



Utbildningsförvaltningen  
Emil Friberg  
Karin Fagéus

2018-11-01

Dnr BIN 2018-310

Bildningsnämnden

## **Återrapportering av uppdrag gällande kommunal vuxenutbildning**

### **Förslag till beslut**

1. Informationen noteras.

### **Ärende**

Målen för kommunal vuxenutbildning är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Vuxenutbildningen ska anpassa utbildningen efter individens behov och förutsättningar.

Birgittaskolan och Anders Ljungstedts gymnasium får ett 1-årigt verksamhetsuppdrag varje år fastställt av bildningsnämnden.

Verksamhetsuppdragen revideras och omarbetas efter kommunens behov och efterfrågan på vuxenutbildning. Verksamhetsuppdragen sträcker sig mellan den 1 januari till den 31 december.

Vad gäller den upphandlade verksamheten är avtalstiden 2 år med förlängning med 1 +1 år. Förlängning har skett vid två tillfällen vilket innebär att avtalstiden för de upphandlade verksamheterna upphör den 31 december 2019.

Utbildningsförvaltningen fick i september 2018, § 122, i uppdrag att utreda alternativ till LOU samt utifrån genomförd utredning återkomma med en redovisning till nämnden. Bildningsnämnden föreslås notera information av den genomförda utredningen.

---

Beslutsunderlag:

Återrapportering av uppdrag gällande kommunal vuxenutbildning (nov -18).docx

## Bakgrund

Målen för kommunal vuxenutbildning är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. Vidare ska de ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Vuxenutbildningen ska anpassa utbildningen efter individens behov och förutsättningar och bidra till kompetensförsörjning och kompetensutveckling inom arbetslivet.

I Linköpings kommun erbjuds de studerande på vuxenutbildningen distansstudier, närundervisning samt flexibel utbildning utefter var och ens behov och studiesituation. I dagsläget är ungefär hälften av all vuxenutbildning förlagd i kommunens egen regi och den andra hälften upphandlad.

### Kommunal vuxenutbildning - egen regi

Den kommunala vuxenutbildningen i Linköpings kommun är uppdelad mellan egen regi och upphandlad verksamhet. De kommunala skolor som har vuxenutbildning är Birgittaskolan och Anders Ljungstedts gymnasium (ALG). På Birgittaskolan finns grundläggande och gymnasial vuxenutbildning samt sfi. På Anders Ljungstedts gymnasium finns bland annat gymnasial vuxenutbildning med yrkesinriktningar inom bygg, fordon och industribranschen. På båda skolorna finns möjlighet till lärlingsutbildning.

Inom egen regi är Birgittaskolan störst med ca 95 % av elevunderlaget. På Birgittaskolan finns svenska för invandrare (sfi) med ca 1200 elever som utgör en stor del av vuxenutbildningen. På ALG finns en samordning mellan ungdomsgymnasiet och vuxenutbildningen då vissa yrkesutbildningar som erbjuds på ALG kräver en viss typ av utrustning exempelvis inom byggprogrammet. På ALG finns även särskild utbildning för vuxna med ca 40 elever inskrivna.

### Upphandlad vuxenutbildning

Den upphandlande verksamheten utgörs av åtta olika utbildningsföretag med uppdrag att bedriva vuxenutbildning i Linköpings kommun.

Nuvarande utförare är följande:

**Astar** – kurser inom sfi, studieväg 1 och 2, grundläggande vuxenutbildning samt gymnasial vuxenutbildning.

**Infokomp** – grundläggande vuxenutbildning samt gymnasial vuxenutbildning.

**Competens Utbildning** – grundläggande vuxenutbildning samt gymnasial vuxenutbildning.

**Bilda** – orienteringskurser.

**Hermods** – gymnasial vuxenutbildning.

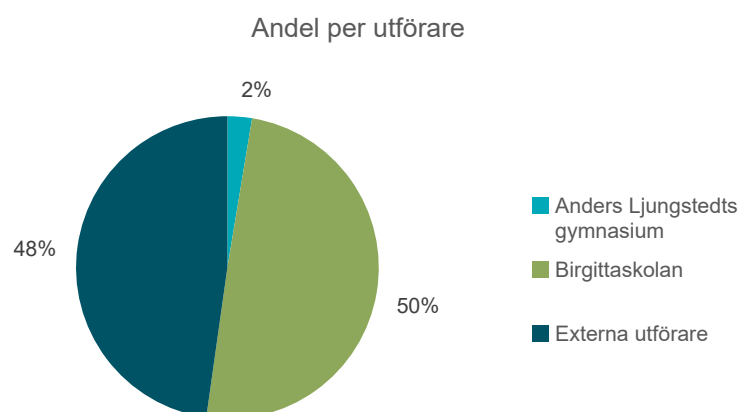
**Kompetensutvecklingsinstitutet** – gymnasial vuxenutbildning.

**Moa-Lärcentrum** – gymnasial vuxenutbildning.

**NTI-skolan** – gymnasial vuxenutbildning.

Enligt avtal ska utbildningsföretagen erbjuda kommuninvånarna gymnasiala kurser inom bland annat: handels- och administrationsprogrammet, vård- och omsorg och barn- och fritidsprogrammet, grundläggande vuxenutbildning, gymnasiala kurser samt orienteringskurser. Ett av utbildningsföretagen har även i uppdrag att utbilda i sfi. Några av de idag verksamma utbildningsföretagen har funnits sedan slutet av 90-talet och tidigt 2000-tal i Linköpings kommun.

Upphandling av kommunal vuxenutbildning har funnits i Linköpings kommun sedan sent 90-tal, då kommunen i samband med Kunskapslyftet (1997 -2002) valde att lägga ut delar av vuxenutbildningen på entreprenad.



### Centrum för vuxenutbildning

Centrum för vuxenutbildning inrättades under hösten 2018 i Linköpings kommun och är en sammanhållen organisation för vuxenutbildningen i Linköpings kommun. Syftet är att skapa ”en väg in” för elever, medborgare, samarbetspartner, näringsliv och andra intressenter för vuxenutbildningen i Linköpings kommun. Under Centrum för vuxenutbildning finns antagningen till vuxenutbildningen, studie och yrkesvägledning, samordning av sfi samt stödfunktioner t ex läs- och skrivstöd. Administration, samordning och rektor för den upphandlade vuxenutbildningen finns också på Centrum för vuxenutbildning.

### Avtalstider

Birgittaskolan och Anders Ljungstedts gymnasium får ett 1-årigt verksamhetsuppdrag varje år fastställt av bildningsnämnden.

Verksamhetsuppdragen revideras och omarbetas efter kommunens behov och efterfrågan på vuxenutbildning. Verksamhetsuppdragen sträcker sig mellan den 1 januari till den 31 december.

Vad gäller den upphandlade verksamheten är avtalstiden 2 år med förlängning med 1 +1 år. Förlängning har skett vid två tillfällen vilket innebär att avtalstiden för de upphandlade verksamheterna upphör den 31 december 2019.

### Olika sätt att bedriva kommunal vuxenutbildning

Möjligheterna att bedriva vuxenutbildning på olika sätt följer av skollagens 23 kap. vilket innehåller bestämmelser om entreprenadförhållanden inom skolväsendet. En kommun får med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med någon annan än kommunen att utföra uppgifter inom utbildning. Detta handlar dels om undervisningen där kommunen får överlämna den myndighetsutövning som hör till lärarens undervisningsuppdrag, dvs. att sätta betyg. Det är även inom vuxenutbildningen möjligt att överlämna den myndighetsutövning som hör till rektors uppgifter på entreprenad, dvs. utfärda betyg.

### *Lagen om offentlig upphandling (LOU)*

Nuvarande lagstiftning för offentlig upphandling bygger på EU-direktiv. 2014 antogs tre nya direktiv kopplade till upphandling: 1) LOU-direktivet för offentlig upphandling, 2) LUF-direktivet för upphandling av enheter inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och 3) LUK-direktivet som gäller upphandling av koncessioner. När det gäller upphandling av tjänster inom utbildningsområdet är vanligtvis LOU-direktivet tillämpligt, men vissa kommuner har även genomfört upphandling av exempelvis vuxenutbildning som tjänstekoncessioner.

Den förnyade lagen om offentlig upphandling (2016:1145) i Sverige trädde i kraft 2017 där de tre EU-direktiven nu införlivats i svensk lagstiftning. Lagen om offentlig upphandling är enligt de inledande beskrivningarna gällande för upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet (offentlig upphandling) och att med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt.

Definitionen av tjänst i den svenska lagstiftningen är densamma som i LOU-direktivet från EU, dvs. de tjänster som inte omfattas av upphandlingsdirektiven i EU omfattas heller inte av lagen om offentlig upphandling.

### Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning (SOU 2017:44)

Regeringen gav under 2015 en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur skolhuvudmän för grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska ges ökade möjligheter att dels ingå avtal med andra skolhuvudmän, dels i vissa fall använda undervisningsformer som medger ett mer flexibelt sätt att erbjuda utbildning. Slutbetänkandet handlar till stor del om förslag kopplade till grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan men behandlar vuxenutbildning kopplat till entreprenad. Möjligheterna att lägga ut uppgifter på entreprenad inom ovan nämnda

skolformer är relativt begränsade i jämfört med de möjligheter som huvudmän för vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna.

Utredaren valde i utredningen att genomföra en kartläggning av gällande rätt kopplat till hur entreprenad inom skolväsendet förhåller sig lagen om offentlig upphandling. Centralt i detta resonemang är vad som anses vara en tjänst inom ramen för EU-rätten, där svensk lagstiftning om offentlig upphandling (LOU) även sedan 2017 definierar detta likalydande.

### ***Begreppet tjänst inom utbildningsområdet***

Som tjänst i EU-föredragens mening avses prestationer som normalt utförs mot *ersättning*. Ersättning i sin tur är en ekonomisk motprestation för tjänsten i fråga och normalt har ersättningen avtalats mellan leverantören och mottagaren av tjänsten. Tjänsten ska således ha en *ekonomisk* natur. Enligt EU-fördragen har vissa tjänster av viss karaktär bedömts vara av allmänt intresse (*services of general interest, SGI*). Dessa tjänster kan i sin tur delas in i:

- 1) *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* (services of general economic interest, SGEI) och
- 2) *icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse* (non-economic services of general interest, NESGI).

Vilken tjänst som faller vilken av de ovanstående kategorierna har inte att göra med tjänsteleverantörens juridiska ställning eller tjänstens natur utan avgörs snarare av hur verksamheten finansieras, utförs och organiseras. Utbildning som ingår i ett offentligt system, som exempelvis kommunal vuxenutbildning, utgör ett sätt för staten att uppfylla sina förpliktelser gentemot medborgarna. EU-domstolen har i flera domar slagit fast att sådana utbildningar som ingår i system för offentlig undervisning där finansieringen helt eller delvis görs med offentliga medel *inte* omfattas av begreppet tjänster i föredragens mening. Det huvudsakliga syftet med utbildningen är inte att bedriva någon näringsverksamhet utan att tillhandahålla en icke-ekonomisk tjänst. Utbildning inom skolväsendet är således att betrakta som en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse utifrån tjänstens sociala karaktär och genom dess solidariska finansiering.<sup>1</sup>

Utbildningen inom skolväsendet, de obligatoriska och frivilliga skolformerna, uppfyller kraven för att ingå i ett nationellt utbildningssystem där finansieringen sker genom offentliga medel. Utbildningen inom exempelvis kommunal vuxenutbildning är därmed att betrakta som en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse (NESGI). Denna bedömning kommer från rättspraxis i EU. Då definitionen av tjänst i den svenska lagstiftningen (LOU 2016:1145)

---

<sup>1</sup> SOU 2017:44. *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning.*

är densamma som i EU-direktivet finns det inte någon skyldighet att upphandla tjänster som avser utbildning inom skolväsendet enligt regelverket om offentlig upphandling (LOU).

Sveriges kommuner och Landsting (SKL) har ställt sig bakom de slutsatser som gjorts vad gäller skyldigheten att upphandla utbildningen i slutbetänkandet av utredningen *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning* (SOU 2017:44). Någon skyldighet att upphandla utbildning och verksamhet inom skolväsendet finns inte enligt EU-rätten.

### Lagen om offentlig upphandling (LOU) och kommunal vuxenutbildning

Att kommuner väljer att upphandla delar eller hela sin kommunala vuxenutbildning är något som förekommit under en längre tid. Ett vanligt skäl till upphandling är att detta möjliggör ett bredare utbud av utbildningar än vad som annars skulle vara möjligt i den egna organisationen, detta utifrån både flera skolor, flera utbildningar och olika geografisk belägenhet. En annan fördel med ett reguljärt LOU-förfarande är möjligheten att kunna begränsa antalet utbildningsanordnare och därigenom säkerställa en samstämmighet mellan utbudet och efterfrågan på utbildningarna. Att kunna begränsa antalet utbildningsanordnare har även en tydlig koppling till utbildningens kvalitet, där utförarna behöver en viss volym studerande för att kunna leverera kvalitativ undervisning inom vuxenutbildningen.

En nackdel ett traditionellt LOU-förfarande är sårbarheten som följer av leverantörernas förutsättningar att långsiktigt kunna planera och leverera en kvalitativ utbildning. Ramavtal enligt LOU sätter i regel en fyraårsgräns på avtalsrelationer. Ofta behöver utbildningsanordnare förlita sig på avtal med flera kommuner för att kunna få en ekonomisk bärighet i sin verksamhet. Möjligheten att kunna leverera enligt upphandlat avtal med en kommun kan således påverkas av upphandlingar i andra kommuner.

Den kommunala vuxenutbildningen kommer i framtiden spela en allt större roll för arbetsmarknadens kompetensförsörjning. Det finns inom vuxenutbildningen ett behov att skapa mer flexibla strukturer som tillåter en större följsamhet gentemot arbetsmarknadens behov. Möjligheterna att förändra upphandlade avtal under avtalstiden är svårt vilket inverkar negativt på vuxenutbildningens flexibilitet gentemot arbetsmarknaden. Det är även svårt att vid tydliga brister i gällande avtal förändra dessa under avtalsperioderna.

Vid LOU-upphandlingar av kommunal vuxenutbildning är det även vanligt att upphandlingarna överprövas vilket kan riskera utdragna rättsliga processer vilket riskerar att motverka syftet med upphandlingen, dvs. att erbjuda studerande möjlighet till utbildning.

## Auktorisationssystem för kommunal vuxenutbildning

Ett auktorisationssystem innebär att utbildningsanordnare ansöker till kommunen för att bli auktoriserade att bedriva vuxenutbildning i enlighet med de villkor som kommunen ställt upp. Auktorisationsvillkoren kan exempelvis ställa krav om kvalitetsarbete, tillgänglighet, samverkan och uppföljning. Det finns även möjlighet att villkoren specificera sanktioner vid händelse av att en utförare brister i kvalitet där ytterst kommunen kan avauktorisera en utförare.

Den rättsliga regleringen av auktorisationssystem kommer från ett mål i EU-domstolen (C-410/14, Falk Pharma). Där konstaterades att situationer då samtliga aktörer som uppfyller vissa villkor har rätt att utgöra en bestämd uppgift *utan selektivitet*, inte ska ses som upphandling utan enbart som auktorisationssystem. EU-domstolen konstaterade vidare att ett grundläggande kriterium för offentlig upphandling är urvalet mellan anbud och leverantörer, sker inget urval är det inte fråga om något offentligt kontrakt, och således ingen upphandling.

Flera kommuner har mot bakgrund av denna dom börjat tillämpa auktorisationssystem inom kommunal vuxenutbildning. Vissa kommuner har infört auktorisationssystem för all vuxenutbildning, andra har begränsat systemet till att endast omfatta delar av vuxenutbildningen och då behållit delar av utbildningen i egen regi. Nedanstående kommuner har valt att auktorisera delar eller hela sin vuxenutbildning:

- Södertälje kommun
- Helsingborgs stad
- Växjö kommun
- Motala kommun
- Flertal av de samverkande kommunerna i storstockholm
  - Nacka, Solna, Danderyd, Täby, Vaxholm, Österåker, Vallentuna, Sundbyberg, Lidingö, Norrtälje, Sigtuna, Ekerö, mfl.

Jämfört med ett traditionellt LOU-förfarande finns inte någon tidsbegränsning i avtalsrelationer inom ett auktorisationssystem. Detta medför fördelar i möjligheten att skapa långsiktiga relationer med utbildningsanordnarna, men bidrar även till bättre och mer långsiktiga planeringsförutsättningar för de enskilda anordnarna. Det är även möjligt att löpande kunna förändra avtalen med anordnarna vilket ger förutsättningar till att snabbare kunna förändra utbud och utbildningar för att möta arbetsmarknadens behov. Anordnare kan löpande ansluta sig till systemet och är inte bundna av lägga anbud var fjärde år.

Varje ansökan behandlas separat vilket medför att det inte föreligger någon risk att utbildningen uteblir mot bakgrund av överprövning, där ett överklagande inom en LOU-upphandling kan riskera att fördröja avtalsstart.

En nackdel med auktorisationssystem enligt erfarenheter från andra kommuner är att det saknas en direkt möjlighet att kunna begränsa antalet anordnare. En begränsning är enbart möjlig genom att i auktorisationsvillkoren ställa höga och tydliga kvalitetskrav på anordnarna. Ett stort antal leverantörer riskerar att öka administrationen samt försvåra möjligheterna till en kvalitativ uppföljning av verksamheterna. En annan risk med systemet är att krav om exempelvis sammanhållna grupper för vissa utbildningar kan vara svårt att förena med en spridning av elever som följer av att det inte finns någon begränsning i antalet utförare.

### Kommunal vuxenutbildning i egen regi

Många kommuner väljer att bedriva den kommunala vuxenutbildningen i egen regi då det finns ett antal fördelar med detta. Genom att utbildningen bedrivs inom den egna organisationen finns goda förutsättningar att under en längre tid utveckla verksamheten. Planering, utförande och uppföljning underlättas av att utbildningen som helhet ligger i samma organisation.

Genom att en större del av vuxenutbildningen bedrivs i egen regi ges även möjligheter till de fördelar som följer med att många elever läser utbildningen på samma plats. Större grupper medför en större kostnadseffektivitet och effektivt utnyttjande av personal. Att personalen är anställda direkt i den egna organisationen gör även att det är lättare att skraddarsy och genomföra kompetensutvecklingsinsatser, men även att kommunen som arbetsgivare ges möjlighet att till fullo ta ett arbetsmiljöansvar för personalen.

Då egenregin inte är beroende av avtal mellan beställare och leverantörer har detta sätt också fördelar i att förändras snabbare. Ett av vuxenutbildningens krav där skolformen ska vara flexibel gentemot arbetsmarknadens behov blir således lättare när utbildningen bedrivs i egen regi.

En nackdel med att bedriva utbildning i egen regi är att det inte alltid är möjligt att erbjuda en stor bredd av utbildningar och studieförmer.

### Rekommendationer

Det finns således olika alternativ för Bildningsnämnden att ta ställning till kopplat till hur kommunen vill bedriva den kommunala vuxenutbildningen: i egen regi, upphandling, auktorisation, NESGI eller kombinationer av dessa olika sätt. De tre sätten att bedriva vuxenutbildning som redogjorts för har samtliga både fördelar och nackdelar.



Utifrån genomförd kunskapsinhämtning samt i samråd med representanter från den kommunala vuxenutbildningen i Linköping, externa utförare samt genom studiebesök i andra kommuner ger utbildningsförvaltningen följande rekommendationer:

- Utbildningsförvaltningen förordar en fortsatt kombination av egen regi och privata utbildningsanordnare i syfte att främja långsiktighet såväl som ett brett utbildningsutbud, en så kallad hybridorganisation.
- Oavsett vilket sätt som nämnden väljer att bedriva vuxenutbildning på, och särskilt vid ett auktorisationsförfarande, behöver bildningsnämnden ställa tydliga kvalitetskrav i villkoren i syfte att säkerställa att anordnare bedriver en kvalitativ verksamhet, att man levererar det som uppdraget stipulerar. Nämndens befintliga system för uppföljning och systematiskt kvalitetsarbete inom vuxenutbildningen behöver utvecklas och bli skarpare.
- Auktorisation kan ske av delar av den kommunala vuxenutbildningen där det finns tillräckliga elevvolymerna för att varje enskild anordnare (och elever) ska ha möjlighet till en kvalitativ verksamhet.
- Svenska för invandrare (sfi) bör undantas auktorisation då antagning, kartläggning och placering inom sfi inte är tillämpligt ur ett kundvalsperspektiv. Studerande inom sfi bör ges möjlighet till kontinuitet i utbildningen vilket innebär att antal utbildningsanordnare inte bör bli för många.
- Bildningsnämnden behöver beakta organisatoriska och personella aspekter av de utbildningar som idag bedrivs av Anders Ljungstedts gymnasium (yrkesvux) där utbudet inom ungdomsgymnasiet och vuxenutbildningen är beroende av varandra. På så sätt kan kommunen erbjuda ett brett urval av yrkesutbildningar både för gymnasie- och vuxenstuderande.

### **Jämställdhet**

Detta beslut har i sig ingen påverkan på kvinnor respektive män.

### **Information eller förhandling enligt lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet**

Information enligt 19 § MBL har skett den 13 november 2018.

Utbildningsförvaltningen

Anne Hallberg

Åsa Ridne