göteborgs Stad

	SFI	Särv	Gruv	Gy hög	Yrk	Lärling	Egenregi
Botkyrka				X	X		
Falun	X		X (sas)	X			
Helsingborg	X		X (sas)	X (sas)			X
Huddinge	X			X	X	X	
Motala	X (på gång)		X (distans)	X (distans)	X	X	
Nacka	X		X	X	X	X	
Norrtälje	X		X	X	X	X	
Sundbyberg	X	X	X	X	X	X	
Växjö	X	X	X	X	X	X	X
Österåker	X		X	X	X		
Vux Norrort	X		X	X	X		

Några kommuner i Sverige har valt att ta med egenregin i auktorisationssystemet och låtit den kommunalt drivna utbildningsanordnaren verka på samma villkor som externa anordnare. Andra kommuner har avvecklat egenregin. Ett sådant beslut påverkar hur Göteborgs egenregi inom SFI ska hanteras framgent.

Vissa målgrupper inom SFI har liten erfarenhet av Sverige och mycket kort utbildningsbakgrund. För att säkerställa att dessa ges möjlighet till god utbildning och chans att integrera sig i samhället måste oseriösa utbildningsaktörer som inte främjar detta på ett tillfredsställande sätt identifieras och inte anslutas till auktorisationssystemet.

Att exakt ange var utbildningsanordnare i ett auktorisationssystem geografiskt ska etablera sig är inte möjligt. Det kan leda till att vissa delar av staden får många och andra får få anordnare. Tanken med ett auktorisationssystem är konkurrens mellan utbildningsanordnare, så då får man utgå från att de väljer att förlägga sina verksamheter dit människor vill studera.

Studie- och yrkesvägledare får inte rekommendera någon utbildningsanordnare i ett auktorisationssystem.

En viss osäkerhet kring rättsläget råder. Ett auktorisationssystem inom vuxenutbildning faller inte under Lagen om valfrihet och är heller inte en

traditionell offentlig upphandling. Ett auktorisationssystem inom vuxenutbildning är just ett auktorisationssystem som hämtar förebilden från LOV, men vill undgå upplevda begränsningar inom LOU. Genom prövning i EU-domstolen har man gjort bedömningen att myndigheter som faller under LOU ändå kan anskaffa önskad tjänst. Detta då begreppet anskaffa tolkats vidare i form av ”få tillgång till fördelar som produceras av extern leverantör”. Det menar man att man kan få genom ett öppet system där alla som uppnår kraven får vara med plus att intresserade kan ansluta sig löpande om de klarar auktorisationsprövningen samt att den upphandlande myndigheten inte gör något urval. Valet görs av personer som ska välja utbildningsanordnare, dvs de blivande eleverna. Genom detta har den upphandlande myndigheten gjort en anskaffning utan att behöva skriva kontrakt, dvs något urval har inte gjorts. Då har man ett auktorisationssystem. Detta är dock inte prövat i någon ytterligare instans vilket tolkas som att det råder ett osäkert juridiskt läge kring auktorisationssystem för vuxenutbildning. Det bör ses som en risk i sammanhanget, även om det i dagsläget inte verkar vara aktuellt med någon rättslig prövning av auktorisationssystem inom vuxenutbildning.

4.6.3 Konsekvenser för den studerande

Välgrundade val är viktigt inför all utbildning. Inom Sfi finns målgrupper med kort tid i Sverige och med kort utbildningsbakgrund. Att säkerställa att, inte minst, den målgruppen gör ett välgrundat val är viktigt för att kunna bli en aktiv samhällsmedborgare och kunna etablera sig på den svenska arbetsmarknaden, vilket är viktigt för integrationen.

I ett auktorisationssystem har kunden/eleven valfrihet att fritt välja utbildningsanordnare, samtidigt har anordnaren rätt att inte starta kurser i fall då antalet elever till en kurs inte går att räkna hem ekonomiskt. Det kan leda till inställda kurser. Då krävs att eleven gör ett nytt val och ansluter till en annan anordnare där kursen sedermera kan påbörjas Det kan ses som en risk.

Det kan också bli en fungerande konkurrensutsatt marknad där eleverna i högre utsträckning väljer skolor de anser vara attraktiva och de mindre attraktiva slås ut över tid. På så vis bibehålls skolor som eleverna efterfrågar.

Alla utbildningsanordnare inom vuxenutbildning ska leverera samma kvalitet och kan komma att granskas av skolinspektionen. Av den anledningen ligger en stor skyldighet hos utbildningsanordnare att bedriva undervisning av hög kvalitet. Huvudmannen har stort ansvar avseende kvalitetsuppföljning.

4.6.4 Konsekvenser för anordnare

I ett auktorisationssystem är anordnare inte garanterade några volymer från den upphandlande myndigheten. Det är kundens val som avgör om en anordnare får bedriva utbildning. Det råder ett konkurrensförhållande mellan utbildningsaktörerna i auktorisationssystemet. Anordnare som idag har avtal går därför en annan framtid till möte i form av fler konkurrerande utbildningsanordnare. Detsamma gäller även egenregin inom SFI om den blir en del av ett auktorisationssystem. Om det blir ett stort antal anordnare vid ett

eventuellt införande av auktorisationssystem inom sfi kommer sannolikt utbildningsanordnare uppleva att elevunderlaget i alla lägen inte kommer alla till del.

Fördelen i ett auktorisationssystem och för anordnare som lyckas få många elever som väljer deras verksamhet är att de får en långsiktig relation till huvudmannen, samt att de kan bedriva verksamhetsutveckling i ett längre perspektiv.

Branschorganisationen Utbildningsföretagen har som ståndpunkt att ett konkurrensutsatt system för privata, offentliga och ideella organisationer med motiveringen att utbildare som levererar dålig kvalitet då faller bort på grund av att de inte väljs.

Arbetsmarknad och vuxenutbildning
Telefon: 031-365 00 00 (kontaktcenter)
E-post: arbetsmarknadvuxenutbildning@arbvux.goteborg.se

Göteborgs Stad

Prissimulering

Prissimuleringen applicerar två olika prislistor på den utbildningsvolym Arbetsmarknad och vuxenutbildning hade 2019. Prislistorna är dels den som bygger på vad upphandlade leverantörer erhåller, dels den som anger vad utbildningsförvaltningen erhåller i ersättning från Arbetsmarknad och vuxenutbildning.

Prissimuleringen är inte exakt utan bygger på vissa gjorda antaganden. Uträkningarna syftar till att ge en överblick över den generella prisbilden.

	Göteborg, priser baserat på senaste upphandling (SEK)	**Göteborg, priser baserat på ersättning till egenregin (SEK)**	**Prisdifferens i relation till priser baserat på upphandling (SEK)**	**Procentuell differens i relation till priser baserat på upphandling (%)**
SFI				
Studieväg 1	39 843 617	47 334 217	7 490 600	18,8%
Studieväg 2	28 946 823	40 525 552	11 578 729	40,00%
Studieväg 3	55 077 735	85 676 476	30 598 741	55,56%
SUMMA	**123 868 174**	**173 536 245**	**49 668 071**	**40,10%**
Grundläggande vuxenutbildning				
Gruv alla	31 456 090	41 773 688	10 317 598	32,80%
SUMMA	**31 456 090**	**41 773 688**	**10 317 598**	**32,80%**
Gymnasial vuxenutbildning (fristående kurser)				
Allmänna kurser	23 601 102	28 725 913	5 124 811	21,71%
Distans	7 704 253	9 148 801*	1 444 548*	19,47%*
SUMMA	**31 305 355**	**37 874 714**	**6 569 359**	**20,98%**
Yrkesutbildning				
BoF/Våom	38 268 488	40 673 936	2 405 448	6,29%
Fordon	15 572 899	15 304 401	-268 498	-1,72%
Övriga	67 618 498	64 398 570	-3 219 928	-4,76%
SUMMA	**121 459 886**	**120 376 907**	**-1 082 979**	**-0,89%**
TOTALT	**308 089 505**	**373 561 554**	**65 472 049**	**21,25%**

*Utbildningsförvaltningen tillhandahåller inte gymnasial vuxenutbildning på distans. Här antogs priserna ha samma relation som prisskillnaderna inom Allmänna kurser i gymnasiala fristående kurser men med en justering nedåt.