



TJÄNSTESKRIVELSE

2017-10-26

Utbildningskontoret

Arbetslivsnämnden

Införande av auktorisationsmodell för Södertälje kommuns gymnasiala vuxenutbildning

Dnr: ALN 17/33

Sammanfattning av ärendet

Södertälje kommun har upphandlat delar av sin kommunala vuxenutbildning. För närvarande omfattar det kurser och utbildningar på gymnasial nivå och yrkesutbildningar. Grundavtalet är utformat som en tjänstekoncession och löper ut den 31 december 2017, med möjlighet att förlänga avtalet med 6-18 månader. Denna tjänstekoncession genomfördes gemensamt med Botkyrka, Nykvarn, Salem och Huddinge kommuner (VUX-5). Huddinge kommun har sedan hösten 2018 beslutat inte förlänga sin tjänstekoncession och i stället gå över till en auktorisationsmodell. Botkyrka och Salem har också för avsikt att ingå i samma auktorisationsmodell och inväntar ett nämndbeslut kring detta. I bifogat PM beskrivs fördelar och nackdelar med upphandlad verksamhet, auktorisationsmodell samt egen regi.

Kontoret föreslår att Södertälje kommun inför ett auktorisationsförfarande gällande gymnasial vuxenutbildning från och med hösten 2018. Auktorisationsmodellen kommer vara parallell med utbildningar som bedrivs i egen regi för att erbjuda ett brett utbud till medborgarna. I enlighet med det avslutas nuvarande koncessionsavtal 2018-06-30.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse 2017-10-26

PM Införande av auktorisationsmodell inom vuxenutbildningen

Ekonomiska konsekvenser och finansiering

En övergång från upphandlad verksamhet till auktorisationsmodell bör i princip inte förändra ersättningen för studieplatser. Samma osäkerheter i framtida priser och därmed kostnader finns oavsett formen för externt driven verksamhet.

Kontorets förslag till Arbetslivsnämnden:

1. Arbetslivsnämnden beslutar att införa auktorisationsavtal gällande utförandet av kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.
2. Arbetslivsnämnden beslutar att nuvarande koncessionsavtal inte förlängs efter 2018-06-30.
3. Arbetslivsnämnden beslutar att ge rektor för Vuxenutbildningen i uppdrag att teckna samverkansavtal med de kommuner som väljer att ansluta sig till systemet.



Monica Sonde

Utbildningsdirektör

Handläggare: Lena Henlöv

Ledningsstrateg

Staben

Telefon (direkt): 08-523 022 02

E-post: lena.henlov@sodertalje.se

Handläggare: Andreas Thun

Enhetschef

Vuxenutbildningen

Telefon (direkt): 08-523 017 51

E-post: andreas.thun@sodertalje.se

Beslutet skickas till

Akten

Vuxenutbildningen



PM | 2017-10-25

Införande av auktorisationsmodell inom vuxenutbildningen

Lena Henlöv
Ledningsstrateg
Staben
Telefon (direkt): 08-523 022 02
E-post: [lena.henlov@sodertalje.se](mailto:lana.henlov@sodertalje.se)

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Lagen om offentlig upphandling (LOU) och tjänstekoncession	3
2. Sammanfattande kommentarer och förslag till beslut	6

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Södertälje kommun har upphandlat delar av sin kommunala vuxenutbildning. För närvarande omfattar det kurser och utbildningar på gymnasial nivå och yrkesutbildningar.

Grundavtalet är utformat som en tjänstekoncession och löper ut den 31 december 2017, med möjlighet att förlänga avtalet med 6-18 månader. Denna tjänstekoncession genomfördes gemensamt med Botkyrka, Nykvarn, Salem och Huddinge kommuner (VUX-5).

Huddinge kommun har sedan hösten 2018 beslutat inte förlänga sin tjänstekoncession och i stället gå över till en auktorisationsmodell. Botkyrka och Salem har också för avsikt att ingå i samma auktorisationsmodell och inväntar ett nämndbeslut kring detta.

Då Södertälje ingår i ett regionalt yrkesvux med gemensam ansökan om statsbidrag tillsammans med Botkyrka, Huddinge, Salem och Nykvarn behöver vi fortsätta denna samverkan även i framtiden. Risken om Södertälje väljer att stå utanför samverkan är att Södertälje kan få svårt med statsbidragsansökningarna till 2018 då kraven från skolverket är minst 3 samverkande kommuner.

Nuvarande avtalet bör ses över och inte förlängs efter 30 juni 2018. Det finns ett antal olika former att bedriva utbildning som huvudman.

1.2 Lagen om offentlig upphandling (LOU) och tjänstekoncession

Reglerna för offentlig upphandling bygger på EU-direktiv och följer alltså av vårt medlemskap i unionen. Syftena med lagstiftningen är att främja ett kostnadseffektivt användande av skattemedel och att främja fri rörlighet inom unionen. Grundprinciperna bygger på objektivitet och transparens (öppenhet). De upphandlande myndigheterna ska vara sakliga. Det får inte förekomma lojalitet mot det egna landets leverantörer eller tidigare leverantörer. Valet av leverantör ska ske på affärsmässig grund och baseras på vilken leverantör som erbjuder den bästa varan eller tjänsten till de bästa villkoren.

Lagen om offentlig upphandling (LOU) är den lag som oftast är tillämplig. Lagen gäller, med några få undantag, för all offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster.

En tjänstekoncession är ett kontrakt genom vilket en upphandlande myndighet eller enhet anförtror tillhandahållandet eller förvaltningen av tjänster, där ersättningen kan vara rätten att ta betalt för tillhandahållandet av tjänsten. Det krävs också att den verksamhetsrisk som finns överförs på leverantören. Verksamhetsrisken kan t.ex. bestå i risken för att svikande efterfrågan på de tjänster som leverantören ska tillhandahålla enligt kontraktet gör att leverantören inte får ersättning för investeringar som den tvingats göra. Risken måste innefatta verklig exponering för förändringar på marknaden och eventuella uppskattade förluster för leverantören ska inte endast vara nominella eller försumbara. Ovanstående modell är den som idag används av Södertälje vuxenutbildning.

Till fördelarna med en ovanstående modeller är möjligheten att till viss del begränsa antalet utbildningsanordnare (tjänstekoncession) och ställa tydliga leverantörskrav. Vidare erbjuder

dess modellerna erbjuder en mångfald av skolor att välja mellan, både vad geografisk belägenhet och utbildning.

Till nackdelarna hör sårbarheten i leverantörernas förmåga att långsiktigt planera och leverera en kvalitativ utbildning. Det kan till viss del förklaras av avtalens längd men också påverkan av andra kommuners eller organisationers upphandlingar. För att komma upp till den volym av studerande som krävs för en bärande verksamhet behöver många leverantörer luta sig på flera avtal med olika kommuner. En leverantör kan tvingas säga upp sitt avtal på grund av att de förlorat andra upphandlingsområden i länet och därmed inte längre haft ekonomi att leverera enligt avtal. Vidare har flera kommuner och samverkande kommuner i Stockholms län de senaste åren hamnat i utdragna överprövningsprocesser som tar mycket tid och kraft från berörda parter och drabbat den enskilde studerande negativt.

Kommunförbundet i Stockholms län (KSL) har sedan 2007 arbetat för att skapa en gemensam vuxenutbildningsregion för att ge de som har beviljats studier inom vuxenutbildning möjlighet att välja utbildningsanordnare inom hela länet. Stockholms stad har dock valt att lämna samarbetet och KSL:s samordnande roll har därmed förändrats. Vad gäller samverkan inom området fokuserar KSL numer främst på att verka för minskade skillnader mellan länets kommuner, exempelvis genom att verka för synkronisering av avtalsperioder och kvalitetsuppföljning samt genomföra analyser och prognoser gällande vuxenutbildningen i länet.

Som ett resultat av att Stockholm valde att lämna en gemensam upphandling för länet samt krav från skolverket på minst tre samverkande kommuner har ett flertal olika kommunkluster uppkommit. Dessa verkar för att genomföra gemensamma upphandlingar inom vuxenutbildningsområdet och några har även slagit sig samman till en större upphandlingsenhet (VUX-9, VUX-6, VUX-5 & Stockholm) Följande kommunkluster finns etablerade:

- Stockholms stad, Danderyd, Täby, Vaxholm, Österåker och Vallentuna.
- Sundbyberg, Lidingö, Norrtälje, Sigtuna, Ekerö och Upplands-Bro.
- Solna, Nacka och Värmdö.
- Järfälla, Sollentuna och Upplands Väsby.
- Haninge, Tyresö och Nynäshamn.
- Södertälje, Nykvarn, Huddinge, Salem och Botkyrka kommuner.

Några av kommunklustren har genomfört offentliga upphandlingar av vuxenutbildning, men haft stora svårigheter att få till avtal på grund av otaliga överklagandeprocesser. Detta är ytterligare en svaghet vid LOU. Överklagandeprocesserna har föranlett att både Vux 9 och Vux 6 istället valt att genomföra auktorisationsavtal med sina leverantörer.

1.3 Auktorisationsmodell

En auktorisationsmodell innebär att utbildningsanordnare ansöker hos Södertälje kommun om att bli auktoriserade för att bedriva vuxenutbildning i enlighet med de regler som kommunen har fastställt. Auktorisation sker löpande. Inom ramen för auktorisationen ställs krav på utbildningsanordnarna bland annat vad gäller pedagogiskt ansvar, tillgänglighet, arbetsmiljöansvar, samverkan och tillsyn.

Den som uppfyller de auktorisationskrav som Södertälje kommun har ställt upp ges tillstånd att bedriva vuxenutbildning för medborgare i Södertälje kommun. Detta gäller såväl utbildningsanordnare inom som utanför den geografiska kommunen. Kontoret anser det av vikt att kunna begränsa antalet leverantörer för att säkerställa en kvalitativ uppföljning av verksamheten. Detta görs utifrån en utökad kravspecifikation med högt ställda krav och förväntningar på en pedagogisk verksamhet.

En fördel med auktorisationssystemet är möjligheten till långsiktiga relationer med leverantörerna, då förfarandet inte sätter någon tidsbegränsning på avtalsrelationer, till skillnad från ramavtal enligt LOU. Det möjliggör för en långsiktighet i planering och utförande av tjänsten och kan vara ett incitament för leverantörer att fortsätta leverera god kvalitet i hög grad under hela samarbetet. Effekten av en eventuell överprövning av en leverantör påverkar inte de övriga då varje ansökan behandlas separat. Detta eliminerar risken att hamna i en överklagansprocess som fördröjer avtalsstart. Slutligen innebär auktorisationen att det hela tiden är möjligt för nya leverantörer att ansluta sig till systemet. Kommunen har även lättare att utfärda sanktioner och säga upp avtal med de leverantörer som inte lever upp till rådande avtal.

En utmaning med auktorisationsmodellen är skapa en modell som säkerställer en begränsning av antalet leverantörer. Ett för stort antal leverantörer försvårar en kvalitativ uppföljning av verksamheterna. Genom att inte begränsa antalet leverantörer ökar kommunens administration och kontaktytor med fler anordnare. Detta gäller dock oavsett om det är ett system med auktorisation eller med LOU utan begränsning av antalet leverantörer. För att begränsa antalet leverantörer och för att säkerställa en god kvalitet på utbildningen bör varje enskild aktör teckna ett avtal med Södertälje kommun där det anges tydliga kriterier för kraven på tjänsten. Detta förenklar avtalsuppföljningen och möjliggör för Södertälje kommun att varna eller i vissa fall säga upp leverantörer som inte bedriver avtalsenlig verksamhet.

Betygsrätt

I samband med införandet av auktorisation kommer betygsrätten och det som medföljer läggas på leverantörerna. Det innebär att en hel del arbetsuppgifter flyttas från kommunen till leverantörerna. Textutskrift av utdrag av betygskatalog, rapportering till SCB/CSN. Kommunen ansvarar för att följa upp så att leverantörerna uppfyller de krav som ställs för att vara auktoriserad leverantör av vuxenutbildning i Södertälje kommun. Det är Skolinspektionen som godkänner leverantörernas ansökan om att få betygsrätt och detta är ett krav för att bli auktoriserad leverantör i systemet.

1.3 Undervisning i egen regi

Den tredje modellen för att bedriva kommunal vuxenutbildning är att göra det i egen regi. Fördelarna med att bedriva verksamheten i egen regi är flera. Det säkerställer en långsiktighet och driftsäkerhet av verksamheten. Det förenklar uppdraget om en sammahållen studieplan och underlättar studie- och yrkesvägledningen. Vidare ger modellen reella förutsättningar att under en längre tid följa elevens kunskapsprogression och språkutveckling, det skapas bättre förutsättningar för pedagogiska diskussioner över ämnen, kurser och nivåer. Planering, utförande, uppföljning och förbättring av undervisningen underlättas då allt ligger under samma tak.

Även ekonomiskt kan finnas incitament att bedriva undervisningen i egen regi. Till skillnad från en upphandlad eller auktoriserad verksamhet minskar kostnaden för verksamheten desto fler elever som finns i grupperna. En god ekonomi förutsätter dock lokaler med rimlig hyra, goda volymer på undervisningsgrupperna samt att säkerställa en flexibilitet i nyttjandet av pedagogisk personal. Vuxenutbildningen i Södertälje har ändamålsenliga lokaler. Utmaningarna med att bedriva verksamheten i egen regi är främst rekrytering av behörig personal. Det är för närvarande svårt att rekrytera inom vissa ämnen.

2. Sammanfattande kommentarer och förslag till beslut

Nuvarande tjänstekoncessionsavtal inom vuxenutbildning upphör och en långsiktig lösning måste därför säkerställas. Ett regionövergripande samarbete, vilket tidigare initieras av KSL, bedöms inte sannolikt under de närmaste åren då bland annat då Stockholms stad har valt att träda ur detta samarbete. Att genomföra en stabil och driftsäker LOU eller tjänstekoncession kräver att ett stort antal kommuner går ihop, alternativt att en gemensam upphandling med Stockholm stad genomförs. Risken för en utdragen överprövandeprocess är än dock överhängande och långsiktigheten i avtalen begränsas kraftigt.

Södertälje vuxenutbildning har inte den volym som krävs för att göra en egen upphandling. Det finns även en risk att om vi inte följer med våra nuvarande samverkanskommuner inom VUX-5, att vi inte kan söka statsbidrag då kravet är minst tre samverkande kommuner.

Kontoret föreslår därför att Södertälje kommun inför ett auktorisationsförfarande gällande gymnasial vuxenutbildning från och med hösten 2018. Auktorisationsmodellen kommer vara parallell med de utbildningar som bedrivs i egen regi för att erbjuda ett brett utbud till medborgarna.

För att kunna genomföra detta förlängs nuvarande koncessionsavtal inte vidare, då avtalet löper ut 2017-12-31 och har förlängts med 6 månader till och med juni 2018. För att hantera uppföljningen och säkerställa en god kvalitet på utbildningen bör varje enskild aktör teckna ett auktorisationsavtal med Södertälje kommun där det tydligt framgår kriterier och krav på tjänsten. Det möjliggör för Södertälje kommun att varna eller i vissa fall säga upp leverantörer som inte bedriver avtalsenlig verksamhet och det underlättar uppföljningsarbetet. Kontoret anser

det också av vikt att begränsa antalet leverantörer för att säkerställa en kvalitativ uppföljning av verksamheten. Därav kommer kravspecifikationen fylla en viktig funktion