

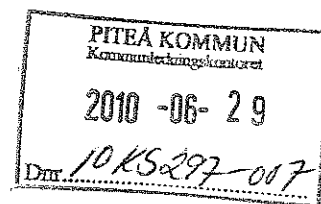


2010-06-22

För kännedom;

KF:s presidium
Gruppledare
Kommunstyrelsen
Kommunchefen

**Nämnden för arbetsmarknad
och vuxenutbildning**



Granskning av upphandlad utbildning

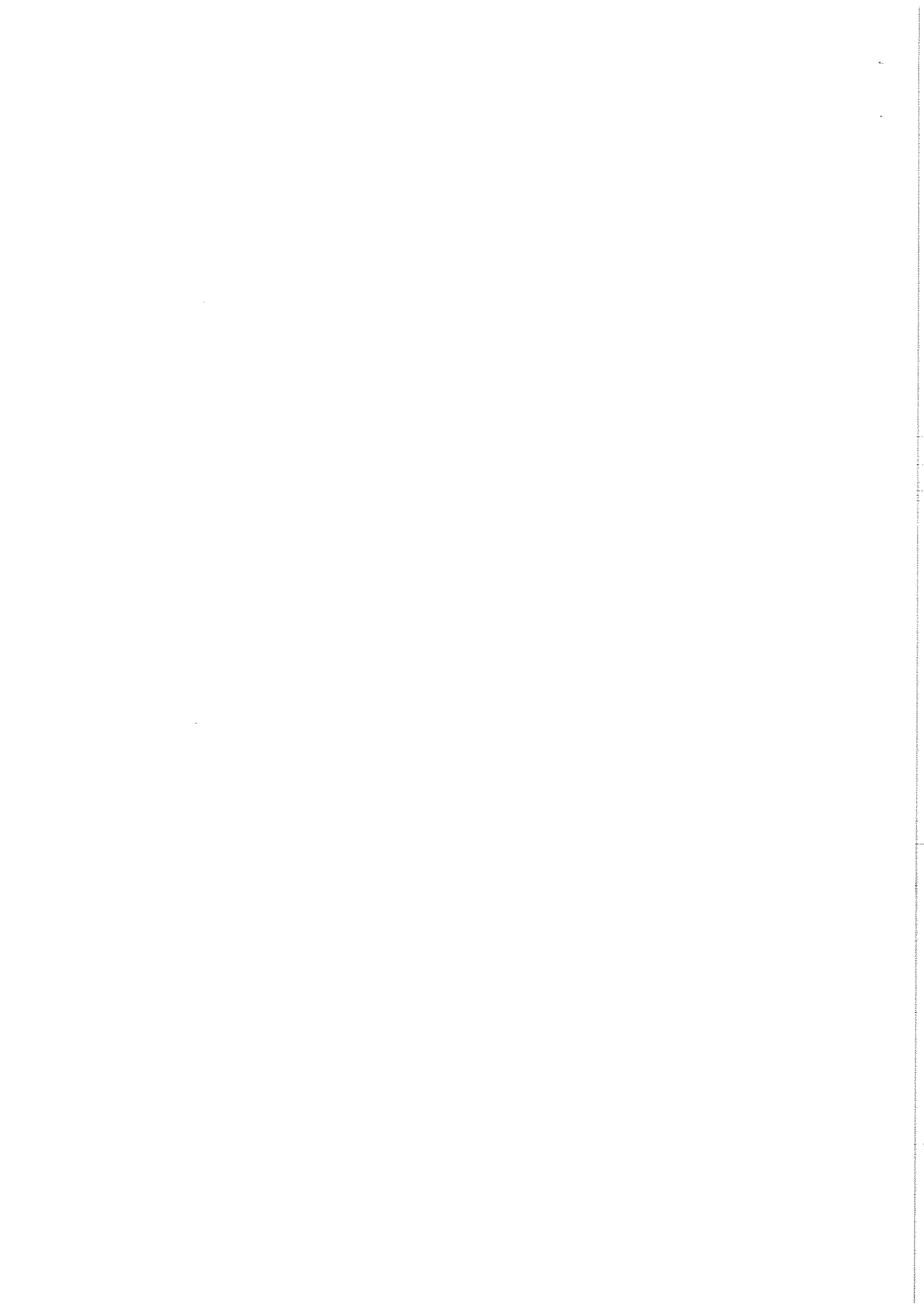
Komrev inom PricewaterhouseCoopers har på vårt uppdrag granskat och bedömt om den interna kontrollen är tillräcklig när det gäller upphandlad utbildning. Resultatet av granskningen finns i bifogad revisionsrapport: "Upphandlad utbildning, Piteå kommun juni 2010".

Vi delar granskningens bedömning att den interna kontrollen delvis är tillräcklig när det gäller upphandlad utbildning. Granskningens bedömningar och iakttagelser sammanfattas nedan.

- Befintliga riktlinjer avseende beslutsorganisation och ansvarsfördelning efterlevs delvis. Granskade ramavtal har inte undertecknats av nämndens delegat. Nämndens riktlinjer rörande utvärdering bedöms tillämpas i stor utsträckning.
- Strukturerad kontroll av att avtal följs av upphandlad utbildningsanordnare genomförs inte. Däremot genomförs uppföljning av kvalitet i levererad verksamhet.
- Utvärdering av avtal med leverantörer bedöms vara tillräcklig.
- Förvaltningen genomför kontinuerligt omvärldsanalyser som rapporteras till nämnden. Anpassningar av verksamheten sker utifrån denna analys. Granskning av befintliga avtal med leverantörer visar att avtalen tecknats för fyra år. Uppsägningsklausul saknas. Detta bedöms innebära en risk för att effektiv anpassning till nya förutsättningar försvåras.
- Kvalitetssäkring av nya och gamla utbildningsanordnare bedöms i stort ske i tillräcklig omfattning.
- Nämnden bedöms vidta tillräckliga åtgärder med anledning av genomförda utvärderingar.

I syfte att utveckla verksamheten rekommenderar vi;

- Att nämnden verkar för att avtal som avser nämndens ansvarsområde undertecknas av nämndens delegat.
- Att genomförda upphandlingar avslutas med att överenskommelser mellan nämnd och leverantör säkras i skriftligt kontrakt/avtal. Avtalstiden bör övervägas och




framtida avtal bör innehålla uppsägningsklausul (bl.a. i syfte att öka verksamhetens flexibilitet).

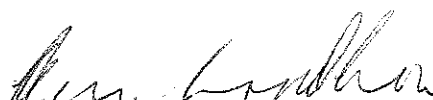
- Att kommande avtal kompletteras med information om nämndens krav på lämnad uppföljning/utvärdering från leverantörerna (innehåll, omfattning mm).
- Att återrapportering till nämnd sker enligt nämndens riktlinjer. Befintlig uppföljning bör även kompletteras med utvärdering av leverantörernas följsamhet mot avtal.

I övrigt hänvisar vi till de iakttagelser och bedömningar som görs i bifogad revisionsrapport.

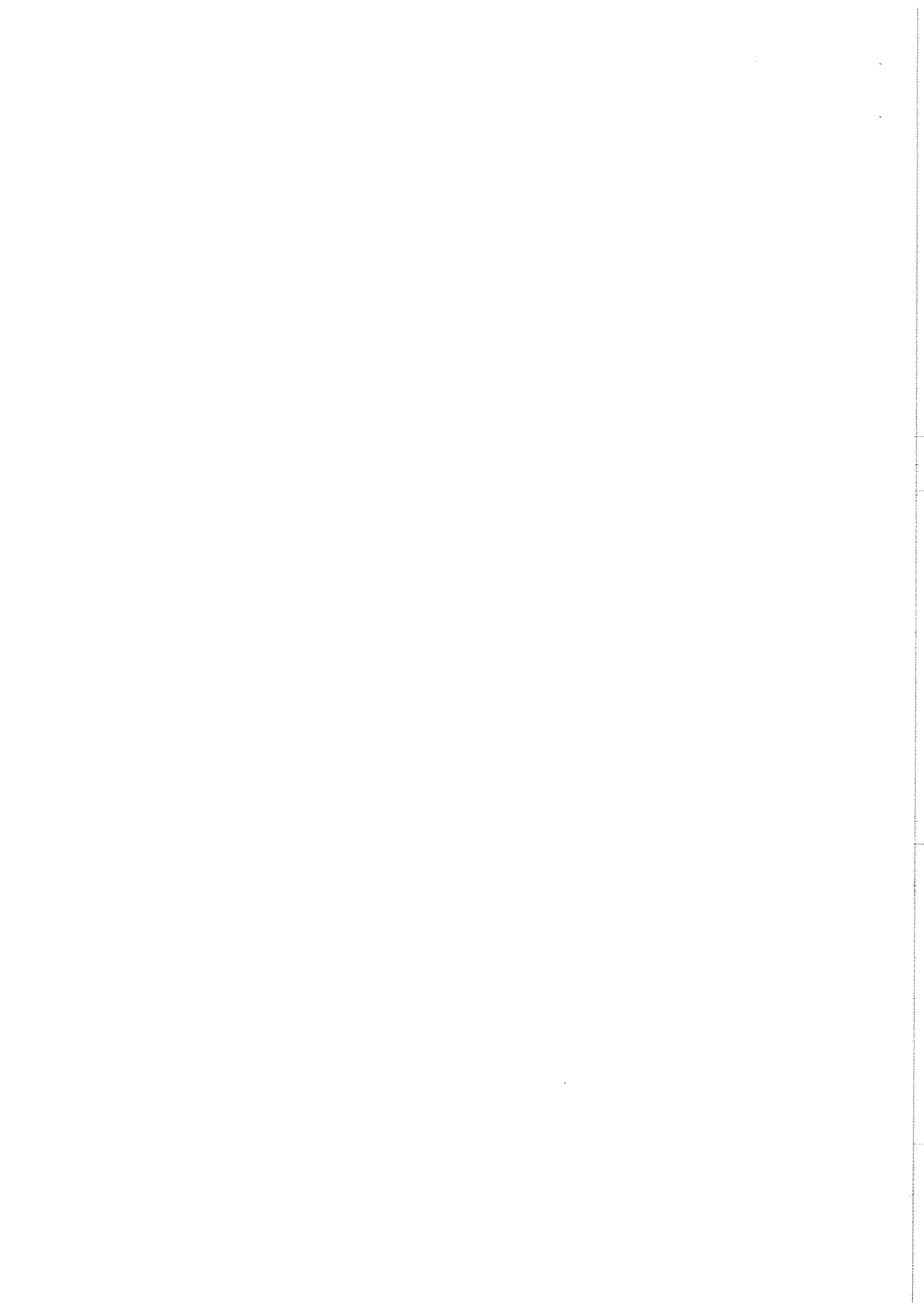
För revisorerna i Piteå kommun



Bengt Ek
Ordförande



Hans Lundström
Revisor



Revisionsrapport

Upphandlad utbildning

Piteå kommun

Juni 2010

Linda Marklund

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Inledning	5
2.1	Bakgrund	5
2.2	Revisionsfråga	5
2.3	Metod.....	6
3	Granskningsresultat.....	7
3.1	Styrdokument för området.....	7
3.1.1	Kommunövergripande styrdokument	7
3.1.2	Nämndsinterna styrdokument.....	7
3.2	Befintliga avtal	8
3.3	Kvalitetssäkring.....	8
3.3.1	Nya leverantörer	8
3.3.2	Befintliga leverantörer	8
3.4	Anpassning till nya förutsättningar	9
3.5	Uppföljning och utvärdering	9
3.5.1	Riktlinjer för uppföljning.....	9
3.5.2	Genomförd utvärdering av avtal	10
3.5.3	Genomförd utvärdering av leverantörer och levererade kurser	10
3.5.4	Genomförd utvärdering av avtal med leverantörer.....	10
3.5.5	Återrapportering till nämnd	10
3.6	Nämndens aktiva åtgärder	11

1 Sammanfattning

På uppdrag av kommunens revisorer har Komrev inom PricewaterhouseCoopers granskat upphandlad utbildning inom nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning. Syftet med granskningen har varit att bedöma om den interna kontrollen är tillräcklig när det gäller upphandlad utbildning. Granskningens resultat sammanfattas nedan under respektive kontrollfråga:

Efterlevs befintliga riktlinjer/policys?

Befintliga riktlinjer avseende beslutsorganisation och ansvarsfördelning efterlevs delvis. Enligt kommunens riktlinjer för inköp och nämndens delegationsordning borde granskade ramavtal ha undertecknats av nämndens delegat. Nämndens riktlinjer för utvärdering bedöms i stort tillämpas. Enda undantaget är att sammanställda enkätresultat inte återrapporterats till nämnd.

Kontrolleras att avtal följs av upphandlad utbildningsanordnare?

Någon strukturerad kontroll av att avtal följs av upphandlad utbildningsanordnare genomförs inte. Däremot genomförs uppföljning av kvalitet i levererad verksamhet.

Utvärderas avtal med upphandlad utbildningsanordnare?

Utvärdering av avtal med leverantörer sker i samband med ny upphandling då jämförelser och justeringar genomförs med utgångspunkt i gammalt avtal. Denna utvärdering bedöms vara tillräcklig.

Sker anpassning till nya förutsättningar i tid?

Förvaltningen genomför kontinuerligt omvärldsanalyser som rapporteras till nämnden. Anpassningar av verksamheten sker utifrån denna analys. Då utvärdering av i vilken utsträckning syftet med upphandlad utbildning (anpassning till nya förutsättningar i tid) uppnås inte genomförts av nämnden saknas underlag för revisionens bedömning av frågan.

Granskning av befintliga avtal med leverantörer visar att avtalen tecknats för fyra år. Uppsägningsklausul saknas. Detta bedöms innebära en risk för att effektiv anpassning till nya förutsättningar försvåras.

Hur sker kvalitetssäkring av nya och gamla utbildningsanordnare?

Kvalitetssäkring av nya utbildningssamordnare sker främst i form av kvalificering i upphandlingsförfarandet. Kvalitetssäkring av gamla/befintliga utbildningsanordnare sker främst i form av kund(elev)undersökningar och återrapportering från leverantörerna. Då erhållen rapportering från leverantörerna för närvarande inte följer samma struktur och innehåll bedöms det vara positivt att nämnden nu initierat att likvärdig rapportering erhålls från samtliga leverantörer. Sammanfattningsvis bedöms kvalitetssäkring i stort ske i tillräcklig omfattning.



Sker åtgärder med anledning av resultat från genomförda utvärderingar?

Nämnden bedöms vidta tillräckliga åtgärder med anledning av genomförda utvärderingar. Exempel på detta är den åtgärdslista som återfinns i nämndens års-/delårsrapporter vilka även följs upp.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att den interna kontrollen delvis är tillräcklig när det gäller upphandlad utbildning.

I syfte att utveckla nämndens verksamhet inom området lämnas följande rekommendationer:

- Att nämnden verkar för att avtal som avser nämndens ansvarsområde undertecknas av nämndens delegat.
- Att genomförda upphandlingar avslutas med att överenskommelser mellan nämnd och leverantör säkras i skriftligt kontrakt/avtal. Avtalstiden bör övervägas och framtida avtal bör innehålla uppsägningsklausul (bl.a. i syfte att öka verksamhetens flexibilitet).
- Att kommande avtal kompletteras med information om nämndens krav på lämnad uppföljning/utvärdering från leverantörerna (innehåll, omfattning mm).
- Att återrapportering till nämnd sker i enlighet med nämndens utfärdade riktlinjer. Befintlig uppföljning bör även kompletteras med utvärdering av leverantörernas följsamhet mot avtal.



2 Inledning

2.1 Bakgrund

Vuxenutbildningen inom Piteå kommun är en del av Förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning och bedriver verksamhet dels i egen regi och dels i form av upphandlad utbildning. I organisationen finns en rektor för upphandlad utbildning.

För upphandlad utbildning finns ramavtal som täcker de flesta teoretiska kurserna på gymnasienivå och strategiska yrkesutbildningar som erbjuds med utgångspunkt i den efterfrågan som finns på den lokala marknaden. Under 2008 upphandlades utbildningar till en kostnad av 4,2 mnkr. Den upphandlade utbildningen består främst av yrkeskurser (83 %).

En större upphandling har gjorts i form av ramavtal. Syftet har bland annat varit att kunna korta starttiden för enskilda utbildningar och att kunna anpassa utbudet efter aktuella utbildningsbehov. Utbudet av utbildningar har ökat genom upphandlingen och är idag mycket stort och kan genomföras med stor flexibilitet. Under 2008 startade utbildningar inom svets, el, restaurang, yrkesförare, handel och service samt lokalvård. Vid två av dessa utbildningar har undervisning i yrkessvenska införts för att stödja studerande med annat modersmål än svenska. Två av utbildningarna avslutades under 2008, medan övriga fortsatte över årsskiftet.

Yrkesutbildningarna följs med avseende på betygsresultat och deltagarreaktioner. Den löpande kvalitetsuppföljningen sker dels via kursråd och dels via deltagarenkäter. Deltagarenkäterna redovisar deltagarnas uppfattningar om bemötande, kursplaneringen, lärarnas kunnskap, lärarkontakter, undervisningen, kursmaterial, möjligheter till inflytande, tillgång till stöd och om hur lätt det varit att få information om kursen samt tillfredsställelse med vägledning. Resultaten från deltagarenkäter från fyra yrkesutbildningar visar att en överväldigande majoritet instämmer helt eller i hög grad i att dessa egenskaper hos utbildningarna har varit bra. Några egenskaper fick något lägre betyg. Det handlade då om möjligheterna att påverka upplägget av utbildningarna, om undervisningen påverkats av deltagarnas individuella behov, hur lätt det har varit att få information om kursen och om vuxenutbildningens hemsida ger bra information. Även när det gäller dessa egenskaper hos utbildningarna var deltagarreaktionerna dock i huvudsak positiva.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det angeläget att granska upphandlad utbildning.

2.2 Revisionsfråga

Granskningens revisionsfråga är att bedöma om den interna kontrollen är tillräcklig rörande upphandlad utbildning.



Följande kontrollfrågor ska besvaras i granskningen;

- Efterlevs befintliga riktlinjer/policys?
- Kontrolleras att avtal följs av upphandlad utbildningsanordnare?
- Utvärderas avtal med upphandlad utbildningsanordnare?
- Sker anpassning till nya förutsättningar i tid?
- Hur sker kvalitetssäkring av nya och gamla utbildningsanordnare?
- Sker åtgärder med anledning av resultat från genomförda utvärderingar?

2.3 Metod

Granskningen har avgränsats till att avse de utbildningar Piteå kommun själva upphandlat. Granskning av dokument (delegationsordning, policy/riktlinjer för inköp, riktlinjer för kvalitetsarbetet, avtal, kvalitets- och verksamhetsplan, årsredovisning, delårsrapport samt kvalitets- och verksamhetsrapport) och intervjuer med förvaltningschef, rektor för upphandlad utbildning samt ansvarig inköpare.

1

2

3

4

3 Granskningsresultat

3.1 Styrdokument för området

3.1.1 Kommunövergripande styrdokument

Kommunfullmäktige har i december 2008 fastställt inköspolicy och riktlinjer för upphandling för Piteå kommun. I inköspolicyn anges hur inköp och upphandling ska genomföras. Vid upphandling under tröskelvärdena (ca 1 900 tkr) kan den upphandlande enheten välja mellan *förenklat* förfarande eller *urvals förfarande*. Vid upphandling överstigande beloppsgränsen för direktupphandling ska inköpsavdelningen kontaktas för råd och stöd i processen.

Av kommunens riktlinjer för upphandling framgår att *upphandlingsbeslut* avseende ramavtal som enbart nyttjas av en förvaltning samt specifika köp ska fattas av respektive nämnd. Vidare anges att anskaffningsbeslut (dvs avrop på ramavtal) fattas av verksamhets-/budgetansvarig.

3.1.2 Nämndsinterna styrdokument

Av nämndens *delegationsordning* framgår att följande nämndsinterna ansvarsfördelning har fastlagts:

Ärende	Beslutsrätt	Rätt att underteckna avtal
Ramavtal och upphandlingsbeslut > 10 basbelopp	Ordförande	Förvaltningschef
Ramavtal och upphandlingsbeslut högst 10 basbelopp	Förvaltningschef	Förvaltningschef
Ramavtal och upphandlingsbeslut högst 5 basbelopp	Avdelningschef	Förvaltningschef
Upphandling högst 1 basbelopp	Rektor, Boendechef, verksamhetschef, administrativ chef	Förvaltningschef

Nämnden har i november 2009 godkänt *riktlinjer för kvalitetsarbetet* i vuxenutbildningen. Av riktlinjerna framgår ansvarsfördelning för kvalitetsarbetet samt när uppföljning och utvärdering av mål och kurser ska ske. Följande kan nämnas:

- Vuxenutbildningschefen/rektor för upphandlad utbildning svarar för den löpande utvärderingen av verksamheten.
- Uppföljning och årsvis utvärdering av verksamhetens kvalitet ska ske i de förvaltningsgemensamma dokumenten "verksamhetsrapport" och "årsredovisning".
- Separat redovisning ska ske för verksamhetens delar i egen regi och för upphandlad utbildning.
- Sammanställning av kursutvärderingar (enkät) ska redovisas i verksamhetsrapport och kvalitetsredovisning.

1000

1000

1000

1000

1000

1000

3.2 Befintliga avtal

Granskningen visar att upphandlingen har genomförts som förenklad upphandling (kvalificeringsförfarande) och ramavtal har slutits med 7 leverantörer:

- f-irmabarbro
- Körskolan i Piteå AB
- Norrländsk Utbildningskonsult i Piteå AB
- Lernia AB
- Maskin i Norr AB
- Direktutbildning AB
- El-utbilda AB

Kommunens inköpsavdelning har, i samarbete med vuxenutbildningens chef, ansvarat för framtagande av förfrågningsunderlag till ramavtal. Det är även inköpsavdelningen som upprättat ramavtalet mellan kommunen och leverantörer.

Granskningen visar att ramavtal med respektive leverantör har undertecknats under år 2008 av kommunens dåvarande ekonomi-/inköpschef. Avrop på ramavtal har beslutats och undertecknats av nämndens ordförande. Slutligt kontrakt mellan nämnd och leverantörer har inte upprättats därefter.

3.3 Kvalitetssäkring

Nämnden har 2009-12-15 fastställt kvalitets- och verksamhetsplan för 2010. Granskning av planen visar att nämnden i detta dokument uppdragit till avdelningen för vuxenutbildning att fokusera på kvalitetsarbete samt metoder för kvalitetssäkring.

3.3.1 Nya leverantörer

Granskningen visar att kvalitetssäkring av nya utbildningsanordnare huvudsakligen sker i form av kvalificeringskrav i anbudsförfrågan. Leverantören måste därmed uppfylla kravspecifikationen för att få åta sig uppdraget. Granskning av förfrågningsunderlag inför aktuellt ramavtal visar att upphandlingens urvalskriterier bland annat utgörs av krav på lokaler/utrustning, lärarkompetens samt upplägg av utbildning. Dessutom efterfrågas information om företaget i form av; registreringsbevis, blankett från skattemyndigheten som styrker att leverantören är fri från skuld samt blankett som visar att företagets representanter inte är dömda för brott i yrkesutövningen. Referensuppdrag inklusive kontaktpersoner ska lämnas.

Av intervjuer framgår att förvaltningen har för avsikt att i fortsättningen även avtalsreglera att leverantörerna ska efterleva nämndens målsättningar.

3.3.2 Befintliga leverantörer

När det gäller kvalitetssäkring av befintliga utbildningsanordnare sker kvalitetssäkring främst i form av kund(elev)utvärderingar och skriftlig återrapportering från leverantörerna (se vidare avsnitt 3.4). Erhållen rapportering från leverantörerna är dock inte enhetliga till struktur och innehåll.

I nämndens kvalitets- och verksamhetsplan anges att nämnden har som målsättning att implementera nämndens kvalitetsarbete hos samtliga utbildningsleverantörer. Detta i syfte att erhålla en likvärdig rapportering från leverantörerna.

3.4 Anpassning till nya förutsättningar

Förvaltningen genomför kontinuerligt omvärldsanalyser som rapporteras till nämnden. Till grund för omvärldsanalysen ligger konjunktursvängningar samt information om rekryteringsbehov hos kommun och de större företagen. Även arbetsförmedlingens analys och prognos nyttjas i analysen och planeringen av utbud. Av nämndens verksamhetsuppföljning framgår dock att formerna för analys av utbildningsbehov fortfarande är ett utvecklingsområde. Utvärdering av i vilken utsträckning syftet med upphandlad utbildning (anpassning till nya förutsättningar i tid) uppnås har inte genomförts.

Av intervjuer framgår att vuxenutbildningen tidigare nästan enbart hade teoretiska kurser i sitt utbud och att upphandlad utbildning nu gjort det möjligt att även erbjuda yrkesinriktade kurser. Upphandlad utbildning har i och med detta ökat möjligheterna till anpassning av verksamheten till rådande förutsättningar.

Granskning av befintliga avtal med leverantörer visar att avtalen gäller i fyra år. Uppsägningsklausul saknas.

3.5 Uppföljning och utvärdering

3.5.1 Riktlinjer för uppföljning

Av avsnitt 3.1.2 framgår att nämnden i "riktlinjer för kvalitetsarbetet" utfärdat vissa direktiv för uppföljning av verksamheten och upphandlad utbildning specifikt.

Granskningen visar att aktuellt förfrågningsunderlag reglerar att leverantören ansvarar för att *kursråd* bildas med representanter för studerande, beställaren samt leverantören. Leverantören ansvarar även för kallelser och att minnesanteckningar förs och lämnas ut till berörda intressenter.

Vidare anges att leverantören, på begäran av Piteå kommuns inköpsavdelning, ska lämna uppgifter om under varje sex alternativt tolv månaders period arbetade timmar, i antal och summa kronor.

Granskningen visar även att aktuellt förfrågningsunderlag innehåller krav på att leverantören i anbudssvaret ska *redovisa hur man tänker arbeta* med uppföljning, utvärdering samt kvalitetsuppföljning och kvalitetsredovisning.

Figure 1

Figure 2

Figure 3

Figure 4

3.5.2 Genomförd utvärdering av avtal

Av intervjuer framgår att strukturerad uppföljning av leverantörernas följsamhet gentemot tecknat avtal inte genomförs. Uppföljning genomförs dock av leverantörernas verksamhet och levererade kurser, se nästa avsnitt 3.5.3.

3.5.3 Genomförd utvärdering av leverantörer och levererade kurser

Av intervjuer framgår att verksamheten kontinuerligt genomför uppföljning av leverantörernas verksamhet. Information inhämtas främst via:

- Statistikuppgifter.
- Kursråd.
- Enkäter.
- Leverantörernas kvalitetsrapporter.

När det gäller *statistikuppgifter* anges att denna gäller främst betygsnivå och andelen avhopp från varje leverantör.

Utbildningsanordnaren initierar *kursråd* ca 1 ggr/termin på varje yrkesutbildning. 1 representant från förvaltningen, utbildningsanordnaren samt elevrepresentanter deltar vid dessa möten. Denna uppföljning har ett elevperspektiv där eleverna har möjlighet att framföra sina synpunkter på utbildningen.

Varje elev på upphandlad utbildning ges möjlighet att besvara en *enkät* i samband med avslut av utbildning. Frågorna handlar om information, mottagande, läromedel.

Utförarnas *kvalitetsrapporter* skickas årligen till förvaltningen. Av intervjuer framgår att informationen i dessa ser olika ut och har olika innehåll eftersom varje leverantör har olika kvalitetssystem.

3.5.4 Genomförd utvärdering av avtal med leverantörer

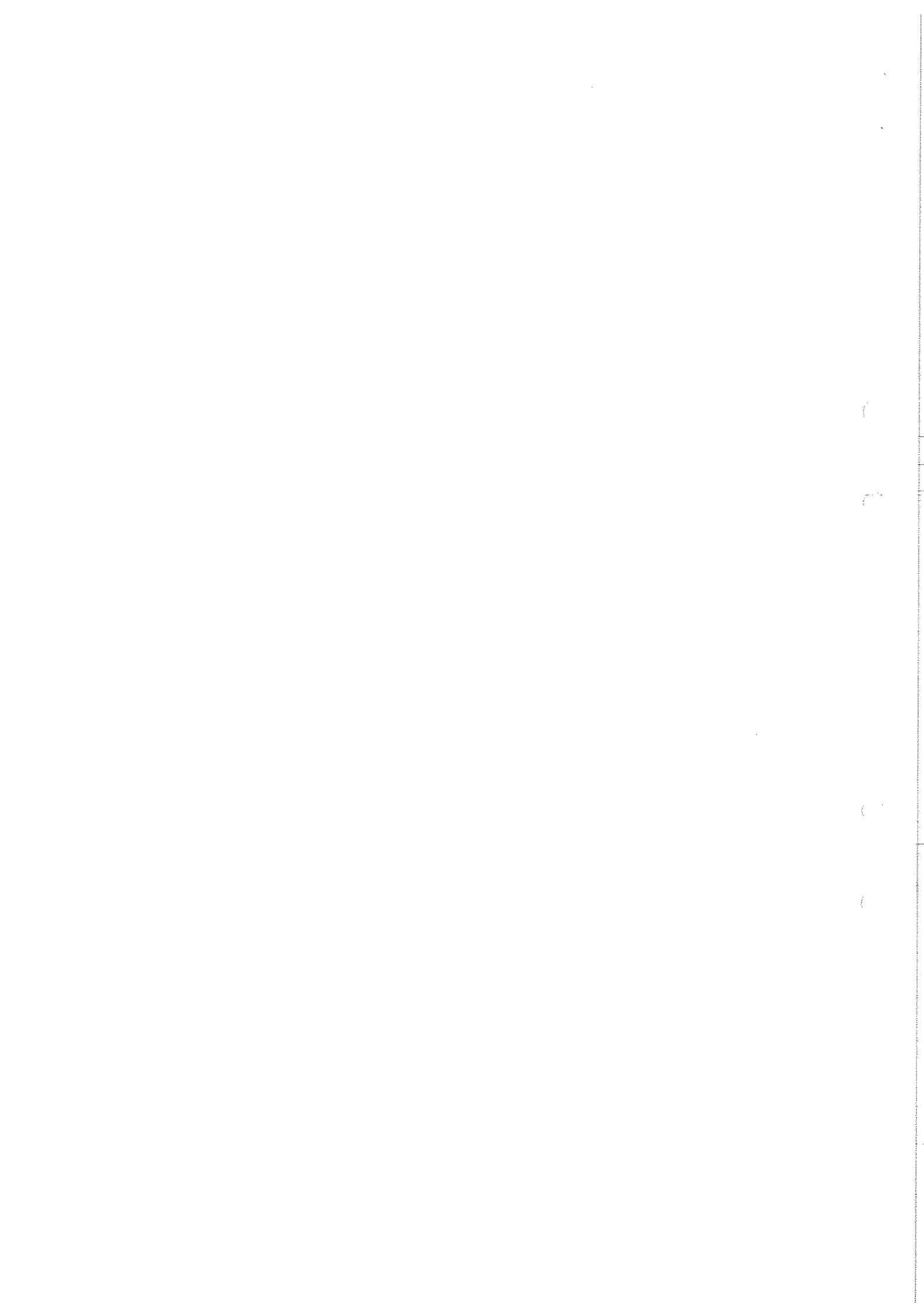
Av intervjuer framgår att uppföljning av avtalens innehåll sker i samband med ny upphandling och avtalstecknande. Jämförelser görs då med gammalt avtal i syfte att utveckla innehåll och förutsättningar i det nya avtalet.

3.5.5 Återrapportering till nämnd

Granskningen visar att verksamhetsmässig återrapportering till nämnden huvudsakligen sker via:

- Årsredovisning (januari 2010).
- Kvalitets- och verksamhetsrapport (mars 2010).
- Delårsrapportering (maj samt september 2010).

Av ovanstående uppföljningsdokument framgår att återrapportering till nämnden sker i form av den upphandlade verksamhetens kvalitetsmässiga resultat (i form av avbrott, betygsresultat och elevernas åsikter). Dessutom följs volymutvecklingen upp. Granskningen visar dock att sammanställda enkätresultat inte redovisas i uppföljningsdokumenten.



3.6 Nämndens aktiva åtgärder

Granskningen visar att nämnden beslutar om åtgärder med anledning av genomförd utvärdering och åiterrapportering. Detta sker i form av en "åtgärdslista" i års- och delårsrapporter. Åtgärdslistan anger vilka åtgärder nämnden/förvaltningen avser vidta med anledning av genomförd utvärdering. I nämndens årsredovisning 2009 samt delårsrapport per april 2010 har nämnden beslutat att förvaltningen ska åtgärda följande:

- Implementera kvalitetssystemet enligt framtagna riktlinjer.
- Ta fram underlag för ny upphandling av externa leverantörer inför 2011 inom vuxenutbildningen.
- Utöka samverkan när det gäller strategisk planering av utbildningsutbud.

Granskningen visar att beslutade åtgärder i årsredovisning följs upp i delårsrapportering.

1

2

3

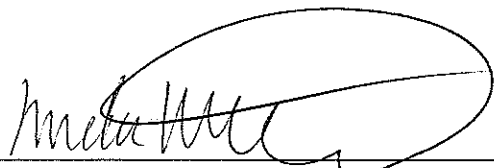
4

5


6

7

2010-06-22



Linda Marklund, projektledare



Helena Lundberg, uppdragsledare

1

2

3

4