

Handläggare

Elin Björkman 08-508 48 002
Lisa Alm 08-508 35 546

Till

Arbetsmarknadsnämnden
den 20 oktober 2020

Ärende 6

Arbetsmarknadsförvaltningens uppföljning av verksamhet och avtal inom kommunal vuxenutbildning

Återrapportering av uppdrag i budget 2020

Arbetsmarknadsförvaltningens förslag till beslut

1. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att godkänna rapporten som redovisning av uppdrag i Stockholms stads budget 2020.

Karina Uddén
arbetsmarknadsdirektör

Anna Saldeen Jonsson
Avdelningschef
Vuxenutbildning Stockholm

Sammanfattning

Under 2019 genomförde arbetsmarknadsnämnden en ny upphandling av vuxenutbildning. Upphandlingen genomfördes med målsättningen att fler stockholmare fullföljer sin utbildning och får en hållbar etablering på arbetsmarknaden. I samband med upphandlingen konstaterades behov av att utveckla och stärka uppföljningen. Arbetsmarknadsnämnden fick också i budget 2020 i uppdrag att stärka verksamhets- och avtalsuppföljningen inom vuxenutbildningen i syfte att säkerställa hög kvalitet.

Mot bakgrund av detta har förvaltningen utarbetat nya strukturerade och mer systematiska arbetssätt och rutiner för uppföljningsarbetet.

Införandet av en förstärkt verksamhets- och avtalsuppföljning kommer att ske parallellt med att de nya avtalen för komvux börjar gälla. Det införs i ett första steg som ett pilotprojekt på fyra

avtalsområden som berör sex leverantörer. Detta genomförs under hösten 2020 och kommer att utvärderas.

Syftet med förändrade arbetssätt är att säkerställa en likvärdig utbildning av god kvalitet samt att säkerställa att utbildningen uppfyller de krav som formulerats i avtal mellan arbetsmarknadsnämnden och upphandlade utbildningsanordnare.

Uppföljningsmodellen kännetecknas av tre bärande principer; granskning av regelefterlevnad, likvärdig och effektiv uppföljning samt som en del av huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Uppföljningen omfattar samtliga anordnare såväl externa och egen regi.

Uppföljningen kommer att genomföras på leverantörsnivå och på enhetsnivå. På leverantörsnivå görs avtalsuppföljning utifrån ett antal områden och krav i ramavtalet för upphandling av vuxenutbildning. På enhetsnivå görs uppföljning av verksamheten utifrån obligatoriska krav inom avtalsområdet och av nio kvalitetsområden som förvaltningen definierat. Uppföljningen kommer att bestå av anmälda och oanmälda besök. Vid uppföljningen kommer förvaltningen att bedöma om brister föreligger och i så fall påtala dessa för leverantören och i förekommande fall vidta påföljder. Kontroll av åtgärder kommer att göras och ytterligare sanktioner utfärdas om leverantör inte åtgärdat bristen enligt plan. Arbetsmarknadsnämnden har tolkningsföreträde i frågan om huruvida brist föreligger eller inte.

Resultat från uppföljningar och åtgärder vid brister dokumenteras i upphandlingssystemet Kommers.

Bakgrund

Vuxenutbildningen i Stockholms stad har cirka 50 000 elever. En stor majoritet av dem får sin utbildning av externa anordnare och staden är således en stor beställare av utbildning. Vid sidan av upphandlade aktörer bedrivs vuxenutbildning i egen regi.

Under 2019 genomfördes en ny upphandling av vuxenutbildning med målsättningen att fler stockholmare fullföljer sin utbildning och får en hållbar etablering på arbetsmarknaden. Under 2020 har de nya avtalen börjat gälla för ett antal anordnare. Fler tillkommer vid årsskiftet 2021.

Inför upphandlingen gjordes en noggrann analys av vilka krav och förväntningar som ställs på en modern vuxenutbildning samt en

analys av de studerandes behov. Analysen resulterade i ett nytt sätt att upphandla där elevens samlade behov av utbildning blev utgångspunkten och formade strukturen för upphandlingen. Bärande principer var elevens fria val, konkurrensneutralitet mellan anordnare, flexibilitet samt incitament för anordnarna att erbjuda en god utbildning med goda resultat.

I samband med upphandlingen gjorde förvaltningen en översyn av uppföljningen av vuxenutbildningen i syfte att anpassa den efter förändringarna i upphandlingen. Översynen visade då på ett antal svagheter som det fanns anledning att åtgärda. Det handlade bland annat om bristande systematik i uppföljningen och därmed likabehandlingsproblem. Det framkom behov av att stärka kontrollen av att anordnarna lever upp till avtalade krav. Vidare framkom behov av skarpare verktyg för sanktioner och att förvaltningen kan ingripa snabbare vid uppmärksammade brister.

Arbetsmarknadsnämnden fick i budget 2020 i uppdrag att stärka verksamhets- och avtalsuppföljningen inom vuxenutbildningen i syfte att säkerställa hög kvalitet.

Kommunens ansvar för uppföljning av vuxenutbildning

Ansvar för tillsyn och kvalitetsgranskning för vuxenutbildningen delas enligt skollagen mellan Skolinspektionen och den kommunala huvudmannen. Skolinspektionen ska kontrollera om verksamheten uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I Skolinspektionens tillsyn ingår att fatta beslut om åtgärder som kan behövas för att huvudmannen ska rätta fel som upptäckts vid granskningen. Skolinspektionens tillsynsansvar omfattar inte enskilda skolenheter.

Huvudmannaskapet inom komvux ligger på kommunen oavsett om själva utbildningen bedrivs hos kommunal eller privat utförare. Detta skiljer sig mot regelverket inom grund- och gymnasieskolan där fristående skolor är egna huvudmän. Huvudmannens uppdrag för komvux är således både komplext och omfattande. Ansvar innebär att säkerställa att utbildningen genomförs enligt de statliga styrdokumenterna så att nationella mål och riktlinjer i skollag och förordningar kan uppfyllas. Uppdraget innebär att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla hela utbildningen. På varje enhet är det rektor, som utifrån ett statligt myndighetsansvar reglerat i skollagen, leder och fördelar arbetet med utgångspunkt i skollagstiftningens föreskrifter.

Kommunen har utöver skollagens krav även ansvar för kontroll och uppföljning av privata utförare som det regleras i kommunallagen.

Ärendet

Arbetsmarknadsnämnden fick i budget 2020 i uppdrag att stärka verksamhets- och avtalsuppföljningen inom vuxenutbildningen i syfte att säkerställa hög kvalitet. I detta ärende redovisas den modell för avtals- och verksamhetsuppföljning som förvaltningen arbetat fram under hösten 2019 till våren 2020.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom Vuxenutbildning Stockholm i samråd med utrednings- och utvecklingsstaben, ekonomistaben, samt Jobbtorg Stockholm vid arbetsmarknadsförvaltningen.

Redovisning av budgetuppdrag: Nytt system för uppföljning av vuxenutbildning

Vuxenutbildningen erbjuder en möjlighet för stockholmarna att läsa in grundläggande och gymnasial kompetens samt att lära sig svenska och därmed förbättra sina förutsättningar på arbetsmarknaden. Vuxenutbildningen ger också möjlighet till komplettering inför högskolestudier och till karriärväxling. För arbetsmarknaden är vuxenutbildningen en viktig aktör för kompetensförsörjningen.

Ur ett ekonomiskt perspektiv omsätter vuxenutbildningen omfattande ekonomiska belopp vilket innebär att det finns ett allmänt intresse av att medlen skapar nytta och hög kvalitet för individerna och för staden.

Utifrån ovanstående är det viktigt och angeläget att det finns en väl utformad uppföljning som kan garantera att utbildningen når sina syften och att skattemedlen används till största möjliga nytta för stockholmarna.

Syftet med uppföljningen

Den nya modellen för uppföljning ska för det första bidra till att arbetsmarknadsnämnden lever upp till huvudmannens ansvar att säkerställa en måluppfyllelse gentemot skolväsendets styrdokument samt att utbildningen är likvärdig varhelst den anordnas. Det vill säga att säkerställa en likvärdig utbildning av god kvalitet.

För det andra ska uppföljningsarbetet vara ett led i att säkerställa att den utbildning som bedrivs uppfyller de krav som formulerats i avtal mellan arbetsmarknadsnämnden och upphandlade utbildningsanordnare, det vill säga att avtal ska hållas. Utifrån ett beställarperspektiv är det av yttersta vikt att nämnden får det som den beställt och betalar för. Också viktigt är att nämnden har

förutsättningar att vidta åtgärder mot anordnare med brister och därigenom bidra till en välfungerande marknad med sund konkurrens.

Definition

Arbetsmarknadsförvaltningen definierar i detta sammanhang uppföljning som noggrann bedömning av prestationer/leveranser och verksamhetsinnehåll samt av organisering av utbildningsverksamhet.

Inriktning för uppföljningen

Granskning av regelefterlevnad

Uppföljningen ska granska regelefterlevnaden hos de anordnare som bedriver utbildning inom avtalsområdet. Själva genomförandet ska vara tillsynsliknande med syfte att självständigt kontrollera regelefterlevnaden. En konsekvens av detta är att kontrollen ska vara separerad från utvecklingsarbetet. Det främsta skälet är att kontrollens opartiskhet inte ska kunna ifrågasättas genom att det i rollen ligger att utveckla en verksamhet och sedan kontrollera regelefterlevnaden i densamma.

Arbetet är inriktat på att granska verksamhet som är målstyrd och inte detaljreglerad. Med målstyrda regler menas att ett visst mål ska uppnås, men att det inte är reglerat exakt hur detta ska gå till. Granskningen ska därför ta ställning till om verksamheten uppfyller målen snarare än att lägga tonvikt vid att bedöma hur anordnaren valt att arbeta för att nå dit.

En systematiserad kontroll av regelefterlevnaden är också en förutsättning för att kunna tillämpa de påföljder som finns i avtalen och, vid behov, driva en juridisk process gentemot en leverantör. De i avtalen angivna verktygen för att komma tillrätta med verksamheter som uppvisar brister ska tillämpas. Inte bara för att påskynda åtgärder hos den aktuella anordnaren för att garantera eleverna en utbildning av hög kvalitet, utan också för att signalera till samtliga anordnare att staden menar allvar i fråga om att avtal ska hållas.

Likvärdig och effektiv uppföljning

Tydlig och gemensam struktur och på förhand utarbetade rutiner för uppföljningen syftar till att stödja den som utför granskningen och göra granskningen mer effektiv, då fokus och resurser kan riktas till att genomföra själva uppföljningen. Men det är också centrala delar för att åstadkomma en likvärdig och rättssäker hantering av anordnare och minska risken för godtyckliga bedömningar.

Samsyn kring vad som ska granskas, hur och utifrån vilket underlag är också en förutsättning för likvärdigheten, liksom att det sker en kvalitetssäkring av bedömningar och beslut om påföljder vid uppmärksammade brister.

En utvecklad uppföljning, som också har utrymme för att hantera löpande signaler om brister, fungerar preventivt och väntas minska den händelsestyrda/reaktiva kontrollen som är svår att både planera och dimensionera för.

För att kunna styra granskningen mot de områden som anses vara av störst vikt för kvaliteten i utbildning och mot skolor där det finns störst behov av utveckling, ska granskningen utgå från en risk- och väsentlighetsanalys.

Strukturen och arbetsätten i den nya modellen för uppföljning är likadan för alla anordnare. Det innebär att den även ska omfatta egen regi.

Del av huvudmannens systematiska kvalitetsarbete

Uppföljningen är en del av huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Det aggregerade underlaget från uppföljningen är en viktig pusselbit i analysen av kvalitet och måluppfyllelse inom stadens komvux. Den analysen ligger till grund för beslut på huvudmannanivå om relevanta åtgärder och prioriteringar för utveckling.

Uppföljningens innehåll

Uppföljningen kommer att göras på två nivåer, dels på leverantörsnivå och dels på enhetsnivå.

Följande områden följs upp på leverantörsnivå:

- a) Administration
- b) Ekonomi
- c) Leverantörsrelaterade krav (t ex om informationsplikt och personuppgifter)
- d) Lokaler
- e) Personal
- f) Verksamhetsrelaterade krav (t ex krav på utbildning hela året, krav på kostnadsfri utbildning)

På enhetsnivå görs uppföljning av obligatoriska krav inom avtalsområdet och av avtalad kvalitet inom följande områden:

- a) Undervisning och lärande
- b) Betygssättning och likvärdig bedömning

- c) Extra anpassningar och stöd i utbildningen
- d) Systematiskt kvalitetsarbete
- e) Resultat
- f) Värdegrund, trygghet, studiero, åtgärder mot kränkande behandling.
- g) Pedagogisk ledning
- h) Utbildningens mål: vägledning, yrkesliv, fortsatta studier
- i) Inflytande och delaktighet

Till dessa huvudområden är bedömningskriterier utarbetade. Syftet är att skapa transparens kring vad huvudmannen avser med god kvalitet inom området samt vilka delar som ska granskas och vilket underlag som ska användas. Förutom att bidra till en mer likvärdig kontroll, syftar bedömningskriterierna till att utgöra ett stöd för den som genomför kvalitetsuppföljningen.

Jämställdhetsanalys

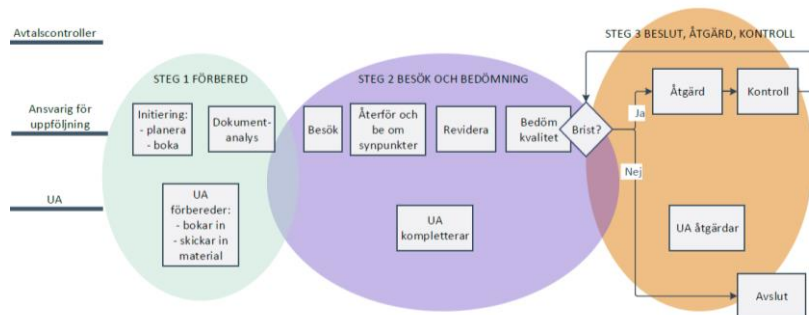
Analysen av skolors resultat inbegriper att belysa eventuella skillnader på grund av kön. Arbetsmarknadsförvaltningens bedömning är att förutsättningarna att upptäcka skillnader i kvinnors och mäns villkor och resultat i utbildningen ökar, och därmed möjligheterna att vidta åtgärder för ökad jämställdhet i utbildningen.

Så som modellen är uppbyggd med hög grad av systematik, i förväg fastställda kriterier och likvärdig behandling av anordnarna, minskar risken för att arbetet påverkas av normer om exempelvis kön.

Anmälda och oanmälda besök

Uppföljningen på enhetsnivå består av både anmälda och oanmälda besök. De anmälda besöken är mer omfattande och föregås av inhämtning av material och underlag. Ett anmält besök omfattar vanligtvis två heldagar och intervjuer med flera olika intressenter så som ledning, rektor, lärare samt studerande, liksom observationer med mera.

Ett oanmält besök omfattar vanligtvis några timmar, en intervju med skolledning och någon ytterligare intervju eller observation. Ett oanmält besök kan vara helt oannonserat eller föregås av en information om att besök kan komma att utföras under en viss period. Syftet med att gå ut med en sådan information till samtliga anordnare är att vi vill att skolledare är på plats vid tillfället, så att genomförandet är möjligt. Syftet är också att stärka samtliga anordnares kvalitetsarbete genom att påtala att huvudmannen kan komma att dyka upp.



Figur 1 Sammanfattande bild av processen för avtals- och kvalitetsuppföljning på enhetsnivå.

Brister och hantering av brister

Arbetsmarknadsförvaltningen definierar brist i verksamheten som kvalitetsmässig svaghet eller otillräcklighet hos levererad tjänst eller person kopplat till avtalade villkor eller lag, det vill säga otillräcklig standard.

Majoriteten av leverantörerna levererar tjänsten i enlighet med avtalade krav, men trots det kan brister uppstå hos leverantörer. Leverantören har en långtgående skyldighet att åtgärda brister i verksamheten, samt rapportera till huvudmannen. Vid uppföljning på leverantörs- eller enhetsnivå kommer arbetsmarknadsförvaltningen att bedöma om brist föreligger och i så fall påtalar dessa för leverantören för åtgärd.

De avtal som nu gäller ger förvaltningen möjlighet att ta till följande sanktioner vid brister i avtalsuppfyllelse:

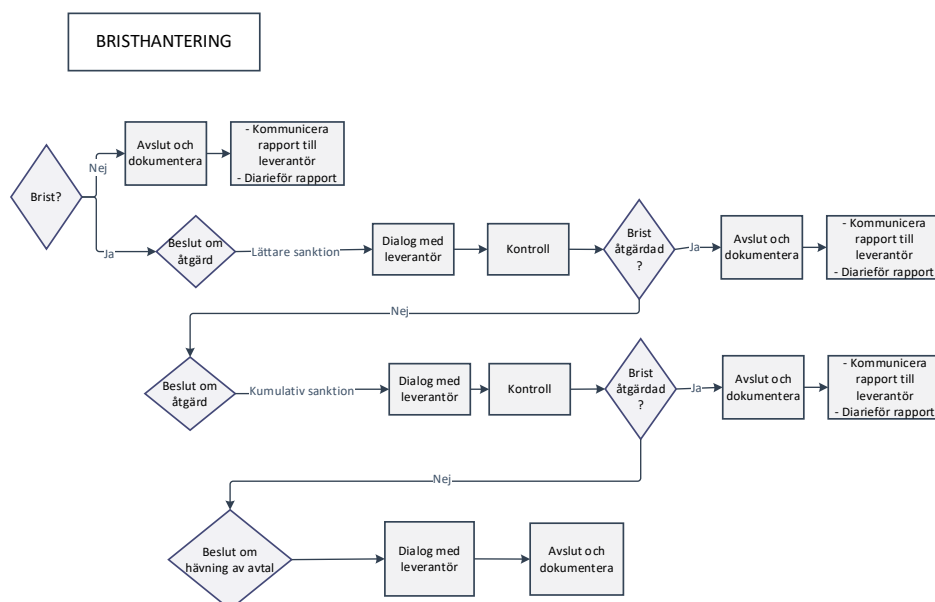
- a) Avhjälpan och åtgärdsplan
- b) Vite
- c) Intagsstopp
- d) Hävning av avtal

En brist kan klassas som ringa eller väsentlig brist. Genom ramavtalet finns nu en möjlighet att flera ringa brister bedöms tillsammans som en väsentlig brist. Sanktionerna kan kombineras beroende på bristens art och vid väsentlig brist får beställaren häva ramavtalet utan att anordnaren ges möjlighet till rättelse. Vid hävning kan beställaren även ha rätt till skadestånd.

En principiell förändring jämfört med tidigare ramavtal är att det i nu gällande ramavtal regleras att arbetsmarknadsnämnden har tolkningsföreträde i frågan om huruvida brist föreligger eller inte.

Beslut om hantering av avtal fattas enligt beslut AMN 2019-06-25 på nämndens uppdrag av förvaltningschefen. Det är således förvaltningschef som beslutar om påföljd eller sanktion med anledning av konstaterade brister. Förvaltningen rapporterar löpande till nämnden vid större brister och avvikelser som kan leda till att någon av sanktionerna behöver vidtas.

I det nya arbetssättet för uppföljning kommer leverantörernas avhjälpande av påtalad brist att kontrolleras. Ytterligare påföljder utfärdas om leverantör inte åtgärdat brist enligt plan.



Dokumentation och systemstöd

Uppföljningen dokumenteras på leverantörs- samt enhetsnivå.

Uppföljning på enhetsnivå dokumenteras i två till tre steg beroende på om det bedöms finnas brister eller inte. Den enhet som besöks får en återkoppling på besöket och möjlighet att komplettera den. Därefter skrivs en rapport som diarieförs. Om uppföljningen visar på brister kommer rapporten att kompletteras med ett beslut om avhjälpande med en åtgärdsplan samt en plan för hur arbetsmarknadsförvaltningen kommer att kontrollera att åtgärden är utförd. Ärenden avslutas inte förrän kontroll visar på att bristen är avhjälpd.

I uppföljningssystemet ingår mallar för denna dokumentation och för de nämnda rapporterna.

I samband med tertialrapport 2 och verksamhetsberättelse lämnas en särskild rapportering till nämnden. Till verksamhetsberättelsen

bifogas en sammanfattande årsrapport av uppföljningen. Den kommer att omfatta information om vilka leverantörer och enheter som fått uppföljningsbesök och vilka uppföljningsfrågor som fokuserats vid dessa besök. Sammanfattningen kommer på aggregerad nivå redovisa uppmärksammade brister med information om avhjälpande eller påföljd.

Arbetsmarknadsförvaltningen bedömer att Kommers, som är stadens nya upphandlings- och avtalssystem, kan användas för dokumentationen. Strukturerade arbetssätt med en ny dokumentationsstruktur säkrar allmänhetens insyn i verksamheten. Den information som är dokumenterad i Kommers kommer att utgöra underlag för delar av avtalsuppföljningen och kan användas inför beslut om avtalsförlängning.

Införande

Det nya uppföljningssystemet införs i ett första steg som ett pilotprojekt på fyra avtalsområden som berör sex leverantörer. Pilotprojektet genomförs under hösten 2020 och kommer att utvärderas. Efter utvärdering och eventuell revidering av arbetssättet, bedömningskriterier, metoder för datainsamling med mera kommer det nya uppföljningssystemet införas brett för samtliga leverantörer samt för egenregin.

Bilagor

1. Bilderna i tjänsteutlåtandet i större upplösning
2. Process – flödesschema sammanfattning av process för uppföljning av avtal och kvalitet inom vuxenutbildningen
3. Exempel på Bedömningskriterier, Systematiskt kvalitetsarbete