

Handläggare
Marie Björklöf
Telefon: 08-50835605

Till
Arbetsmarknadsnämnden
den 22 mars

Ärende 7

Svar på skrivelse om att säkerställa rätten till en utbildning av god kvalitet och att stoppa oseriösa aktörer inom vuxenutbildningen

Arbetsmarknadsförvaltningens förslag till beslut

1. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt svar på skrivelsen.

Sammanfattning

Arbetsmarknadsförvaltningen har från Salar Rashid (S), Rashid Mohammed (V) och Lisa Palm (Fi) mottagit en skrivelse där författarna lyfter ett antal frågor angående kvalitet inom den kommunala vuxenutbildningen. I skrivelsen lyfts även frågor om arbetsmarknadsförvaltningens möjligheter att häva avtal med upphandlade leverantörer som inte lever upp till förväntad kvalitet i undervisningen.

Förvaltningen bedriver ett omfattande arbete med avtals- och verksamhetsuppföljning av den kommunala vuxenutbildningen som syftar till att bedöma verksamheternas kvalitet i förhållande till skolförfattning och avtalskrav. Det stora antalet elever som varje år studerar inom den kommunala vuxenutbildningen i kombination med många upphandlade leverantörer som tillhandahåller utbildning bidrar till behovet av att ha ett välutvecklat och systematiskt arbetssätt för att säkerställa utbildning av god kvalitet. Vissa ytterligare utvecklingsbehov har identifierats under det löpande utvecklingsarbetet under flera års tid, både under föregående avtalsperiod och under arbetet med upphandling och ikraftträdande av nuvarande avtalsperiod. Det handlar till exempel om att stärka organisation och arbetssätt i de fall där leverantörer inte åtgärdar brister som har påtalats av huvudmannen samt att förfina verktygen som används för att bedöma och prioritera bland de signaler och klagomål om felaktigheter som kommer in till förvaltningen.

Arbetsmarknadsförvaltningen
Vuxenutbildning Stockholm

Livdjursgatan 4
Box 10014
121 26 Stockholm-Globen
Växel 08-508 35 500
Fax
info.amf@stockholm.se
start.stockholm

Det finns ett flertal kriterier för hävning som listas i nuvarande avtal om upphandling av kommunal vuxenutbildning. En del hävningsgrunder är knutna till specifika situationer, till exempel när

en leverantör försätts i konkurs, medan andra faller inom ramen för den mera generella hävningsgrunden *väsentligt avtalsbrott*. Förvaltningen har inom ramen för den senaste upphandlingen av kommunal vuxenutbildning förstärkt huvudmannens möjligheter till åtgärder och sanktioner i de fall där brister uppdragas. Möjligheterna att häva ett avtal bör dock alltid ställas i relation till förvaltningens ansvar som såväl huvudman som beställare, och de konsekvenser som en hävning skulle få för berörda elever. När ett avtal hävs innebär det inte endast att avtalsrelationen upphör omedelbart, utan också att förvaltningen som huvudman är skyldig att erbjuda de studerande plats hos en alternativ utbildningsanordnare där de kan fullfölja sin utbildning.

Arbetsmarknadsförvaltningen fick under hösten 2020 signaler om att det fanns brister i undervisningen på vissa utbildningar hos leverantören Bergstrands utbildningar. I dialog med leverantören upprättades en åtgärdsplan som dock inte ledde till tillräckliga förbättringar i verksamheten, och förvaltningen beslutade därför om intagningsstopp till utbildningen i juli 2021. Leverantören vidtog efter detta flera åtgärder för att rätta till de brister som förvaltningen hade påtalat och hösten 2021 gjorde arbetsmarknadsförvaltningen bedömningen att leverantören åter kunde tillhandahålla utbildning i enlighet med avtal. Löpande uppföljning har gjorts sedan dess för att säkerställa fortsatta leveranser av utbildning av god kvalitet.

Förvaltningen har bedömt att de brister som upptäckts hos leverantören har varit resultat av organisatoriska och personella brister hos leverantören. Förvaltningen har inte befogenhet att utreda om de uppgifter som har framkommit i media gällande systematiska och avsiktliga fel har varit brottsliga handlingar eller inte. Utifrån allvarlighetsgraden bedömer förvaltningen att det är angeläget att detta utreds. Ärendet har därför lämnats till polisen för vidare utredning. Arbetsmarknadsförvaltningen följer den dialog som pågår mellan leverantören och drabbade elever. Eventuella krav på skadestånd kommer att hanteras om yrkande om sådant framställs. Varje ärende hanteras utifrån fakta i det enskilda fallet samt i enlighet med gällande lagstiftning.

Bakgrund

Det har i media uppmärksammats ett fall där elever har påtalat brister i undervisningskvalitén hos en av stadens upphandlade leverantörer inom vuxenutbildningen, Bergstrands utbildningar. Mot denna bakgrund lyfter skrivelsens författare ett antal frågor om arbetsmarknadsförvaltningens avtals- och verksamhetsuppföljning inom den kommunala vuxenutbildningen.

Ärendet

Arbetsmarknadsförvaltningen har från Salar Rashid (S), Rashid Mohammed (V) och Lisa Palm (Fi) mottagit en skrivelse där författarna lyfter frågor angående kvalitet inom den kommunala vuxenutbildningen samt förvaltningens möjligheter att häva avtal med upphandlade leverantörer som inte lever upp till förväntad kvalitet i undervisningen. I skrivelsen lyfts följande frågor som besvaras i tjänsteutlåtandet:

1. Hur säkerställs att stadens rutiner inom kvalitetsgranskning och avtalsuppföljning hindrar oseriösa utbildningsanordnare från att fuska igen?
2. Hur arbetar staden med att upptäcka och motverka oseriösa leverantörer inom den kommunala vuxenutbildningen? Ser förvaltningen något behov av att utöka eller komplettera den egna kontrollen av leverantörer i ljuset av det som skett på Bergstrands utbildningar?
3. Mot vilka kriterier bedöms i dagsläget att ett avtal med en leverantör kan hävas? Hur stort är stadens tålamod med leverantörer som påvisar brister i verksamheten och finns det skäl att se över en åtstramning av gränsen för när ett avtal kan upphävas?
4. Hur arbetar staden vidare med att kompensera de elever som blivit lidande och ådragit sig studieskulder för en utbildning som brustit i kvaliteten?
5. Vi vill att arbetsmarknadsförvaltningen rapporterar aktuella uppföljningar av anmälningar om missförhållanden i upphandlad verksamhet till Arbetsmarknadsnämnden samt framöver regelmässigt rapporterar nya ärenden av samma art.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom utvecklings- och utredningsstaben vid arbetsmarknadsförvaltningen i samarbete med avdelningen Vuxenutbildning Stockholm och Enheten för inköp och juridik vid ekonomistaben.

Arbetsmarknadsförvaltningens synpunkter och förslag

Arbete med avtals- och verksamhetsuppföljning

Arbetsmarknadsförvaltningen arbetar systematiskt med uppföljning och kvalitetssäkring av upphandlade leverantörer inom den kommunala vuxenutbildningen i Stockholms stad. Uppföljningen är omfattande och syftar till att bedöma verksamheternas kvalitet i förhållande till skolförfattning och avtalskrav. Under 2021 studerade cirka 52 000 elever inom den kommunala vuxenutbildningen och totalt tillhandahålls utbildningar av 16

leverantörer på drygt 70 olika skolenheter. Det inkom under förra året 46 klagomål till huvudmannen där ärendet inte hade kunnat lösas vid aktuell skolenhet.

Ungefär 20 procent av utbildningarna bedrivs i egen regi och resterande 80 procent av upphandlade leverantörer. Över tid har utbildning som tillhandahålls av upphandlade leverantörer kommit att utgöra en allt större del av det totala utbildningsutbudet. Upphandlad utbildning kompletterar utbildningsutbudet i egen regi genom att bredda utbudet och ge stadens medborgare större valmöjligheter. Ett bredare utbildningsutbud ökar möjligheterna att erbjuda flera olika utbildningsinriktningar och ger även möjlighet att tillhandahålla utbildning i olika delar av staden både i klassrum och på distans.

Arbetsmarknadsförvaltningen har utifrån sin roll som såväl huvudman som beställare två olika perspektiv att beakta i arbetet med att kontrollera och följa upp leverantörer. Uppföljning och kontroll görs därför enligt en framtagen modell som består av följande fyra delar som syftar till att säkerställa både kvalitet av leverans och avtalsföljsamhet:

Enhetsuppföljning: Verksamhetsuppföljning gentemot skolförfattning och kvalitativa avtalskrav. Genomförs på enhetsnivå på samtliga drygt 70 enheter.

Kontroll inför start och förlängning: Säkerställa att grundförutsättningar för att driva verksamhet finns.

Ekonomisk och administrativ kontroll: Uppföljning av kvalificeringskrav, volymer och ersättning samt administrativa rutiner och utbud.

Händelsestyrd uppföljning: Uppföljning som aktualiseras vid signal eller efter förändring hos leverantör.

Som huvudman ansvarar förvaltningen för att säkerställa att utbildning genomförs i enlighet med skollagen (2010:800). I huvudmannens uppdrag ingår även att tillhandahålla ett mångsidigt utbud av utbildningar för stadens invånare som bidrar till kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden. Av skollagen framgår att huvudmannen ska stödja enheterna i kvalitetsarbetet och att det på enhetsnivå ska finnas rutiner för kvalitetsarbetet som involverar både rektor, lärare och elever. Som huvudman följer förvaltningen upp enheterna inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet men även inom avtals- och verksamhetsuppföljningen där utbildningarnas kvalitet står i centrum.

Förvaltningen har även ett beställarperspektiv att ta hänsyn till. Där ligger fokus på att säkerställa att de avtal som nämnden har ingått med leverantörer efterlevs, bland annat så att skattemedel används korrekt och att rättvis konkurrens råder mellan utförare på marknaden. Granskning utifrån beställarperspektivet är en förutsättning för att kunna tillämpa påföljder om avtal inte följs. Av upphandlingsavtalet framgår att samtliga leverantörer ska ha en metod och dokumenterade rutiner för kvalitetssäkring som gör det möjligt att avgöra om kvalitetsnivån för uppdraget uppnås. Leverantörer har även informationsplikt gentemot beställaren, vilket innebär att brister som uppkommer måste signaleras till huvudmannen. I de fall där brister uppdragas i den löpande avtals- och kvalitetsuppföljningen behöver eventuella konsekvenser och sanktioner alltid vägas mot den påverkan detta kan ha på berörda elever. Huvudmannaperspektivet och beställarperspektivet är därför nära relaterade och förutsätter en god dialog med leverantörerna för att minimera negativa konsekvenser för elever.

Arbetsmarknadsförvaltningens arbetsätt för avtals- och verksamhetsuppföljning syftar till att säkerställa att det finns goda förutsättningar för att bedriva utbildning av god kvalitet och i enlighet med avtal med nämnden. Mot bakgrund av det stora antalet elever och leverantörer av kommunal vuxenutbildning i Stockholms stad är uppföljning och kvalitetssäkring ett omfattande och resurskrävande område. Denna löpande granskning och kvalitetssäkring är dock en förutsättning för att minimera risken för fusk och för att identifiera eventuella oseriösa aktörer.

Förvaltningen arbetar kontinuerligt med att utveckla avtals- och verksamhetsuppföljningen och fick även i uppdrag i budget år 2020 att stärka uppföljningsarbetet. Detta har bland annat resulterat i att delvis nya arbetsätt har implementerats under år 2021 och att arbetet har förstärkts med ytterligare resurser. En mera detaljerad beskrivning av förvaltningens avtals- och verksamhetsuppföljning redovisades i ett tjänsteutlåtande till nämnden i oktober 2020 (*Arbetsmarknadsförvaltningens uppföljning av verksamhet och avtal inom kommunal vuxenutbildning*, dnr. AMN 2020-0623-1.3). Förvaltningen har i det löpande utvecklingsarbetet även identifierat vissa behov av att ytterligare stärka organisation och arbetsätt i de fall där leverantörer inte åtgärdar brister som har påtalats av huvudmannen. Ett annat identifierat utvecklingsområde är att förfina verktygen som används för att bedöma och prioritera bland de signaler och klagomål om felaktigheter som kommer in till förvaltningen. I kommande anskaffning av vuxenutbildningen tas också erfarenheter med från uppföljningsarbetet gällande de

påföljder som finns, i syfte att säkerställa tillgång till adekvata verktyg för att hantera avvikelser hos leverantörer.

Möjligheterna att utreda signaler och följa upp konstaterade brister är avhängigt de resurser som finns för uppföljningsarbetet. Här finns även balansen mellan kostnad och nytta att ta hänsyn till.

Upphandling och hävning av avtal

Det finns ett flertal kriterier för hävning som listas i nuvarande avtal om upphandling av kommunal vuxenutbildning. En del hävningsgrunder är knutna till specifika situationer, så som exempelvis att leverantören försätts i konkurs eller inte betalar sina sociala avgifter eller skatter. Andra grunder är knutna till bestämmelserna i lag (2016:1145) om offentlig upphandling och gäller till exempel när tilldelningen av avtalet har skett till följd av att leverantören har lämnat oriktiga uppgifter vid avlämnande av anbud eller att domstol eller annan myndighet kommer fram till att avtalet har ingåtts i strid med upphandlingslagstiftningen. Utöver grund för hävning i dessa specifika fall finns en mer generell hävningsgrund som fastslår att avtalet får hävas om leverantören gör sig skyldig till ett *väsentligt avtalsbrott*. Där anges särskilt att upprepade brister av samma art och/eller flera brister av olika art tillsammans kan utgöra ett väsentligt avtalsbrott.

Av nuvarande avtal framgår att beställaren har tolkningsföreträde om parterna har olika uppfattning om innebörden av ett avtalsvillkor gällande parternas åtaganden. Det är även reglerat att det vid misstanke om brister är leverantörens ansvar att visa på att det inte föreligger brister, och att det är leverantören som på beställarens begäran har en skyldighet att visa att en brist har blivit avhjälpt. Ett beslut om hävning av avtal fattas på nämndens delegation av förvaltningschefen och föregås alltid av en noggrann utredning. Beslut om hävning återrapporteras alltid till nämnden.

Utifrån nuvarande avtalsformulering finns möjligheter för staden att häva avtalet både i de specifika situationer som nämns ovan som inte lämnar särskilt stort utrymme för bedömningar, och i fråga om *väsentliga avtalsbrott* där det finns ett större utrymme för tolkning och bedömning av omständigheterna. Varje fall är alltså unikt och utgår från specifika omständigheter i det enskilda fallet, vilket begränsar möjligheten till generella tolkningar och bedömningar av när ett avtal kan hävas utifrån grunden väsentliga avtalsbrott.

Arbetsmarknadsförvaltningen arbetar kontinuerligt med att utveckla upphandlingsprocesserna för att skapa mera träffsäkra avtal med externt upphandlade leverantörer. Förvaltningen har bland annat inom ramen för den senaste upphandlingen av kommunal

vuxenutbildning förstärkt huvudmannens möjligheter till åtgärder och sanktioner, och nuvarande avtal ger flera möjligheter till påföljder vid brist. Möjligheterna att häva ett avtal bör dock alltid ställas i relation till förvaltningens ansvar som såväl huvudman som beställare, och de konsekvenser som en hävning skulle få för berörda individer som tar del av en utbildning. När ett avtal hävs innebär det inte endast att avtalsrelationen upphör omedelbart, utan också att förvaltningen som huvudman är skyldig att erbjuda de studerande plats hos en alternativ utbildningsanordnare där de kan fullfölja sin utbildning.

Rapportering till nämnd av missförhållanden inom upphandlad verksamhet

Förvaltningen rapporterar åtgärder vid uppkomna brister hos upphandlade utbildningsanordnare enligt den delegationsordning som arbetsmarknadsnämnden har beslutat om. Av denna framgår att beslut om innehållande av ersättning, vite, intagningsförbud till utbildning samt hävning av avtal ska anmälas till nämnden. Delegationsordningen tas upp till beslut två gånger per år och revideringar sker kontinuerligt på förvaltningens eller nämndens initiativ.

Utöver ovan nämnda beslut redovisar förvaltningen årligen i nämndens verksamhetsberättelse en sammanfattande bild av resultatet av den avtals- och verksamhetsuppföljning som har gjorts under året. I denna beskrivning framgår bland annat antal krav på avhjälpande och åtgärdsplaner som förvaltningen utfärdat samt vilka typer av brister förvaltningen i sin uppföljning har konstaterat och vanliga åtgärder för dessa.

Arbetsmarknadsförvaltningens hantering av brister inom Bergstrands utbildning

Förvaltningen fick under hösten 2020 signaler om att det fanns brister i undervisningen på vissa utbildningar hos leverantören Bergstrands utbildning. Dialog mellan förvaltningen och leverantören ledde till att upplevda brister åtgärdades, men nya signaler om brister i undervisningen inkom några månader senare. Utifrån detta inledde arbetsmarknadsförvaltningen ett särskilt uppföljningsarbete där en åtgärdsplan upprättades tillsammans med leverantören för att komma till rätta med bristerna. Eftersom åtgärdsplanen inte resulterade i tillräcklig utveckling av verksamheten beslutade förvaltningen i juli 2021 om intagningsstopp till utbildningen. Leverantören vidtog efter detta flera åtgärder för att rätta till de brister som förvaltningen hade påtalat, bland annat genom att rekrytera en ny rektor och fler lärare. Hösten 2021 gjorde arbetsmarknadsförvaltningen bedömningen att leverantören åter kunde tillhandahålla utbildning i enlighet med

avtal, och löpande uppföljning har gjorts sedan dess för att säkerställa att så sker.

Arbetsmarknadsförvaltningen har arbetat aktivt med att stödja leverantören i att åtgärda uppmärksammade brister och noggrant följt och utrett samtliga elevklagomål som har inkommit. Förvaltningen har i sitt arbete med avtals- och verksamhetsuppföljning inte tagit del av någon information som tyder på att de brister som har upptäckts skulle vara ett resultat av systematisk eller uppsåtlig hantering från leverantören. Förvaltningen har istället bedömt att bristerna varit ett resultat av organisatoriska och personella brister hos leverantören. Förvaltningen har inte befogenhet att utreda om de uppgifter som har framkommit i media gällande systematiska och avsiktliga fel har varit brottsliga handlingar, som har begåtts i syfte att erhålla ersättning som leverantören inte varit berättigad till. Utifrån allvarlighetsgraden är det angeläget att detta utreds och arbetsmarknadsförvaltningen har därför beslutat att lämna över ärendet för vidare utredning hos polisen (se även AMN 2022/198).

För att säkerställa att inga ytterligare felaktigheter har förekommit i betygsättningen har förvaltningen inlett en kompletterande granskning av underlag och betyg för hösten 2020 och våren 2021 samt av den betygsättning som görs på skolenheten idag. Dialog har i denna granskning förts med elever för att få in ytterligare information om utbildningskvaliteten på skolan. I avvaktan på resultatet av denna granskning har arbetsmarknadsförvaltningen beslutat att inte avropa några platser till kursstart i mars 2022. De elever som har sökt leverantörens utbildningar till denna kursstart erbjuds istället att söka plats hos leverantörer som upphandlats av andra kommuner. Det pågår en dialog mellan leverantören och de elever som har drabbats av kvalitetsbrister inom utbildningen, arbetsmarknadsförvaltningen följer detta noggrant. Eventuella krav på skadestånd hanteras först när det har framställts ett yrkande om sådant. Varje ärende hanteras utifrån fakta i det enskilda fallet och i enlighet med skadeståndslag (1972:207).

Karina Uddén
Arbetsmarknadsdirektör
Arbetsmarknadsförvaltningen

Anna Saldeen Jonsson
Avdelningschef
Arbetsmarknadsförvaltningen

Bilaga

1. Skrivelse om att säkerställa rätten till en utbildning av god kvalitet och att stoppa oseriösa aktörer inom vuxenutbildningen

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

| Namn | Datum |
|--------------------------------------|--------------|
| Karina Uddén, Arbetsmarknadsdirektör | 2022-03-10 |
| Anna Saldeen Jonsson, Avdelningschef | 2022-03-10 |