



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-02-28

Diarienummer 0355/23

Handläggare

Jessica Perez Lif, Kathrin Ahlstedt

Telefon: 031-365 00 00 (växel)

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

Riktlinje för anskaffning av kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Förslag till beslut

1. Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning antar föreslagen riktlinje för anskaffning samt tillhörande stödande dokument i enlighet med bilaga 1-3.
2. Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning bedömer att kommunfullmäktiges uppdrag till nämnden från 2022-01-27 § 20 punkt 1 är genomfört och rekommenderar att kommunfullmäktige förklarar uppdraget fullgjort.

Sammanfattning

Detta tjänsteutlåtande handlar om förslag till riktlinje för anskaffning samt stödande dokument för anskaffning inom nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning (benämns nedan Nämnden).

Dokumentet har tagits fram efter utredning, omvärldsbevakning samt kartläggning och analys internt inom förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning (benämns nedan Förvaltningen).

Bedömning ur ekonomisk och social dimension

Anskaffning av kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder inom Nämndens verksamhet påverkar såväl den ekonomiska som den sociala dimensionen. Av dessa anledningar är det av vikt att anskaffning, oavsett metod som används, genomförs i enlighet med gällande styrmiljö samt mot bakgrund av analys och kunskap om de intressenter och kritiska faktorer som aktualiseras vid anskaffningen. Vidare krävs att anskaffningen sker på ett balanserat sätt och präglas av ändamålsenlighet, rättssäkerhet och god ekonomisk hushållning. Kort sagt betyder detta att det ena eller det andra inte får ta över, eftersom det riskerar att sätta övriga förutsättningar ur spel.

Det förslag till beslut som nu läggs fram av Förvaltningen påverkar den ekonomiska dimensionen på så vis att de krav som ställs och den utredning som ligger till grund för anskaffningen påverkar utfallet av anskaffningen och sedermera hur mycket en viss utbildning eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd kommer att kosta. Förslaget ska rendera i att tydliggöra Nämnden respektive Förvaltningens roller och ansvar. Vidare ska förslaget bidra till att kompetens och erfarenhet tas tillvara på bästa sätt i Förvaltningens arbete med fullgörandet av dess uppdrag samt den anskaffning som det kräver samt att all anskaffning ska ske inom ramen för gällande styrmiljö.

Vad gäller den sociala dimensionen kan konstateras att all anskaffning av kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder påverkar den enskilde samt den arbetsmarknad som finns inom Göteborgs stad. Förslaget till beslut påverkar därmed även den sociala dimensionen genom att förslaget omfattar krav på analys och bevakning av de intressenter och kritiska faktorer som påverkar anskaffningen.

Bedömning ur ekologisk dimension

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

Samverkan

Samverkan i förvaltningsövergripande samverkansgrupp (FSG) den 14 mars 2023.

Skickas till

Kommunfullmäktige genom stadsledningskontoret

Bilagor

1. Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildnings riktlinje för anskaffning av kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder
2. Grundläggande förutsättningar för anskaffning inom nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning (stödjande dokument)
3. Åtterrapportering efter omvärldsbevakning - hur anskaffning sker i Stockholm, Malmö, Örebro, Uppsala och Västerås

Ärendet

Förvaltningen har tagit fram förslag på riktlinje för anskaffning av kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder med tillhörande stödjande dokument och omvärldsbevakning.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Bakgrunden till detta uppdrag är att Förvaltningen våren 2022, efter avstämning med nämndens dåvarande presidium, identifierat behov av en riktlinje för anskaffning, då motsvarande styrning saknades. Denna ska omfatta samt avse hur Förvaltningens behov av kommunal vuxenutbildning, arbetsmarknadspolitiska åtgärder med andra där tillhörande insatser och utbildningar ska anskaffas. Med hänvisning till den stora omfattning som behovet av kommunal vuxenutbildning, arbetsmarknadspolitiska insatser, aktiviteter kopplade till uppdraget som arbetslöshetsnämnd samt ett det breddade reglementet utgör, har det konstaterats att det föreligger behov av att skapa en sådan riktlinje.

Metod

Före arbetet med att ta fram riktlinje för anskaffning har skett har ett uppdragsdirektiv tagits fram samt beslutats i Förvaltningens ledningsgrupp. Framtagandet av de dokument som förslaget omfattar har därefter skett genom intern kartläggning, dialog och analys samt omvärldsbevakning. Kartläggning, dialog och analys har skett genom möten intern på Förvaltningen där en grupp representanter från respektive avdelning har deltagit. Omvärldsbevakningen har bestått av separata digitala möten med representanter inom den kommunala vuxenutbildningen samt arbetsmarknadsenheter från Stockholm, Malmö, Uppsala, Örebro samt Västerås kommuner.

Innehåll

Förslaget innehåller följande tre handlingar:

1. Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildnings riktlinje för anskaffning av kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder (styrande dokument)
2. Grundläggande förutsättningar för anskaffning inom nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning (stödjande dokument)
3. Återrapportering efter omvärldsbevakning.

Riktlinjen för anskaffning syftar till att säkerställa att anskaffningen sker med beaktande av de kritiska faktorerna och att styrmiljön för Nämnden följs. Utöver det syftar riktlinjen till att tydliggöra ansvarsfördelning mellan Nämnden respektive Förvaltningen, vilket är ett led i att möjliggöra ändamålsenligt och effektivt arbete med anskaffningen. Slutligen syftar riktlinjen till att säkerställa rättssäkerhet och god ekonomisk hushållning vid anskaffning av kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Riktlinjen visar även på hur Nämnden kan åskådliggöra sin förväntansbild på Förvaltningen vad gäller kommande anskaffning samt konkretisering av det ansvar som åvilar Förvaltningen i allt arbete med anskaffning. Här omfattas krav på dokumentation, analys och omvärldsbevakning samt vilka intressenter med tillhörande kritiska faktorer som Förvaltningen måste ta i beaktning vid arbetet med anskaffning.

De grundläggande förutsättningarna för anskaffning syftar till att åskådliggöra styrmiljön för den anskaffning som bedrivs inom Nämndens verksamhet. Vidare syftar den till att redogöra för intressenter och kritiska faktorer som ska tas i beaktning vid all anskaffning samt för de olika anskaffningsmetoder som står till buds för kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Slutligen ska dokumentet med de grundläggande förutsättningarna utgöra stöd i tillämpningen av riktlinjen samt i anskaffningsarbetet. En ytterligare avsikt med dokumentet innehållande de grundläggande förutsättningarna för anskaffning är att det ska utgöra ett kunskapsunderlag i ämnet.

Återrapporteringen från omvärldsbevakningen utgör rapport med redogörelse av svar på de frågor som Förvaltningen har ställt till de kommuner som Förvaltningen har mött med anledning av omvärldsbevakningen.

Uppdrag från kommunfullmäktige om genomförandeplan för kvalitetsupphandling av sfi

Kommunfullmäktige beslutade 2022-01-27 § 20 att ge nedan tre uppdrag till Nämnden, i anslutning till behandling av en motion av Mikael Wallgren (V) om att säkerställa kvaliteten i sfi-undervisningen i Göteborg:

1. *Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning får i uppdrag att återkomma med en genomförandeplan för en kvalitetsupphandling av SFI-undervisning i Göteborg. Upphandlingen ska garantera en utbildning med högt ställda kvalitetskrav som kan anpassas till de olika målgrupperna för SFI.*
2. *Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning får i uppdrag att utreda införandet av ett centralt slutprov, som innefattar både muntliga och skriftliga kunskaper, för sfi-studenter i syfte att kvalitetssäkra kunskapsnivån i förhållande till läroplanens kunskapskrav.*
3. *Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning får i uppdrag att utreda möjliga vägar för att 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 yrkandet från D, M, L och C som låg till grund för kommunfullmäktiges uppdrag anges i brödtexten att genomförandeplanen ska utvärdera om en helt fast prislista med prestationsincitament bäst möter kvalitetsmålen och effektiviteten.

Nämnden har vid sitt sammanträde 2022-11-15 § 154 behandlat punkt 2 och 3, som då bedömdes vara genomförda. Detta tjänsteutlåtande behandlar den kvarstående punkt 1. Innehållet i Bilaga 1 och Bilaga 2 beskriver såväl styrmiljö som ansvarsfördelning samt intressenter, kritiska faktorer och vilka anskaffningsmetoder som står till buds i Förvaltningens arbete med anskaffning av kommunal vuxenutbildning, där kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare omfattas.

Bilaga 1 och Bilaga 2 ställer även kvar på dokumentation, analys och omvärldsbevakning för anskaffningen, vilket i sig omfattar plan för hur säkerställandet av den kommunala vuxenutbildningen ska ske. Den genomförandeplan som punkt 1 ovan avser utgör således en del av analys och plan som ska tas fram för respektive anskaffning.

Med anledning av beredningen av detta ärende har Förvaltningen genomfört omvärldsbevakning, vilken framgår i Bilaga 3. Av denna omvärldsbevakning har det framkommit att var och en av de tillfrågade kommunerna tillämpar olika

anskaffningsmetoder beroende på vad anskaffningen avser. Detsamma gäller huruvida pris ska vara fastställt eller inte. Notera att det vid anskaffning genom upphandling enligt 16 kap. 1 § LOU anges att grunderna för utvärdering är bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, kostnad, eller pris. Pris för det som upphandlas måste således tillmätas betydelse vid anskaffning genom upphandling enligt LOU. Förvaltningen har i såväl tidigare upphandlingar som befintliga analyserat och skapat utvärderingsmodeller där kvalitet premieras i förhållande till pris. Detta arbete kommer att tillämpas framåt i var och en av de anskaffningar som väntar i syfte att säkerställa att den utbildning och de insatser som anskaffas uppfyller ställda krav till priser som leverantörerna själva har angett mot bakgrund av uppdraget med tillhörande krav.

Det ska även tilläggas att Förvaltningen under en tidigare ramavtalsperiod (cirka år 2015 till år 2019) har tillämpat en fastställd prislista, så kallade referenspriser. Under analysen av det ramavtalet har det dock visat sig att leverantörerna har ansett att referenspriserna har varit för låga. Förvaltningen har senare även funnit referenspriserna brista i lämplighet till följd av att referenspriserna har lett till krav på garantiåtaganden, icke-planerade prisändringar och en i viss mån otillbörlig tillämpning av ramavtalsvillkoren. Här ska tilläggas att Förvaltningen internt inte heller har sådana resurser som krävs för att sätta sig in i marknadens kalkyler för att räkna ut vad Förvaltningen tror kan vara rimligt att ersätta leverantörerna med. I nuvarande ramavtal har leverantörerna inkommit med priser i konkurrens utifrån vad de anser är rimligt att utföra de upphandlade uppdragen för. Något som har en sannolik påverkan på leverantörernas individuella prissättning är värdet för leverantören att ha ett ramavtal med en förvaltning inom Göteborgs Stad.

Vid den nya upphandlingen har Förvaltningen istället, med hänvisning till ovanstående, begärt att anbudslämnande leverantörer i konkurrens ska prissätta de uppdrag som omfattats av upphandlingsföremålet. Detta ställningstagande har sin grund i lydelsen av 16 kap. 1 § LOU, men även i att leverantören anses vara den som är bäst lämpad att ange pris för sitt respektive utförande av utbildning och insatser enligt de krav, villkor och förutsättningar som Förvaltningen har angivit samt mervärden som var och en av leverantörerna har kunnat välja som extra kvalitetsfaktorer. Notera även att Förvaltningen inte har ställt krav på minsta möjliga, utan samtliga krav, villkor och förutsättningar som har uppställts i upphandlingarna har utgjorts av vad som av Förvaltningen har ansetts möjliggöra den utbildning eller den insatsen som målgruppen är i behov av.

Förvaltningen har cirka 25 000 elever och deltagare, där samtliga är i behov av en utbildning eller insats för att nå eller närma sig egen försörjning. I många fall omfattas de av en rättighet eller anvisas till Förvaltningen för att få del av en utbildning eller insats. I syfte att möjliggöra fullgörande av Förvaltningens och ytterst Nämndens uppdrag krävs därför att kostnaden för utbildning och insatser tas i beaktning. Om inte riskerar ett sådant handlingssätt att leda till att någon medborgare får stå utan utbildning eller insatser. I såväl detta som pågående och framtida resonemang är kostnaden därför av naturliga skäl alltid relevant, dock utan att det för den sakens skull måste leda till att det billigaste anskaffas. Detta resonemang torde också stå i linje med kraven på god ekonomisk hushållning enligt 11 kap. 1 § kommunallagen.

Mot bakgrund av ovanstående måste sådan anskaffning som sker genom upphandling innefatta såväl en genomgående och grundlig kravbild som krav på att leverantören själv prissätter enligt den marknad och de förutsättningar som råder i den aktuella upphandlingen. Upphandlingar från år 2018 och framåt har omfattats av ovanstående

utredning, analys och resonemang. Det ligger även i befintligt arbetssätt vad gäller anskaffning i stort, vilket konkretiseras genom föreslagen riktlinje.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningens bedömning är att de framtagna dokumenten kommer att främja arbetet med anskaffning av kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadspolitiska insatser inom Nämnden. Förvaltningens rekommendation är dock att beslut om årlig inriktning och målsättning för anskaffning per år fattas av Nämnden först inför år 2024. Detta mot bakgrund av den årliga budgetprocessen.

Genom att Nämnden fattar beslut om att anta föreslagen riktlinje med tillhörande bilagor är det Förvaltningens bedömning att kommunfullmäktiges uppdrag 2022-01-27 § 20 punkt 1 om genomförandeplan för kvalitetsupphandling av sfi kan anses omhändertaget.

Andreas Lökholt
Förvaltningsdirektör

Kathrin Ahlstedt
Stabschef