

<u>1.</u>	<u>Sammanfattning</u>	2
<u>2.</u>	<u>Bakgrund och revisionsfråga</u>	3
<u>2.1</u>	<u>Revisionsfråga</u>	4
<u>3.</u>	<u>Metod</u>	4
<u>4.</u>	<u>CVU</u>	5
<u>4.1</u>	<u>CVU:s uppgifter</u>	5
<u>4.2</u>	<u>Bemanning</u>	5
<u>4.3</u>	<u>Verksamhetens omfattning</u>	6
<u>5.</u>	<u>Granskningsintryck</u>	7
<u>5.1</u>	<u>Dokumentation</u>	7
<u>5.2</u>	<u>Kvalitetssäkring</u>	7
<u>5.3</u>	<u>Organisation</u>	7
<u>5.4</u>	<u>Relationer till Vuxengymnasiet</u>	8
<u>5.5</u>	<u>Relationer till externa utbildningsanordnare</u>	10
<u>6.</u>	<u>Vägledningscentrum</u>	10
<u>7.</u>	<u>Revisionell bedömning</u>	12

# 1. Sammanfattning

Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av revisorerna i Jönköpings kommun granskat Centrum för vuxenutbildning (CVU).

Granskningen baseras på samtal/intervjuer med företrädare för Vuxengymnasiet, Vägledningscentrum, CVU och förvaltningsledningen. Adekvat dokumentation rörande CVU har studerats.

Granskningen har syftat till att belysa hur CVU klarat sitt uppdrag, på det sätt som detta formulerats i beslutsunderlag och årsredovisning.

Verksamhetens dokumentation är väl utvecklad och lätt tillgänglig. CVU har också lyckats bra med samordning, och kvalitetssäkring av vuxenutbildningen.

Vägledningscentrum ger, ur ett klientperspektiv, intryck av att fungera bra, men samarbetsformen mellan Jönköpings kommun och arbetsförmedlingen behöver utvärderas.

Relationerna mellan CVU och vuxengymnasiet behöver utvecklas och förtydligas.

Det finns också tecken på oklarheter inom CVU som behöver följas upp.

Mot bakgrund av ovanstående finns det anledning att fästa gymnasienämndens uppmärksamhet på:

CVU:s uppdrag, organisation och bemanning.

Relationen till Vuxengymnasiet.

Former och förutsättningar avseende samverkan mellan Jönköpings kommun och Arbetsförmedlingen.

## 2. Bakgrund och revisionsfråga

Vuxenutbildningen i Jönköpings kommun, liksom i flertalet av landets kommuner, har under perioden 2000 – 2004 genomgått stora omställningar. Till följd av kunskapslyftets upphörande har verksamhetens omfattning i flertalet kommuner minskat, inte sällan med övertalighet och tomma lokaler som följd.

Jönköpings kommun tog tidigt, i form av kommunalrådsyttrande från kommunalrådet Peter Persson, initiativ till att utreda den framtida vuxenutbildningen.  
(KOMMUNALRÅDSYTTRANDE: Dnr:1999. 612 615. Ärende: Utredning om den framtida vuxenutbildningen. I bilaga till kommunalrådsyttrande enligt ovan tydliggörs utredningens direktiv.)

Av kommunstyrelsens protokoll (1999-12-15 Ks § 356 1999.612) framgår att kommunstyrelsen beslutar

*”att uppdra till skol- och barnomsorgsförvaltningen att genomföra en utredning om den framtida vuxenutbildningen i Jönköpings kommun i enlighet med de direktiv som anges i bilaga till kommunalrådet Peter Perssons yttrande.”*

Utredningen: ”Den framtida vuxenutbildningen i Jönköpings kommun” är daterad 2001, gymnasienämndens senare behandling av ärendet indikerar att utredningen presenterades i början av år 2001.

Utredningens förslag behandlas i gymnasienämnden enligt följande: Gymnasienämndens arbetsutskott 2001-05-16 AU § 53. Gymnasienämnden 2001-05-21 GN § 57.  
Dnr 99/0384.615 GN.

I ärendet föreligger skrivelse, daterad 2001-05-04, från dåvarande skoldirektör Thomas Persson samt vik utbildningssamordnare Leif Svennenfors. Mot bakgrund av ovannämnda skrivelse föreslås beslut enligt följande:

*”FÖRSLAG TILL BESLUT  
Skol- och barnomsorgsförvaltningen föreslår gymnasienämnden besluta att föreslå kommunfullmäktige besluta  
att inrätta ett centrum för vuxenutbildning med föreslagen inriktning  
att inrätta ett vägledningscentrum med föreslagen inriktning  
att inrätta ett vuxenutbildningsråd med föreslagen sammansättning”*

Gymnasienämnden beslutar enligt förvaltningsförslaget, samt förklarar paragrafen omedelbart justerad.

## 2.1 Revisionsfråga

I gymnasienämndens verksamhetsberättelse för 2003 beskrivs kortfattat Centrum för vuxenutbildning (CVU) och Vägledningscentrum.

*”Centrum för vuxenutbildning (CVU): Det övergripande uppdraget för CVU är ledning planering och utveckling. Inom den kommunala vuxenutbildningen och Svenska för invandrare(Sfi) samverkar idag ca tio olika utbildningsanordnare. Av dessa anordnare är fem representanter för folkbildningen. Inom den egna, kommunala organisationen genomför förutom Vuxengymnasiet även tre ungdomsgymnasier och Skandinaviska Gjuteriskolan vuxenutbildning. Sfi genomförs av Lernia med ca 60 % och Vuxengymnasiet med ca 40% av antalet deltagare.”*

*”Vägledningscentrum: vägledningscentrum är ett samverkansprojekt mellan kommunen och Arbetsförmedlingen, där kostnaderna för personal, lokaler utrustning och övriga insatser delas lika. Syftet är att samordna insatser och resurser när det gäller information, rekrytering samt studie- och yrkesvägledning och därigenom också stärka den enskildes möjligheter till neutral och oberoende vägledning.”*

Revisionsfrågan har formulerats med hänsyn till ovanstående bakgrund och uppdragsbeskrivning.

Revisionsfråga:

- Hur har CVU lyckats med sitt uppdrag att leda, planera och utveckla verksamheten?
- Hur disponeras tillgängliga resurser?
- Hur sker kvalitetssäkring och uppföljning?
- Upplever brukarna att vägledning (Vägledningscentrum) och utbildning motsvarar behov och förväntningar?

## 3. Metod

Granskningen baseras på samtal/intervjuer med företrädare för Vuxengymnasiet (skolledning, lärare och administratörer), medarbetarna vid Vägledningscentrum samt

klienter, medarbetarna vid CVU och förvaltningsledningen. Adekvat dokumentation rörande CVU har studerats.

## 4. CVU

Centrum för vuxenutbildning (CVU) tillhör den centrala förvaltningen, men disponerar förhyrda lokaler i centrala Jönköping. Verksamheten leds av en chef/rektor. Rektorsfunktionen är kopplad till de utbildningar som genomförs av externa utbildningsanordnare.

### 4.1 CVU:s uppgifter

Enligt gymnasienämndens beslut (Dnr 99/0384.615 GN.) föreslås kommunfullmäktige inrätta ett Centrum för vuxenutbildning enligt följande:

#### **Centrum för vuxenutbildning**

*Skol- och barnomsorgsförvaltningen anser att de huvudsakliga arbetsuppgifterna för Centrum för vuxenutbildning kan sammanfattas enligt följande:*

- Nämndshandläggning
- Kansli för handläggning av ärenden till Vuxenutbildningsrådet
- Beslut angående fördelning av statliga och kommunala resurser för vuxenutbildningen
- Upphandling av utbildning i samverkan med inköpsenheten
- Samordning av en infrastruktur för vuxnas lärande
- Mäkling av utbildningar till företag, myndigheter, organisationer och förvaltningar
- Samordning av svenska för invandrare
- Samordning av marknadsföring
- Samordning av eftergymnasial utbildning som t ex Kvalificerade yrkesutbildningar och Påbyggnadsutbildningar
- Kvalitetssäkring och utvärdering
- Myndighetsutövning enligt statliga och kommunala styrdokument
- Verksamhetsutveckling
- Vägledningscentrum med uppsökande verksamhet
- Ansvar för intagning till utbildningar, kursadministration och yttranden över studiestödsansökningar till CSN.

### 4.2 Bemanning

Inklusive chef/rektor är nio tjänster knutna till CVU (fyra assistenter, tre projektledare samt en informatör/uppsökare.) Flertalet medarbetare har lång anställningstid i Jönköpings kommun, några med bakgrund i den tidigare komvuxorganisationen.

*(Dnr 99/0384.615 GN.)*

*Skol- och barnomsorgsförvaltningen bedömer att Centrum för vuxenutbildning bör bestå av*

- 1 Rektor (chef)*
- 2 Handläggare*
- 1 Assistent*

*Resurser för denna organisation överförs från befintliga tjänster som nu är kopplade till Vuxengymnasiet, Kunskapslyftet, gymnasieenheten och näringslivsenheten (Resurser för KY-samordning som idag är en tidsbegränsad samordningsfunktion). Befintlig personal vid Vuxengymnasiet kommer att erbjudas möjlighet att söka*

Att den nuvarande organisationen har en annan bemanning än vad som framgår av gymnasienämndens beslut förklaras av pågående EU-projekt, samt beslut i gymnasienämnden att all antagning till vuxenutbildning, och frågor som hör ihop med detta, skall skötas av CVU.

### **4.3 Verksamhetens omfattning**

Verksamhetens omfattning är relaterad till antalet studieplatser inom vuxenutbildningen. Merparten av studieplatserna finns inom Vuxengymnasiets s.k. basorganisation och interna uppdrag huvudsakligen på ungdomsgymnasierna (ca 70 %), resterande platser fördelar sig på olika externa utbildningsanordnare där Lernia, Eductus och MiROi har en framträdande roll. I "Ansökan om statligt stöd för utbildning av vuxna år 2005" "bedöms behovet av grundläggande vuxenutbildning vara 410 årsstudieplatser. För gymnasial vuxenutbildning uppskattas behovet till 1 170 årsstudieplatser.

Förvaltningens förslag till gymnasienämnden avseende basorganisation för 2004

Utbildningsform	Årsstudieplatser 2004	Årsstudieplatser 2003
Grundläggande vux	335	335
Gymnasial vux	509	565
Särvux	30	30
Sfi	60	60
SUMMA	934	990

Av bilaga 1 framgår hur de resurser som CVU förfogar över disponeras.

## 5. Granskningsintryck

CVU tillhör organisatoriskt den centrala förvaltningen och ingår i den s.k. Nämnds- och policyenheten (NoP-enheten). Det intryck som förmedlats, via intervjuer och dokumentation, är att CVU har en så självständig roll att det kan var på sin plats att fundera över en tydligare uppdragshandling/instruktion än vad som i förvaltningens beslutsunderlag karakteriserats som ”huvudsakliga arbetsuppgifter”. I det samspel som måste ske mellan gymnasienämnd, skol- och barnomsorgsförvaltning, CVU och Vuxengymnasiet har flera av dem som intervjuats uppfattningen att det uppstår oklarheter.

### 5.1 Dokumentation

Jönköpings kommun är en förhållandevis stor kommun, och har som sådan en väl utvecklad administration och omfattande utredningskapacitet. Detta faktum avspeglar sig i dokumentationen. Protokoll, utredningar, statsbidragsansökningar, Verksamhetsplan för CVU m.m. finns lätt tillgängliga och är av god kvalitet.

### 5.2 Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkring av upphandlingsförfarandet som sådant förutsätts ske med stöd av Inköpsenheten.

För den pedagogiska kvalitetssäkringen finns dokumenterade och väl utvecklade rutiner som chefen för CVU, i bilaga till tjänsteskrivelse, sammanfattar enligt följande:

*Enligt gällande riktlinjer för kvalitetsarbetet så görs uppföljning och utvärdering löpande under varje termin. Huvuddelarna i detta arbete är utvärderingssamtal med studerandegrupper, utvärderingsenkät och uppföljningssamtal med anordnare. Till detta kommer utvärderingsdokumentation från respektive anordnare, sammanställningar av statistik t ex studieavbrott och betyg samt olika signaler och information som når CVU på olika sätt bl a via vägledningscentrum.*

System för kvalitetssäkring kan sannolikt alltid utvecklas och bli effektivare. Intrycket är att ett kontinuerligt utvecklingsarbete pågår.

CVU:s arbete med kvalitetssäkring är, inte minst mot bakgrund av den begränsade tid verksamheten haft till sitt förfogande, väl utvecklade.

### 5.3 Organisation

Som tidigare framgått under rubriken ”Bemanning” har CVU, genom tillkommande beslut, blivit en större enhet med fler medarbetare än vad som angavs i beslutsunderlaget.

I samband med granskningen framkommer viss otydlighet avseende arbetsfördelningen mellan olika medarbetare. Det finns också indikationer att arbetsbelastningen varierar kraftigt med arbetsrelaterad stress som följd. Ovanstående leder till interna oklarheter som behöver följas upp. De oklarheter som finns inom CVU har uppmärksammats av utbildningsanordnarna. Det finns bland medarbetare inom CVU en farhåga att nämnda oklarheter noterats av kommunala förvaltningar och andra organisationer.

#### **5.4 Relationer till Vuxengymnasiet**

CVU:s relation till Vuxengymnasiet är sammansatt och inte helt lätt att beskriva. Ett sätt att öka förståelsen är att gå tillbaka till utredning och beslutsunderlag för att bilda sig en uppfattning om hur det var tänkt att fungera.

##### **Utredning:**

##### **Den framtida vuxenutbildningen i Jönköpings Kommun**

##### ***Mångfald i genomförandet***

*Som nämnts tidigare menar vi att kommunens ambition skall vara att engagera en mängd anordnare inom den framtida vuxenutbildningen. Ett skäl till att vi förslår en från egenorganisationen Vuxengymnasiet fristående ledningsorganisation är just för att garantera denna mångfald och skapa en bred samverkan kring vuxenutbildningen i kommunen. Utbudet som skall upphandlas skall vara starkt behovsstyrt och företrädesvis handla om olika gymnasiala yrkeskurser och orienteringskurser. Detta utesluter inte att utbildningar till viss del innehåller kurser som definieras som allmänna gymnasiekurser. Utbildningarna skall också präglas av flexibla arbetsformer och en hög grad av nytänkande i genomförandet.*

*Vi kan inte se något annat sätt att skapa denna mångfald och flexibilitet än genom upphandling enligt lagen om offentlig upphandling. Vi menar också att det är viktigt att de aktörer som anordnar vuxenutbildning till så stor del som möjligt knyts upp på ramavtal som sträcker sig över en längre period.*

*Som beskrivs under punkt 5.4.1 anser vi att det är viktigt att kommunens egenorganisation Vuxengymnasiet har ett tydligt beskrivet uppdrag. ...*



Gymnasienämnden 2001-05-21 GN § 57.

Dnr 99/0384.615 GN.

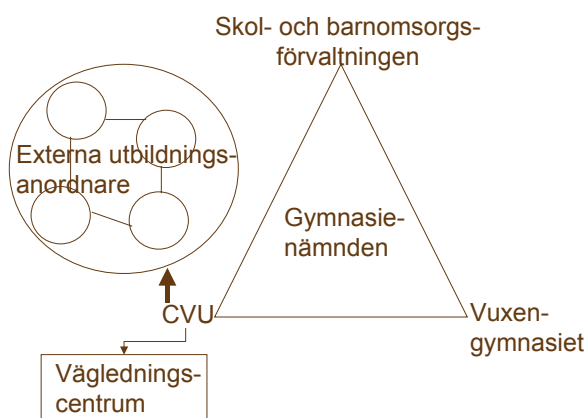
*Chefen för Vuxengymnasiet bör få ett särskilt uppdrag att närmare analysera konsekvenserna för Vuxengymnasiets verksamhet och organisation med anledning av det förändrade statsbidraget samt föreliggande utrednings förslag om den framtida vuxenutbildningen i kommunen. Förslag till åtgärder skall redovisas till gymnasienämnden i särskild ordning.*

Den bild som förmedlas är att det upplevts som angeläget att skilja CVU från Vuxengymnasiet, men inte lika angeläget att genom ett tydligt uppdrag professionalisera Vuxengymnasiets relation till CVU.

I den nuvarande organisationen ger Vuxengymnasiet intryck av att ha hamnat i samma ”beroendeställning” relativt CVU, som utredningen befarade skulle ske med CVU om inte en från Vuxengymnasiet fristående organisation skapades.

Som organisationen beskrivs i ovan citerade utredning eftersträvas marknadsmässiga förutsättningar. Samtidigt har den helt dominerande aktören, Vuxengymnasiet, samma huvudman, gymnasienämnden, som den upphandlande enheten. Trots att det är stadskontorets upphandlingsenhet som formellt ansvarar för upphandlingen förmedlas ändå ett inslag av att ”göra affärer med sig själv”.

Mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts sedan den nya organisationen genomfördes kan det vara rimligt med ett förnyat uppdrag till chefen för Vuxengymnasiet att analysera konsekvenserna för Vuxengymnasiets verksamhet.



Vuxengymnasiet försätts i en märklig situation när man å ena sidan förväntas uppträda som en aktör på marknaden, samtidigt som man genom gymnasienämndens och förvaltningens agerande anser sig sakna den frihet som övriga aktörer har att välja uppdrag och att utforma sin egen organisation. Att vuxengymnasiet upplever begränsningar att agera mer fritt när det gäller uppdrag och organisation behöver nödvändigtvis inte innebära att man saknat erbjudande. Som alltid är frihet förknippat med ansvar.

I relationen mellan Vuxengymnasiet och CVU finns störningar. Det finns anledning att fundera över om inte dessa till stor del beror på inbyggda ”systemfel” i den valda organisationsmodellen. För att organisationen skall fungera, på det sätt som beskrivs i den bakomliggande utredningen, förutsätts att gymnasienämnden i sin styrning av Vuxengymnasiet och CVU utgår från ett marknadsorienterat synsätt. Vid samtal med nämndens presidium framkommer att så kanske inte alltid är fallet.

## **5.5 Relationer till externa utbildningsanordnare**

De externa utbildningsanordnare som kommit till tals i samband med granskningen förmedlar en positiv inställning till CVU, men ger samtidigt uttryck för att det finns behov av utveckling och ett tydligare uppdrag. Det framförs också synpunkter på att Jönköpings kommun undantar viss utbildning från konkurrens, t.ex. vårdutbildningar.

I utredningen ”Den framtida vuxenutbildningen i Jönköpings kommun”, se ovan, framhålls vikten av att aktörer och anordnare knyts upp via ramavtal under längre perioder. Så har också kommit att ske. Bland de externa utbildningsanordnarna finns en stark specialisering, som i kombination med tillämpade ramavtal skapar trygghet för alla parter, men även bland utbildningsanordnarna leder till reflektioner kring hur konkurrensutsatt verksamheten i realiteten är.

En av målsättningarna har varit att få fler elever att välja yrkesinriktad utbildning. En målsättning som man upplever har förverkligats. Enligt de externa utbildningsanordnarna är detta den stora vinsten med vuxenutbildningens nuvarande organisation.

## **6. Vägledningscentrum**

Vägledningscentrum är organisatoriskt kopplat till CVU, och är ett samverkansprojekt mellan Jönköpings kommun och Arbetsförmedlingen. Kostnaderna för projektet bärs med hälften av de berörda parterna. I sin nuvarande utformning har projektet fyra medarbetare, två har sin anställning i Jönköpings kommun och två är anställda av arbetsförmedlingen.

I samband med granskningen har samtal förts med ett begränsat antal klienter. Samtliga uttrycker sig mycket positivt om Vägledningscentrum avseende bemötande, stöd och vägledning. Även om få kommit till tals råder det inte något tvivel om värdet av samverkan. CVU:s medarbetare framhåller att man genom samverkan, på ett mycket bättre sätt än tidigare, når fram till de mest prioriterade grupperna.

Behovet av samverkan mellan kommuner, myndigheter och organisationer är ostridigt och blir allt tydligare. Initiativ till samverkan har också tagits på många håll, vilket i grunden är positivt. Tyvärr har samverkansprojekt en tendens att drabbas av störningar, inte sällan med påföljd att projekten avvecklas.

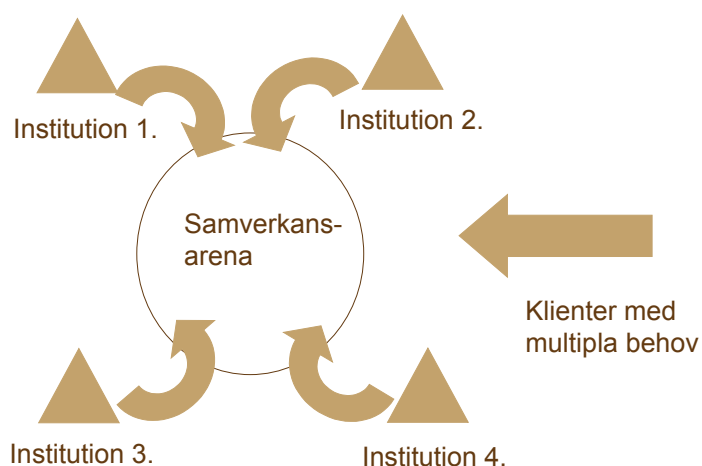
I samband med granskningen framkommer att medarbetarna upplever interna slitningar. I den uppkomna situationen har berörda medarbetare behov av förklaringar, vilka ofta söks i arbetsuppgifternas innehåll, personlig förmåga till samarbete osv. Det utvecklas lätt en tendens att söka ”syndabockar”.

Med stor sannolikhet finns även här förklaringar att söka i den valda samverkansmodellen.

För det första finns anledning att fundera över terminologin. Ofta görs inte en klar distinktion mellan begreppen samarbeta, samverka, samordna, sammanslagning osv.

För det andra finns i det aktuella fallet anledning att fundera över vad som skall uppnås och under vilka förutsättningar detta kan ske.

Nedanstående modell används av Benny Hjern, professor vid Internationella Handelshögskolan, för att förklara vad som händer när samverkansprojekt pågår under några år.



Vid samverkan mellan olika organisationer/institutioner (såväl Jönköpings kommun som arbetsförmedlingen torde i det här sammanhanget uppfylla kraven för att karaktäriseras som institutioner) uppstår organisering. Den verksamhet som bedrivs måste organiseras. Detta klarar berörda medarbetare som regel på ett bra sätt. När verksamheten pågått en tid uppstår även ett behov av organisation. Problemet blir påtagligt när berörda medarbetare i första hand identifierar sig med den verksamhet som bedrivs inom ramen för samverkan/organisering, istället för den organisation som man egentligen tillhör. Den verksamhet som bedrivs inom ramen för organisering har utvecklats till något som förutsätter organisation. Till exempel uppstår en rad vardagshändelser som kräver ställningstaganden och beslut. Det skapas lätt en situation där ingen av de berörda medarbetarna vill agera, eftersom risken då är stor att bli beskylld för ”chefsambitioner”. Samma fenomen återkommer på chefs och ledningsnivå. Dels krävs att berörda chefer har ett gott personligt förhållande, dels att de har en förmåga att ”tänja” på respektive regelverk. Nya och oerfarna chefer är ofta mer regelorienterade än kollegor med lång erfarenhet.

## 7. Revisionell bedömning

Hur CVU, relativt revisionsfrågan, lyckats med sitt uppdrag har tidigare beskrivits under rubriken ”Granskningsintryck”. Sammanfattningsvis konstateras att ett omfattande arbete genomförts under relativt kort tid. Det finns också anledning att mer generellt framhålla de svårigheter som alltid är förknippade med etablerandet av nya organisationer.

Enligt kommunallagen 9 kap 9 § skall kommunens revisorer bl.a. granska om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt.

*Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnden är tillräcklig.*

Relativt de ambitioner och målsättningar som uttrycks i utredningsmaterial och beslutsunderlag finns det anledning att fästa gymnasienämndens uppmärksamhet på:

CVU:s uppdrag, organisation och bemanning.

Relationen till Vuxengymnasiet.

Former och förutsättningar avseende samverkan mellan Jönköpings kommun och Arbetsförmedlingen.