



## Auktorisationsmodell

### Ordförandens förslag till utbildningsnämnden

Ordförande föreslår att utbildningsnämnden beslutar

att godkänna utredning av auktorisationsmodell

## Sammanfattning

Utbildningsnämnden har gett utbildningsförvaltningen i uppdrag att ge förslag för hur en auktorisationsmodell med resultatbaserad ersättning och central rättning av prov kan införas för externa utförare inom SFI samt kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå. Uppdraget omfattar inte särskild utbildning för vuxna. I detta ärende redogörs för olika aspekter att beakta vid utformandet av en auktorisationsmodell.

Utbildningsförvaltningen ger nämnden förslag till beslut som ger möjlighet för fortsatt arbete med externa utförare inom kommunal vuxenutbildning.

## Underlag för beslutet

- Utbildningsförvaltningens tjänsteskrivelse 22-11-25, Auktorisationsmodell, UN 2022/0880 (denna skrivelse)
- Protokollsutdrag utbildningsnämnden 2021-12-16 § 182, Resultatbaserad ersättning för kommunal vuxenutbildning och svenska för invandrare
- Ordförandeskrivelse 2020-05-25, Utredningsuppdrag 3: Resultatbaserad ersättning

## Ärendet

### **Bakgrund**

Utbildningsnämnden beslutade i juni 2020 att ge utbildningsförvaltningen i uppdrag att "kartlägga och översiktligt utvärdera de resultatbaserade ersättningsmodellerna som finns i andra kommuner i syfte att presentera förslag på en resultatbaserad ersättningsmodell för Lunds kommun som i högre utsträckning styr utbildningen mot att förbereda och slussa vidare eleverna för arbete eller högre studier." (ordförandeskrivelse 2020-05-25, s. 2). I december 2021 presenterades ett av förvaltningens förslag till resultatbaserad ersättning. Nämnden gav i samband med detta förvaltningen i uppdrag "att utreda vidare och till hösten 2022 återkomma till nämnden med förslag för hur en auktorisationsmodell med resultatbaserad ersättning och central rättning av prov kan införas för externa utförare inom SFI samt kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå" (Protokoll nämnd 2021-12-16 § 182). Ärenden om kontrollfunktion och resultatbaserad ersättning har nämnden fattat beslut om vid tidigare möten den 14 juni (§ 74) respektive den 28 september (§ 87).

### **Föredragning**

I nedanstående utredning redovisas först på vilka sätt som kommunal vuxenutbildning kan bedrivas externt och i egen regi. Därefter presenteras hur utbildningen bedrivs idag i Lund, vad som ges i egen regi och vilka avtal som finns med externa anordnare. Efter det tar utredningen upp vilka erfarenheter som olika jämförbara kommuner har av arbete inom ramen för auktorisation. Slutligen redovisas inriktningsförslag gällande framtida upphandling.

### **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 undervisningsuppgift, 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 för kommunal vuxenutbildning**

Att kommuner väljer att upphandla delar av, 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. Ett problem är att ramavtal inte kan skrivas på längre tid än fyra år och att det är svårt att göra förändringar under avtalsperioden. Lunds kommun har upphandlat delar av vuxenutbildningen enligt LOU under lång tid.

### **Auktorisationssystem i 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 i villkoren specificera sanktioner vid händelse av att en utförare brister i kvalitet, där ytterst kommunen kan av-auktorisera en utförare.

Flera kommuner tillämpar 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.

Jämfört med ett traditionellt LOU-förfarande finns inte någon tidsbegränsning i avtalsrelationer inom ett auktorisationssystem. Detta ger möjlighet att skapa långsiktiga relationer med utbildningsanordnarna och underlättar planering 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 att lägga anbud var fjärde år.

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, men sker inget urval är det inte fråga om något offentligt kontrakt, och således ingen upphandling.

### **Vuxenutbildning i egen regi**

Skyldigheten att tillgodose den rättighetsbaserade utbildningen är enklare att fullgöra om utbildning bedrivs i egen regi. Skulle sådan utbildning förläggas inom auktorisation finns risk att ingen vill anordna utbildningen eller att anordnare drar sig ur när antalet sökande minskar. Vuxenutbildning i egen regi medger vidare möjligheter att snabbt starta nya utbildningar, göra förändringar och pröva nya arbetsformer som leder den pedagogiska utvecklingen framåt. Den egna verksamheten kan även behövas för att klara av att göra de omfattande anpassningar av befintliga utbildningar som krävs för att studerande med kort, eller ingen tidigare utbildning, ska kunna klara kursmålen och etableringen på arbetsmarknaden inom rimlig tid. Det föreligger en risk att de grupper som står längst från arbetsmarknaden, med stora behov, är av mindre intresse för en extern utbildningsanordnare och att det av den anledningen skulle behövas utbildning i egen regi för dem.

### **Vuxenutbildningen i Lund idag omfattar alla skolformer**

Vuxenutbildningen i Lund omfattar idag kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå samt kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Vidare ingår kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på såväl grundläggande som gymnasial nivå. Sammantaget omfattar skolformen kommunal vuxenutbildning flera av skollagens andra skolformer såsom grund-, grundsär-, gymnasie- och gymnasiesärskola.

Nedan visas antal unika elever år 2022 i de olika utbildningsformerna som är aktuella för utredning<sup>1</sup>:

Skolform	Gruppering	Extern	Intern	Total
Sfi*	Kurs A	4	76	80
	Kurs B	14	311	322
	Kurs C	324	263	586
	Kurs D	106	1122	1226
Grundlägg		-	931	931
Gymnasial**		1640	1561	2912
Total		2083	3629	4997

\* När det gäller Sfi och studieväg 2 och 3 är extern anordnare främst Hvilans folkhögskola, men sedan oktober 2022 bedriver även Eslövs folkhögskola utbildning i Svenska för invandrare. I egen regi bedrivs Sfi av komvux i Lund.

\*\* Gymnasial utbildning externt innehåller teoretiska kurser som bedrivs via distans (Hermods distans) och yrkesutbildningar som bedrivs som närstudier (Movant). I Hermods distans är 846 elever inskrivna under 2022. I Movant är 217 elever inskrivna. Gymnasial utbildning bedrivs även i egen regi och omfattar dels teoretiska kurser och dels mer yrkesinriktad utbildning, bland annat inom vård- och omsorgsprogrammet.<sup>2</sup> Teoretiska kurser är främst svenska som andraspråk, svenska, matematik, engelska och samhällskunskap.

### **Movant och Hermods anordnar gymnasial utbildning**

Lunds kommun har idag fyra avtal med externa anordnare, varav två upphör vid årsskiftet 2022/23.<sup>3</sup> Under 2023 fortsätter avtal med

---

<sup>1</sup> Notera att en elev kan ha gått flera kurser, studievägar eller på skolor under den valda tidsperioden. Om detta skett så kommer totalsumman under den valda perioden att vara mindre än summan av raderna. Vidare ingår inte särskild utbildning för vuxna då skolformer här inom inte ingår i utredningen.

<sup>2</sup> Vidare finns utbildning i samverkan med gymnasieskolan Vipán, vilket omfattar restaurang- och livsmedelsprogrammet och bygg- och anläggning inriktning måleri. Från och mer 1 januari 2023 bedrivs även barn- och fritidsprogrammet i egen regi, och förlagt till Campus Vipán.

<sup>3</sup> Avtal med TAU learning AB (finsnickare) och Hermods AB (yrkesutbildningar inom barn- och fritidsprogrammet och vård- och omsorgsprogrammet) avslutas 31 december 2022, detta efter beslut i utbildningsnämnden.

Movant AB och Hermods AB (distans). Avtal med Movant löper ut den 31 december 2024, förutsatt att sista optionen (förlängningen) används. Avtal med Hermods AB löper ut 31 juni 2025, förutsatt att bägge optioner används.

Hermods AB bedriver utbildning på distans i flera gymnasiala kurser<sup>4</sup> som syftar till att komplettera utbildningar. Nästan alla kurser är på 100 poäng. I avtal ingår handledning om 13 timmar per vecka. Vidare ingår genomförande av nationella prov och provningar.

Movant AB bedriver ett antal yrkesutbildningar som närstudier inklusive arbetsplatsförlagt lärande (APL). Utbildningarna är om cirka 1600-1800 poäng och inom Bygg och Anläggning, El och energi, Fordon och transport, Industriteknik samt VVS och Fastighet

### **Erfarenheter från andra kommuner**

I kommunikation med andra kommuner som har, har haft, eller håller på att gå in i auktorisation framkommer ett antal uppfattningar gällande val av system. En gemensam poäng är att användningen av auktorisation bygger på vilka lokala förhållanden som finns, vilken omfattning som utbildning i egen regi ska ha och vilken upphandlad verksamhet som redan finns. Alla fyra kommuner (Eskilstuna, Helsingborg, Karlstad och Linköping) har utbildning både i egen regi och med auktorisation i vissa områden. De motiverar valet med att sätta kvalitetsperspektivet före kundvals perspektivet. Detta innebär att de låter auktorisationen bredda och komplettera utbudet, samt genom fler olika anordnare öka kvaliteten. Med kundvals perspektiv låter man elevens utbildningsval även omfatta anordnarval, detta då all utbildning bedrivs av flera olika anordnare. Ju större del av vuxenutbildningen som läggs inom auktorisationen ju större antal anordnare får kommunen. Växjö, som har hela utbildningen inom auktorisation, har 26 anordnare och Linköping, som endast har delar av utbildningen utlagd, har 11 anordnare.

Långsiktigheten är en viktig faktor till att kommuner valt att gå in i auktorisation. Intervjuade representanter säger att de har haft en bredd i utbildningsutbudet med LOU-avtal, men begränsats av ramavtalens gränser i tid. Samtidigt behöver formerna för upphandling inte utesluta varandra, det går att ha LOU och auktorisation samtidigt.

En viktig aspekt som flera kommuner lyfter är att det behövs noggranna volymeräkningar för att bedöma vilka utbildningsområden som auktorisationen ska omfatta. De flesta

---

<sup>4</sup> I kursutbudet ingår inte matematik som istället ges vid Komvux i Lund.

2022-11-29

Diarienummer

UN 2022/0880

intervjuade representanter berättar att de behövs en viss volym elever för att ge en lämplig mängd utbildningsanordnare. För små volymer riskerar att leda till att inga anordnare går in i auktorisation eller att de lämnar auktorisationen när ansökningar minskar. I Helsingborg har kommunen valt att upphöra med auktorisation och gå tillbaka till LOU. Detta motiveras med att utbildningen inte får den kvalitet som önskas med få elever och flera anordnare.

Både rektorskapet och betygsrätten ligger ofta hos de auktoriserade anordnarna för att rektorsansvaret ska ligga så nära verksamheten som möjligt. Samtliga intervjuade framför att det tar tid att följa upp kvalitet och hur anordnare lever upp till villkor i auktorisation. Något som lett till att kommunen behövt utöka centrala resurser för uppföljning.

Vilken utbildning som auktorisationen omfattar varierar, men i korthet kan sägas att de flesta kommuner med hybridvarianten låter grundläggande och gymnasiala kurser placeras inom auktorisation, där ett par även ger samma kurser i egen regi. Ett par kommuner (Linköping och Helsingborg) har studieväg 2 och 3 i Sfi inom auktorisation. Ingen av de intervjuade har erfarenhet av hur folkhögskolor hanteras inom auktorisation.

Linköping har en auktorisation som omfattar utbildningsområden som både ges internt av Linvux och externt inom en auktorisation. Representanter i kommunen framför att samverkan mellan intern och extern verksamhet är viktigt och nämner rektorssamverkan och administratörssamverkan. Representanter berättar vidare att ersättning och ersättningssystem skiljer sig åt mellan utbildning i egen regi och utbildning inom auktorisation.

Ersättningssystem varierar mellan kommunerna, men ett par system innehåller någon form av resultatbaserad ersättning. Helsingborg använder sig av 60 procent av ersättningen för själva kursen och ytterligare 40 procent betalas ut när eleven når minst godkänt betyg. Eskilstuna har valt liknande system för distanskurser inom auktorisation men med andra procentsatser, 80/20. Karlstad och Linköping har ett system som betalar ut hälften vid "halva" kursen och hälften vid betyg (oavsett om det är godkänt eller ej). De sistnämnda menar att ersättningssystemet gynnar en rättssäker bedömning.

Det finns inga tydliga ekonomiska incitament till att gå in i auktorisation, genom att LOU ofta sätter pris främst kan konkurrens om avtal ge ett lägre pris. Nedanstående prisjämförelse visar att LOU är billigare i kurser på distans och i vissa yrkesutbildningar.

	Gymnasiala kurser distans	Yrkes- utbildning Fordon	Yrkes- utbildning Svets (IP)	Yrkes- utbildning Undersköt.
Gbg (LOU)	17,00 kr	90,00 kr	75,00 kr	30,00 kr
Lund (LOU)	20,20 kr	100,30 kr	119,20 kr	39,00 kr*
Växjö	25,80 kr	80,00 kr**	80,00 kr**	46,00 kr**
Karlstad	27,00 kr	-	-	-
Linköping	36,19 kr	-	-	-

\* Bedrivs efter årsskiftet (22/23) i egenregi av komvux (56,80 kr).  
Pris i tabell är det pris som Hermods AB hade år 2022.

\*\* Växjö ger även en bonus om 10 000 kr till anordnare om eleven får anställning inom 3 månader efter yrkesutbildning. Anställningen ska ha en varaktighet om minst 6 månader.

### Överväganden och grunder till förslag

Av ovanstående framgår att utbildning inom ramen för auktorisation kräver noggranna volymeräkningar för att nå syftet med auktorisationen, nämligen att ha en långsiktig relation med en tillräcklig mängd utbildningsanordnare vilket kan borga för kvaliteten i utbildningen. Samtliga kommuner som har utbildning både externt och i egenregi har valt en hybridform där auktorisationen omfattar en del av den kommunala vuxenutbildningen. Att behålla en del av vuxenutbildningen i egen regi skapar trygghet och underlättar ansvarstagandet för utbildningen. Det gör att kommunen kan garantera rättighetslagstiftad utbildning, inom vilken alla sökande elever har rätt att delta. Utbildning i egenregi ger även möjlighet att anpassa sig till ändrade sökmönster och lättare svara mot arbetsmarknadens behov. Vidare kan utbildning i egen regi säkerställa att elevgrupper inte väljs bort. Det underlättar även för samverkansprojekt med arbetsförmedling och socialtjänst utan tveksamheter för kommunens rådighet, vilken skulle se annorlunda ut om utbildningen förläggs till externa anordnare. Vidare underlättar utbildning i egen regi möjligheten att skapa kombinationsutbildningar som kräver svenska för invandrare eller grundläggande svenska i kombination med yrkeskurser. Att behålla alla utbildningsformer i egen regi både säkrar att huvudmannen kan uppfylla rättighetslagstiftningen samt ger större rådighet och flexibilitet vid utvecklingsinsatser och samverkansprojekt. Denna utredning förordar därför en hybridform där nuvarande "skolformer" (grundläggande, gymnasiala, sfi och sårsvux) behålls inom egenregi och att auktorisation/LOU fortsatt utgör ett komplement till egenregin.



2022-11-29

Diarienummer

UN 2022/0880

VolyMBERÄKNINGAR behövs som grund för att bedöma vilka utbildningar och kurser som lämpar sig för auktorisation. Ovanstående kartläggning visar dock att det är få kommuner som lägger kostsamma yrkesutbildningar under auktorisation, antingen finns dessa i egenregi eller inom LOU. Anledningen till att inte lägga dessa utbildningar inom auktorisation är att det finns risk att kommunen endast får enstaka eller ingen anordnare som vill bedriva sådana dyra utbildningar, eller att för få elever söker till utbildning som därmed riskerar att inte starta. Denna utredning *förordar* en noggrann volyMBERÄKNING för att fastställa vilka utbildningar/kurser som kan vara lämpliga för auktorisation. Denna beräkning bör även vägas mot möjligheten att genomföra kvalitetsuppföljningar samt att volyMBERÄKNINGEN matchas mot befintliga avtal (Hermods AB och Movant AB, se ovan) och i samråd med omkringliggande kommuner.

I uppdraget från nämnden angavs att ersättningen skulle vara resultatbaserad. Denna fråga har utretts tidigare men då gällande utbildning i intern regi. Oavsett om det gäller extern utbildning eller i egenregi finns risk för betygsinflation. Förtjänster och risker finns beskrivna i tidigare utredning. Mot bakgrund av de risker och förhållanden som beskrivs i denna utredning *förordas* att ersättningssystemet för auktorisationen inte är resultatbaserat i betydelsen att det grundas på betygssättningen.

Flera utredningar<sup>5</sup> påpekar vikten av uppföljning av kvalitet inom auktorisation och även att systemet kan ge många utbildningsanordnare att följa upp. Antalet anordnare varierar med omfattningen på auktorisationen, men den sammantagna bedömningen är att förvaltningens behov av resurs till uppföljning av externa anordnare kommer att öka. För att kunna följa upp kvalitet inom ett auktorisationssystem *förordar* denna utredning därför att sådan resurs sätts i relation till dagens uppföljning av externa utbildningsanordnare.

I kommunal vuxenutbildning kan rektors uppgifter fördelas på flera personer, vilket Lunds kommun har gjort med externa anordnare. Rektorsfunktionen, med olika uppgifter, regleras i upphandlingen och följs upp av huvudmannen. I syfte att lägga ledning och betygssättning så nära verksamheten som möjlig *förordas* att rektorskapet och betygsrätten ligger hos de auktoriserade anordnarna. Organisationen i övrigt bibehålls med en rektor som har det övergripande ansvaret för vuxenutbildningen i Lund.

---

<sup>5</sup> Se exempelvis *Utredning av auktorisationsmodell för anordnare av vuxenutbildning* av Karlstads kommun och *Redovisning av utredningsuppdrag om auktorisation* av Göteborgs stad.



2022-11-29

Diarienummer

UN 2022/0880

***Beredning***

Ansvarig utredare har varit utvecklingsstrateg Andreas Leo. Tjänsteskrivelsen har stämts av med enhetschef Mia Reuterborg, samt rektor för Vuxenutbildningen i Lund och Komvux ledningsgrupp.

***Barnets bästa***

En barnkonsekvensanalys har inte bedömts relevant i ärendet.

***Ekonomiska konsekvenser***

Förslaget medför inga ekonomiska konsekvenser.

Stefan Norrestam  
Utbildningsdirektör

Andreas Leo  
Utvecklingsstrateg

**Beslutet skickas till**

För verkställighet eller motsvarande åtgärd:

För kännedom: