

Grundläggande förutsättningar för anskaffning inom nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning (stödjande dokument)

Innehåll

Inledning.....	3
Relevant lagstiftning.....	3
Avgränsning	3
Bakgrund och syfte.....	4
Adressater.....	5
Angränsande organisationer	5
Utgångspunkter för anskaffningen	6
Arbetsmarknad och vuxenutbildnings uppdrag.....	6
Styrmiljön – gällande rätt	6
Styrmiljön - reglemente, budget och delegationsordning.....	6
Styrmiljön - rättssäkerhet, ändamålsenlighet och god ekonomisk hushållning.....	7
Intressenter och kritiska faktorer	7
Målgruppen och målgruppens behov	8
Arbetsmarknaden, branscherna och behovet av kompetensförsörjning	9
Leverantörerna och marknaden	9
Social hållbarhet.....	9
Metoder för anskaffning.....	11
Offentlig upphandling	11
Auktorisation.....	12
Egen regi	14
Interkommunal samverkan och samverkan med andra myndigheter	15
Samverkan med civilsamhället.....	18

Inledning

Detta dokument utgör ett stödande och kompletterande dokument till Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning i Göteborgs Stads (benämns härnäst Nämnden) riktlinje för anskaffning. Nämnden är beslutande och Förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning (benämns nedan Förvaltningen) utförande och verkställande av vad som har beslutats av Nämnden samt de uppdrag som åvilar Nämnden enligt gällande reglemente, budget och andra politiska uppdrag. I detta dokument används både Nämnden och Förvaltningen beroende på vilket sammanhang som avses. I den fortsatta framställningen tillämpas även Arbetsmarknad och vuxenutbildning när både Nämnden och Förvaltningen åsyftas.

Riktlinjen för anskaffning utgör ett reglerande styrande dokument för anskaffning och kompletteras av detta dokument som utgör bakomliggande utredning över grundläggande förutsättningar för all anskaffning vid Arbetsmarknad och vuxenutbildning. Ett ytterligare kompletterande dokument till riktlinjen för anskaffning är dokumentet ”*Återrapportering omvärldsbevakning*”.

Relevant lagstiftning

Nedan följer lista över relevanta lagar och tillhörande förordningar som berör arbetet med anskaffning inom Arbetsmarknad och vuxenutbildning:

Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning
Förvaltningslag (2017:900)
Kommunallag (2017:725)
Lag (1944:475) om arbetslöshetsnämnd
Lag (2016:1145) om offentlig upphandling
Skollag (2010:800).

Ovan lista är inte uttömmande för Arbetsmarknad och vuxenutbildning arbete i sin helhet, men listan ovan gäller anskaffningsarbetet. Andra lagar och förordningar kan därmed komma att påverka anskaffningen. Den omständigheten att det inte finns med i listan ovan innebär således inte att tillkommande lag eller förordning inte ska tillämpas.

Avgränsning

Denna riktlinje för anskaffning avser Arbetsmarknad och vuxenutbildnings behov med hänvisning till det kommunala ändamålet, det vill säga kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller insatser¹ som riktas till medborgaren. Behov av andra varor och tjänster såsom kontorsmaterial, teknisk utrustning, resor, boende vid tjänsteresor samt annat som syftar till att stödja Arbetsmarknad och vuxenutbildning i utförandet av dess uppdrag omfattas inte av denna riktlinje. Vidare ska sådant material eller sådana tjänster avropas från de ramavtal som finns centralt upphandlade inom Göteborgs Stad i de fall där centralt upphandlat ramavtal finns. Denna avgränsning

¹ Arbetsmarknadspolitiska åtgärder och insatser kallas inom Förvaltningen ibland för arbetsmarknadsinsatser, varför det begreppet även kan förekomma i denna handling.

hindrar dock inte att riktlinjen för anskaffning kan användas som ett stöd i arbetet med att anskaffa varor och tjänster som syftar till att understödja Förvaltningen i dess dagliga arbete.

Bakgrund och syfte

Bakgrunden till riktlinjen för anskaffning är Arbetsmarknad och vuxenutbildnings behov av anskaffning. Arbetsmarknad och vuxenutbildning är till sin storlek, sett utifrån det antal elever och deltagare som årligen befinner sig i den kommunala vuxenutbildningen i Göteborg alternativt en arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller insats där, den största i sitt slag. Den kommunala vuxenutbildningen och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, eller arbetsmarknadsinsatser som de också ibland kallas, har sedan många år tillbaka anskaffats genom offentlig upphandling enligt LOU där kvalitet har varit en avgörande faktor i utvärderingsprocessen. Den senast genomförda upphandlingen av ramavtal har inkluderat kommunal vuxenutbildning och skräddarsydd kompetensutveckling, som är en form av arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Sammantaget har denna upphandling haft ett beräknat upphandlingsvärde om totalt cirka två miljarder kronor och en ramavtalstid om maximalt fyra år.

Det grundläggande syftet med att ta fram en riktlinje för anskaffning till Arbetsmarknad och vuxenutbildning är att skapa en förvaltningsövergripande riktlinje som säkerställer att anskaffning sker på ett rättssäkert och ändamålsenligt vis samt som bidrar till god ekonomisk hushållning. Syftet med riktlinjen och med detta stödjande dokument är också att tillse att behovet av kommunal vuxenutbildning, arbetsmarknadspolitiska åtgärder och andra där tillhörande insatser och utbildningar anskaffas på ett sätt som är förenligt med Arbetsmarknad och vuxenutbildning uppdrag enligt aktuellt reglemente, budget, gällande rätt samt styrande dokument på såväl nationell som lokal nivå. Avslutningsvis ska riktlinjen för anskaffning även bidra till en tydlig och effektiv arbetsfördelning mellan Nämnd och Förvaltning.

Riktlinjen för anskaffning kompletteras av detta stödjande dokument, vilket innehåller redogörelse över de grundläggande förutsättningarna för all anskaffning inom Arbetsmarknad och vuxenutbildning. Här omfattas även genomgång av bakomliggande lagstiftning, förordningar samt övriga styrdokument inom ramen för den kommunala verksamheten. Syftet med detta stödjande dokument är att redogöra för alternativa sätt att Förvaltningens behov av kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan anskaffas på. Här ingår även hänvisning till relevanta styrande dokument som Förvaltningen har att förhålla sig till i samband med fullgörandet av anskaffningen. I denna redogörelse behandlas också indirekta intressenter och kritiska faktorer i fråga om målgrupperna och målgruppernas behov, kompetensförsörjningen och arbetsmarknadens behov, men även vilka metoder som finns för att anskaffa kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder och hur dessa regleras juridiskt.

För att skapa underlag till arbetet med riktlinjen för anskaffning samt för att kartlägga hur andra kommuner går tillväga i sin anskaffning och således bredda perspektivet för hur anskaffning kan ske och organiseras har Förvaltningen utfört omvärldsbevakning. Under omvärldsbevakningen har Förvaltningen därför samverkat med fem av de större kommunerna i landet (Stockholm, Malmö, Uppsala, Örebro samt Västerås). Detta arbete har syftat till att undersöka hur dessa kommuner går tillväga för att anskaffa och

tillgodose sitt behov av kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Fullständig rapport över omvärldsbevakningen finns i bilaga ”Återrapportering omvärldsbevakning”.

Adressater

Riktlinjen för anskaffning gäller Arbetsmarknad och vuxenutbildning. Därmed utgör Nämnden och Förvaltningen adressaterna för riktlinjen gällande anskaffning. Viktigt att belysa i detta sammanhang är att den anskaffning som genomförs av Arbetsmarknad och vuxenutbildning även ger påverkan utanför organisationen. Det innebär i sig att riktlinjen på ett indirekt vis påverkar andra enheter, organisationer och enskilda. Dessa benämns för indirekta intressenter vilka behandlas nedan.

Angränsande organisationer

Angränsande organisationer utgörs av Utbildningsnämnden i Göteborgs Stad, GRVUX (en del av Göteborgsregionens kommunalförbund), de kommuner som Arbetsmarknad och vuxenutbildning har enskilda samverkansavtal med gällande utförande av kommunal vuxenutbildning, Västra Götalandsregionen samt Arbetsförmedlingen. Dessa organisationer utgör angränsande organisationer då respektive verksamhet på olika vis kan komma att påverkas av den anskaffning som genomförs av Arbetsmarknad och vuxenutbildning. Målgruppen inom de angränsande organisationernas verksamheter, med anledning av exempelvis samverkansavtal eller interkommunal antagning, påverkas av riktlinjen för anskaffning om dessa individer deltar i den anskaffade kommunala vuxenutbildningen vid Arbetsmarknad och vuxenutbildning.

Utgångspunkter för anskaffningen

Arbetsmarknad och vuxenutbildnings uppdrag

Styrmiljön – gällande rätt

I egenskap av myndighet bär Arbetsmarknad och vuxenutbildning ett omfattande ansvar gentemot medborgarna i Göteborgs Stad. Utgångspunkten för Arbetsmarknad och vuxenutbildning är medborgaren och de uppgifter som har tilldelats Arbetsmarknad och vuxenutbildning. Alla lagar, förordningar och andra typer av styrande dokument finns av en anledning, nämligen för att säkerställa att myndigheterna utför sina uppdrag gentemot medborgaren på ett vis som är likabehandlande, innehar lagstöd och som är förenligt med uppgiftens syfte, men även att det är godtagbart och proportionerligt.

Oavsett anskaffningsform krävs att anskaffningen förhåller sig inom de ramar som gällande lagstiftning anger samt att den leder till god ekonomisk hushållning och att det finns möjlighet att följa den anskaffning som sker. Vid utförandet av samtliga delar i uppdraget åvilar det Arbetsmarknad och vuxenutbildning att säkerställa att gällande lagstiftning med tillhörande förordningar samt andra styrdokument uppfylls. Uppdragen inom ramen för kärnverksamheten styrs av främst av kommunallagen, förvaltningslagen, skollagen, förordningen om vuxenutbildning samt lagen om arbetslöshetsnämnd.

Styrmiljön - reglemente, budget och delegationsordning

Reglementet

För var och en av de nämnder som finns i Göteborgs Stad finns ett reglemente, vilka beslutas av kommunfullmäktige. I reglementet stadgas de uppgifter som Nämnden har att fullgöra gentemot medborgaren i Göteborgs Stad. Genom det reglemente som gäller för Nämnden, har Nämnden tilldelats följande kommunala ändamål:

§ 1 Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning har övergripande ansvar för den kommunala vuxenutbildningen. Nämnden ska för hela stadens räkning anordna arbetsmarknadspolitiska åtgärder och i övrigt ta de initiativ som behövs för att främja sysselsättningssituationen.

Ovanstående innebär att Nämnden för Göteborgs Stads räkning ska ansvara, anskaffa och anordna kommunal vuxenutbildning samt arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller insatser. Nämnden är även huvudman för den kommunala vuxenutbildningen enligt skollagen samt har till uppgift att verkställa Göteborgs Stads socialnämnders beslut enligt 4 kap. 4 § socialtjänstlag (2001:453). Enligt kapitel 2 § 9 bär Nämnden även det särskilda ansvaret att vara arbetslöshetsnämnd.

Budget

Inför varje år fattar kommunfullmäktige i Göteborgs Stad beslut om budget för samtliga förvaltningar i staden. Till skillnad från reglementet är stadens budget något som

förändras årligen. I denna budget finns skrivningar som leder till att respektive nämnd inom Göteborgs Stad tilldelas olika uppdrag som ska arbetas med kommande budgetår. Det betyder att Förvaltningen har att utföra de uppdrag som åläggs Arbetsmarknad och vuxenutbildning samt att det sker inom ramen för gällande lagar, förordningar och övriga styrdokument.

Uppdrag utöver reglemente och budget

Utöver gällande reglemente samt den budget som beslutas årsvis av kommunfullmäktige ska Arbetsmarknad och vuxenutbildning också fullgöra övriga uppdrag som åläggs Nämnden. Dessa kan utgöras av politiska yrkanden som ställs direkt från Nämnden till Förvaltningen. De kan också utgöras av uppdrag inom Förvaltningen som ställs från förvaltningsdirektör till verksamhet. Sammantaget utgör dessa typer av uppdrag en del av den politiska förväntansbilden på Förvaltningen.

Styrmiljön - rättssäkerhet, ändamålsenlighet och god ekonomisk hushållning

Rubriken till detta avsnitt innefattar tre begrepp som är grundläggande i en demokrati och i den offentliga förvaltningen. Rättssäkerhet kan förklaras som att en myndighet bedriver sin verksamhet enligt de lagar och regler (här innefattas bland annat lokala styrdokument såsom det reglemente som Arbetsmarknad och vuxenutbildning är bundet till) som finns samt att medborgaren kan känna sig trygg med att myndigheten inte agerar godtyckligt eller utan någon form av lagstöd. Att något ska vara ändamålsenligt betyder att det ska vara relevant och lämpligt i förhållande till det avsedda ändamålet, vilket samtidigt är ett uttryck för proportionalitet och att de åtgärder som vidtas inte får gå utöver vad som är nödvändigt. Slutligen är god ekonomisk hushållning ett samlat begrepp för kommunens förvaltning av de offentliga medlen, vilket regleras särskilt i 11 kap. kommunallagen. En kommun ska hantera sina resurser med omsorg och använda dem till den verksamhet som kommunens befogenhet inrymmer.

I allt arbete och utförande av uppdrag ska Förvaltningen agera i enlighet med gällande styrmiljö. Det innebär att Förvaltningen måste utforma och fullgöra anskaffningen för att den ska vara förenlig med lag, förordning, reglemente, budget och delegationsordning. Det kan tyckas vara en omfattande uppgift, men genom att agera inom dessa ramar säkerställer Förvaltningen att dess anskaffning blir rättssäker, ändamålsenlig och bidrar till god ekonomisk hushållning. I det fall som någon del i styrmiljön utlämnas riskerar obalans att uppstå. Detta innebär att verksamheten inom Förvaltningen vid varje anskaffning behöver planera och bedöma hur anskaffningen ska ske samt vad den ska avse för att rymmas inom styrmiljön. Sammanfattat innebär ovanstående att det dagliga arbetet behöver genomsyras av noggranna avvägningar och gott samarbete mellan de olika kompetenser och roller som finns inom Förvaltningen för att dess verksamhet ska rymmas inom styrmiljöns ramar.

Intressenter och kritiska faktorer

Varje intressent omfattar ett antal kritiska faktorer som har betydelse för anskaffningen. Vid all anskaffning måste därför dessa intressenter och kritiska faktorer utredas samt tas i beaktning på ett vis som med hänvisning till anskaffningen kan anses ändamålsenligt.

Detta i syfte att både möjliggöra och säkerställa att anskaffningen kan få ett ändamålsenligt resultat. Samtliga intressenter med kritiska faktorer behandlas var för sig nedan. Intressenterna med tillhörande kritiska faktorer är:

- Målgruppen och målgruppens behov
- Arbetsmarknaden, branscherna och behovet av kompetensförsörjning
- Leverantörerna och marknaden
- Social hållbarhet.

Sammantaget innebär de kritiska faktorerna sådana aspekter som är avgörande för all anskaffning. Intressenterna och de kritiska faktorerna är utgångspunkter för anskaffningen, vilket innebär att de har väsentlig betydelse för hur anskaffning sker och framför allt för vad den ska innefatta. Hur var och en av dessa kritiska faktorer tas i beaktning måste avgöras per del och utifrån det enskilda fallet. En avgörande faktor i att kunna möta dessa kritiska faktorer är därför omvärldsbevakning och samverkan. Det kan även bestå i att analysera vad som framkommer inom forskningen och vetenskapen på det område där anskaffning ska ske. I syfte att säkerställa Nämndens insyn samt i upprätthållandet av transparens i arbetet med anskaffning ska Förvaltningen enligt riktlinjen för anskaffning löpande dokumentera den samverkan och omvärldsbevakning som sker.

Målgruppen och målgruppens behov

Målgruppen inom Arbetsmarknad och vuxenutbildnings verksamhet är vid och nyanserad, vilket gör att det går att se flera mindre målgrupper inom den stora målgruppen. Ytterst utgörs målgruppen av medborgaren i Göteborgs kommun, det vill säga göteborgaren. Exakt vilka målgrupper som återfinns inom Arbetsmarknad och vuxenutbildnings verksamhet styrs av de uppdrag som framgår av reglemente och budget, men även genom politiska uppdrag som ges Förvaltningen löpande under året. Därmed är inte målgruppen inom Arbetsmarknad och vuxenutbildning att anse som homogen. Detta leder till att målgruppen behöver analyseras löpande i syfte att säkerställa att utbudet av utbildning och insatser möter föreliggande behov. I stora drag kan dock målgrupperna inom Arbetsmarknad och vuxenutbildning delas upp i två övergripande delar, den som avses inom uppdraget med kommunal vuxenutbildning samt den som omfattas av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

Över tid kan även konsternas att den förändras mot bakgrund av vad som sker i samhället. Som ett färskt exempel kan nämnas Covid-19-pandemin samt dess omfattande påverkan på arbetsmarknaden, vilket har lett till behov av omställning för flertalet yrkesgrupper. En annan sak som är relevant för målgruppernas behov är kompetensförsörjningen. Var det finns behov av arbetskraft och kompetens är faktorer för inom vilka områden utbildning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan inriktas mot. Vidare ska anskaffningen, oavsett målgruppens behov, möjliggöra en för individen systematisk förflyttning mot egen försörjning.

Arbetsmarknaden, branscherna och behovet av kompetensförsörjning

För att ta tillvara behovet på arbetsmarknaden samt hur behovet av kompetensförsörjning ser ut, ska dialog ske med arbetsmarknaden samt aktuella branscher. Denna samverkan ansluter särskilt till Arbetsmarknad och vuxenutbildnings arbetsmarknadsstrategi samt tillhörande branschstrategier. Ett ytterligare led i tillvaratagandet av behovet inom bransch och arbetsmarknad samt kompetensförsörjning är omvärldsbevakning och deltagande i de forum som finns kopplade till dem. I nuläget bedriver Förvaltningen omvärldsbevakning i flera etablerade forum, däribland inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen och de branschråd som hålls däri. Omvärldsbevakning sker såväl inom organisationen Göteborgs Stad som med andra utomstående organisationer som Förvaltningen med sitt uppdrag har anknytning till.

Leverantörerna och marknaden

En annan intressent kopplat till den anskaffning som Arbetsmarknad och vuxenutbildning genomför är leverantörerna, det vill säga de aktörer som har intresse av samt som kan leverera det som behovet avser. Intressenterna i denna kategori utgörs därför av aktörer och leverantörer på utförandemarknaden. I praktiken kan det röra sig om bland annat företag av kommersiell karaktär, idéburna organisationer, folkhögskolor och egenregin inom Göteborgs Stad. En kritisk faktor är av denna anledning dialog med såväl befintliga som potentiella leverantörer, vilken syftar till analys av utbud på marknaden samt möjliga sätt att krävställa den utbildning och de insatser som behovet avser. Denna dialog har även anknytning till Arbetsmarknad och vuxenutbildnings arbetsmarknadsstrategi med tillhörande branschstrategier, eftersom del av samverkan och omvärldsbevakning av det faktiska tjänsteutbudet kommer till uttryck genom dessa dokument.

Noggrann omvärldsbevakning och analys av utbud är lika viktig oavsett vilken modell för anskaffning som väljs, eftersom det utgör en förutsättning för att all anskaffning ska bli ändamålsenlig. För att tillgodose samverkan i detta hänseende ska Förvaltningen genomföra dialog med marknaden i syfte att analysera vilka möjligheter som finns kopplat till det för anskaffningen aktuella behovet. I denna analys ingår även översyn av vilket utbud som finns på den öppna marknaden. Detta arbete kan bestå i en informationsförfrågan (request for information, förkortas RFI). Slutligen syftar samverkan och omvärldsbevakning enligt denna del till att Förvaltningen i sin anskaffning uppställer affärsmässiga krav.

Social hållbarhet

En kritisk faktor som Förvaltningen ska beakta vid anskaffningen är den sociala hållbarheten. Denna kritiska faktor innefattar möjligheten att ställa arbetsrättsliga villkor samt bedriva facklig samverkan ur arbetstagarperspektivet. Till viss del innefattar den sociala hållbarheten även kravställandet vad gäller personella resurser i de fall som utbildning och insatser anskaffas externt, det vill säga genom exempelvis en offentlig upphandling eller ett auktorisationsförfarande. För att anskaffningen ska innefatta social hållbarhet kan Förvaltningen där så anses lämpligt ställa krav på både personella resurser och arbetsrättsliga villkor. Inom Göteborgs Stad finns även en modell för social hänsyn

som Förvaltningen ska arbeta och förhålla sig till vid offentlig upphandling, där ett flertal olika nivåer av krav finns att välja bland. Denna kritiska faktor kan även tillgodoses genom omvärldsbevakning samt ska i vissa fall ske genom facklig samverkan ske med hänvisning till arbetstagarperspektivet samt till viss del också utifrån personella resurser vid externt anskaffad utbildning och insatser.

Metoder för anskaffning

Gemensamt för ovanstående behov är att det ställer krav på att någon form av anskaffning behöver ske. Viss verksamhet bedrivs givetvis inom ramen för Förvaltningens operativa verksamhet, däribland del av verksamheten vid Kompetenscentrum samt Centrum för arbetsmarknadsanställningar. För det behov som inte kan tillgodoses genom den egna interna verksamheten vid Förvaltningen krävs dock någon form av anskaffning för att säkerställa att uppdragen inom Arbetsmarknad och vuxenutbildning kan fullgöras.

Offentlig upphandling

Gällande rätt

Genom Sveriges medlemskap i EU ställs krav på att Sverige ska arbeta för att bland annat främja den fria rörligheten av varor och tjänster. I denna anda har Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling implementerats i Sverige genom lagen om offentlig upphandling (LOU). Vid all upphandling och inköp ska Arbetsmarknad och vuxenutbildning även agera i enlighet med Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling samt Förvaltningens anvisning för upphandling.

Exempel på andra kommuner som helt eller delvis anskaffar kommunal vuxenutbildning genom offentlig upphandling är Stockholms stad samt Malmö kommun. Exempel på där arbetsmarknadspolitiska åtgärder anskaffas genom offentlig upphandling är Uppsala kommun, som har inrättat ett dynamiskt inköpssystem genom upphandling.²

Tillämpningsområde

Upphandling enligt LOU ska ske när en upphandlande myndighet har behov av att anskaffa varor, tjänster och entreprenader. Arbetsmarknad och vuxenutbildning är en upphandlande myndighet och faller inom tillämpningsområdet för LOU. Det finns dock vissa undantag från LOU, vilka regleras i LOU. Exempel på sådana undantag är köp av fastighet samt anställning av personal.³ Kärnverksamheten inom Arbetsmarknad och vuxenutbildning träffas dock inte av några undantag, utan är upphandlingspliktigt om det inte anskaffas internt inom Göteborgs Stads organisation. Den vuxenutbildning som anskaffas från utbildningsförvaltningen måste därför inte upphandlas, men den måste likväl falla inom ramen för styrmiljön.

Process, tillvägagångssätt och uppföljning

Processen för en upphandling regleras i övergripande drag i LOU. Särskilt utmärkande är de fem upphandlingsprinciperna, det vill säga likabehandling, öppenhet (transparens), icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande och proportionalitet.⁴ Dessa principer gäller vid all upphandling under hela upphandlingsprocessen och avtalstiden, oavsett värde och syftar till att anskaffning genom offentlig upphandling ska ske på ett affärsmässigt vis. Vid all upphandling inom Förvaltningen ska även Förvaltningens anvisning för upphandling beaktas och följas.

Inför en upphandling kan insamling av information om hur upphandling och krav för upphandlingsföremålet inhämtas genom dialog med marknaden. Det kan ske via en informationsbegäran genom extern remiss, som också behöver vara förenligt med de fem

² Se dokumentet ”Återrapportering omvärldsbevakning”.

³ Se 3 kap. 19 § LOU respektive 3 kap. 25 § LOU.

⁴ Se 4 kap. 1 § LOU.

upphandlingsprinciperna. Vid extern remiss annonserar Förvaltningen en offentlig förfrågan gällande utformning av krav på uppdrag och dess leverantörer samt efterfrågar återkoppling från marknaden gällande hur dessa krav kan utformas. Inför en upphandling ska Förvaltningen även analysera befintligt avtal (om sådant finns) i syfte att göra en översyn på befintliga villkor och krav. Mot bakgrund av omvärldsbevakning och analys av tidigare avtal ska Förvaltningen arbeta fram upphandlingsdokument för aktuellt behov. Det är ett viktigt och komplext arbete, men det ger Förvaltningen möjlighet att ställa krav på leverantören och dennes organisation, krav på tjänsten och hur den ska utföras samt hur avtalet kommer att följas upp. Vidare innebär det att Förvaltningen i egenskap av upphandlande myndigheten kan ställa krav på att det som upphandlas ska hålla en viss nivå av kvalitet, målbild och leverans. För att säkerställa nivåer och krav i ramavtalen möjliggör offentlig upphandling att Förvaltningen avtalar om granskning och uppföljning av de tjänster som köps. I det fall som brister uppdragas tillämpas avtalade sanktioner, exempelvis i form av vite, lokalt tillfälligt beställningsstopp samt skadestånd.

Exakt hur förfarandet för den aktuella upphandlingen går till är beroende på vilket förfarande som väljs. Numera kan den upphandlande myndigheten under ett visst belopp, det så kallade tröskelvärdet, även utforma sitt eget förfarande. Oavsett vilket förfarande som väljs innefattar upphandling goda möjligheter att utforma relevanta, ändamålsenliga och kvalitetsgivande krav på upphandlingsföremålet, den eller de leverantörer som kommer att tilldelas kontrakt eller ramavtal samt uppföljningen av det. Denna frihet gäller även hur upphandlingen ska utvärderas. Inom LOU finns tre olika kriterier för själva tilldelningen, pris, kostnad samt bästa förhållandet mellan pris och kvalitet. Av dessa tre måste den upphandlande myndigheten välja ett kriterium, som den sedan utformar en utvärderingsmodell kring. Exakt hur utvärderingsmodellen ska se ut regleras inte specifikt i LOU. I likhet med de krav som ställs måste även den vara förenlig med upphandlingsprinciperna.

Rättsmedel vid avtalets ingående

I det fall som en leverantör upplever sig ha blivit felaktigt behandlad alternativt upplever att den upphandlande myndigheten har agerat i strid med LOU kan leverantören ansöka om överprövning. Denna möjlighet finns under den så kallade avtalsspärren, det vill säga under de tio dagarna som löper dagen efter att tilldelningsbeslut har fattats och meddelats. Om en upphandlande myndighet väljer att ingå avtal där avtalsspärr inte tillämpas, har leverantören istället möjlighet att ansöka om överprövning av ett ingånget avtals giltighet. Dessa rättsmedel finns stadgade i 20 kap. LOU och kan leda till att en upphandling måste rättas eller göras om alternativt att ett ingånget avtal ogiltigförklaras. Detta förutsätter att en förvaltningsdomstol finner att den upphandlande myndigheten har agerat i strid med LOU samt att den ansökande leverantören har lidit eller riskerat att lida skada. Slutligen skulle ett nämndbeslut eller beslut efter vidaredelegation om att tilldela samt avtal med en leverantör efter offentlig upphandling kunna överklagas som kommunalbesvär enligt de regler som anges i kommunallagen.

Auktorisation

Gällande rätt

Auktorisation inom ramen för vuxenutbildning är ett relativt nytt fenomen. Faktum är att det inte finns någon konkret lagstiftning för inrättandet av ett auktorisationssystem för vuxenutbildning. Huvudsakligen bygger det hela på två rättsfall från EU-domstolen, det

vill säga C-410/14 Falk Pharma samt C-9/17 Tirkkonen. Av C-410/14 Falk Pharma kan utläsas att de fem upphandlingsprinciperna, det vill säga de principer som ska säkerställa konkurrens på den öppna marknaden inom EU, även ska gälla vid inrättandet av ett auktorisationssystem. Det finns inte heller något lokalt styrande dokument inom Göteborgs Stad att inhämta ledning från. Sedan tidigare finns dock ett kunskapsunderlag inom Arbetsmarknad och vuxenutbildning gällande auktorisation och hur andra kommuner i landet med auktorisationssystem går tillväga och resonerar.⁵

Tillämpningsområde

Då det inte finns lagstiftning för inrättandet av ett auktorisationssystem gällande kommunal vuxenutbildning är tillämpningsområdet något oklart. Det går dock att konstatera att inrättandet av auktorisationssystem har skett i olika kommuner i landet sedan ett antal år tillbaka samt att det fortfarande händer att auktorisationssystem inrättas. Ett exempel är Västerås kommun, som har beslutat om att införa ett auktorisationssystem från och med 2023-01-01 avseende del av sin kommunala vuxenutbildning.⁶

Process, tillvägagångssätt och uppföljning

I likhet med en upphandling kan myndigheten ställa krav på leverantören, tjänsten och uppföljningen med eventuella sanktioner i ett auktorisationssystem. Till följd av att det inte finns någon särskild lagstiftning för inrättandet av ett auktorisationssystem finns det inte heller några konkreta regler för hur kravställning eller process ska ske. Även om det inte finns någon lag som medger att krav kan ställas vid inrättandet av ett auktorisationssystem faller det inom myndighetens ansvar att säkerställa att alla varor och tjänster som den anskaffar blir ändamålsenliga, rättssäkra och leder till god ekonomisk förvaltning. Därmed får det antas att krav ska ställas även vid inrättandet av auktorisationssystem för kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Till ledning för utformningen av kraven finns ovan refererad rättspraxis, som fastställer att kravställningen ska vara förenlig med de fem upphandlingsrättsliga principerna.

I de exempel som finns på inrättade auktorisationssystem ställs krav på leverantören och dennes organisation. Det kan även ställas krav på vad tjänsten ska avse, hur den ska utföras samt hur tjänsten ska följas upp. Samtliga krav samt prövningen av respektive leverantör som ansöker om att bli en del i auktorisationssystemet måste dock vara förenliga med de fem upphandlingsprinciperna. Kraven måste därför vara likabehandlande samt karaktäriseras av öppenhet, icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande och proportionalitet. När en leverantör har godkänts ska avtal tecknas, vilket i sig genererar möjlighet att kontrollera leverantören såväl före som under själva avtalstiden. Till skillnad från upphandling finns det vid inrättandet av auktorisationssystem ingen möjlighet att utvärdera de ansökningar som inkommer. Utvärdering får alltså inte ske överhuvudtaget, det enda som krävs är att myndigheten prövar om leverantören och dess ansökan uppfyller de krav som ställs på leverantören och tjänsten.

Vad som är tydligt är att det i ett auktorisationssystem inte får finnas något mått av val från myndighetens sida på det vis som förekommer vid utvärdering i en upphandling enligt LOU. Ett auktorisationssystem ska präglas av valfrihet för den enskilde

⁵ Se ärende med diarienummer 1887/19.

⁶ Se dokumentet ”Åtterrapporering omvärldsbevakning”.

eleven/deltagaren varför denne måste göra ett aktivt val. Ett auktorisationssystem får, för att LOU inte ska bli tillämpligt, därför inte innehålla någon form av ickevalsalternativ. Detta ickevalsalternativ måste utformas av myndigheten, vilket leder till att myndigheten avgör hur ickevalsalternativet ska utformas och därmed påverkar valet av leverantör i likhet med en utvärdering i en upphandling. Enligt Konkurrensverket är ickevalsalternativ ett alternativ som ersätter den enskildes val och som utgår från myndighetens val av leverantör, vilket inte får ske i ett auktorisationssystem. Det kan dock vara tillåtet att som ickevalsalternativ ha den egna verksamheten eller leverantör i andra upphandlade avtal.⁷

Rättsmedel vid avtalets ingående

Med hänvisning till att ett auktorisationssystem inte omfattas av LOU kan ansökan om överprövning inte ske inom det. Det är dock rimligt att myndighetens prövning samt godkännande eller avfärdande av inkomna ansökningar kan anses utgöra beslut med hänvisning till artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) och allmänna förvaltningsrättsliga principer om vad som utgör ett beslut respektive ett beslut som påverkar den enskilde aktören på ett sådant sätt att det är överklagbart med stöd av 41, 42 §§ förvaltningslagen. Vidare skulle ett nämndbeslut eller beslut efter vidaredelegation om att ingå ett avtal med en leverantör i ett auktorisationssystem kunna överklagas som kommunalbesvär enligt de regler som anges i kommunallagen.

Egen regi

Gällande rätt

Utbildningsnämnden i Göteborgs Stad är likt Arbetsmarknad och vuxenutbildning huvudman för kommunal vuxenutbildning samt är ansvarig *”för de uppgifter som ankommer på kommunen inom vuxenutbildning i kommunal regi”* enligt bland annat skollagen. Denna utbildning utförs av utbildningsförvaltningen inom dess egen organisation. Vidare ankommer det enligt Arbetsmarknad och vuxenutbildnings reglemente att resurser ska fördelas till *”utbildningsnämnden som kommunal utförare”*, vilket betyder att del av behovet av kommunal vuxenutbildning inom Arbetsmarknad och vuxenutbildning ska anskaffas från utbildningsförvaltningen. Denna anskaffning omfattas inte av LOU, då köp av tjänster inom sådan verksamhet omfattas av begreppet intern upphandling som undantas LOU.

Den anskaffning som Förvaltningen genomför från utbildningsförvaltningen ska vidare falla inom ramen för den grundläggande överenskommelse med tillhörande kompletterande handlingar som har ingåtts mellan förvaltningarna.⁸ I reglementet för utbildningsnämnden samt den grundläggande överenskommelsen framgår slutligen också att den kommunala vuxenutbildning som anskaffas från utbildningsförvaltningen ska vara förenlig med de krav som ställs i lagar, regler, förordningar samt annat som styr uppdraget.⁹

⁷ Se Konkurrensverkets ställningstagande 2019:2, utfärdat 2019-12-17.

⁸ Den grundläggande överenskommelsen med tillhörande kompletterande handlingar har diarienummer 0431/19.

⁹ Den andel resurser som ska fördelas till Utbildningsnämnden kan förändras från ett år till ett annat och måste därför bevakas löpande.

Tillämpningsområde

Av vad som kan utläsas i Arbetsmarknad och vuxenutbildnings reglemente framgår att anskaffning från utbildningsförvaltningen ska avse viss andel av behovet av kommunal vuxenutbildning.

Process, tillvägagångssätt och uppföljning

Processen och tillvägagångssättet för att anskaffa kommunal vuxenutbildning och eventuellt också arbetsmarknadsinsatser innefattar att Förvaltningen ansvarar för samordning, strategisk planering och antagning av elever. När eleverna väl är antagna till studier gäller att utbildningsförvaltningen ska utforma utbildningen i enlighet med den beställning som Förvaltningen överlämnar till utbildningsförvaltningen. Till skillnad från anskaffning genom upphandling och inrättande av ett auktorisationssystem, sker inte någon lika omfattande kravställning från Förvaltningens sida när anskaffning sker från utbildningsförvaltningen.

Kravställningen fastställs delvis genom den grundläggande överenskommelsen, men också genom olika kompletterande handlingar beroende på vad saken gäller. Som exempel på en kompletterande handling är förutsättningar för provning samt kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning. Denna kravställning är dock inte lika omfattande som den kravbild som gäller gentemot upphandlande leverantörer till följd av att utbildningsnämnden är huvudman enligt skollagen. Med hänvisning till gällande reglemente och att det endast finns en motpart för Nämndens ansvar gentemot utbildningsnämnden däri (det vill säga utbildningsförvaltningen) föregås inte heller den utbildning som anskaffas från utbildningsförvaltningen av någon utvärdering som kan likställas med den som sker vid offentlig upphandling. Inte heller omfattas den utbildning som anskaffas från utbildningsförvaltningen av Förvaltningens modell för granskning och återrapportering med tillhörande sanktioner som förekommer inom Förvaltningens upphandlade ramavtal för kommunal vuxenutbildning. Däremot förekommer uppföljning av den utbildning som genomförs av utbildningsförvaltningen genom avstämningar, huvudsakligen rektorerna emellan på respektive förvaltning.

Rättsmedel vid överenskommelsens ingående

Med hänvisning till att utbildningsförvaltningen likt Förvaltningen är en del av samma juridiska person finns ingen möjlighet i lagstiftningen vad gäller rättsmedel. Detta är istället reglerat mellan Förvaltningen och utbildningsförvaltningen i den grundläggande överenskommelsen. I det fall som konflikt eller tvist kring tolkning av den grundläggande överenskommelsen uppstår mellan Förvaltningen och utbildningsförvaltningen gäller att parterna i första hand ska lösa tvisten genom förhandling sinsemellan. Om parterna ändå inte kommer överens ska tvisten lösas vid Göteborgs Stads funktion för tvistlösning.

Interkommunal samverkan och samverkan med andra myndigheter

Interkommunal samverkan

Gällande rätt

Denna anskaffningsform avser kommunal vuxenutbildning genom interkommunal samverkan, vilken regleras i 20 kap. skollagen. Modellen ger under olika förutsättningar

enskilda möjlighet att läsa kommunal vuxenutbildning på grundläggande respektive gymnasial nivå i andra kommuner än sin hemkommun.¹⁰

Tillämpningsområde

Denna anskaffningsmetod är endast tillämplig för kommunal vuxenutbildning enligt skollagen. Den innebär att en sökande utifrån vissa förutsättningar har rätt att läsa sådan kommunal vuxenutbildning i annan kommun än hemkommunen, i det fall som den sökta utbildningen tillhandahålls där.

Process, tillvägagångssätt och uppföljning

Anskaffning av kommunal vuxenutbildning genom interkommunal samverkan inleds med att en individ ansöker om det enligt ordinarie förfarande för ingången till studier. Därefter sker anskaffning under förutsättning att den sökande bedöms ha rätt till utbildning enligt de regler som uppställs i skollagen. Vad gäller kravställning och utvärdering av den utbildning som den interkommunala anskaffningen avser finns ingen möjlighet för Förvaltningen att påverka innehållet eller utvärderingen av utbildningen, ej heller vad gäller själva uppföljningen av utbildningens utförande. Detta då innehållet upprättas och anskaffas av den huvudman som tillhandahåller den utbildning som den enskilde har sökt. Vidare är det den sökande själv som gör det som kan kallas för utvärdering, eftersom det är den sökande som ansöker till utbildningen och därmed gör valet av utbildning.

Rättsmedel vid avtalets ingående

För denna typ av anskaffning finns inte någon lagstadgad specifik modell i fråga om rättsmedel i det fall en part i avtalet känner sig felaktigt behandlad på så vis som gäller vid exempelvis offentlig upphandling. Detta mot bakgrund av att det är huvudmannen respektive hemkommunen som fattar beslut om mottagande vid interkommunalt förfarande enligt skollagen, vilket den sökande sedan har möjlighet att överklaga.

Göteborgsregionen GR Vux

Gällande rätt

Anskaffning kan även ske genom det samverkansavtal för vuxnas lärande som finns ingånget inom Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) och GRVUX (en del av GR). Möjligheten att ingå samverkansavtal regleras i 23 kap. 21-24 §§ skollagen.

Tillämpningsområde

Denna anskaffningsform gäller endast den utbildning som anges i samverkansavtal inom GR. Det avser regionalt anordnad yrkesinriktad utbildning, gymnasial vuxenutbildning där statsbidrag lämnas samt yrkesutbildning enligt förordningen om kommunal vuxenutbildning.

Process, tillvägagångssätt och uppföljning

Anskaffning av yrkesinriktad vuxenutbildning genom samverkansavtalet inom GR inleds med att en individ ansöker om det enligt det förfarande som finns beslutat inom GR. Därefter sker anskaffning under förutsättning att den sökande bedöms vara behörig och i vissa fall ha rätt, till utbildning enligt de regler som uppställs i skollagen. Vad gäller kravställning och utvärdering av den utbildning som den samverkade anskaffningen avser finns endast möjlighet för Förvaltningen att påverka innehållet och utvärderingen av anskaffningen om den yrkesinriktade utbildningen anskaffas av Förvaltningen själv.

¹⁰ Se 20 kap. 11b §, 20 kap. 15 §, 20 kap. 19d § skollagen.

Förvaltningen kan således inte påverka hur en annan huvudman anskaffar sitt utbud av utbildning. Detta då innehållet upprättas av den huvudman som tillhandahåller den utbildning som den enskilde har sökt. Vidare är det den sökande själv som gör det som kan likställas med utvärdering, eftersom det är den sökande som ansöker till utbildningen och därmed gör valet av utbildning. I det fall som den enskilda söker till yrkesinriktad utbildningen som tillhandahålls av en annan huvudman än Arbetsmarknad och vuxenutbildning har Förvaltningen inte något rätt att påverka anskaffningen i sig, ej heller vad gäller själva uppföljningen av utbildningens utförande.

Rättsmedel vid avtalets ingående

För denna typ av anskaffning finns inte någon lagstadgad specifik modell i fråga om rättsmedel i det fall en part i avtalet känner sig felaktigt behandlad på så vis som gäller vid exempelvis offentlig upphandling. Detta mot bakgrund av att det är huvudmannen respektive hemkommunen enligt skollagen som fattar beslut om mottagande vid interkommunalt förfarande, vilket den sökande sedan har möjlighet att överklaga.

Folkhögskolor

Gällande rätt

Som huvudregel gäller att om en myndighet, som är en upphandlande myndighet enligt LOU, har ett behov av en tjänst som det finns en marknad för ska offentlig upphandling ske. Det innebär också att folkhögskolor generellt kan delta i de upphandlingar som Förvaltningen genomför. Dock finns det en specialregel i skollagen som anger att sökande, som önskar läsa utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare vid en folkhögskola istället för inom vanlig kommunal vuxenutbildning, har rätt till det. En person som vill läsa utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare vid en folkhögskola har alltså rätt att välja sin utförare. Därmed omfattas inte anskaffning från folkhögskolor som är enskilda huvudmän i den mån det avser utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare av LOU. Det leder till att anskaffning från folkhögskolor i detta hänseende kan anses som en egen anskaffningsform, utifrån den rättighet som sökande har enligt 24 kap. 11–15 §§ skollagen.

Mot bakgrund av att det finns en stor efterfrågan för att läsa utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare vid folkhögskola samt att det finns flertalet folkhögskolor i Göteborgs geografiska område, har Förvaltningen ingått ett samverkansavtal med varje folkhögskola. Detta samverkansavtal reglerar huvudsakligen utbildningen och åtagandet mellan parterna, bland annat även krav på samverkan mellan parterna, syfte och förväntad effekt med utbildningen, forum och kommunikationsvägar, ersättning, priser samt viss uppföljning och rapportering.¹¹

Tillämpningsområde

Denna anskaffningsmetod är endast tillämplig för anskaffning gällande utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare enligt 24 kap. skollagen.

Process, tillvägagångssätt och uppföljning

Anskaffning av utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare inleds med att en individ ansöker om det enligt ordinarie förfarande för

¹¹ Förvaltningens samverkansavtal med de olika folkhögskolorna omfattas av diarienummer 1619/19.

ingången till studier. För att anskaffning ska kunna ske krävs att förutsättningarna i 24 kap. 11 § uppfylls. Det betyder att den sökande enligt skollagen ska ha rätt att delta i kommunal vuxenutbildning. Vidare krävs att den folkhögskola som sökande har valt innehar betygsrätt och har förklarat ha för avsikt att ta emot den sökande till sin utbildning.

Mot bakgrund av att folkhögskolan är enskild huvudman är Förvaltningens möjlighet till att ställa krav på utbildningen begränsad. Möjligheterna har dock utökats något genom de samverkansavtal som Förvaltningen har ingått med de olika folkhögskolorna i Göteborg. Någon form av utvärdering före själva anskaffningen sker är dock utesluten, eftersom hela anskaffningen vilar på den enskilde individens eget val.

Rättsmedel vid avtalets ingående

För denna typ av anskaffning finns inte någon lagstadgad specifik modell i fråga om rättsmedel i det fall en part känner sig felaktigt behandlad.

Samverkan med civilsamhället

Gällande rätt

Denna form av anskaffning kan ske på två olika vis. Dels kan det ske genom offentlig upphandling, dels kan det ske genom ett idéburet offentligt partnerskap. Vilket alternativ som gäller beror på vad anskaffningen avser. I det fall som anskaffningen gäller en vara, tjänst eller entreprenad ska LOU tillämpas, vilket beskrivs mer ingående under rubriken ”Offentlig upphandling” ovan.

Det finns ingen speciallag som reglerar just idéburna offentliga partnerskap. Det krävs däremot att idéburet offentligt partnerskap är förenligt med bland annat kommunallagen samt att dess innehåll inte är att anse som ett offentligt kontrakt enligt LOU.

Tillämpningsområde

Ett idéburet offentligt partnerskap kräver att Förvaltningen har utrett att innehållet i partnerskapet faller inom vad som omfattas av de kommunala angelägenheterna enligt kommunallagen samt att det inte träffas av reglerna för statsstöd och föreningsbidrag. Vidare krävs att det är utrett att det inte är fråga om ett offentligt kontrakt tillika att partnerskapet inte faller inom ramen för LOU. Ingåendet av ett idéburet offentligt partnerskap kräver därmed att en omfattande bedömning görs för att säkerställa att dess innehåll är lämpat för denna form av samverkan.

Process, tillvägagångssätt och uppföljning

Inom Förvaltningen finns en särskild rutin som ska följas i de ärenden där samverkan med civilsamhället aktualiseras. I det fall som utredningen visar att ett idéburet offentligt partnerskap är möjligt samt utgör en lämplig samverkansform, ska ett avtal upprättas. Detta avtal ska hanteras inom ramen för Förvaltningens ordinarie process för avrop, avtal och överenskommelser.

Oavsett vilken typ av resurser som Arbetsmarknad och vuxenutbildning träder in med i ett idéburet offentligt partnerskap, måste det möjliggöra öppenhet och uppföljning av föremålet för partnerskapet.

Rättsmedel vid avtalets ingående

Det finns inget specifikt rättsmedel för en leverantör som anser sig felaktigt behandlad

vid ingåendet av ett idéburet offentligt partnerskap. Det finns dock utrymme för att anta att en leverantör som anser att ett idéburet offentligt partnerskap har ingåtts på felaktiga grunder kan ansöka om ogiltigförklaring av avtal med stöd av LOU. Vidare skulle ett nämndbeslut eller beslut efter vidaredelegation om att ingå ett idéburet offentligt partnerskap kunna överklagas som kommunalbesvär.