

Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål

*Delbetänkande av
Utredningen om bättre möjligheter till
fjärrundervisning och undervisning på entreprenad*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:12

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24412-8

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Gustav Fridolin

Regeringen beslutade den 12 november 2015 att uppdra åt en särskild utredare att föreslå hur skolhuvudmän för grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska ges ökade möjligheter att dels ingå avtal med andra skolhuvudmän om att utföra undervisning, dels i vissa fall använda undervisningsformer som medger ett mer flexibelt sätt att erbjuda utbildning.

Avdelningschef Eva Durhan förordnades samma dag som särskild utredare.

Fil. kand. Anna Neuman anställdes den 17 november 2015 som utredningens sekreterare. Rättssakkunnig Ulf Walther anställdes den 23 november 2015 som utredningens sekreterare.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 8 december 2015 departementssekreterare Erika Stadler, Utbildningsdepartementet, departementssekreterare Mattias Ahlquist, Utbildningsdepartementet, rättssakkunnig Annika Rudestad, Finansdepartementet, kanslirådet Nicklas Liss Larsson, Näringsdepartementet, departementssekreterare Karin Hjelmer, Socialdepartementet, avdelningsjurist Jonas Hedström, Statens skolinspektion, samt utredare Åsa Ernestam, Sveriges Kommuner och Landsting. Dessutom förordnades som experter i utredningen fr.o.m. den 12 januari 2016 undervisningsråd Åsa Strand, Statens skolverk och förbundsjurist Gudrun Rendling, Friskolornas riksförbund. Från och med samma dag entledigades Karin Hjelmer.

Vi använder vi-form i betänkandet eftersom förslaget har utarbetats i samråd med experterna.

Utredningen får härmed överlämna delbetänkandet Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål, SOU 2016:12.

Återstående frågor som omfattas av uppdraget kommer att behandlas i utredningens slutbetänkande som ska lämnas senast den 30 maj 2017.

Stockholm i februari 2016

Eva Durhan

/Anna Neuman
Ulf Walther

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag.....	19
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	19
2 Utredningens uppdrag	25
2.1 Utredningens direktiv.....	25
2.2 Utredningsarbetet.....	26
2.3 Läsanvisningar: avgränsningar, begrepp och disposition	26
3 Tillgång till utbildning – vad gäller i dag?.....	29
3.1 Övergripande om skolan	29
3.2 Skolplikt och rätt till utbildning	30
3.3 Särskilda regler för nyanlända elever	31
3.3.1 Nyanlända elever i grundskolan och grundsärskolan.....	32
3.3.2 Nyanlända elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan	33
3.4 Modersmålsundervisning.....	33
3.4.1 Ersättning till enskilda huvudmän för modersmålsundervisning	36
3.5 Svenska som andraspråk	36
3.6 Lärare	37
3.7 Studiehandedning på modersmål	38

3.8	Fjärrundervisning	40
3.8.1	Försöksverksamhet med fjärrundervisning	43
3.8.2	Utvärdering av fjärrundervisning	43
3.8.3	Olika huvudmäns användning	44
3.8.4	Tidigare förslag om fjärr- och distansundervisning	45
4	Möjliga samarbetsformer – vad gäller i dag?.....	47
4.1	Huvudmannaskap	47
4.2	Entreprenad	48
4.2.1	Entreprenad och andra samarbeten enligt skollagen	49
4.2.2	När entreprenadavtal är tillåtna.....	51
4.2.3	Modersmålsundervisning på entreprenad.....	53
4.2.4	Entreprenad enligt kommunallagen.....	55
4.3	Övriga verktyg för samverkan mellan huvudmän	57
4.3.1	Kommunalförbund	57
4.3.2	Gemensam nämnd.....	58
4.3.3	Kommunal samverkan inom gymnasieskolan	59
4.3.4	Möjligheter att lösa personella brister	59
5	Dagens situation.....	61
5.1	En heterogen elevgrupp och skilda resultat	61
5.2	Antalet nyanlända.....	65
5.3	Språkens betydelse för resultatet.....	68
5.3.1	Betydelsen av svenska (som andraspråk).....	70
5.3.2	Betydelsen av modersmålsundervisning	71
5.3.3	Betydelsen av studiehandledning på modersmål	71
5.4	Modersmålsundervisning	72
5.4.1	Statistik	72
5.4.2	Utvärderingar av modersmålsundervisning.....	77
5.5	Studiehandledning på modersmål.....	77
5.5.1	Statistik	77

5.5.2	Utvärderingar av studiehandledning på modersmål.....	79
5.6	Svenska som andraspråk	80
5.6.1	Statistik.....	80
5.6.2	Utvärderingar av svenska som andraspråk.....	84
5.7	Lärarbrist	84
5.7.1	Modersmål	84
5.7.2	Svenska som andraspråk.....	85
5.7.3	Ökat behov för kartläggningsinsatser	86
5.8	Små huvudmän	86
5.9	Olika huvudmän.....	87
5.10	Skrivelser och tillkännagivanden.....	87
5.10.1	Skrivelser från myndigheter och organisationer	88
5.10.2	Riksdagens tillkännagivande	88
6	Förslag för modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål	89
6.1	Syftet med förslagen	89
6.1.1	Utgångspunkter för förslagen	90
6.1.2	Undervisning bedrivs av huvudmän	90
6.1.3	Huvudmän ska kunna ta hjälp av varandra	91
6.2	Bakgrund och kommande arbete	92
6.2.1	Begreppet ”entreprenad”	92
6.2.2	Begreppen ”beställare” och ”utförare”	93
6.2.3	Tidigare uttalanden om fjärrundervisning och entreprenad	93
6.3	Mer generella entreprenadbestämmelser	94
6.3.1	Ändrad definition av entreprenad	95
6.3.2	Möjliga beställare.....	96
6.3.3	Fler aktörer som utförare.....	96
6.4	Fler möjligheter för modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.....	98

6.4.1	Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål på entreprenad.....	99
6.4.2	Regeringen får medge undantag	103
6.4.3	Bemyndigande att meddela föreskrifter	104
6.4.4	Nödvändiga följdändringar.....	105
6.4.5	Överlämnande av myndighetsutövning.....	105
6.5	Fjärrundervisning tillåts vid viss entreprenad.....	106
6.5.1	Fjärrundervisning på entreprenad mellan huvudmän	107
6.5.2	Förutsättningar för att överlämna fjärrundervisning på entreprenad	109
6.6	Vissa bedömningar med anledning av våra förslag	110
6.6.1	Ingen ökad skyldighet för huvudmän	110
6.6.2	Besluts överklagbarhet	111
6.6.3	Tystnadsplikt och krav på myndighetsutövning vid en entreprenör	111
6.7	Riksdagens tillkännagivande	112
6.8	Genomförande.....	112
7	Vissa rättsliga aspekter för offentliga huvudmän.....	115
7.1	Lokaliseringsprincipen	115
7.1.1	Begränsningar av vad en kommun får göra.....	115
7.1.2	Är kommunalförbund en tillräcklig lösning?	117
7.1.3	Befogenhet införs.....	118
7.2	Det finns inte en skolmarknad	119
7.2.1	Skolväsendets utveckling sedan 1990-talet.....	120
7.2.2	Skolväsendets förhållande till EU-fördragen	122
7.2.3	Självkostnadsprincipen och konkurrensbegränsande kommunal säljverksamhet	127
7.3	EU-rätt och upphandling inom skolväsendet.....	134
7.3.1	Upphandling av undervisning enligt LOU.....	135
7.3.2	Bättre möjligheter till samarbete med entreprenad.....	138

8	Förslag för svenska som andraspråk.....	143
8.1	Utgångspunkter för ställningstagandet	143
8.2	Försiktighetsprincip bör råda.....	144
8.2.1	Ökad tillgång genom fjärrundervisning på entreprenad	144
8.2.2	Brist på underlag om fjärrundervisning.....	144
8.2.3	Omfattande och centralt ämne.....	145
8.2.4	Inom huvudmannens egen organisation eller entreprenad	146
8.2.5	Tidigare avvaktande inställning	147
8.2.6	Försiktighetsprincip	148
8.3	Skulle problemet lösas?	148
8.3.1	Tillgången på lärare.....	149
8.3.2	Lärarnas arbetssituation	150
8.4	Utredningens förslag: nej till fjärrundervisning på entreprenad – i dagsläget	150
8.5	Andra möjligheter och åtgärder.....	152
9	Konsekvenser av förslagen.....	155
9.1	Kommittéförordningens och utredningsdirektivens krav	155
9.1.1	Kommittéförordningen.....	155
9.1.2	Konsekvensutredning vid regelgivning	156
9.1.3	Utredningens direktiv.....	157
9.2	Problemet och utredningens syfte.....	158
9.2.1	Utredningens förslag.....	158
9.2.2	Alternativa lösningar.....	158
9.2.3	Vilka berörs av regleringen	159
9.3	Ekonomiska konsekvenser.....	160
9.3.1	Kostnader för staten.....	160
9.3.2	Kostnader för huvudmännen inom skolväsendet.....	161
9.3.3	Vinster i välfärden.....	162
9.3.4	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	163

9.4	Konsekvenser för huvudmännen och skolorna	163
9.4.1	Konsekvenser för företag	164
9.5	Konsekvenser för eleverna	165
9.6	Konsekvenser för lärarna	166
9.7	Andra konsekvenser	167
9.8	Ikraftträdande	168
10	Författningskommentarer	169
10.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	169
	Referenslista	175
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:112	181

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag är att föreslå hur skolhuvudmän för grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska ges ökade möjligheter att dels ingå avtal med andra skolhuvudmän om att utföra undervisning, dels i vissa fall använda undervisningsformer som medger ett mer flexibelt sätt att erbjuda utbildning. Syftet är att öka möjligheterna för skolhuvudmän att erbjuda den undervisning som elever har behov av och att ge alla elever en likvärdig tillgång till utbildning.

I en första del ska utredningen föreslå hur skolhuvudmän genom fjärrundervisning på entreprenad eller på annat sätt kan ges ökade möjligheter att erbjuda elever modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. Utredningen ska dessutom ta ställning till om skolhuvudmän ska ges ökade möjligheter att erbjuda elever undervisning i svenska som andraspråk genom fjärrundervisning på entreprenad. Denna del redovisas i detta delbetänkande.

Gällande rätt

Med *fjärrundervisning* avses interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid (1 kap. 3 § skollagen [2010:800]). En handledare ska vara närvarande i den lokal där eleverna befinner sig.

Fjärrundervisning får i dag anordnas inom huvudmannens egen organisation inom vissa ämnen, däribland modersmål, samt för studiehandledning på modersmål under vissa förutsättningar. Dels är det tillåtet när det inte finns någon legitimerad och behörig lärare, eller när det gäller studiehandledning på modersmålet annan

lämplig person, inom huvudmannens skolenhet. Dels är det tillåtet när elevunderlaget är otillräckligt.

Med *entreprenad* enligt skollagen avses enligt 23 kap. 1 § att huvudmannen med bibehållet huvudmannaskap sluter avtal med någon annan om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen. I dag är det endast möjligt att sluta entreprenadavtal med en enskild fysisk eller juridisk person och, i vissa fall som rör fjärrundervisning, med staten. Motsatsvis framgår det av 1 § att entreprenadavtal i dag inte får slutas med en kommun eller ett landsting. Kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen som sluter avtal om entreprenad ansvarar i egenskap av huvudman för verksamhetens innehåll men låter någon annan sköta själva utförandet.

En enskild huvudman får enligt 23 kap. 4 § överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad. Detta är däremot inte tillåtet för en kommun eller ett landsting enligt dagens regler. Särskilda regler gäller för fjärrundervisning på entreprenad.

Tabell 1 Tillåten entreprenad i fråga om modersmålsundervisning – i dag

Att överlämna modersmålsundervisning på entreprenad beroende på typ av huvudman som är beställare respektive utförare.

Beställare:	Utförare:	Stat	Kommun eller landsting	Enskild person
Kommun eller landsting		TILLÅTET (för fjärrundervisning i samiska)	-	-
Enskild huvudman		TILLÅTET (för fjärrundervisning i samiska)	-	TILLÅTET (men inte alls vad gäller fjärrundervisning)

Dagens situation

Elever i skolan ska få utveckla sina språkkunskaper både för att öka sina möjligheter att kommunicera och för att nå så långt som möjligt i skolans olika ämnen. För elever med ett annat modersmål än svenska är det viktigt att få utveckla båda sina språk, både modersmålet och svenska språket. Det är också en av flera fram-

gångsfaktorer för nyanlända elevers lärande att de ges möjlighet att stärka ämneskunskaper och språk parallellt.

Under 2000-talet har andelen elever med annat modersmål än svenska ökat stadigt. Dessutom har många nyanlända elever kommit den senaste tiden. Det totala antalet ansökningar om asyl som inkom till Migrationsverket under 2015 var knappt 163 000 stycken. Av dessa var cirka 52 000 i åldrarna 7–17 år. Utöver de asylsökande har även andra barn och unga kommit till landet under det gångna året, t.ex. anhöriginvandrare.

För både modersmål och svenska som andraspråk råder sedan länge en allvarig brist på lärare och det finns svårigheter att rekrytera ny personal. Samtidigt ökar efterfrågan på sådan kompetens.

Riksdagen har tillkännagivit för regeringen att en utredning bör tillsättas om utökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. Dessutom har såväl Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Friskolornas riksförbund som Statens skolinspektion tillskrivit utbildningsministern om att tillåta fjärrundervisning i modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål på entreprenad.

Utredningens förslag för modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål

Utredningen har haft som utgångspunkt att finna en lösning som effektivt kommer till rätta med problemet och som dessutom snabbt kan vara på plats. Lösningen ska faktiskt bidra till ökad tillgång till utbildning för eleverna.

Utredningen menar att det förslag som bäst tillgodoser utgångspunkterna är ett som ökar möjligheterna för huvudmännen att hjälpa varandra med att tillhandahålla modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet. Det är framför allt hos olika huvudmän som kompetensen för sådan undervisning och studiehandledning i dag finns. Genom att förena möjligheterna att hjälpa varandra med fjärrundervisning kan dessutom samordningsvinster uppnås för huvudmän vars behov av verksamheterna är av mindre omfattning.

Eftersom skollagen reglerar vilka som är och vilka som får vara huvudmän inom skolväsendet, samt vilket ansvar som följer med

huvudmannaskapet, bör utgångspunkten vara att varje skolhuvudman inom ramen för den egna organisationen ska kunna anordna den utbildning och ge den undervisning som eleverna i den aktuella skolformen har rätt till. Utredningen instämmer i den princip som förefaller gälla och som innebär att huvudmännen ska anordna undervisningen inom den egna organisationen och att elever primärt ska undervisas av lärare som finns på plats i skolan. Det måste dock finnas vissa möjligheter till undantag från denna princip för att eleverna ska få tillgång till en utbildning av god kvalitet. Ett undantag från nämnda princip bör enligt vår mening göras för modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.

Utredningen konstaterar att det finns tre faktorer som talar för att ett undantag görs för just dessa verksamheter. För det första finns det redan etablerade samarbeten på dessa områden. För det andra är det verksamhet som bedrivs i begränsad omfattning och, i fråga om ämnet modersmål, ett frivilligt ämne för eleverna. För det tredje kan möjligheterna till entreprenad göra det mer attraktivt att arbeta som modersmålslärare och studiehandledare. Därför föreslår utredningen att uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmål ska få överlämnas på entreprenad till en kommun, ett landsting eller en enskild fysisk eller juridisk person.

Genom ökat samarbete mellan huvudmän, såväl offentliga som enskilda, kan eleverna få ökad tillgång till undervisning, t.ex. i andra modersmål än vad som annars hade varit fallet. Samtidigt kvarstår huvudmannaskapet, dvs. det huvudsakliga ansvaret för undervisningen, för en elev där det i dag finns.

För att uppnå detta förslag måste nuvarande begränsningar i bestämmelserna för entreprenad för dessa verksamheter ändras. Konkret innebär förslaget att förändra regelverket i 23 kap. skollagen för att tillåta att uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet överlämnas till andra på entreprenad.

Ett av förslagen är att den inledande definitionen av entreprenad i 23 kap. 1 § görs mer generell så att den inte utesluter någon beställare eller utförare.

Som en följd av att entreprenad ändrar innebörd och att vi föreslår att det ska bli möjligt med fler varianter av entreprenader behöver följdändringar göras på andra platser i 23 kap. skollagen. Utöver vad denna utredning föreslår i fråga om modersmålsunder-

visning och studiehandledning på modersmålet ska samma förutsättningar för entreprenad som i övrigt i dag gäller även bestå i sak. Utredningen föreslår därför att nödvändiga konsekvensändringar görs i 23 kap. 2–5 §§ vari det specificeras vem som får överlämna vilken uppgift och till vem.

Den lösning som utredningen föreslår ska vara ett komplement när möjligheten att bedriva verksamheten inom huvudmannens egen organisation saknas, när huvudmannen har uttömt andra möjligheter att rekrytera och anställa lärare. En ökad möjlighet till modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet på entreprenad får således inte användas som ett led i att minska kostnaderna för utbildningen.

Tabell 2. Tillåten entreprenad i fråga om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål som *närundervisning* – förslag

Att överlämna modersmålsundervisning på entreprenad beroende på typ av huvudman som är beställare respektive utförare vid närundervisning. Samma regler föreslås för studiehandledning på modersmål. Nyheter markeras med understruken text.

	Utförare:	Stat	Kommun eller landsting	Enskild person
Beställare:				
Kommun eller landsting			<u>TILLÅTET</u>	<u>TILLÅTET</u>
Enskild huvudman			<u>TILLÅTET</u>	TILLÅTET

Utredningen bedömer att det inte är tillräckligt att endast öppna upp för entreprenad vid närundervisning. Eftersom det handlar om att rekrytera lärare och studiehandledare som kan ett visst modersmål kan det förekomma att den aktuella kompetensen endast finns på något enstaka håll i landet. Följaktligen bör även fjärrundervisning tillåtas *på entreprenad*, eftersom fjärrundervisning redan är en möjlighet *inom den egna organisationen*. Därför drar utredningen slutsatsen att när vi nu öppnar upp för att överlämna uppgifter som avser dessa verksamheter på entreprenad bör även fjärrundervisning på entreprenad tillåtas.

Om en huvudman vid en entreprenadsituation ska koppla på ett moment med fjärrundervisning anser utredningen emellertid att det är viktigt att det ställs krav på att detta endast ska utföras av en

annan huvudman. Grundprincipen för skolväsendet är att undervisning ska bedrivas av en huvudman. Undervisningen bedrivs då av lärare som står under pedagogiskt ledarskap från en rektor och vars övriga undervisning omfattas av skolans systematiska kvalitetsarbete. Av det skälet behöver en bestämmelse föras in som tillåter att fjärrundervisning i modersmål eller studiehandledning på modersmålet överlämnas på entreprenad mellan huvudmän.

Tabell 3. Tillåten entreprenad i fråga om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål som fjärrundervisning – förslag

Att överlämna modersmålsundervisning på entreprenad beroende på typ av huvudman som är beställare respektive utförare vid fjärrundervisning. Samma regler föreslås för studiehandledning på modersmål. Nyheter markeras med understruken text.

Beställare:	Utförare:	Stat	Kommun eller landsting	Enskild huvudman
Kommun eller landsting		TILLÅTET (i samiska)	<u>TILLÅTET</u>	<u>TILLÅTET</u>
Enskild huvudman		TILLÅTET (i samiska)	<u>TILLÅTET</u>	<u>TILLÅTET</u>

Utredningen ser ingen anledning att ha olika regler beroende på skolförhållanden. Samtliga dessa förslag omfattar således grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan samt gymnasiesärskolan.

Vissa offentlighetsrättsliga aspekter

I fråga om kommuner som utförare av entreprenad finns grundläggande kompetensbegränsningar i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). För att ett kommunalt engagemang över huvud taget ska vara tillåtet krävs bland annat att det rör sig om angelägenheter som har anknytning till kommunens område eller medlemmar (ofta kallat lokaliseringsprincipen). I fråga om exempelvis modersmålsundervisning kommer en kommun därför inte att kunna samarbeta med en annan kommuns skolenheter eller fristående skolor såvida inte kommunen ges en utvidgad befogenhet. En sådan befogenhet föreslår vi skapas genom att en tillåtande bestämmelse införs i 23 kap. skollagen (2010:800). Den ger kommuner och landsting

som huvudmän inom skolväsendet befogenhet att utföra uppgifter på entreprenad åt andra enligt nämnda kapitel.

Vi ser inte tillräckliga skäl att en kommuns prissättning av en sådan undervisningstjänst ska regleras särskilt. Kommunallagens bestämmelser om självkostnad i 8 kap. 3 c § ska gälla.

Vi bedömer att skolväsendet troligen är undantaget mycket av EU-rätten men att en offentlig skolhuvudman på grund av nationell lagstiftning ändå omfattas av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling vid beställning av entreprenader (LOU). I och med den kommande lagstiftningen inom det området, bl.a. med så kallade Hamburg-samarbeten, ser vi goda möjligheter för kommunalt samarbete i fråga om undervisningstjänster.

Ikraftträdande

Förändringarna i skollagen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2016. Utredningen bedömer att några särskilda övergångsbestämmelser inte behövs.

Utredningens förslag för svenska som andraspråk

Utgångspunkten för utredningens ställningstagande har även i denna fråga varit att eleverna ska få tillgång till utbildning av god kvalitet. Utredningen lämnar *i nuläget* inte något förslag om att det ska bli tillåtet med fjärrundervisning på entreprenad för svenska som andraspråk.

Vårt ställningstagande beror framför allt på att vi vet för lite om vilka effekter fjärrundervisning på entreprenad skulle ge för ett så omfattande och centralt ämne som svenska som andraspråk. Med den begränsade tid som har stått till utredningens förfogande för delbetänkandet har det inte varit praktiskt möjligt att nu göra de analyser som utredningen anser behöver göras.

Att tillåta fjärrundervisning på entreprenad är ett stort steg att ta för ett så omfattande ämne som svenska som andraspråk att det kräver en mer gedigen analys av konsekvenserna.

Utredningen kommer att fortsätta utreda regelverket för svenska som andraspråk, men då tillsammans med vad som bör gälla för andra skolämnen. Det handlar bl.a. om den mer grund-

läggande analysen av vilka förutsättningar som ska motivera undantag från principen att huvudmannen ska anordna undervisningen. Särskilt viktigt är det att undantag inte får utnyttjas som ett alternativ för att minska kostnaderna. Det kan också handla om att begränsa möjligheterna till undantag till vissa skolformer eller årskurser, t.ex. utifrån elevernas mognad.

Utredningen måste också noggrant undersöka olika aspekter som diskuteras kring fjärrundervisning på entreprenad. Detta behövs för att kunna föreslå hur dessa aspekter kan hanteras när fjärrundervisning på entreprenad tillåts, t.ex. om några särskilda krav ska ställas på fjärrläraren eller på huvudmannen.

Vi vill understryka att vår ståndpunkt i delbetänkandet inte innebär att vi avfärdar möjligheten till fjärrundervisning på entreprenad i svenska som andraspråk, men en rad skillnader jämfört med modersmål gör att de två ämnena bör hanteras på olika sätt i nuläget. Utredningen anser därför att undervisning i svenska som andraspråk tills vidare måste bedrivas inom huvudmannens egen organisation. Frågan kommer att återkomma i utredningens slutbetänkande.

Konsekvenser

Den huvudman som så önskar kan med utredningens förslag välja att överlämna uppgifter som rör modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmål till någon annan för att bedrivas på entreprenad, och om så önskas som fjärrundervisning. Det kan göras om denne anser att det ger eleverna bättre undervisning och är en lämplig metod för att tillgodose deras behov. Huvudmännen får därmed fler möjligheter att erbjuda eleverna modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål men förslaget innebär inte någon ökad skyldighet. Sammanfattningsvis anser utredningen att förslaget främst innebär ökade möjligheter för huvudmännen och inga påtvingade ökade kostnader. Förslagets påverkan på statliga myndigheters uppdrag är endast marginellt.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskivs att 23 kap. 1–7 §§ skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

1 §¹

Kommuner, landsting och enskilda huvudmän får enligt bestämmelserna i detta kapitel med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person, och i fall som avses i 4 § tredje stycket med staten, om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag (entreprenad).

En huvudman får enligt bestämmelserna i detta kapitel med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med någon annan om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag (entreprenad).

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) om anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar hindrar inte att en kommun eller ett landsting genom ett avtal enligt första stycket utför uppgifter åt en annan huvudman

¹ Senaste lydelse 2015:194.

inom skolväsendet.

De bestämmelser som finns för en utbildning eller en annan verksamhet enligt denna lag ska med de undantag som anges i detta kapitel gälla även vid entreprenad.

2 §²

Inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. får uppgifter överlämnas på entreprenad.

Inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. får uppgifter överlämnas på entreprenad *till en enskild fysisk eller juridisk person.*

3 §

Inom grundskolan, grundskolsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter *som inte är hänförliga till undervisningen* överlämnas på entreprenad.

Inom grundskolan, grundskolsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter överlämnas på entreprenad *till en kommun, ett landsting eller en enskild fysisk eller juridisk person om uppgifterna avser*

1. *modersmålsundervisning, eller*
2. *studiehandledning på modersmålet.*

Inom gymnasieskolan får uppgifter som avser undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person.

Inom grundskolan, grundskolsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter som inte är hänförliga till under-

² Senaste lydelse 2015:482.

visningen överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person.

4 §³

Inom gymnasieskolan får uppgifter som avser undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil överlämnas på entreprenad.

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får en enskild huvudman överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad.

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter som avser fjärrundervisning överlämnas till staten på entreprenad. Sådana uppgifter får inte överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person.

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter som avser fjärrundervisning överlämnas till staten på entreprenad. Inom dessa skolformer får uppgifter som avser fjärrundervisning även överlämnas till en annan huvudman om fjärrundervisningen avser sådana uppgifter som anges i 3 § första stycket.

5 §

Om det finns särskilda skäl får regeringen efter ansökan av en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman i andra fall än som anges i 2 och 4 §§ medge att kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen får över-

Om det finns särskilda skäl får regeringen efter ansökan av en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman i andra fall än som anges i 2 §, 3 § första och andra stycket eller 4 § medge att kommunen, landstinget eller den

³ Senaste lydelse 2015:194.

lämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad.

enskilde huvudmannen får överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad.

6 §⁴

Om en *kommun, ett landsting eller en enskild huvudman* överlämnar uppgiften att bedriva undervisning på entreprenad, får *kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen* överlämna den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgift.

Om en *huvudman* överlämnar uppgiften att bedriva undervisning på entreprenad, får *huvudmannen* överlämna den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgift.

Kommunen eller landstinget får när det gäller kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna överlämna även den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter.

En kommun eller ett landsting får när det gäller kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna överlämna även den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om begränsningar när det gäller överlämnande av rektorsuppgifter som innefattar myndighetsutövning.

⁴ Senaste lydelse 2015:482.

7 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om entreprenader enligt 2 § och om sådan undervisning på entreprenad som avses i 4 och 5 §§.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om entreprenader enligt 2 § och om sådan undervisning *och studiehandledning* på entreprenad som avses i 3 § *första och andra stycket och 4 och 5 §§.*

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2016.

2 Utredningens uppdrag

2.1 Utredningens direktiv

Utredningens direktiv beslutades av regeringen den 12 november 2015 (dir. 2015:112). Direktiven i dess helhet finns bifogade till betänkandet som bilaga 1.

Uppdraget är att föreslå hur skolhuvudmän för grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska ges ökade möjligheter att dels ingå avtal med andra skolhuvudmän om att utföra undervisning, dels i vissa fall använda undervisningsformer som medger ett mer flexibelt sätt att erbjuda utbildning. Syftet är att öka möjligheterna för skolhuvudmän att erbjuda den undervisning som elever har behov av och att ge alla elever en likvärdig tillgång till utbildning.

I en första del ska utredningen föreslå hur skolhuvudmän genom fjärrundervisning på entreprenad eller på annat sätt kan ges ökade möjligheter att erbjuda elever modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. Utredningen ska dessutom ta ställning till om skolhuvudmän ska ges ökade möjligheter att erbjuda elever undervisning i svenska som andraspråk genom fjärrundervisning på entreprenad. Denna del redovisas i detta delbetänkande.

För slutbetänkandet ska utredningen också föreslå under vilka förutsättningar skolhuvudmän, eller i vissa fall andra aktörer, i övrigt bör ges ökade möjligheter att utföra undervisning åt andra skolhuvudmän. Vidare ska utredningen utreda om distansundervisning inom vissa skolformer bör regleras. Nödvändiga författningsförslag ska också lämnas. Denna del av uppdraget ska redovisas senast den 30 maj 2017.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningens sekretariat påbörjade sitt arbete den 17 november 2015 och har således haft knappt tre månader till sitt förfogande för delbetänkandet.

Till utredningen är en expertgrupp knuten och denna har haft tre möten inför delbetänkandet. Utredningen har också träffat en referensgrupp med representanter för Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund samt Sveriges skolledarförbund. Därutöver har utredningen haft kontakt med ett antal kommuner om hur de i dag organiserar sin verksamhet.

2.3 Läsanvisningar: avgränsningar, begrepp och disposition

Vid läsning är det viktigt att notera att de skolformer som omfattas av utredningens uppdrag är grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. De statliga skolformerna sameskolan och specialskolan omfattas således inte av uppdraget. Inte heller särskilda utbildningsformer enligt 24 kap. skollagen ingår.

För de skolformer som landsting kan vara huvudman för gäller samma regler för ett landsting som för en kommun. Ofta har vi skrivit ut både kommun och landsting, men det förekommer också i texten att vi nämner enbart kommun när vi egentligen menar både kommun och landsting.

När vi avser de statliga myndigheterna Statens skolinspektion och Statens skolverk använder vi begreppen Skolinspektionen respektive Skolverket.

Kapitel 1 innehåller vårt författningsförslag, med förslag till ändringar i skollagen. I kommande kapitel, 3 och 4, gör vi en genomgång av gällande regler. Det första av dessa, kapitel 3, handlar om vilken rätt till utbildning eleverna har och vad som gäller kring de verksamheter delbetänkandet berör, såsom modersmålsundervisning, och fjärrundervisning. I det andra av dessa, kapitel 4, redovisar vi dagens regelverk kring olika samarbetsformer inom skolväsendet. Därefter ger vi en mer utförlig beskrivning av dagens situation i kapitel 5, med information bl.a. om nyanlända elever, hur många som

omfattas av den undervisning vi diskuterar och om olika utvärderingar.

Kapitel 6 handlar om förslagen för modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål och i kapitel 7 finns förslag och bedömningar med avseende på vissa offentlighetsrättsliga frågor som följer av dessa förslag. I kapitel 8 redovisar vi hur vi ser på frågan om svenska som andraspråk via fjärrundervisning på entreprenad. Sedan kommer en konsekvensanalys av våra förslag i kapitel 9 och slutligen författningskommentarer i kapitel 10. De referenser som anges i texten är uppräknade i en referenslista i slutet av betänkandet.

3 Tillgång till utbildning – vad gäller i dag?

I detta kapitel kommer vi att beskriva det nu gällande regelverket om utbildning inom skolväsendet, från övergripande frågor, såsom rätten till utbildning och skolplikt, till detaljerad information om de verksamheter som delbetänkandet handlar om.

3.1 Övergripande om skolan

Rätten till utbildning framgår av 2 kap. 18 § regeringsformen av vilken följer att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till grundläggande utbildning i allmän skola. Som lag (1994:1219) i Sverige gäller även bl.a. det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Av artikel 2 första mom. i det protokollet framgår att ingen får förvägras rätten till undervisning. Därtill finns rätten till utbildning fastslagen i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, som en del av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, samt i FN:s konvention om barnets rättigheter, *Barnkonventionen* (art. 28 och 29).

Rätten till utbildning i Sverige finns närmare reglerad i skollagen (2010:800), vilken innehåller bestämmelser om skolväsendet. Skollagen gäller såväl offentliga huvudmän (stat, kommun och lands-ting) som enskilda huvudmän (fristående skolor), även om det såsom i fallet med entreprenad kan finnas enskilda bestämmelser som enbart riktar sig till en typ av huvudman.

Skolväsendet omfattar ett flertal skolformer. Dessa räknas upp av 1 kap. 1 § skollagen, däribland grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, vilka omfattas av denna utredning.

Syftet med utbildningen inom skolväsendet och den övergripande utformningen av densamma framgår av 1 kap. 4 och 5 §§. Av dessa bestämmelser följer bl.a. mål i fråga om kunskaper, demokratiska värderingar, individanpassning och samhällsnytta samt att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund. I kapitlets 8 § slås bl.a. fast att som utgångspunkt ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet.

Närmare bestämmelser för grundskolan och gymnasieskolan framgår av 10 kap. respektive 15 kap. och av dessa kan bl.a. utläsas att utbildningen i gymnasieskolan i huvudsak ska bygga på de kunskaper eleverna fått i grundskolan. Utbildningarna skiljer sig åt i fråga om syftet med dem och dess upplägg, medan exempelvis elevers rättigheter är jämförelsevis mer överensstämmande.

Bestämmelser för grundsärskolan och gymnasiesärskolan finns i 11 och 18 kap. De skolformerna riktar sig till elever med en utvecklingsstörning och även för dessa finns, likt grundskolan och gymnasieskolan, en målsättning om progression och eleverna har snarlika rättigheter.

Bestämmelser för de fyra nämnda skolformerna finns även i skolförordningen (2011:185) och gymnasieförordningen (2010:2039). Förordningsbestämmelserna är i en del fall meddelade med stöd av bemyndiganden i skollagen, och då i huvudsak i 29 kap. Detta är exempelvis fallet med fjärrundervisning (29 kap. 22 a §). Det framgår även bemyndiganden i skollagen direkt i de relevanta kapitlen, såsom i fallet med entreprenad (23 kap. 7 §). Många bestämmelser på förordningsnivå kan också anses vara meddelade med stöd av regeringens restkompetens eller meddelade såsom verkställighetsföreskrifter.

3.2 Skolplikt och rätt till utbildning

I 7 kap. skollagen (2010:800) finns bestämmelser om skolplikt och rätt till utbildning. Som huvudregel gäller skolplikten för barn som är bosatta i Sverige (2 §). Skolplikten motsvaras av en rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning (3 §, jfr 2 kap. 18 § RF). Skolplikten kan fullgöras i grundskolan, grundsärskolan, special-

skolan eller sameskolan¹ (4–7 §§) och den upphör i fråga om grundskolan eller grundsärskolan vanligen vid utgången av vårterminen det nionde året eller senast när eleven fyller 18 år (12–14 §§).

Nyanlända barn eller andra barn, vilka inte har uppehållsrätt i riket samt barn som på annat sätt omfattas av vissa migrationsrättsliga åtgärder eller andra internationella överenskommelser har inte skolplikt. Detta följer av 2 § tredje stycket och de hänvisningar som däri görs. Däremot har de en rätt till samma utbildning som skolpliktiga barn. När ett uppehållstillstånd har meddelats omfattas emellertid inte barnen längre av undantaget i 2 § tredje stycket, utan skolplikt inträder.

Barn och ungdomar ska enligt skolförfattningarna tas emot i verksamheten så snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden. Av bestämmelserna framgår även att mottagandet bör ske senast en månad efter ankomsten (4 kap. 1 a § skolförordningen [2011:185], 12 kap. 14 § gymnasieförordningen [2010:2039]).

3.3 Särskilda regler för nyanlända elever

För den grupp av elever som kan betraktas som nyanlända gäller i viss utsträckning särskilda regler. Nya bestämmelser för utbildning av nyanlända elever trädde i kraft den 1 januari 2016.² Bestämmelserna tillkom eftersom det saknades ett särskilt regelverk för mottagande och skolgång för nyanlända elever. De nya bestämmelserna påverkar vem som anses vara nyanländ och hur fort denne kommer in i den ordinarie undervisningen inom skolväsendet.

Genom ändringarna infördes en definition av begreppet nyanländ i 3 kap. 12 a § skollagen (2010:800). Enligt definitionen avses med nyanländ den som har varit bosatt utomlands, nu är bosatt i landet och har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år. En elev ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet.

¹ Skolformerna specialskolan och sameskolan ingår inte i utredningens uppdrag och kommer därför inte att beröras ytterligare.

² Prop. 2014/15:45, bet. 2014/15:UbU6, rskr. 2014/15:177.

3.3.1 Nyanlända elever i grundskolan och grundsärskolan

Huvudmannen ansvarar för att organisera mottagandet av nyanlända elever. Ibland placeras eleverna först i en förberedelseklass. Förberedelseklass har fungerat som ett instrument för att ge de nyanlända eleverna de kunskaper de behöver för att så tidigt som möjligt kunna ta del av den ordinarie undervisningen. Förberedelseklass blev reglerad i skollagen först i samband med ändringarna den 1 januari 2016 och gäller grundskolan, grundsärskolan, sameskolan och specialskolan. En elevs undervisning i förberedelseklass i ett visst ämne ska avbrytas så snart eleven bedöms ha tillräckliga kunskaper för att kunna delta i den ordinarie undervisningen i det aktuella ämnet. En elev får inte ges undervisning i förberedelseklass i mer än två år (3 kap. 12 f §).

Det har även införts en möjlighet till s.k. prioriterad timplan i 9 kap. 4 a § skolförordningen (2011:185) för elever i grundskolan. En prioriterad timplan innebär att rektor under högst ett år får omfördela undervisningstiden från andra ämnen till förmån för undervisning i svenska eller svenska som andraspråk. Möjligheten finns för de elever som saknar tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna följa och tillgodogöra sig den ordinarie undervisningen.

Det pågår t.o.m. höstterminen 2016 en försöksverksamhet som innebär att en huvudman anordnar extra undervisning för nyanlända elever i grundskolan. En huvudman som deltar i försöksverksamheten ska anordna minst 105 timmars undervisning i ämnena svenska eller svenska som andraspråk per läsår extra, dvs. utöver den undervisning som huvudmannen anordnar enligt beslut som avses i 9 kap. 4 § skolförordningen.³

Dessa båda möjligheter, prioriterad timplan och försöksverksamhet med ökad undervisningstid, innebär att nyanlända elever i grundskolan kan få mer undervisning i svenska eller svenska som andraspråk än andra elever.

³ Förordning (2013:69) om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska eller svenska som andraspråk för nyanlända elever i grundskolan.

3.3.2 Nyanlända elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

I samband med att gymnasieskolan reformerades 2011 infördes ett antal introduktionsprogram för de elever som saknar behörighet att påbörja något av gymnasieskolans nationella program. Nyanlända elever som inte har uppnått behörighet till ett nationellt gymnasieprogram har således möjlighet att välja ett av gymnasieskolans introduktionsprogram (17 kap. 3 § skollagen). Det program som främst riktar sig till nyanlända elever är språkintröduktion. Eftersom språkintröduktion har sin tyngdpunkt på att eleverna ska lära sig det svenska språket har det betydelse för vår argumentation i frågeställningen om svenska som andraspråk.

För att få gå språkintröduktion krävs att eleven nyligen har anlänt till Sverige, inte har de godkända betyg som krävs för behörighet till ett yrkesprogram och att eleven behöver en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket för att gå vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning (17 kap. 12 §).

Vad de olika intröduktionsprogrammen ska och får innehålla är reglerat i gymnasieförordningen (2010:2039). När det gäller språkintröduktion framgår det av 6 kap. 8 § den förordningen att utbildningen ska innehålla undervisning i grundskoleämnena svenska eller svenska som andraspråk. I övrigt ska språkintröduktionen utformas utifrån den bedömning som ska göras av elevens kunskapsutveckling i övriga ämnen och innehålla de ämnen och kurser som eleven behöver för sin fortsatta utbildning. Utbildningen får innehålla grundskoleämnena som eleven inte har godkända betyg i och kurser i gymnasieämnena.

Bland elever som är nyanlända till Sverige och som saknar kunskap i svenska finns de med utvecklingsstörning. Även de ska ha möjlighet att välja olika utbildningsalternativ. Hemkommunen får erbjuda även dessa elever språkintröduktion inom gymnasieskolan.

3.4 Modersmålsundervisning

Elever i grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan har, om vissa förutsättningar är uppfyllda, rätt till modersmålsundervisning.

Enligt skollagen (2010:800) ska elever i de obligatoriska skolformerna (grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan) som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska erbjudas modersmålsundervisning om detta språk är det dagliga umgängesspråket i hemmet och eleven har grundläggande kunskaper i språket. Om modersmålet avser något av de nationella minoritetsspråken ska dock undervisningen som utgångspunkt alltid erbjudas i grundskolan och grundsärskolan (10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §). Enligt 7 § språklagen (2009:600) är de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska.

För gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är den enda skillnaden jämfört med de obligatoriska skolformerna att det krävs att eleven ska ha goda kunskaper i modersmålet, inte bara grundläggande kunskaper. Även för de nationella minoritetsspråken krävs goda kunskaper i språket, men kravet på att modersmålet ska vara det dagliga umgängesspråket behöver, likt för de obligatoriska skolformerna, inte heller vara uppfyllt för modersmålsundervisning på ett minoritetsspråk inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan (15 kap. 19 §, 18 kap. 19 § skollagen).

Genom bemyndiganden i bestämmelserna ovan har regeringen meddelat föreskrifter om modersmålsundervisning för grundskolan och grundsärskolan i 5 kap. 7–13 §§ skolförordningen (2011:185) och för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan i 4 kap. 15–21 §§ gymnasieförordningen (2010:2039). Bland dessa föreskrifter finns bestämmelser om att en huvudman bara är skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett visst språk om det finns en lämplig lärare att tillgå. Det krävs därutöver, förutom för de nationella minoritetsspråken, att minst fem elever (hos huvudmannen) som ska erbjudas sådan undervisning i språket önskar det för att huvudmannen ska vara skyldig att tillhandahålla sådan undervisning (5 kap. 10 § skolförordningen, 4 kap. 19 § gymnasieförordningen).

Av nämnda föreskrifter framgår också att modersmålsundervisning för de obligatoriska skolformerna får anordnas

1. som språkval i grundskolan och specialskolan,
2. som elevens val,

3. inom ramen för skolans val, eller
4. utanför den garanterade undervisningstiden. (5 kap. 8 § skolförordningen).

För de frivilliga skolformerna får modersmålsundervisning anordnas som

1. individuellt val,
2. utökat program, eller
3. som ersättning för undervisning i andra språk än svenska, svenska som andraspråk och engelska. (4 kap. 17 § gymnasieförordningen).

Bland de övriga föreskrifterna kan även nämnas att det finns bestämmelser som begränsar omfattningen av huvudmannens skyldighet att erbjuda modersmålsundervisning till sju läsår under elevens skoltid. Inte heller denna begränsning gäller dock för minoritetsspråken och inte heller för ett nordiskt språk (5 kap. 11 § skolförordningen, 4 kap. 18 § gymnasieförordningen).

Det är rektor som beslutar om rätt till modersmålsundervisning, dvs. vilka elever som ingår i kategorin berättigade. Andelen berättigade elever som också deltar i modersmålsundervisning är mellan 50 och 60 procent för grundskolan (se avsnitt 5.4.1).

I dag finns inte rätt för ensamkommande barn, till skillnad från adoptivbarn, att få modersmålsundervisning om de inte har modersmålet som dagligt umgängesspråk i hemmet i Sverige. Om de till en början under sin vistelse i Sverige har haft modersmålet som dagligt umgängesspråk, och de därmed hunnit påbörja undervisning i modersmålet, finns en möjlighet som innebär att en elev som får modersmålsundervisning får fortsätta att delta i undervisningen, även om språket skulle upphöra att vara dagligt umgängesspråk för eleven (5 kap. 12 § skolförordningen⁴, gymnasieförordningen 4 kap. 20 §). Men detta är förmodligen inte så vanligt förutom i de fall då ensamkommande barn placeras hos vänner eller släktingar.

⁴ I detta fall med den begränsning som anges i 11 §, dvs. vad gäller antal läsår.

3.4.1 Ersättning till enskilda huvudmän för modersmålsundervisning

För varje elev vid en fristående skolenhet ska elevens hemkommun lämna bidrag till den enskilda huvudmannen. Detta bidrag ska bestå av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp (se t.ex. 10 kap. 37 § skollagen för grundskolan). Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning (se t.ex. 10 kap. 39 §⁵ skollagen för grundskolan). Av bestämmelserna framgår inte att tilläggsbeloppet behöver se likadant ut i alla kommuner, men att förutsättningarna för framräknande av beloppet inom en kommun ska vara konkurrensneutralt mellan den kommunala huvudmannen och enskilda huvudmän. Tillämpningen skiljer sig mellan olika kommuner.

3.5 Svenska som andraspråk

Svenska som andraspråk är ett ämne såväl i grundskolan och grundsärskolan som i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Bestämmelserna (kurs- respektive ämnesplanerna) för ämnet, däribland syftet med ämnet, varierar mellan de olika skolformerna men ämnet syftar bl.a. till att elever med annat modersmål än svenska ska utveckla kunskaper i och om svenska språket.

Vilka som ska läsa svenska som andraspråk framgår inte i skollagen utan av förordning. I grundskolan och grundsärskolan ska undervisning i svenska som andraspråk anordnas om det behövs för elever som har ett annat språk än svenska som modersmål, för elever som har svenska som modersmål och som har tagits in från skolor i utlandet samt för invandrarelever som har svenska som huvudsakligt umgängesspråk med en vårdnadshavare. Det är rektorn som beslutar om sådan undervisning för en enskild elev (5 kap. 14 § skolförordningen [2011:185]). Det innebär att det inte går att fatta generella beslut om att hela grupper på en skola ska läsa svenska som andraspråk.

⁵ Motsvarande regleringar för övriga berörda skolformer finns i 11 kap. 38 §, 16 kap. 54 §, 17 kap. 34 §, och 19 kap. 47 § skollagen (2010:800), jämför 14 kap. skolförordningen (2011:185) och 13 kap. gymnasieförordningen (2010:2039).

I grundskolan och grundsärskolan ersätter ämnet svenska som andraspråk ämnet svenska och kursplanerna för de två ämnena har en hel del gemensamt inom respektive skolform. En elev i grundskolan kan även läsa svenska som andraspråk som språkval, som elevens val eller inom ramen för skolans val. (5 kap. 15 § och 9 kap. 6 § skolförordningen).

En elev i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan som har annat språk än svenska som modersmål får läsa svenska som andraspråk som gymnasiegemensamt respektive gymnasiesärskolegemensamt ämne i stället för svenska. Eleven kan då dessutom läsa svenska som individuellt val (4 kap. 11 § gymnasieförordningen [2010:2039]). Skillnaderna mellan gymnasieskolans ämnesplaner för svenska respektive svenska som andraspråk är större än skillnaderna i grundskolans kursplaner för ämnena.

3.6 Lärare

I 2 kap. 13 § skollagen (2010:800) anges att endast den som har legitimation som lärare och förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen. För grundsärskolan och gymnasiesärskolan finns vissa särskilda bestämmelser men i huvudsak innebär skollagen att det är legitimations- och behörighetsfrågan som reglerar vem som får bedriva undervisning i såväl grundskolan och grundsärskolan som gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. De krav som ställs för att få legitimation framgår av annan författning, i huvudsak förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

Undervisning är enligt 1 kap. 3 § skollagen sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden. Undervisning sker såväl i ämnet modersmål som i ämnet svenska som andraspråk. Således gäller som utgångspunkt att undervisning i dessa ämnen ska bedrivas av legitimerad och behörig lärare.

Det finns emellertid ett antal undantag från skollagens krav på legitimerade och behöriga lärare för undervisning. Av 2 kap. 18 § första stycket följer att om det inte finns någon behörig lärare att tillgå inom huvudmannens organisation eller om det finns något

annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna får en annan lärare bedriva undervisningen. En sådan lärare ska vara lämplig och i så stor utsträckning som möjligt ha en utbildning motsvarande den som krävs av en behörig lärare. En sådan person får bedriva undervisningen högst ett år i sänder. Undervisning i ämnet svenska som andraspråk kan alltså under vissa förutsättningar bedrivas av en icke-behörig lärare, dock längst under ett år i sänder.

Av andra stycket i samma bestämmelse framgår emellertid att begränsningen i tid i inte avser undervisning i ämnet modersmål. En sådan person får således bedriva undervisning i ämnet modersmål utan begränsning i tid. På motsvarande vis får en sådan lärare enligt 2 kap. 20 §, till skillnad från andra som saknar legitimation, även anställas utan tidsbegränsning.

Detta innebär följaktligen att lärare som ska bedriva undervisning som utgångspunkt ska vara behöriga och legitimerade, men att det finns möjligheter att använda icke-behöriga lärare för att bedriva undervisning när det saknas behöriga lärare.

Betyg ska beslutas av den eller de lärare som bedriver undervisningen vid den tidpunkt när betyg ska sättas enligt 3 kap. 16 § första stycket skollagen. Av bestämmelserna i andra stycket i samma paragraf följer att som huvudregel ska den som sätter betyg vara en legitimerad lärare. Det föreskrivs också bl.a. att beslutet, om läraren inte är legitimerad, ska fattas tillsammans med en annan lärare som är legitimerad. Andra stycket gäller dock inte för undervisning i modersmål (6 kap. 5 § skolförordningen [2011:185], 8 kap. 1 c § gymnasieförordningen [2010:2039]). Det betyder att även en modersmålslärare som saknar legitimation får sätta betyg i ämnet.

3.7 Studiehandledning på modersmål

Av 3 kap. 3 § skollagen (2010:800) följer att alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

För att kunna förverkliga att var och en ges den ledning och stimulans de behöver har en elev enligt skollagen rätt till stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie under-

visningen eller särskilt stöd om hon eller han riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Den elev som inte klarar att följa undervisningen på svenska kan få sådant stöd i form av studiehandledning på sitt modersmål i ett eller flera ämnen. Även om en elevs rätt till stöd framgår av skollagen är emellertid inte dennes rätt till stöd just genom studiehandledning på modersmålet angiven i skollagen (3 kap. 5 a–12 §§). Det anses emellertid sedan äldre skollagens (1985:1100) tid utgöra sådant stöd.

I 5 kap. 4 § skolförordningen (2011:185) föreskrivs att en elev ska få studiehandledning på sitt modersmål om eleven behöver det. En elev som ska erbjudas modersmålsundervisning och som före sin ankomst till Sverige har undervisats på ett annat språk än modersmålet får ges studiehandledning på det språket i stället för på modersmålet, om det finns särskilda skäl. Bestämmelsen gäller såväl grundskolan som grundsärskolan. Motsvarande bestämmelser för gymnasieskolan finns i 9 kap. 9 § gymnasieförordningen (2010:2039). Studiehandledning på modersmål syftar med andra ord inte till undervisning utan utgör en möjlig stödåtgärd för de elever som riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i ett eller flera ämnen.

Även om Skolverket har meddelat föreskrifter i fråga om bl.a. särskilt stöd (SKOLFS 2014:40) är just formen för hur studiehandledning ska genomföras inte närmare reglerad. Den kan alltså erbjudas i många olika former. Den kan t.ex. förekomma som en tillfällig insats i form av extra anpassning (3 kap. 5 a § skollagen) när en elev behöver en introduktion på sitt modersmål till ämnesundervisning i de ämnen hon eller han läser i sin ordinarie undervisningsgrupp, såsom förklaringar av olika ämnesspecifika begrepp. Studiehandledningen kan även, efter utredning, tillhandahållas som särskilt stöd över en längre tid i ett eller flera ämnen. Studiehandledningen kan innebära att eleven får hjälp före, under eller efter lektionen.

Undervisning ska bedrivas av en legitimerad och behörig lärare. Studiehandledningen är däremot inte avsedd att ersätta den ordinarie undervisningen, utan snarare utgöra en del av den övriga verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål (utbildning). Studiehandledning på modersmålet kan bedrivas av en flerspråkig lärare eller övrig skolpersonal. Det kan också bedrivas

av en lärare tillsammans med en studiehandledare som talar elevens modersmål.

Det kan emellertid inte uteslutas att studiehandledarens uppgift även blir en del av de målstyrda processer som syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden (dvs. undervisningen). Detta kan exempelvis komma att bli fallet om eleven inte förstår undervisningen och detta inte enbart beror på språkliga förbistringar. Det är därför utredningens bedömning att det inte går att utesluta att en studiehandledare på modersmålet dessutom kommer att bedriva undervisning, i vart fall till viss del. Det ligger inte inom ramen för denna utrednings uppdrag att närmare bedöma gränsdragningsfrågor mellan begreppen utbildning och undervisning, men frågeställningen behöver beaktas i det följande när entreprenad- och fjärrundervisningsbestämmelser ska utformas för att även omfatta studiehandledning på modersmålet.

3.8 Fjärrundervisning

Som noterat i början av detta kapitel framgår det av 1 kap. 8 § skollagen (2010:800) att alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i lag.

I propositionen *Möjligheter till fjärrundervisning*⁶ skrev regeringen att olika huvudmän trots avsaknad av bestämmelser kring fjärrundervisning har prövat undervisning med informations- och kommunikationsteknik, där lärare och elever var åtskilda i rum. För att säkerställa att elever tillhandahålls en likvärdig utbildning ansåg regeringen att det fanns ett behov av att reglera under vilka förutsättningar som skolhuvudmännen får anordna undervisning genom fjärrundervisning.⁷

I och med propositionen infördes därför begreppet *fjärrundervisning* i skollagen. Med fjärrundervisning avses interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid (1 kap. 3 §

⁶ Prop. 2014/15:44, bet. 2014/15:UbU3, rskr. 2014/15:141.

⁷ Prop. 2014/15:44, s. 12.

skollagen). Detta ska skiljas från begreppet *distansundervisning* som innebär att läraren inte undervisar eleverna i realtid.⁸

Med stöd av ett bemyndigande i 29 kap. 22 a § skollagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om fjärrundervisning. Så har även skett; möjligheten till fjärrundervisning framgår av 5 a kap. skolförordningen (2011:185), vad avser grundskolan och grundsärskolan, samt av 4 a kap. gymnasieförordningen (2010:2039), vad avser gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Bestämmelserna i dessa förordningars kapitel är i princip överensstämmande och kommer därför att redogöras för gemensamt i det följande.

Inledningsvis kan noteras att det av 1 § andra stycket upplyses om att en lärare i ett klassrum (alltid) kan ta hjälp av en annan lärare som undervisar med hjälp av informations- och kommunikationsteknik. Denna typ av undervisning, där en lärare får assistans av en annan, är alltså alltid tillåten och föranleder inte närmare överväganden om fjärrundervisning.

I övrigt följer av 1 § första stycket att fjärrundervisning får anordnas under de förutsättningar och med de begränsningar som följer av 2–4 §§. Det första stycket innebär således att regeringen med stöd av sitt bemyndigande i 29 kap. 22 a § skollagen i förordningarna har föreskrivit när fjärrundervisning (endast) får användas.

Av 2 § första stycket i förordningarna följer att fjärrundervisning är tillåtet (endast) för vissa ämnen. Fjärrundervisning får enligt detta stycke anordnas i

1. moderna språk,
2. modersmål,
3. samiska i sameskolan, och
4. teckenspråk.

Uppräkningen av ämnen utgör således en uttömmande uppräknings.

⁸ Regeringen meddelade i propositionen om fjärrundervisning att man avsåg att återkomma till riksdagen med förslag om distansundervisning (prop. 2014/15:44, s. 8).

Av 2 § andra stycket kan utläsas att fjärrundervisning också får användas för att ge elever studiehandledning på modersmålet (se avsnitt 3.7) och integrerad samisk undervisning i grundskolan⁹.

Efter den uttömmande uppräkningsen i 2 § avseende ämnen och andra verksamheter inom utbildningen där fjärrundervisning tillåts följer i 3 § krav för att fjärrundervisning ska få tillåtas över huvud taget. Av 3 § 1 följer det kvalificerande kravet att det inte finns någon legitimerad och behörig lärare, eller när det gäller studiehandledning på modersmålet annan lämplig person, inom huvudmannens skolenhet. I propositionen bedömde regeringen att detta krav bör vara uppfyllt först efter att huvudmannen har gjort allvarliga försök att rekrytera en legitimerad och behörig lärare till skolenheten.¹⁰

Alternativt får fjärrundervisning enligt 3 § 2 även genomföras om elevunderlaget är otillräckligt. Med otillräckligt avses enligt propositionen de fall där huvudmannen inte har skyldighet att anordna undervisning med anledning av att antalet elever är färre än fem inom huvudmannens organisation.¹¹ Detta har för modersmål berörts ovan under avsnitt 3.4.

Det finns i 4 § även ett krav på att en handledare ska finnas närvarande i den lokal där eleven befinner sig. En elev eller en grupp elever kan således inte lämnas ensamma. Enligt fjärrundervisningspropositionen bör det finnas en sådan handledare i lokalen för att upprätthålla kvaliteten i undervisningen. Denne kan vara en lärare på skolenheten eller någon annan som är anställd på skolan. Handledaren bör kunna ge stöd till eleven på plats i klassrummet men också stödja läraren i dennes undervisning. Vidare ska handledaren utöva ansvaret för tillsynen av skolpliktiga elever i grundskolan och motsvarande skolformer.¹²

I 5 § begränsas möjligheterna att avtala med staten om fjärrundervisning på entreprenad till viss utbildning. Bestämmelsen inskränker alltså uppräkningsen i 2 § ytterligare för det fall att staten ska tillhandahålla tjänsten. Avtalssituationen vid fjärrundervisning på entreprenad behandlas närmre nedan under avsnitt 4.2.

⁹ Med integrerad samisk undervisning i grundskolan avses undervisning med samiska inslag och undervisning i samiska utöver den undervisning som anordnas som modersmålsundervisning i samiska. Integrerad samisk undervisning omfattas inte av detta betänkande och kommer inte att beröras ytterligare.

¹⁰ Prop. 2014/15:44, s. 13.

¹¹ Prop. 2014/15:44 s. 14.

¹² Prop. 2014/15:44, s. 14.

3.8.1 Försöksverksamhet med fjärrundervisning

Nyligen inleddes en treårig försöksverksamhet med fjärrundervisning.¹³ Den innebär att huvudmännen under vissa förutsättningar får erbjuda fjärrundervisning i alla ämnen, alltså inte bara i de ämnen som nämns i 2 §. De skolformer som omfattas av försöksverksamheten är grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Skolverket har under hösten 2015 prövat ansökningar om att delta i försöksverksamheten med fjärrundervisning även i andra ämnen än de som anges i förordningarna. Intresset har dock varit svalt. Ansökningar har inkommit från Lapplands kommunalförbund (för sex olika skolenheter inom gymnasieskolan) och från Storumans kommun (för Luspengymnasiet). Ansökningarna för samtliga kurser har beviljats (bortsett från de ansökningar som rör kurser i de ämnen där fjärrundervisning redan är tillåtet enligt förordningarna). Det handlar bl.a. om kurserna Biologi 1, Psykolog 1, Medicin 2, Akutsjukvård och Samhällskunskap 2.¹⁴

Enligt Sveriges Kommuner och Landsting och Friskolornas riksförbund beror det låga deltagandet på att det inte är möjligt att överlämna fjärrundervisningen på entreprenad i försöksverksamheten. Som en följd av detta är det oklart i vilken utsträckning den kommer att kunna bidra med kunskapsunderlag.

3.8.2 Utvärdering av fjärrundervisning

Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att följa upp hur fjärrundervisning enligt de nya reglerna, inklusive fjärrundervisning inom försöksverksamheten, används. I detta ingår bl.a. att utvärdera effekten på elevernas lärande och hur läraren bedömer elevernas kunskaper. En delredovisning ska lämnas senast den 15 mars 2017 och en slutredovisning senast den 15 november 2018.¹⁵

¹³ Förordning (2015:481) om försöksverksamhet med fjärrundervisning.

¹⁴ Skolverkets beslut dnr 2015:1455, 2015:1456 samt 2015:1540.

¹⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens skolverk, s. 11.

3.8.3 Olika huvudmäns användning

Det finns ett antal huvudmän som i dag använder sig av fjärr- och distansundervisning. Nedan redogör vi för ett par exempel.

Pajala kommun var tidigt ute (slutet av 1990-talet) med att undervisa på distans med en handledare närvarande i klassrummet, alltså det som i dag kallas fjärrundervisning. Genom åren har olika modeller prövats, framför allt inom språkvalet i grundskolans högre årskurser. Enligt uppgifter från kommunen används fjärrundervisning för spanska i årskurs 7–9 läsåret 2015/16. Elever från tre olika skolor deltar (Pajala Centralskola, Junosuando och Tärendö) och eleverna får två av tre lektioner i veckan via fjärrundervisning. Läraren roterar mellan skolenheterna och eleverna får en av veckans tre lektioner med läraren på plats i klassrummet för närundervisning.

Språkskolan i Uppsala, kommunens centrala enhet för bl.a. modersmålsundervisning, ger också undervisning på distans¹⁶. Dels används det sedan höstterminen 2015 för undervisning på en del av kommunens egna skolor, när det är elever i årskurs 3–5 och om det är högst tre elever i det aktuella språket på just den skolenheten. Dels erbjuder Språkskolan modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål på entreprenad till andra huvudmän, både till enskilda huvudmän i den egna kommunen och till andra kommuner. För närvarande finns avtal med Östhammar och Kramfors om att Språkskolan i Uppsala anordnar modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet i några av de språk som de två kommunerna ska erbjuda. Tidigare har fler kommuner tagit del av de tjänster som Språkskolan i Uppsala har, men konstruktionen har kritiserats av Skolinspektionen¹⁷ eftersom det inte är tillåtet med fjärrundervisning på entreprenad i modersmål enligt dagens regler.

¹⁶ De kallar det fjärrundervisning och undervisningen sker i realtid, men Språkskolan ställer inte krav på att en handledare ska vara närvarande i klassrummet där eleverna befinner sig och därmed uppfyller det inte villkoren för fjärrundervisning. Eleverna ska dock ha en kontaktperson på skolan att vända sig till vid eventuella problem.

¹⁷ Skolinspektionen (2014a).

3.8.4 Tidigare förslag om fjärr- och distansundervisning

För att ge en bakgrund till dagens regelverk om fjärr- och distansundervisning och till våra förslag i senare kapitel vill vi kort redogöra för vad som de senaste åren har föreslagits på området. För en längre historik, och utförligare beskrivning om vad som förekommer i fråga om det som numera kallas distansundervisning, hänvisar vi till den förra statliga utredningen om fjärr- och distansundervisning.¹⁸

På uppdrag av regeringen redovisade Skolverket en rapport om distansundervisning 2008.¹⁹ Skolverket talar endast om begreppet distansundervisning, som ”en interaktiv undervisningsmetod där elev och undervisande lärare är fysiskt åtskilda”²⁰. Det påverkar alltså inte om undervisningen sker i realtid (numera fjärrundervisning) eller som korrespondens av något slag (vilket vi betecknar som distansundervisning).

Skolverkets förslag var att distansundervisning skulle få anordnas när något av följande är uppfyllt:

1. det finns inte någon legitimerad lärare med adekvat utbildning att tillgå inom kommunen, eller
2. elevunderlaget är otillräckligt på den egna skolan.

De ämnen där det skulle vara tillåtet att anordna undervisning på distans var enligt Skolverket moderna språk (inte i engelska), modersmål och teckenspråk i grundskolan. När det gäller gymnasieskolan förordades mer generösa regler. Kurser i gymnasieskolans kärnämnen (numera gymnasiegemensamma ämnen) skulle emellertid inte kunna ordnas på detta sätt, med undantag för högst ett år i de fall då det fanns särskilda skäl.

Därefter remitterade Utbildningsdepartementet förslag om distansundervisning 2010.²¹ Förslagen utgick ifrån nämnda rapport från Skolverket.

Distansundervisning skulle enligt förslaget från departementet få anordnas även när en kurs eller ett ämne inte erbjuds, utöver de

¹⁸ SOU 2012:76, s. 185 ff.

¹⁹ Skolverket (2008a).

²⁰ Skolverket (2008a), s. 19.

²¹ Dnr U2010/5616/G.

villkor som Skolverket ställde upp. Förslaget innebar vidare att distansundervisning skulle få erbjudas i modersmålsundervisning, samiska i sameskolan, moderna språk, engelska för elever som återvänder från en svensk utlandsskola, teckenspråk för hörande och teckenspråk för döva. Även studiehandledning på modersmål borde få anordnas på distans. Remissen resulterade inte i någon proposition.

Nästa utredning som handlade om dessa undervisningsformer kom 2012²² och definierade då fjärr- och distansundervisning i princip på det sätt som vi i dag definierar det.

Enligt den utredningen skulle fjärrundervisning endast vara tillåten för skolenheter som uppfyller något av följande:

1. det finns inte någon legitimerad och behörig lärare att tillgå inom en huvudmans skolenhet eller organisation,
2. elevunderlaget är otillräckligt, eller
3. ett ämne erbjuds inte.

Utredningen ansåg att möjligheten till fjärrundervisning skulle tillämpas restriktivt, pga. bristen på forskning om effekterna. De ämnen/verksamheter som det skulle tillåtas i var enligt utredningens förslag de som numera är tillåtna enligt skol- och gymnasieförordningarna. Det motiverades med att det inom dessa ämnen är svårt att anställa lärare när det rör sig om några få timmars undervisning och att det ofta är små elevgrupper.²³

Regeringen lämnade, med anledning av nämnda SOU, den proposition om fjärrundervisning²⁴ som beskrivs ovan under 3.8 till riksdagen.

²² SOU 2012:76.

²³ SOU 2012:76, s. 220f.

²⁴ Prop. 2014/15:44.

4 Möjliga samarbetsformer – vad gäller i dag?

I detta kapitel går vi igenom skolans möjligheter till samarbeten mellan huvudmän eller med andra genom att redogöra för gällande regelverk kring vem som ansvarar för vad inom skolan och hur olika slags samarbeten fungerar.

4.1 Huvudmannaskap

Syftet med detta avsnitt är att beskriva vad det innebär att vara huvudman för en skola.

Skolväsendet är organiserat kring huvudmän. Vad som utgör en huvudman är inte närmre definierat i skollagen (2010:800) utan får bestämmas med ledning av huvudmännens uppgifter och ansvar enligt lagen. Huvudmän kan enligt 2 kap. skollagen vara kommuner, landsting, staten och enskilda. Endast kommuner och enskilda huvudmän (huvudmän för fristående skolor) får vara huvudmän för samtliga fyra skolformer som utredningen gäller: grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Landsting får vara huvudman för gymnasieskola och gymnasiesärskola av dessa skolformer. Staten får vara huvudman för andra skolformer, sameskolan och specialskolan, men varken för grundskola, grundsärskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola (2–7 §§).

Huvudmannen har enligt 2 kap. 8 § ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. Exempelvis gäller det att värdegrund och läroplanen följs.

Huvudmannens verksamhet kan bedrivas vid en eller flera skolenheter. En skolenhet definieras enligt 1 kap. 3 § som av huvud-

mannen för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad. En kommunal huvudman kan exempelvis ha flera skolenheter. Flera skolenheter inom en huvudmans organisation betyder t.ex. att fjärrundervisning kan bedrivas från en skolenhet till en annan utan att det innebär entreprenad eftersom det alltså är fråga om samma huvudman.

Rektorn har ett långtgående ansvar för en skolenhet. Rektor ska bl.a. leda och samordna det pedagogiska arbetet. Vidare beslutar rektor om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 9 och 10 §§). Rektors ansvar kan även framgå av andra bestämmelser i skollagen.

Ytterst är det dock huvudmannen som ansvarar för verksamheten och för många av de beslut som ska fattas. Ett sådant beslut som huvudmannen ska fatta är om tillräckligt många elever har begärt undervisning i modersmål för att huvudmannen ska vara skyldig att tillhandahålla det eller om fjärrundervisning ska anordnas.¹ Det finns dock inget hinder enligt skollagen att delegera beslutsfattandet om elevers modersmålsundervisning från huvudmannen, i egenskap av exempelvis kommunal nämnd eller en bolagsstyrelse, till en rektor. Om det har gjorts kan rektor fatta beslut i huvudmannens ställe.

4.2 Entreprenad

Begreppet entreprenad är centralt för utredningens uppdrag. I detta avsnitt beskriver vi vad begreppet innebär och vilka möjligheter som finns i dag, särskilt för de verksamheter som delbetänkandet berör.

¹ Prop. 2004/15:44, s. 14.

4.2.1 Entreprenad och andra samarbeten enligt skollagen

En huvudman kan av flera skäl, såsom personella eller andra organisatoriska skäl, ha behov av att sluta avtal med annan om att utföra uppgifter inom utbildningen.

Före nya skollagens (2010:800) tillkomst var entreprenadmöjligheterna för kommuner och landsting i huvudsak reglerade i lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan. För fristående skolor saknades motsvarande reglering i lag även om avtal om just modersmålsundervisning kunde ingås enligt 1 a kap. 5 § förordningen (1996:1206) om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet. Av förarbetena till skollagen framgår att lagstiftaren, utöver att ge huvudmän för fristående skolor motsvarande möjlighet till entreprenad som kommunala skolor hade, ville bevara de gällande förutsättningarna för entreprenad.² I och med införandet av den nya skollagen samlades gemensamma bestämmelser, som alltså omfattar såväl enskilda som offentliga huvudmän, som reglerar entreprenad till 23 kap. skollagen.

I första delen av kapitlet återfinns entreprenadbestämmelserna för skolväsendet medan den andra delen handlar om *samverkan*. Samverkan mellan offentliga huvudmän, som alltså inte rubriceras entreprenad, innebär att huvudmannaskapet *övergår* till den som kommer att utföra uppgifterna (8–10 §§). Sådan samverkan omfattar inte grundskola, grundsärskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola, varför samverkan inte kommer att beröras ytterligare i detta delbetänkande.

Med *entreprenad* enligt skollagen avses enligt 23 kap. 1 § att huvudmannen med *bibehållet* huvudmannaskap sluter avtal med någon annan om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen. Av paragrafen framgår att det *endast* är möjligt att sluta entreprenadavtal med en enskild fysisk eller juridisk person, och i fall som avses i 4 § tredje stycket med staten. Motsatsvis ska det därför noteras att det av 1 § framgår att entreprenadavtal i dag inte får slutas med en kommun. Paragrafen motsvarar 1 § i den nu upphävda lagen om entreprenadförhållanden inom skolan. Kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen som sluter avtal om entreprenad ansvarar i egenskap av

² Prop. 2009/10:165, s. 507 ff.

huvudman för verksamhetens innehåll men låter någon annan sköta själva utförandet.

Vid entreprenad får den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsskyldighet överlämnas (6 §), vilket inte minst blir viktigt för betygssättningen. Rektor får dock aldrig överlåta utfärdandet av betygsdokumentet.

Bibehållet huvudmannaskap innebär att även om en entreprenör ges i uppdrag av exempelvis en kommun att utföra uppgifter inom utbildning som kommunen är huvudman för, så är fortfarande kommunen ansvarig för utbildningen i förhållande till eleverna. Huvudmannen beslutar om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet samt ansvarar för uppföljning och utvärdering av verksamheten. Det är därför ytterst huvudmannens ansvar att försäkra sig om att undervisningen håller erforderlig kvalitet och är förenlig med författning.

Det är även huvudmannen som fattar beslut om entreprenad och inte en rektor. Däremot reglerar inte skollagen möjligheten att delegera beslutsfattandet i denna fråga. Detta torde innebära att om sådan delegation i övrigt, exempelvis kommunalrättsligt och associationsrättsligt, är tillåten så är det möjligt att delegera beslutsfattande angående entreprenad till t.ex. rektor.

Av 1 § andra stycket följer att skollagens alla bestämmelser alltså gäller vid entreprenad, med vissa få undantag som framgår av kapitlet. Att överlämna utförandet av uppgifterna innebär därför att huvudmannen fortfarande har ansvar för utbildningen, däribland elevens rättigheter, vilket i praktiken behöver säkerställas genom entreprenadavtalet.

Det bör påpekas att entreprenadbestämmelserna endast omfattar situationer när en huvudman inom ramen för utbildningen sluter avtal med en annan. Detta omfattar såväl undervisning som annan verksamhet såsom skolskjuts eller skolmåltider. De senare utgör inte undervisning men är ändå en del av utbildningen eftersom de omfattas av huvudmannens skyldigheter för utbildningen enligt skollagen. Utanför entreprenadbestämmelserna faller andra situationer och avtal som inte berör huvudmannens skyldigheter enligt skollagen. Detta kan exempelvis handla om avtal om lokalförbrukning eller sakförsäkringar, konferenser eller företagshälsovård för personalen. Sådana avtal är inte reglerade i 23 kap., eller i skollagen i övrigt, och omfattas därför

inte heller av entreprenadbestämmelserna eller andra begränsningar enligt skollagen.

4.2.2 När entreprenadavtal är tillåtna

Första paragrafen i 23 kap. lämnar ingen information om villkoren som ska vara uppfyllda för att entreprenadavtal ska få ingås. För att veta när sådana avtal får ingås behöver man fortsätta läsa följande paragrafer – det krävs alltså dessutom en uttrycklig tillåtande bestämmelse på annan plats i kapitlet för att entreprenad ska vara möjlig.

Däribland finns i 2 § en bestämmelse som reglerar att entreprenad är tillåten för uppgifter inom förskola, förskoleklass, fritidshem, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. Denna utredning har inte som uppgift att analysera dessa skolformer varför bestämmelsen inte kommer att beröras vidare i sak.

En viktig huvudregel för entreprenad är att inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får (alla) uppgifter inom utbildning som inte är hänförliga till undervisning överlämnas på entreprenad. Detta följer av 3 §. Exempel på sådan verksamhet som inte är hänförlig till undervisning är skolskjuts, skolmåltider och elevhälsa.³ I nästa paragraf, 4 §, räknas de egentliga möjligheterna för undervisning på entreprenad upp. I första stycket behandlas möjligheterna att överlämna undervisning i vissa karaktärsämnen i gymnasieskolan på entreprenad. Undervisning i karaktärsämnen på entreprenad kommer dock inte att beröras närmre i detta delbetänkande.

Av 4 § andra stycket följer att en enskild huvudman får överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad. Detta, som är av vikt för delbetänkandet, behandlas närmre i nästa avsnitt (4.2.3).

Av 5 § framgår ett bemyndigande till regeringen. Med beaktande av 1 § innebär bemyndigandet att om det finns särskilda skäl får regeringen efter ansökan av kommuner, landsting och enskilda huvudmän medge att huvudmannen får överlämna att bedriva all

³ Prop. 2009/10:165, s. 510.

typ av undervisning inom skolväsendet på entreprenad. Möjligheten har använts bl.a. när regeringen i ett beslut⁴ och med åberopande av sådana särskilda skäl medgav att Göteborgsregionens kommunalförbund fick överlämna uppgiften att bedriva undervisning i grundskola till den enskilda juridiska personen Göteborgsregionens Internationella skola AB⁵. Bestämmelsen, som alltså omfattar enskilda fall och ställer krav på särskilda skäl, har en hög tröskel, varför möjligheten inte har använts i någon större omfattning. Regeringen har bedömt att bemyndigandet endast möjliggör att en enskild fysisk eller juridisk person får utföra entreprenaden⁶, vilket alltså exempelvis utesluter en kommun som utförare. Detta motiverade regeringen med hänvisning till gällande entreprenadbegrepp i 23 kap. 1 §. Utredningen vill påpeka att bestämmelsen, med beaktande av förarbetena till skollagen, annars skulle kunna uppfattas som att möjligheten är densamma som den var före skollagens tillkomst. Då gällde att undervisningen genom ett regeringsbeslut även kunde överlämnas till andra aktörer än en enskild fysisk eller juridisk person.⁷

Till slut ska det påpekas att det i 7 § finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om den entreprenad som behandlas i 2, 4 och 5 §§. Detta bemyndigande ger inte rätt att inskränka eller utvidga de entreprenadsituationer som framgår av dessa bestämmelser. Bemyndigandet tar i stället sikte på att föreskriva exempelvis vad som ska göras vid en sådan entreprenad. Utredningen har inte kunnat konstatera att några sådana föreskrifter någonsin har meddelats.

Noteras bör att det i dag inte finns någon möjlighet för en huvudman att överlämna uppgifter på entreprenad när det är fråga om undervisning i svenska som andraspråk.

Överlag konstaterar vi att 23 kap. är svåröverskådligt. Det ingår i utredningens uppdrag att i övrigt se över möjligheterna för skolhuvudmän, eller i vissa fall andra aktörer, att utföra under-

⁴ Dnr U2012/1143/S.

⁵ Göteborgsregionens Internationella skola AB var vid beslutstidpunkten ägd av samma kommunalförbund men utgjorde inte en skolhuvudman utan var ett "vanligt aktiebolag". Kommunalförbundet behöll således genom entreprenadavtalet huvudmannaskapet för utbildningen, trots att all utbildning förlades till det helägda bolaget.

⁶ Dnr U2013/2125/GV.

⁷ Se prop. 2008/09:165, s. 513 och 873, jämför prop. 1992/93:230, s. 32, 35 och 88.

visning åt andra skolhuvudmän, vilket vi avser att återkomma till i vårt slutbetänkande.

4.2.3 Modersmålsundervisning på entreprenad

Av 23 kap. 4 § andra stycket följer som ovan redovisat att (endast) en enskild huvudman får överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad. Eftersom kommuner inte nämns får alltså inte dessa överlämna uppgifter inom modersmålsundervisning på entreprenad. Enskilda huvudmän har i dag således en mer långtgående möjlighet i fråga om att överlämna modersmålsundervisning på entreprenad än vad offentliga huvudmän har. Detta har alltså sin bakgrund i att sådant överlämnande var tillåtet tidigare enligt 1 a kap. 5 § förordningen (1996:1206) om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet. Lagstiftaren ansåg i samband med den nya skollagen att denna typ av entreprenad borde finnas kvar.⁸

I förarbetena till entreprenadbestämmelserna i skollagen synes även framgå att tanken var att en enskild huvudman också skulle kunna överlämna modersmålsundervisning till en kommun. Bakgrunden till detta var att det i bestämmelsen (1 a kap. 5 § andra stycket) i den nu upphävda förordningen om fristående skolor och viss enskild verksamhet inte framgick någon begränsning i fråga om vilken typ av huvudman som uppgifterna kunde överlämnas till. Dessutom var det inte ovanligt att elever i fristående skolor erbjöds modersmålsundervisning i kommunens skolor. Denna möjlighet ville regeringen behålla och bedömningen gjordes att det inte behövdes något stöd i lag för att överlämna uppgiften till en kommun.⁹ Denna möjlighet har emellertid, trots förarbetsuttalandena, inte införts i skol- eller gymnasieförordningen efter att den nya skollagen trätt i kraft. Det kan ha sin förklaring i kommunalrättsliga överväganden. För att en kommun ska kunna tillhandahålla en sådan tjänst måste nämligen den s.k. lokaliseringsprincipen beaktas (se mer om detta nedan i avsnitt 7.1.1). Lokaliseringsprincipen framgår av den allmänna kompetensbestämmelsen

⁸ Prop. 2009/10:165, s. 513.

⁹ Prop. 2009/10:165, s. 512 f.

i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) och undantag från denna princip måste framgå av lag. Eftersom sådant lagstöd saknas kunde inte regeringen i förordning besluta så som ursprungligen avsågs i förarbetena.

Enligt 23 kap. 4 § tredje stycket skollagen får såväl offentliga som enskilda huvudmän genom entreprenad överlämna uppgifter som avser fjärrundervisning, dock endast till staten (dvs. inte till enskild fysisk eller juridisk person). Till staten får således all verksamhet som avser fjärrundervisning överlämnas på entreprenad *enligt skollagen*. Detta är emellertid inte särskilt omfattande i praktiken då det i *förordning* framgår att sådana avtal med staten endast får slutas för undervisning i teckenspråk, samiska eller integrerad samisk undervisning i grundskolan (5 a kap. 5 § skolförordningen [2011:185], 4 a kap. 5 § gymnasieförordningen [2010:2039]).

Sammanfattningsvis kan därför sägas att viss undervisning får överlämnas av en kommun eller enskild huvudman till en enskild fysisk eller juridisk person, men aldrig till en kommun. Just modersmålsundervisning får dock bara en enskild huvudman överlämna. En kommun får alltså inte överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning. Dock får såväl en kommun som en enskild huvudman överlämna uppgifter som avser fjärrundervisning på entreprenad till staten, men inte till någon annan (såsom en enskild eller fysisk juridisk person). Dock är den möjligheten begränsad till ett fåtal ämnen.

Vad som alltså är tillåten entreprenad i fråga om modersmålsundervisning, beroende på vem som är beställare och på vem som är utförare, framgår av tabell 4.1.

Tabell 4.1 Tillåten entreprenad i fråga om modersmålsundervisning – i dag

Att överlämna modersmålsundervisning på entreprenad beroende på typ av huvudman som är beställare respektive utförare.

Beställare: \ Utförare:	Stat	Kommun eller landsting	Enskild person
Kommun eller landsting	TILLÅTET (för fjärrundervisning i samiska ¹⁰)	-	-
Enskild huvudman	TILLÅTET (för fjärrundervisning i samiska)	-	TILLÅTET (men inte alls vad gäller fjärrundervisning)

4.2.4 Entreprenad enligt kommunallagen

Före 2015 användes begreppet *entreprenad* även i kommunallagen (1991:900), se 3 kap. 16–19 §§ i dess dåvarande lydelse. Där talades om kommunala entreprenader. Kommunala entreprenader innebar att verksamhet lämnades ut till privatägda företag.¹¹ Begreppet kommunala entreprenader i kommunallagen har därefter utgått i samband med propositionen Privata utförare av kommunal verksamhet.¹²

Samtidigt infördes begreppet *privat utförare* (3 kap. 18 c–ff §§). En privat utförare definieras som en juridisk person eller en enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet enligt ett avtal med kommunen. Privat utförare är således inte, till skillnad från skollagens entreprenadbegrepp, en definition av en verksamhetsform utan en definition av en person som har hand om vården av en kommunal angelägenhet.

Med privat utförare avses en enskild individ, ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en stiftelse. Däremot avses inte hel- eller delägda kommunala bolag eller stiftelser eller föreningar där kommunen eller landstinget har ett bestämmande inflytande.¹³ Inte heller när vården av en kommunal angelägenhet överlämnas till en annan kommun blir den senare en privat utförare.

¹⁰ Det förekommer också att elever läser teckenspråk inom ramen för modersmålsundervisning.

¹¹ SOU 2013:53, s. 54.

¹² Prop. 2013/14:118, bet. 2013/14:KU41, rskr. 2013/14:280.

¹³ SOU 2013:53, s. 109.

En fristående skola ska inte heller just per definition utgöra en privat utförare i sin roll som huvudman inom skolväsendet eftersom friskolan inte behöver sluta ett avtal med en kommun eller ett landsting för sin verksamhet.¹⁴ Även om begreppet privat utförare enligt kommunallagen således inte kan översättas till entreprenad bör ”en enskild fysisk eller juridisk person” enligt 23 kap. 1 § skollagen under vissa förutsättningar kunna överensstämma med den kommunalrättsliga definitionen av en privat utförare. Detta innebär att när en kommunal skolhuvudman enligt 23 kap. 4 § första stycket överlämnar undervisning i karaktärsämnen på entreprenad till en enskild juridisk person görs det fortfarande enligt entreprenadbegreppet skollagsrättsligt, medan den enskilde juridiska personen kan definieras som en privat utförare kommunalrättsligt.

Inte heller blir en fristående skola som exempelvis utför modersmålsundervisning för en annan fristående skola en privat utförare enligt just kommunallagen. Detta eftersom uppdragsgivaren inte är en kommun eller landsting. Samtidigt är de två fristående skolorna fria att civilrättsligt själva definiera sina rollnamn i avtalet. Skollagen sätter inga begränsningar för detta.

Det ska även noteras att 23 kap. 4 § tredje stycket skollagen talar om att uppgifter som avser fjärrundervisning får överlämnas till staten på entreprenad. Staten kan inte vara en privat utförare enligt kommunallagens definition.

Grundlagsstöd för att kommuner och landsting ska kunna lämna över verksamhet till privata utförare finns i 12 kap. 4 § regeringsformen, RF. Att kommuner och landsting har möjlighet att lämna över förvaltningsuppgifter till privata utförare framgår även av 3 kap. 16 § kommunallagen. Av den bestämmelsen framgår också vissa begränsningar när det gäller kommunernas och landstingens möjligheter att lämna över verksamhet till privaträttsliga subjekt. Det finns emellertid inget förbud enligt kommunallagen att överlämna just förvaltningsuppgifter som avser utbildning inom skolväsendet till en privat utförare.

När vården av en kommunal angelägenhet överlämnas till en privat utförare, såsom kan bli fallet vid entreprenad enligt skollagen, ska kommunen respektive landstinget följa upp och

¹⁴ Prop. 2013/14:118, s. 42.

kontrollera verksamheten, dvs. verksamheten vid utföraren (3 kap. 19 § kommunallagen). Detta torde uppfyllas genom villkoren i entreprenadavtalet eftersom huvudmannen också har en skyldighet att se till att skollagens bestämmelser för utbildningen även gäller vid entreprenad (se 23 kap. 1 § andra stycket skollagen).

Om uppgifter inom utbildning skulle få överlämnas av en kommun till en annan kommun, såsom vi kommer att föreslå i kapitel 6, finns inte motsvarande krav på tillsyn av verksamheten som i 3 kap. 19 § kommunallagen. Däremot gäller samma bestämmelser enligt skollagen i fråga om skyldighet att se till att skollagens bestämmelser för en utbildning även gäller vid entreprenad. I realiteten bör alltså samma förutsättningar gälla.

4.3 Övriga verktyg för samverkan mellan huvudmän

4.3.1 Kommunalförbund

Enligt 3 kap. 20–28 §§ kommunallagen (1991:900) får kommuner och landsting lämna över vården av kommunala angelägenheter till kommunalförbund. Detta innebär exempelvis att flera kommuner kan gå samman för att fullgöra uppdraget att erbjuda invånarna utbildning inom skolväsendet. När ett kommunalförbund har hand om angelägenheter som det finns bestämmelser om i en särskild författning (t.ex. skollagen) ska den författningens bestämmelser om kommuner eller landsting gälla för förbundet (3 kap. 22 § kommunallagen). I fråga om kommunalförbund som vårdar flera kommuners angelägenhet att tillhandahålla utbildning inom skolväsendet kommer därför bestämmelserna om kommunalt huvudmannaskap att gälla för kommunalförbundet. Kommunalförbundet blir således ansvarigt för elevens utbildning såsom vilken annan huvudman som helst.

För entreprenad- och fjärrundervisningsfrågan får detta betydelsen att huvudmannaskapet inte längre är begränsat till den enskilda geografiska kommunen. Ett kommunalförbund med skolenheter i flera kommuner kan använda exempelvis lärarkompetens mellan dessa skolenheter utan att komma i konflikt med entreprenadbestämmelserna. På motsvarande sätt torde bedömningen av om det finns en lämplig lärare att tillgå eller ej ske mot ett bredare underlag än

om kommunalförbundet inte hade bildats, eftersom huvudmannen omfattar skolenheter i fler kommuner än en.

En fråga som uppstår vid bildandet av ett kommunalförbund är hur detta påverkar rätten till modersmålsundervisning. Genom kommunalförbundet bör förutsättningarna för att eleven ska ha rätt till modersmålsundervisning ofta öka, då underlaget för att nå upp i fem elever ökar liksom möjligheten att hitta lämpliga lärare.

Ett kommunalförbund kan alltså ha huvudmannaskapet för exempelvis grundskolan. Däremot kan inte en skolhuvudman överlämna endast en del av en elevs undervisning, såsom uppgifter som avser modersmålsundervisning, till ett kommunalförbund på entreprenad. Detta går inte eftersom förbundet inte är en enskild fysisk eller juridisk person, som skollagen kräver för entreprenad, utan en kommunal juridisk person.

4.3.2 Gemensam nämnd

Kommuner och landsting får genom en gemensam nämnd fullgöra uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt. Detta följer av 3 kap. 3 och 3 a §§ kommunallagen. En gemensam nämnd är inte en egen juridisk person och de kommuner som samarbetar inom nämnden behåller sitt huvudmannaskap över de uppgifter som den gemensamma nämnden fullgör.

Två kommuner kan alltså besluta att deras uppgifter enligt skollagen ska fullgöras av en sådan gemensam nämnd. En kommuns skyldighet enligt 2 kap. 2 § andra stycket skollagen (2010:800) att ha en nämnd som fullgör kommunens uppgifter enligt skollagen uppfylls då genom denna. I det fallet behåller respektive kommun sitt huvudmannaskap för utbildningen medan den gemensamma nämnden verkställer uppgifterna. Till den gemensamma nämnden kan, och bör, då delegeras rätt att leda och fördela lärarnas arbete inom de två kommunala huvudmännen. Det är däremot osäkert om en lärare med anställning i den ena kommunen kan undervisa i den andra kommunen utan att skollagens bestämmelser om entreprenad aktualiseras. Skillnaden mot exempelvis situationen med en gemensam nämnd som sköter renhållning och har fordon och anställda som rör sig över kommun-

gränserna är att skollagen har särskilda bestämmelser om huvudmannaskap.

Vi kommer i detta delbetänkande inte att fördjupa oss vidare i frågan då denna inte har direkt betydelse för utredningens uppdrag.

4.3.3 Kommunal samverkan inom gymnasieskolan

Kommuner kan enligt 15 kap. 30 § skollagen även ingå samverkansavtal med ett landsting eller en annan kommun för att fullgöra sin skyldighet att erbjuda gymnasieutbildning av god kvalitet. På så vis kan en kommun med få invånare och elever avtala med en grannkommun om att eleverna ska erbjudas att gå i den kommunens skola. I det fallet blir det grannkommunen som har ansvar som huvudman för alla elevernas utbildning.

Detta upplägg för samverkan är inte att förväxla med en enskild elevs möjlighet att söka sig till en annan huvudman, inom eller utom kommunen, och där gå i skola. I sådant fall ersätter hemkommunen huvudmannen, men det sker inte inom ramen för ett samverkansavtal enligt 15 kap. 30 §. Det ska inte heller förväxlas med begreppet gemensam nämnd ovan där huvudmannaskapet för eleven inte övergår.

4.3.4 Möjligheter att lösa personella brister

En annan möjlighet som en huvudman kan använda sig av för att lösa en personell brist, som inte bör hanteras genom en tillsvidareanställning på heltid, är att i stället tillsvidareanställa på deltid eller visstidsanställa på hel- eller deltid. Det finns i dag inga skolorättsliga begränsningar för en huvudman att anställa på det viset och på så sätt kan två eller fler huvudmän "dela" på en anställning, i vart fall så länge de krav som ställs enligt skollagen samtidigt kan upprätthållas. Det är emellertid inte sannolikt att sådana åtgärder löser en personell brist hos en huvudman. De flesta lärare med behörighet i ämnen som det råder lärarbrist i föredrar sannolikt en tillsvidareanställning på heltid framför kortare anställningar eller upphackade anställningar på deltid. Det kan dessutom innebära ökad administration.

Det kan även noteras att så länge det är fråga om en och samma huvudman, exempelvis en kommun, kan huvudmannens skolenheter bistå varandra med lärare. En eventuell internfakturerings för hjälpen står då inte i strid med skollagen.

Inom arbetsrätten uppstår ibland fråga om utfört arbete har haft sin grund i ett anställningsförhållande eller i ett uppdragsförhållande. Skillnaden kan få betydelse för den enskildes anställningstrygghet och skattskyldighet. I de fall det är tillåtet att överlämna uppgifter inom utbildning på entreprenad kan huvudmannen använda ett sådant uppdragsförhållande för att knyta en lärare till sig. Ett exempel på detta är fallet med enskilda huvudmäns möjlighet att i vissa fall överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad. Ett sådant uppdragsförhållande innebär att ett avtal har slutits med en enskild fysisk eller juridisk person, varför det anses utgöra en entreprenad enligt 23 kap. skollagen och bara kan vara tillåtet om det uppfyller bestämmelserna i det kapitlet.

5 Dagens situation

Detta kapitel innehåller en beskrivning av dagens situation. Vi redogör för rapporter, statistik och utvärderingar som rör de verksamheter som delbetänkandet gäller och andra fakta som också visar varför fler åtgärder behövs. Slutligen beskriver vi mycket kortfattat hur olika huvudmän arbetar i dag för att hantera den uppkomna situationen och vad olika instanser har föreslagit.

Vi vill genom att redovisa dessa fakta ge en bakgrund till varför det är viktigt att vidta olika åtgärder, vilka förändringar skolan står inför och vad som måste beaktas i samband med olika reformer.

5.1 En heterogen elevgrupp och skilda resultat

Elevgruppen i den svenska skolan är alltmer heterogen och det innebär nya förutsättningar för lärare, övrig personal och ledning samt för huvudmännen.

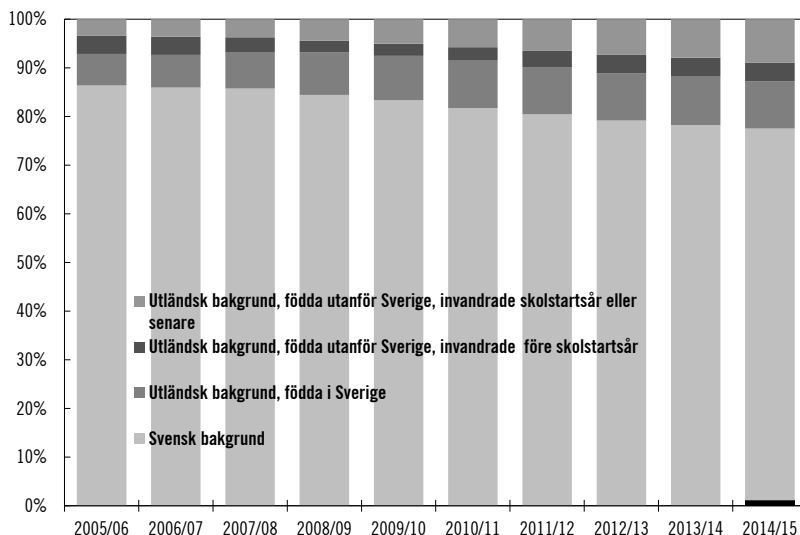
Under de senaste åren har andelen elever med utländsk bakgrund ökat, vilket framgår av den statistik för årskurs 9 som visas i figur 5.1. Kategorin "utländsk bakgrund" definieras av Skolverket som en elev som antingen är född utomlands eller är född i Sverige med båda föräldrarna födda utomlands och utredningen använder samma definition.

Elevgruppen med utländsk bakgrund har för de tio senaste läsåren redovisats i den officiella statistiken uppdelad på födelse-land (Sverige eller utomlands) och, om eleven är född utomlands, utifrån när eleven har invandrat till Sverige (före eller efter ordinarie skolstart). Som framgår av figur 5.1 är det två elevgrupper som har ökat: elever med utländsk bakgrund födda i Sverige och elever med utländsk bakgrund födda utomlands som har invandrat efter ordinarie

skolstart. Andelen elever med utländsk bakgrund födda utomlands som har invandrat före ordinarie skolstart är dock relativt konstant.

Figur 5.1 Elever i årskurs 9 utifrån bakgrund

Andelen elever som slutade grundskolans årskurs 9 respektive läsår, uppdelat på elevens bakgrund.



Källa: Skolverkets statistik.

Skolverket har, på regeringens uppdrag, under några år särredovisat statistik för den grupp av elever som har kommit till Sverige ganska nyligen och därmed inte har haft möjlighet att delta i skolans undervisning under någon längre tid. I statistiken benämns denna grupp som nyinvandrade. Skolverket definierar denna grupp nyinvandrade som elever som har kommit till Sverige de senaste fyra åren men inte har bott i Sverige eller gått i svensk skola tidigare.¹ Denna grupp av elever har vuxit markant, från 2,7 procent av de elever som slutade årskurs 9 läsåret 2011/12 till 4,3 procent av de elever som slutade denna årskurs tre år senare, läsåret 2014/15.

De nyanlända eleverna är en heterogen grupp och deras skolbakgrund ser också olika ut. Det som de allra flesta nyanlända eleverna har gemensamt är att de har brutit upp från det sammanhang

¹ Det är i princip samma grupp som sedan den 1 januari 2016 definieras som nyanlända elever i 3 kap. 12 a § skollagen (2010:800), se avsnitt 3.3.

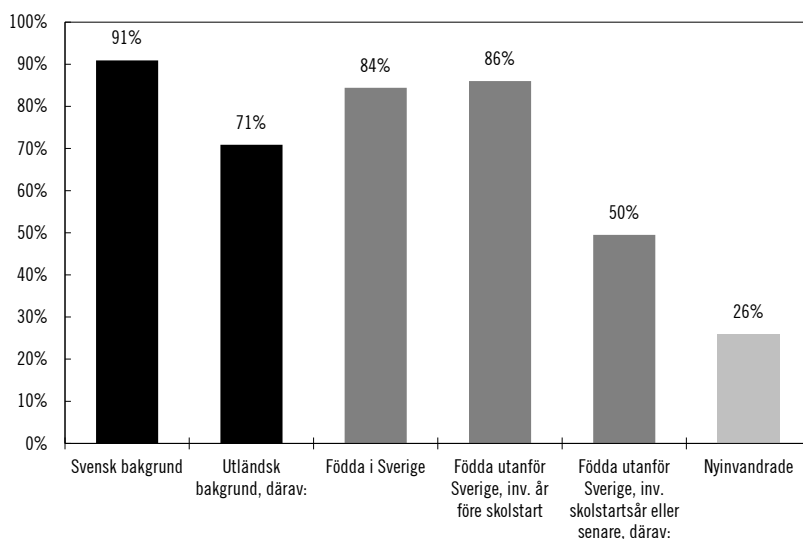
där de tidigare har levt och att de oftast inte har svenska som sitt modersmål.

En elevs resultat i skolan påverkas bl.a. av hur lång tid som hon eller han har varit i Sverige. Observera dock att de olika elevgrupperna skiljer sig åt i fråga om sammansättning även på andra sätt, såsom skolbakgrund och social bakgrund. Detta är något som också, utöver utländsk bakgrund, påverkar skillnaderna i resultat, då t.ex. elever vars föräldrar har låg utbildningsnivå generellt har svårare att nå de mål som minst ska uppnås i skolan.²

De olika elevgruppernas skilda resultat framgår exempelvis av om de har nått behörighet till gymnasieskolans nationella program när de slutar årskurs 9. Figur 5.2 visar hur stor andel av eleverna i respektive grupp som är behöriga att börja på yrkesprogrammen³.

Figur 5.2 Skolresultat utifrån bakgrund

Andel som är behöriga att börja på gymnasieskolans nationella program bland de elever som slutade grundskolans årskurs 9 läsåret 2014/15, uppdelat utifrån elevernas bakgrund.



Källa: Skolverkets statistik.

² Se bl.a. Skolverket (2008), s. 65, och, för en mer utförlig beskrivning, Skolverket (2004).

³ För behörighet till ett yrkesprogram krävs godkända betyg i svenska, engelska och matematik och i minst fem andra ämnen (16 kap. 30 § skollagen).

Värt att notera är att dessa siffror gäller för respektive grupp som helhet, oavsett elevernas kön. En närmare studie av resultaten visar att inom var och en av dessa kategorier presterar flickor bättre än pojkar. I fråga om andelen behöriga elever till gymnasieskolan i respektive kategori varierar skillnaden mellan könen mellan två och sex procentenheter.⁴

Observera också att elever som är födda utomlands men har invandrat till Sverige i yngre år, före ordinarie skolstart, presterar på ungefär samma nivå som elever som är födda i Sverige med två föräldrar födda utomlands. Den stora utmaningen är att förbättra resultaten för den elevgrupp som har invandrat efter ordinarie skolstart. Framför allt elever som är nyinvandrade har generellt haft mycket svårt att uppnå behörighetskraven under den korta tid som de har vistats i Sverige.

Ett i sammanhanget positivt resultat är i och för sig att andelen behöriga elever har ökat bland de elever som har invandrat och börjat i svensk skola i årskurs 1–5, från 69 procent bland de elever som 2013 slutade årskurs 9 till 72 procent 2015. Dock går utvecklingen i fel riktning för de elever som betraktas som nyinvandrade, dvs. har börjat i svensk skola i årskurs 6–9, där motsvarande siffra är 28 procent 2013 och 26 procent 2015.⁵ En studie från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) visar dessutom att denna negativa trend, med allt sämre resultat för nyanlända elever, har pågått en längre tid. IFAU konstaterar att nedgången i betyg i årskurs 9 är relativt betydande från tidigt 1990-tal till 2010, det sista året som analysen omfattar.⁶

Att elevsammansättningen har förändrats och att allt fler elever hör till elevgrupper med sämre förutsättningar att nå kunskapskraven är en viktig orsak till att siffrorna för grundskolans resultat, i fråga om andelen som är behöriga till att börja på något av gymnasieskolans nationella program, på nationell nivå har sjunkit betydligt.

⁴ Skolverkets statistik, Grundskolan, Betyg och prov, Tabell 1C för 2014/15.

⁵ Skolverket (2015), s. 14.

⁶ IFAU (2014), s. 164 ff.

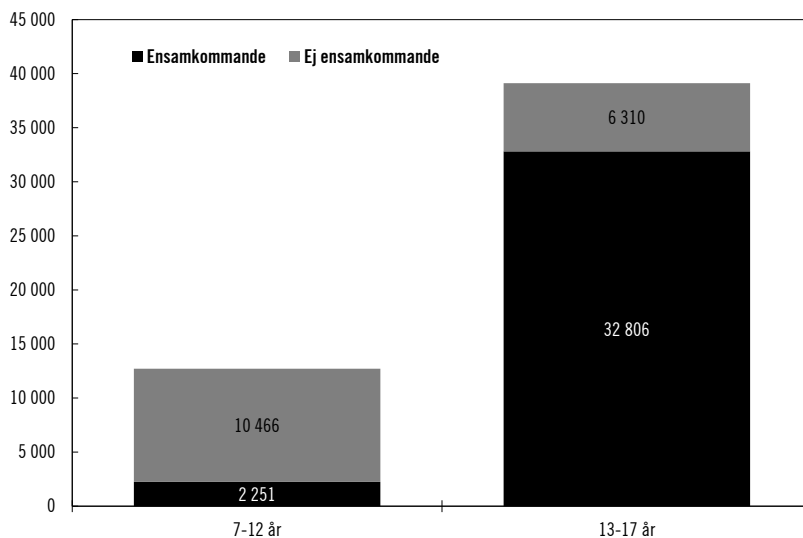
5.2 Antalet nyanlända

Det totala antalet ansökningar om asyl som inkom till Migrationsverket under 2015 var knappt 163 000 stycken, varav merparten kom under hösten. I Migrationsverkets statistik är de asylsökande fördelade på ålderskategorier och de som i sin helhet rör de skolformer vi hanterar är 7–12 år och 13–17 år.⁷ (Även äldre ungdomar har rätt att börja i gymnasieskolan, men ålderskategorin 18–24 år täcker in även unga vuxna som inte kan påbörja t.ex. språkin introduktion.) Som framgår av figur 5.3 nedan är det knappt 13 000 i den yngre kategorin och drygt 39 000 i den äldre. Särskilt bland de asylsökande i tonåren är en mycket stor andel ensamkommande och totalt var antalet asylsökande ensamkommande barn drygt 35 000 i fjol.

Utöver de asylsökande har även andra barn och unga kommit till landet under det gångna året, t.ex. anhöriginvandrade. Dessa grupper ingår inte i denna redovisning, men de utgör en mindre andel av de nyanlända eleverna.

Figur 5.3 Asylsökande barn och unga 2015

Antal barn och unga som sökte asyl i Sverige under 2015 fördelade på ålder och om de kom som ensamkommande eller inte.



Källa: Migrationsverkets statistik.

⁷ Migrationsverkets statistik, Inkomna ansökningar om asyl 2015.

Vilka behov av modersmålsundervisning som uppstår beror på vilka modersmål som de nyanlända eleverna har. Det är framför allt barn och unga från Afghanistan och Syrien som har sökt asyl i Sverige under 2015. En övervägande del av de asylsökande unga från Afghanistan har kommit som ensamkommande barn, som framgår av tabell 5.1. En elev som är ensamkommande kan ha svårare att bli berättigad till modersmålsundervisning (se avsnitt 3.4).

Tabell 5.1 Medborgarskap för asylsökande barn och unga 2015

Asylsökande barn och unga, 0-18 år, under 2015 fördelat på medborgarskap för de grupper som är minst 1 000 individer.

Medborgarskap	Barn och unga	Varav ensamkommande
AFGHANISTAN	30 080	23 480
SYRIEN	17 596	3 777
IRAK	6 103	1 097
STATSLÖS	2 729	530
ERITREA	2 715	1 939
SOMALIA	2 591	2 058
ETIOPIEN	1 005	891

Källa: Migrationsverkets statistik.

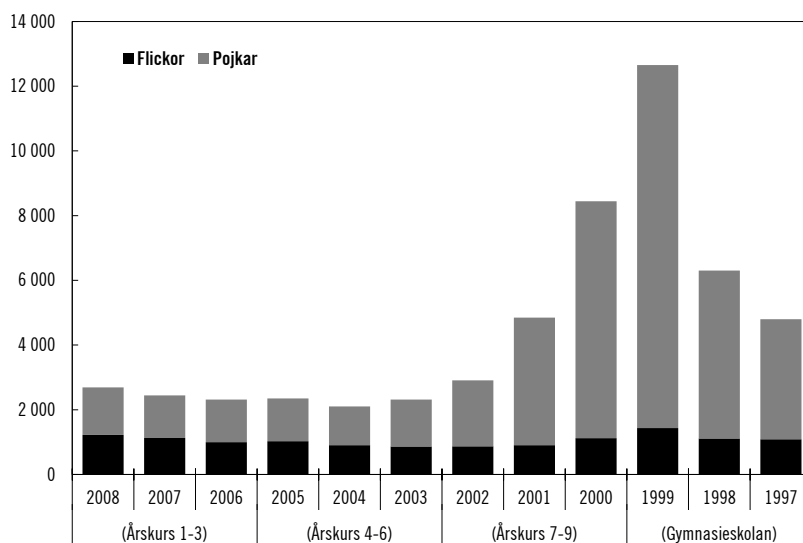
Skolverket har nyligen publicerat uppgifter som visar statistik över nyanlända⁸ i november 2015.⁹ I figur 5.4 visas dessa fördelade på ålder och kön.

⁸ I Skolverkets statistik ingår två grupper: 1) Personer inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem under de senaste 12 månaderna (dvs. från den 22 november 2014) och som fortfarande var inskrivna den 22 november 2015. 2) Personer med uppehållstillstånd, på grund av asylskäl eller som anhörig, under 2015 (fram till den 22 november 2015).

⁹ Skolverket (2016).

Figur 5.4 Antal personer inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem samt personer med uppehållstillstånd under 2015

Fördelade efter födelseår, och därmed aktuell årskurs, och kön.

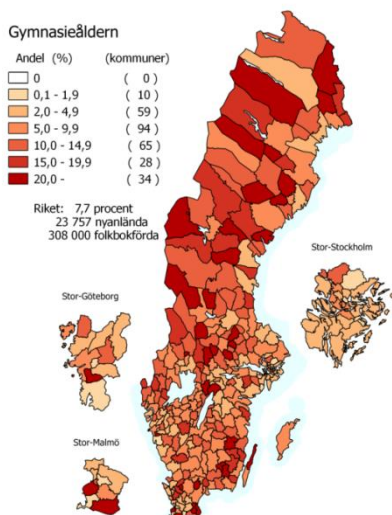


Källa: Skolverket (2016).

Skolverket har i samma promemoria visat hur skev fördelningen av de aktuella grupperna är mellan landets olika kommuner. Det innebär att ett antal av kommunerna står inför utmaningar i fråga om att hantera en relativt stor andel nyanlända elever i förhållande till folkmängden i kommunen. Skolverket visar andel nyanlända jämfört med folkbokförda i respektive kommun den 15 oktober 2015 uppdelat på förskola, förskoleklass, årskurs 1–3, årskurs 4–6, årskurs 7–9 samt gymnasieskolan. Som ett exempel visar vi här situationen för ungdomar i åldern 16–18 år, gymnasieskolan, i figur 5.5.

Figur 5.5 Nyanlända ungdomar i åldern 16–18 år

Andel nyanlända i förhållande till mängden folkbokförda i respektive kommun.



Källa: Skolverket (2016).

5.3 Språkens betydelse för resultatet

Att eleverna får goda möjligheter att utveckla sina språkkunskaper betonas i läroplanerna. Under rubriken Skolans uppdrag beskrivs följande för bl.a. grundskolan:

Språk, lärande och identitetsutveckling är nära förknippade. Genom rika möjligheter att samtala, läsa och skriva ska varje elev få utveckla sina möjligheter att kommunicera och därmed få tilltro till sin språkliga förmåga.¹⁰

Eleverna behöver utveckla sina språkkunskaper för att nå så långt som möjligt i skolans olika ämnen. Vi syftar på såväl svenska språket som elevens modersmål; dessa båda språk behöver eleven fortsätta att utveckla parallellt.

Skolverket har i en plan för genomförandet av ett regeringsuppdrag om nyanlända elever redovisat en rad olika faktorer

¹⁰ Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, s. 9.

kopplade till språkutvecklingen som påverkar nyanländas elevers lärande¹¹:

- Det är avgörande, oavsett val av organisation, att alla lärare har kunskap och kompetens om nyanlända elevers lärande och om vikten av att organisera för helheten kring eleverna.
- Det finns samsyn i förhållningssätt där all personal tar ett gemensamt ansvar och de nyanlända eleverna är hela skolans angelägenhet.
- Det är viktigt att ge förutsättningar för elevens sociala delaktighet så att de nyanlända eleverna ges möjlighet att lära känna andra, icke nyanlända, jämnåriga elever.
- De nyanlända eleverna och elever med annat modersmål än svenska möts av höga förväntningar.
- De nyanlända eleverna erbjuds kvalificerad andraspråksundervisning.
- Alla lärare arbetar språk- och kunskapsutvecklande i ämnesundervisningen.
- De nyanlända eleverna ges möjlighet att utveckla ämneskunskaper och språk parallellt.
- De nyanlända eleverna ges studiehandledning på modersmålet utifrån de enskilda elevernas olika förutsättningar och behov.
- De nyanlända eleverna och eleverna med annat modersmål än svenska erbjuds modersmålsundervisning.

Som framgår här är parallell utveckling av svenska språket och modersmålet viktigt, liksom att språk- och ämnesutveckling inte hanteras separat utan tillsammans inom skolan. Skolverket konstaterar dessutom att ett inkluderande förhållningssätt är centralt i utbildning för nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska. Det handlar om att flerspråkighet och mångfald ses som en tillgång

¹¹ För en fullständig lista över framgångsfaktorer, se Skolverket (2015a), s. 7 ff. Se även Skolinspektionen (2014), Vetenskapsrådet (2010) och Bunar (2015) för mer underlag om framgångsfaktorer för nyanlända elevers lärande.

och att utbildningen utgår från elevens delaktighet, såväl socialt som pedagogiskt.¹²

Både studiehandledning på modersmålet och modersmålsundervisning är betydelsefullt för många elevers språk- och kunskapsutveckling. Elevens självförtroende och studiemotivation stärks när eleven får visa sina kunskaper på sitt starkaste språk; kunskaper som annars inte kan uttryckas fullt ut på grund av otillräcklig svenska. Lärare kan då också få en ökad förståelse för elevens faktiska kunskaper i respektive ämne.¹³

Utöver dessa generella framgångsfaktorer som rör språk vill vi också lyfta några aspekter för var och en av de verksamheter som vi diskuterar i detta delbetänkande, svenska som andraspråk, modersmålsundervisning samt studiehandledning på modersmålet.

5.3.1 Betydelsen av svenska (som andraspråk)

Kunskaper i svenska språket utgör grunden för studier i andra ämnen, eftersom det är det huvudsakliga undervisningsspråket. Att eleven inte har tillräcklig förmåga i det svenska språket är en viktig förklaring till att elever med utländsk bakgrund generellt når lägre resultat i skolan.¹⁴ Dessvärre når närmare en femtedel av eleverna med utländsk bakgrund som slutar årskurs 9 inte de kunskapskrav som minst ska uppnås i ämnet svenska eller svenska som andraspråk.¹⁵

Svenska som andraspråk kan genom sin struktur och sitt innehåll göra det möjligt för elever som inte har svenska som modersmål att få stöd i sin språkutveckling genom en undervisning som bygger på att det är ett andraspråk som ska utvecklas.¹⁶

En framgångsfaktor för att elevens andraspråksutveckling ska främja kunskapsutvecklingen är att språk- och kunskapsutveckling sker parallellt. Språkutvecklingen främjas om undervisningen utgår från innehållet i ämnesundervisningen, dvs. i stället för att fokusera på övningar med isolerade ord och fraser ryckta ur sitt sammanhang. Därför är det inte lämpligt att undervisningen blir för ensidigt

¹² Skolverket (2015a), s. 13.

¹³ Vetenskapsrådet (2010), s. 85.

¹⁴ Skolverket (2008), s. 64 f.

¹⁵ Skolverkets statistik, Grundskolan, Betyg och prov, Tabell 5 och Tabell 1A för 2014/15.

¹⁶ Vetenskapsrådet (2010), s. 84.

inriktad på elevens kunskaper i svenska.¹⁷ På så sätt utvecklar eleverna sina kunskaper i ämnet och undervisningen i deras nya språk svenska får ett sammanhang genom kopplingen till andra lektioner.¹⁸ Det betyder inte att undervisningen måste organiseras på ett visst sätt utan handlar om innehållet i undervisningen.

5.3.2 Betydelsen av modersmålsundervisning

En förutsättning och framgångsfaktor för att lära sig svenska, för den elev som har invandrat till Sverige efter ordinarie skolstart, är goda kunskaper i modersmålet. Det visar både svensk och internationell forskning.¹⁹ Modersmålsundervisning har ett egenvärde i sig, men bör inte ses som en separat verksamhet i skolan utan bör dessutom betraktas som betydelsefullt för att främja elevens språk- och kunskapsutveckling.

Skolverket har jämfört studieresultaten för elever som är berättigade till modersmålsundervisning utifrån om eleverna har deltagit eller ej. I rapporten konstateras att meritvärdet är högre för de elever som har deltagit än för de elever som av olika skäl inte har gjort det. Faktorer som har med elevernas bakgrund att göra kan inte förklara skillnaderna, menar Skolverket, som samtidigt påpekar att det kan bero på en högre studiemotivation hos de elever som väljer att delta. Att högre studieresultat samvarierar med deltagande i modersmålsundervisningen behöver inte alls betyda att det första orsakas av det andra. Därför menar Skolverket att större framgång i skolan är en möjlig effekt av att få undervisning i modersmålet, inte en med säkerhet direkt effekt.²⁰

5.3.3 Betydelsen av studiehandledning på modersmål

Att en elev som behöver det får stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen eller särskilt stöd är viktigt för att uppfylla kravet på att varje elev ska ges ledning och stimulans för att kunna utvecklas så långt som möjligt (3 kap. 3 §

¹⁷ Vetenskapsrådet (2010), s. 75.

¹⁸ Skolverket (2011), s. 9.

¹⁹ Vetenskapsrådet (2010), s. 69, och Vetenskapsrådet (2012).

²⁰ Skolverket (2008), s. 20 och 68 ff.

skollagen [2010:800]). Det handlar om att skolan ska ge stöd på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.²¹ Studiehundledning på modersmålet är då ett av de redskap som står till buds för att hjälpa eleven att klara olika ämnen.

När eleven får studiehundledning på modersmålet innebär det att hon eller han kan fokusera på ämnesinnehållet, i stället för att koncentrera sig på instrumentet, och därmed främjas ämneskunskaperna genom studiehundledningen på modersmålet.²² Även Skolverket betonar att studiehundledning på modersmål möjliggör för eleverna att följa med i undervisningen.²³ Med en god tillgång till studiehundledning på modersmålet kan eleven ha möjlighet att övergå till den ordinarie undervisningsgruppen i ett tidigare skede än annars.²⁴

5.4 Modersmålsundervisning

I detta avsnitt redogör vi först för statistik för modersmålsundervisning, i fråga om dels hur vanligt det är, dels i vilken omfattning den ges, för de olika skolformerna. Därefter redovisar vi kort vad som har sagts i olika utvärderingar av modersmålsundervisningen.

5.4.1 Statistik

Grundskolan

I figur 5.6 nedan visas statistik över berättigade till och deltagande i modersmålsundervisning i grundskolan. Under läsåret 2014/15 var 23,8 procent av eleverna i grundskolan berättigade till modersmålsundervisning. Drygt hälften av de berättigade eleverna deltog i sådan undervisning, vilket betyder att 13,3 procent av grundskoleeleverna hade modersmålsundervisning.

²¹ Prop. 2009/10:165, s. 285.

²² Vetenskapsrådet (2010), s. 85.

²³ Skolverket (2008), s. 22.

²⁴ Skolverket (2016a), s. 31.

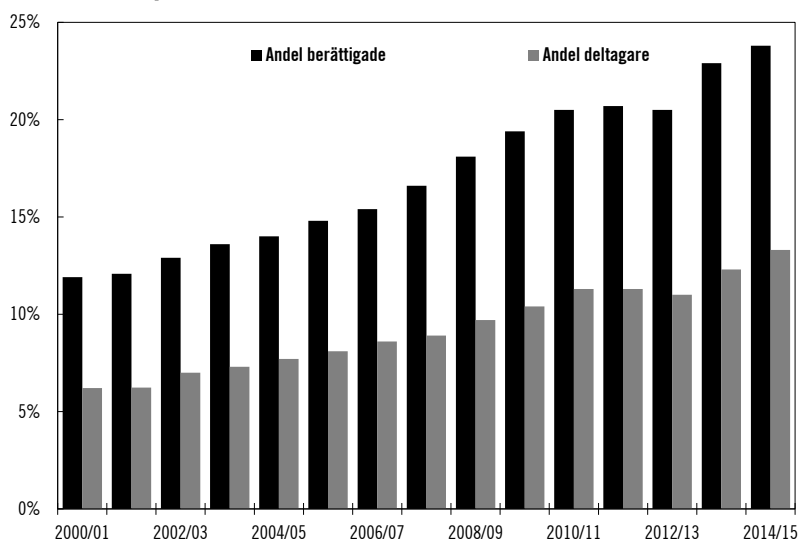
I antal räknat innebär dessa siffror att ca 225 000 grundskoleelever var berättigade till modersmålsundervisning det föregående läsåret och att ca 127 000 elever deltog i sådan undervisning.

Det har skett en kraftig ökning av antalet berättigade och deltagande elever under de senaste femton åren, som en följd av den förändrade sammansättningen av elevgruppen i grundskolan. Läsåret 2000/01 var 11,9 procent av eleverna berättigade och 6,2 procent deltog. Ökningen sedan 2000/01 motsvarar en ökning med 100 procent av andelen berättigade elever, dvs. en fördubbling, och en ännu större ökning, med 114 procent, av andelen deltagande.

Att notera är att detta är den senaste tillgängliga statistiken. Den illustrerar situationen i landets grundskolor per den 15 oktober 2014 och är därmed över ett år gammal. Siffrorna är alltså ännu högre i dag i och med att många fler elever med utländsk bakgrund har tillkommit därefter.

Figur 5.6 Modersmålsundervisning i grundskolan

Andel berättigade till modersmålsundervisning respektive andel deltagare i modersmålsundervisning i förhållande till samtliga elever i grundskolan olika läsår.



Källa: Skolverkets statistik.

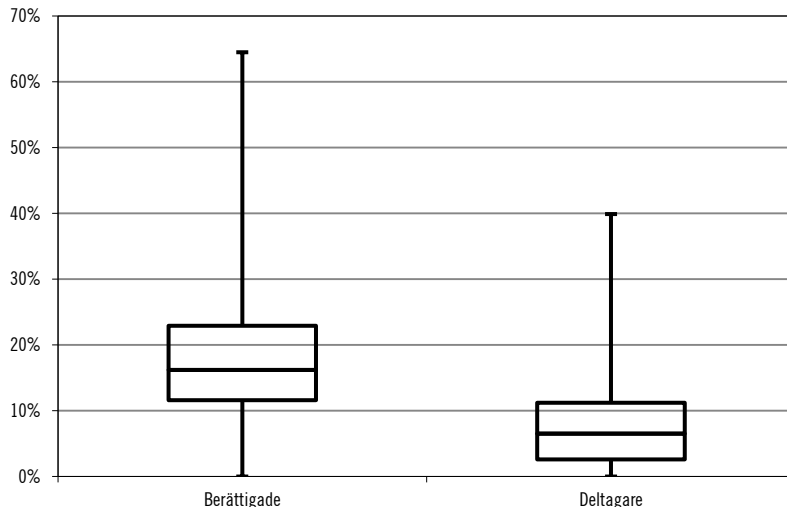
Andelen som deltar i modersmålsundervisningen är betydligt lägre än andelen som är berättigade. Förhållandet varierar som synes

något över åren men mellan 50 och 60 procent av de berättigade deltar. Undervisningen är frivillig och elever och deras vårdnadshavare kan därmed välja att inte delta. Möjliga orsaker till att berättigade elever inte deltar kan enligt Skolverket också vara att skolorna inte erbjuder modersmålsundervisning, pga. för få elever med ett samma modersmål eller för att det saknas lärare, eller att elever inte deltar i undervisningen för att den ligger utanför ordinarie skoltid.²⁵

Siffrorna över hur många som är berättigade till modersmålsundervisning respektive deltar i den är mycket olika från kommun till kommun, beroende på befolkningens sammansättning. Även denna statistik visar på läget den 15 oktober 2014 och är därför inte aktuell, men spridningen mellan olika kommuner framgår ändå av figur 5.7.

Figur 5.7 Modersmålsundervisning i olika kommuner

Spridningsmått för kommuner vad gäller andel berättigade till modersmålsundervisning respektive andel deltagare i modersmålsundervisning i förhållande till antalet grundskoleelever läsåret 2014/15. Markeringarna visar värdena för minimum, undre kvartil, median, övre kvartil samt maximum bland kommunerna.



Källa: Skolverkets statistik.

²⁵ Skolverket (2008), s. 39.

Den högsta andelen *berättigade* elever fanns oktober 2014 i Södertälje kommun, där 64,5 procent av grundskoleeleverna var berättigade till modersmålsundervisning. Därefter kommer ytterligare några kommuner där minst hälften av eleverna i grundskolan var berättigade (Övertorneå, Botkyrka, Malmö och Haparanda). Sist i tabellen finns tre kommuner som helt saknade berättigade elever (Dorotea, Olofström och Åsele).

Högst andel elever i grundskolan som *deltar* i modersmålsundervisning har Botkyrka kommun med 39,9 procent och därefter Malmö med 36,6 procent. I 28 av landets kommuner deltar noll procent av grundskolans elever i modersmålsundervisning.

Bland eleverna i den svenska skolan, sett till hela landet, finns det närmare 150 olika språk som modersmål.²⁶ De vanligaste språken är arabiska och somaliska, vilket framgår av tabell 5.2.

Tabell 5.2 Vanligaste språken i modersmålsundervisning

Grundskolan, läsåret 2014/15. Sorterade efter antal elever som är berättigade till modersmålsundervisning i respektive språk.

Språk	Berättigade till modersmålsundervisning	Deltagare i modersmålsundervisning
Arabiska	43 945	29 231
Somaliska	17 769	12 634
Bosniska/Kroatiska/Serbiska	14 586	7 628
Engelska	14 217	7 294
Spanska	12 492	6 488
Persiska	10 849	6 462
Finska	8 377	3 936
Albanska	8 193	4 952
Polska	7 616	4 605
Turkiska	6 898	4 086
Övriga språk (140 st.)	80 555	39 189

Eleverna som är berättigade till modersmålsundervisning på något av de två vanligaste språken utgör tillsammans mer än en fjärdedel av alla berättigade elever.

²⁶ Skolverkets statistik, Grundskolan, Elever, Tabell 8B för 2014/15.

Som framgår av avsnitt 5.2 ovan har de asylsökande under 2015 framför allt kommit ifrån Afghanistan, Syrien och Irak. Detta kommer naturligtvis att förändra framtida tabeller över vilka språk som är vanligast.

Omfattningen på modersmålsundervisningen är vanligtvis 40–60 minuter i veckan i grundskolan, men det förekommer att elever får både mer och mindre.²⁷ Det handlar mestadels om undervisning utanför timplanebunden tid i grundskolan, till ungefär tre femtedelar.²⁸

Grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

All statistik som har redovisats ovan gäller grundskolan. När det kommer till de tre andra skolformerna som vi berör i delbetänkandet är statistiken inte alls lika omfattande.

För grundsärskolan framgår inte hur många elever som är berättigade, men 8,0 procent av samtliga elever i grundsärskolan deltog i modersmålsundervisning läsåret 2014/15.²⁹

Betydligt färre läser ämnet modersmål i gymnasieskolan. Det finns inte uppgifter om andelen elever som deltar i undervisningen, men under läsåret 2014/15 utfärdades totalt 6 222 kursbetyg i de olika kurserna³⁰ i modersmål till elever på de nationella programmen.³¹ Det ska jämföras med att det totalt på dessa program fanns 286 737 elever.³² Många nyanlända elever finns på introduktionsprogrammet språkintrödningsprogrammet och även dessa kan vara berättigade till modersmålsundervisning, men hur många som deltar framgår inte av någon officiell statistik.

I gymnasiesärskolan deltog 105 elever i modersmålsundervisning läsåret 2014/15, vilket motsvarar 1,5 procent av samtliga elever.³³

²⁷ Skolverket (2008), s. 40 f.

²⁸ Skolverkets statistik.

²⁹ Skolverkets statistik, Grundsärskolan, Elever, Tabell 4A för 2014/15.

³⁰ Kurserna är Modersmål 1, Modersmål 2 samt Modersmål – aktiv tvåspråkighet.

³¹ Skolverkets statistik, Gymnasieskolan, Betyg och studieresultat, Tabell 13 för 2014/15.

³² Skolverkets statistik, Gymnasieskolan, Elever, Tabell 5A för 2014/15.

³³ Skolverkets statistik, Gymnasiesärskolan, Elever, Tabell 4 för 2014/15.

5.4.2 Utvärderingar av modersmålsundervisning

Skolinspektionen har nyligen i en riktad tillsyn av 30 kommuner konstaterat att många asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd inte deltar i modersmålsundervisning. Anledningen sägs vara att kommunerna har svårt att rekrytera lämpliga lärare.³⁴

Modersmålsundervisningen har i en något äldre undersökning av Skolverket beskrivits som en marginaliserad och lågt prioriterad verksamhet på skolorna, vilket rapporten menar delvis kopplas till att kommunerna – inte skolorna – ansvarar för den. Exempel på marginaliseringen är att modersmålslärarna inte deltog i skolans övriga arbete och att samarbetet mellan dessa lärare och andra lärare på skolan hade stor utvecklingspotential.³⁵

5.5 Studiehandledning på modersmål

Avsnittet innehåller statistik om hur stor andel av eleverna i grundskolan som har studiehandledning på modersmål samt sammanfattningar av utvärderingar.

5.5.1 Statistik

Av grundskolans samtliga elever hade 1,8 procent studiehandledning på modersmålet den vecka under läsåret 2014/15 då statistiken samlades in. Precis som fallet är med andelen elever med åtgärdsprogram stiger andelen med årskurserna, från 1,3 procent av eleverna i årskurs 1 till 2,4 procent i årskurs 9.³⁶

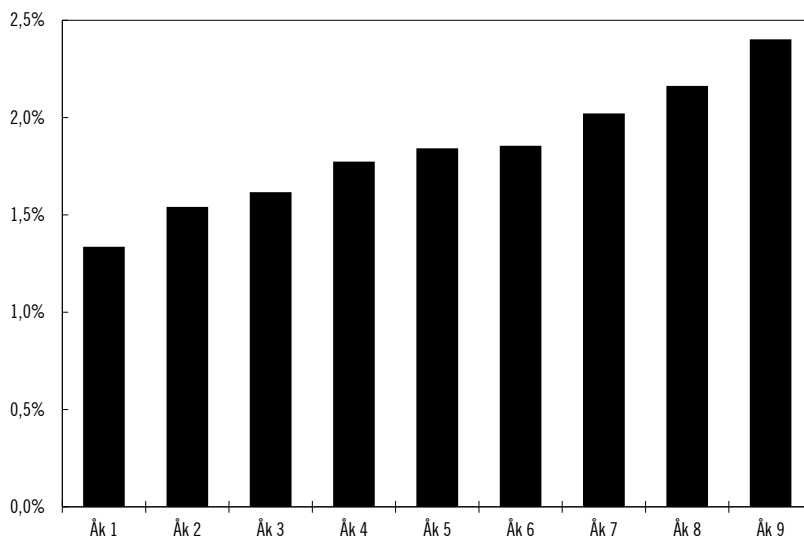
³⁴ Skolinspektionen (2015), s. 24 f.

³⁵ Skolverket (2008).

³⁶ Skolverkets statistik, Grundskolan, Elever, Tabell 9A för 2014/15.

Figur 5.8 Elever med studiehandledning på modersmålet

Andel (i procent) av elever i respektive årskurs i grundskolan som gavs studiehandledning på modersmål läsåret 2014/15.



Källa: Skolverkets statistik.

Enligt en intervjustudie som Skolverket genomförde på tretton skolenheter 2008 är det i NO, SO samt matematik som det framför allt behövs studiehandledning på modersmål.³⁷ Utredningen kan konstatera att detta inte är förvånande, då det innebär samtliga teoretiska ämnen bortsett från språkämnena.

Vilken omfattning och form studiehandledningen på modersmålet har varierar betydligt, enligt en rapport från Skolverket. I rapporten konstateras att det normala är att skolan har studiehandledning under 1–2 timmar per vecka och språk. Den sker lika ofta inom ramen för ordinarie lektioner som vid separata tillfällen.³⁸

För gymnasieskolan saknas motsvarande statistik.

³⁷ Skolverket (2008), s. 44.

³⁸ Skolverket (2014), s. 25 f.

5.5.2 Utvärderingar av studiehandledning på modersmål

Skolinspektionen har vid flera tillfällen uppmärksammat brister i studiehandledningen på modersmål. Den borde både ges oftare och hålla högre kvalitet, för att eleverna ska få det stöd de behöver och har rätt till. Precis som fallet är för modersmålsundervisning förklaras detta med svårigheter att rekrytera personal.³⁹

När Skolverket undersökte studiehandledning på modersmål och förekomsten av detta konstaterades att skolorna utnyttjade denna möjlighet mycket sparsamt och att elevernas rättigheter inte tillgodosågs. Mest användes det på skolor med en hög andel nyanlända elever. Myndigheten noterar att det "är i hög grad problematiskt" att studiehandledning på modersmål inte ges oftare. En av förklaringarna som anges av Skolverket är att det är oklart för rektor och skolan vad studiehandledning på modersmål egentligen innebär.⁴⁰ Denna undersökning gjordes 2008 och kunskaperna om vad det är för något bör ha ökat sedan dess.

Överlag upplevs studiehandledningen som något positivt.⁴¹ Ett område där förbättringar behöver ske är dock samarbetet mellan undervisande ämnes- eller klasslärare och studiehandledaren. En framgångsfaktor för bra studiehandledning på modersmålet är att studiehandledaren har såväl ämneskunskaper som kunskaper i språket.⁴² Enligt Skolinspektionen har dock många kommuner och skolor tolkat studiehandledning på modersmål som något som ska genomföras av en utbildad⁴³ modersmålslärare. Därmed anställs inte personer som uppfyller denna förutsättning, dvs. både har ämneskunskaper och kunskaper i språket, om de inte också är behöriga modersmålslärare. Detta menar Skolinspektionen är en snäv bild av vad studiehandledning på modersmål innebär.⁴⁴

³⁹ Se bl.a. Skolinspektionen (2014), s. 8 och 21 ff, och Skolinspektionen (2015), s. 27.

⁴⁰ Skolverket (2008), s. 22 och 43.

⁴¹ Skolverket (2008), s. 22.

⁴² Skolinspektionen (2014), s. 8, och Skolverket (2008), s. 22 och 44 f.

⁴³ Skolinspektionen använder just begreppet "utbildad lärare", inte behörig lärare eller liknande.

⁴⁴ Skolinspektionen (2014), s. 22.

5.6 Svenska som andraspråk

Även här beskrivs, som i de föregående avsnitten, statistik över deltagande och omfattning samt utvärderingar.

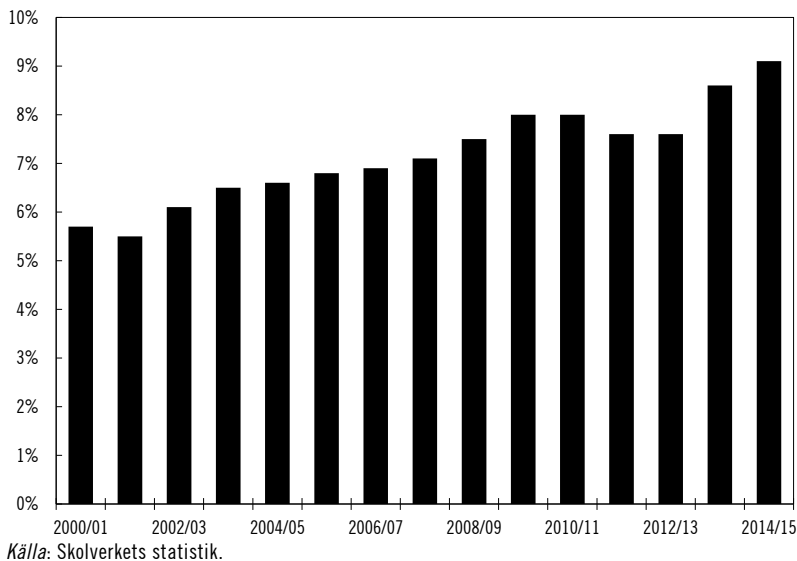
5.6.1 Statistik

Grundskolan

Läsåret 2014/15 deltog ca 86 400 elever i grundskolan i undervisning i svenska som andraspråk. Det motsvarar 9,1 procent av samtliga grundskoleelever, alltså ungefär var elfte elev i snitt över landet. Figur 5.9 nedan visar att även andelen deltagare i svenska som andraspråk, precis som andelen berättigade till och deltagare i modersmålsundervisning, har ökat de senaste åren till följd av den förändrade sammansättningen av elevgruppen. I början av 2000-talet låg andelen som läste svenska som andraspråk runt 5,5 procent.⁴⁵

Figur 5.9 Deltagare i svenska som andraspråk

Andel deltagare i svenska som andraspråk i förhållande till samtliga elever i grundskolan olika läsår.



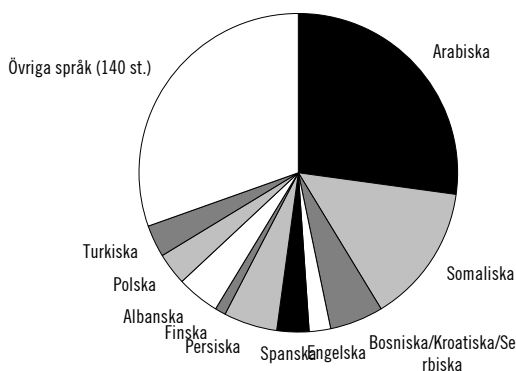
⁴⁵ Skolverkets statistik, Grundskolan, Elever, Tabell 8A för olika år.

Även på detta område är det naturligtvis stor variation mellan olika kommuner. Flest elever som deltar i svenska som andraspråk har Södertälje kommun, med 37,9 procent av sina grundskoleelever läsåret 2014/15. I sjutton av landets kommuner är det noll procent som deltar. Medianvärdet för kommunerna är 6,1 procent.⁴⁶

När vi studerar den grupp av elever som deltar i svenska som andraspråk utifrån vilket modersmål de är berättigade att få undervisning i får vi den fördelning av dessa 9,1 procent som visas i figur 5.10.⁴⁷

Figur 5.10 Modersmål för deltagare i svenska som andraspråk

De 9,1 procent grundskoleelever som deltar i svenska som andraspråk läsåret 2014/15, fördelade efter modersmål.



Källa: Skolverkets statistik.

Andelen elever med ett visst modersmål som deltar i svenska som andraspråk skiljer sig åt. Bland elever med de tio vanligaste språken i fråga om berättigande till modersmålsundervisning är det vanligast att eleverna deltar i svenska som andraspråk bland elever som har

⁴⁶ Skolverkets statistik, Grundskolan, Elever, Tabell 8E för 2014/15 samt Skolverkets databas Jämförelsetal.

⁴⁷ Skolverkets statistik, Grundskolan, Elever, Tabell 8B för 2014/15.

somaliska eller arabiska som modersmål, 69 respektive 54 procent, och minst vanligt för elever med finska som modersmål, 10 procent.⁴⁸

I gruppen av elever som har ett annat modersmål än svenska finns både elever som är födda i Sverige, med två utlandsfödda föräldrar, och elever som är födda utomlands och har kommit till Sverige senare. Att betydligt fler i den senare kategorin deltar i undervisning i svenska som andraspråk är rimligt, men någon statistik finns inte uppdelad på detta sätt.⁴⁹ Att nyanlända elever vanligen läser svenska som andraspråk får också till följd att andelen som *får betyg* i ämnet bland de elever som avslutat årskurs 9 föregående läsår, 12,3 procent, är högre än andelen elever som *deltar* i undervisningen i ämnet i grundskolan som helhet, 9,1 procent.⁵⁰ En mindre grupp elever som definieras som elever med svensk bakgrund⁵¹ deltar också i undervisningen i svenska som andraspråk. Bland de elever som avslutade årskurs 9 läsåret 2014/15 rörde det sig om drygt 300 elever.⁵²

En betydande del av undervisningen i grundskolan utgörs av svenska eller svenska som andraspråk. Undervisningen i något av dessa ämnen ska utgöra sammanlagt 1 490 timmar under grundskolans nio år, av totalt 6 785 timmar, dvs. drygt en femtedel av det totala antalet timmar i timplanen.⁵³

Timplanen anger minimikraven för samtliga elever. När det gäller nyanlända elever i grundskolan finns två möjligheter att få ytterligare undervisning i svenska eller svenska som andraspråk, som framgår av avsnitt 3.3.1.

⁴⁸ Skolverkets statistik, Grundskolan, Elever, Tabell 8B för 2014/15.

⁴⁹ För äldre uppgifter, se Skolverket (2008), s. 47.

⁵⁰ Skolverkets statistik, Grundskolan, Betyg årskurs 9, Tabell 7A för 2014/15.

⁵¹ Att notera är att elever som är födda i Sverige ska ha två utlandsfödda föräldrar för att definieras som "med utländsk bakgrund" i den officiella statistiken. En elev, född i Sverige, med en utlandsfödd förälder definieras således som "med svensk bakgrund".

⁵² Skolverkets statistik, Grundskolan, Betyg årskurs 9, Tabell 7B för 2014/15.

⁵³ Bilaga 1, skollagen (2010:800).

Grundsärskolan

I grundsärskolan deltar 4,3 procent av eleverna i undervisning i svenska som andraspråk.⁵⁴

I timplanen för grundsärskolan anges att 1 300 timmar, av totalt 6 785 timmar, ska ges i svenska eller svenska som andraspråk för de elever som läser ämnen.⁵⁵ Det är alltså något mindre omfattning än i grundskolan, men fortfarande närmare en femtedel av den totala undervisningstiden.

Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

Den största gruppen av elever i gymnasieskolan som läser svenska som andraspråk finns på introduktionsprogrammet språkintroduktion, som är till för just nyanlända elever (se avsnitt 3.3.2).

Den senaste definitiva statistiken är även här från läsåret 2014/15, då totalt 13 966 elever fanns på detta introduktionsprogram.⁵⁶ Därutöver finns det just för gymnasieskolan preliminär statistik från hösten 2015 (från den 15 oktober). Den visar att antalet på språkintröduktion hade ökat till ca 17 500 elever, alltså en ökning med 25 procent på ett år.⁵⁷

Även inom övriga introduktionsprogram kan eleverna läsa svenska som andraspråk.

För de nationella programmen finns statistik över hur många kursbetyg som har utfärdats i svenska respektive svenska som andraspråk under ett läsår. För 2014/15 utfärdades t.ex. ca 80 000 kursbetyg i den inledande kursen Svenska 1, att jämföra med ca 4 000 i kursen som den kan ersättas med, Svenska som andraspråk 1. Liknande fördelning finns för fortsättningskurserna.⁵⁸

I gymnasiesärskolan läste 43 elever svenska som andraspråk läsåret 2014/15, dvs. 0,6 procent av samtliga elever.⁵⁹

⁵⁴ Skolverkets statistik, Grundsärskolan, Elever, Tabell 4A för 2014/15.

⁵⁵ Bilaga 1, skolförordningen (2011:185).

⁵⁶ Skolverkets statistik, Gymnasieskolan, Elever, Tabell 5A för 2014/15.

⁵⁷ Skolverkets statistik, Gymnasieskolan, Preliminär statistik, Elever på program hösten 2015.

⁵⁸ Skolverkets statistik, Gymnasieskolan, Betyg och studieresultat, Tabell 6 för 2014/15.

⁵⁹ Skolverkets statistik, Gymnasiesärskolan, Elever, Tabell 4 för 2014/15.

5.6.2 Utvärderingar av svenska som andraspråk

Trots att ämnet svenska som andraspråk enligt författningarna är ett alternativ till ämnet svenska och ska ha likvärdig status är det inte så i verkligheten. Skolverket har t.ex. konstaterat i en studie att svenska som andraspråk i stor utsträckning betraktas som en stödundervisning i svenska, inte som ett eget, likvärdigt ämne. Exempelvis är det ofta de svagaste eleverna som får undervisning i svenska som andraspråk i stället för i svenska.⁶⁰ Detta har även konstaterats tidigare, av dåvarande Myndigheten för skolutveckling.⁶¹

Som Vetenskapsrådet har sammanfattat har även forskningen visat att det finns olika brister inom svenska som andraspråk. Det handlar bl.a. om att ämnet har låg status, att lärarna i större utsträckning behöver ha utbildning och behörighet i ämnet svenska som andraspråk och att undervisningen behöver integreras med andra ämnen.⁶²

5.7 Lärarbrist

För både modersmål och svenska som andraspråk råder allvarlig brist på lärare och svårigheter att rekrytera ny personal.⁶³ I detta avsnitt rapporterar vi om läget för de två ämnena när det gäller befintliga, behöriga lärare.

5.7.1 Modersmål

Även om det finns undantag i behörighetsreglerna för de lärare som undervisar i modersmål (se avsnitt 3.6) ska huvudmannen i första hand anställa och använda behöriga lärare.

Andelen som uppfyller behörighetskraven är dock låg. Skolverket har uteslutit ämnet från sin statistik över andel behöriga lärare i olika ämnen, pga. nämnda undantag. Det framgår dock att bara drygt en tredjedel, 37,5 procent, av de 4 570 individer som

⁶⁰ Skolverket (2008), s. 14 och 47.

⁶¹ Myndigheten för skolutveckling (2004).

⁶² Vetenskapsrådet (2012), s. 9 och 345 ff.

⁶³ Skolinspektionen (2015).

läsåret 2014/15 tjänstgjorde som modersmållärare i någon av skolformerna hade en pedagogisk högskoleexamen.⁶⁴

Examenstillstånd för universitet och högskolor att anordna ämneslärarutbildning som ger behörighet för att undervisa i modersmål finns bara i ett fåtal språk i dag. För ämneslärare med inriktning mot undervisning i åk 7–9 finns det för tillfället examenstillstånd för fyra språk och för inriktning mot undervisning i gymnasieskolan för tre språk.⁶⁵

5.7.2 Svenska som andraspråk

Lärare i svenska som andraspråk omfattas av behörighetsreglerna på samma sätt som andra lärarkategorier, dvs. det finns inte något undantag motsvarande det för modersmållärare.

Totalt fanns det läsåret 2014/15, alltså enligt den mest aktuella statistiken, 6 626 personer som tjänstgjorde som lärare i svenska som andraspråk i grundskolan. Omräknat till heltidstjänster, utifrån hur mycket tid var och en av lärarna ägnade åt just detta ämne, var det 2 796,6. Räknar man samman uppgifterna för dem som undervisar i ämnet för samtliga årskurser i grundskolan är andelen legitimerade och behöriga att undervisa i ämnet 50,8 procent av tjänstgörande lärare respektive 52,6 procent av heltidstjänsterna. Det innebär att svenska som andraspråk är det ämne i grundskolan med lägst andel behöriga lärare, näst efter teknikämnet. Endast i sexton av landets kommuner, bl.a. Bollebygd, Smedjebacken och Ystad, är samtliga av de lärare som undervisar i svenska som andraspråk legitimerade och behöriga att undervisa i ämnet. Observera dock att detta är kommuner där få elever deltar i sådan undervisning; ingen av dessa kommuner har mer än tre heltidstjänster för ämnet.⁶⁶

Situationen för gymnasieskolan är än värre. Läsåret 2014/15 var det 1 209 tjänstgörande lärare och 664,4 heltidstjänster för ämnet. Andelen legitimerade och behöriga lärare var 30,1 procent av tjänstgörande lärare respektive 33,6 procent av heltidstjänsterna.

⁶⁴ Skolverkets statistik, Samtliga skolformer, Personal, Tabell 1 för 2014/15.

⁶⁵ Finska vid Stockholms universitet, samiska vid Umeå universitet samt turkiska och arabiska vid Uppsala universitet för åk 7–9; samiska, turkiska och arabiska vid samma universitet för gymnasieskolan.

⁶⁶ Skolverkets statistik, databasen SiRiS, Grundskolan – Personalstatistik med behörighet – per ämne och lärarkategori för 2014/15, uttag 2015-08-17.

Det gör svenska som andraspråk till det ämne i gymnasieskolan med lägst andel behöriga lärare, sett till de ämnen som omfattas av behörighetsreglerna. Inom gymnasieskolan är samtliga lärare legitimerade och behöriga i 25 av kommunerna, men även här handlar det om kommuner med liten omfattning på undervisningen. Dessa kommuner har alla högst två heltidstjänster i ämnet.⁶⁷

Utredningen noterar också att lärare i svenska som andraspråk kan välja att arbeta med svenska för invandrare (SFI) i stället. Eftersom även efterfrågan på SFI ökar blir lärarbristen ännu större framöver.

5.7.3 Ökat behov för kartläggningsinsatser

Något som möjligen kan försvåra lärarbristen ytterligare i de aktuella ämnena är de krav som sedan den 1 januari 2016 ställs i de obligatoriska skolformerna på kartläggning av nyanlända elevers kunskaper (2 kap. 12 c § skollagen [2010:800]). Lärare i svenska som andraspråk, modersmålslärare och studiehandledare deltar ofta på något sätt i den kartläggning som görs.⁶⁸ Därmed kan dessa gruppers kompetens, i och med det nya lagkravet, i större utsträckning behöva tas i anspråk för kartläggningen av nyanlända elevers kunskaper. Någon form av kartläggning görs dock ofta redan i dagsläget och kartläggningen kan även innebära att mer lämplig undervisning och studiehandledning på modersmål ges för eleven, dvs. att befintliga resurser därmed används på ett mer effektivt sätt.

5.8 Små huvudmän

Eftersom utredningen handlar om att kunna underlätta för skolor att erbjuda undervisning i olika ämnen när huvudmannen har svårt att lösa det inom den egna organisationen vill vi också beskriva viss statistik om olika huvudmän, framför allt mindre huvudmän.

Vi koncentrerar oss på grundskolan, som är den mest omfattande skolformen. Antalet huvudmän i grundskolan var läs-

⁶⁷ Skolverkets statistik, databasen SiRiS, Grundskolan – Personalstatistik med behörighet – per ämne och lärarkategori för 2014/15, uttag 2015-08-17.

⁶⁸ Skolverket (2014), s. 25.

året 2014/15 dels 290 kommunala, dels 577 enskilda. Den kommunala huvudman som hade flest skolenheter var Göteborg, med 155 skolenheter, och lägst antal hade Bjurholm och Skinnskatteberg med en skolenhet vardera. Totalt fanns det 800 fristående skolenheter, vilket innebär att majoriteten av de enskilda huvudmännen bara hade en skolenhet inom den egna organisationen.⁶⁹

5.9 Olika huvudmän

Att hantera modersmålsundervisningen kan vara svårt för en enskild skolenhet. Det vanligaste tillvägagångssättet är att någon central enhet i kommunen, inte enskilda skolenheter eller rektorer, ansvarar för modersmålsundervisningen i kommunens skolenheter.⁷⁰ Det handlar både om administration (vilka elever som deltar) och om själva undervisningen, t.ex. att rekrytera och anställa lärare.

Ett exempel på en sådan kommunal enhet är Språkskolan i Uppsala som står för såväl modersmålsundervisning som studiehandledning på modersmålet. Totalt har Språkskolan drygt 130 lärare inom 47 språk. Kommunens egna skolor använder sig av Språkskolan, men också de fristående skolorna i kommunen vänder sig till Språkskolan i stor utsträckning. Liknande kommunala enheter finns i många av landets kommuner.

Fristående skolor vänder sig ofta till den kommun där de är belägna och överlämnar då modersmålsundervisningen på entreprenad.⁷¹

5.10 Skrivelser och tillkännagivanden

Den situation som råder i landets skolor har resulterat i att regeringen har fått påstötningar om att förändra regelverket för fjärrundervisning och entreprenad.

⁶⁹ Skolverkets statistik, Samtliga skolformer och fritidshem, Barn/Elever, Tabell 1 för 2014/15.

⁷⁰ Se t.ex. Skolverket (2008), s. 36.

⁷¹ Enligt uppgifter från Friskolornas riksförbund.

5.10.1 Skrivelser från myndigheter och organisationer

I juni 2015, i samband med att riksdagen fattade beslut om fjärrundervisning, skickade de två huvudmannaorganisationerna Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Friskolornas riksförbund en skrivelse till utbildningsministern. Skrivelsen handlade om försöksverksamheten med fjärrundervisning (se avsnitt 3.8.1) och undertecknarna föreslog att det inom försöksverksamheten skulle bli tillåtet att bedriva fjärrundervisning även på entreprenad. Kommuner och fristående skolor, dvs. kommunala och enskilda huvudmän, skulle på så sätt kunna avtala om fjärrundervisning med varandra.⁷²

Även Skolinspektionen skickade sommaren 2015 en skrivelse till utbildningsministern på detta tema. Skolinspektionen menade att entreprenadmöjligheterna bör utökas, både för närundervisning och för fjärrundervisning. Framför allt hänvisade man till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet, men konstaterade samtidigt att det kan bli aktuellt även i andra ämnen med lärarbrist.⁷³

5.10.2 Riksdagens tillkännagivande

Riksdagen har, som framgår av utredningens direktiv, tillkännagivit att regeringen bör tillsätta en utredning om utökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.⁷⁴ Utbildningsutskottet menade att en lämplig väg framåt vore att inrätta en försöksverksamhet med fjärrundervisning på entreprenad i modersmål och studiehandledning på modersmålet.⁷⁵

⁷² Dnr U2015/03742/GV.

⁷³ Dnr U2015/03816/GV.

⁷⁴ Bet. 2014/15:UbU3, rskr. 2014/15:141.

⁷⁵ Bet. 2014/15:UbU3, s. 18.

6 Förslag för modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål

I detta kapitel beskriver vi de förslag som utredningen lämnar angående direktivens första punkt. Uppgiften för utredningen är i den delen att föreslå hur skolhuvudmän genom fjärrundervisning på entreprenad eller på annat sätt kan ges ökade möjligheter att erbjuda elever modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. Vi redovisar först de utgångspunkter som vi har haft i vårt arbete och presenterar därefter de olika delarna i vårt förslag.

6.1 Syftet med förslagen

Läget i många skolor är ansträngt. Redan tidigare var det svårt att hitta lärare och tillgodose elevernas rättigheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. Den nuvarande situationen, med många fler som är berättigade till sådan undervisning respektive sådant stöd som vi har redogjort för i kapitel 5, gör det än svårare för huvudmännen.

Dagens bestämmelser innebär, som direktiven för utredningen konstaterar, att skolhuvudmännens möjligheter att erbjuda elever modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål är begränsade. Vårt uppdrag är att föreslå *hur* huvudmännen ska ges ökade möjligheter och utredningen ska därför lämna konkreta förslag på tillvägagångssätt för detta.

6.1.1 Utgångspunkter för förslagen

Nedan i kapitlet följer de förslag som utredningen lägger, men vi vill först redogöra för våra utgångspunkter. Vi anser det viktigaste vara att finna en lösning som effektivt kommer till rätta med problemet och som dessutom snabbt kan vara på plats.

En lösning behöver omhänderta flera aspekter. För det första ska lösningen faktiskt bidra till ökad tillgång till utbildning för eleverna. Förslaget får dock inte försämra elevernas tillgång till utbildning av god kvalitet. För det andra ska lärarnas arbetsvillkor värnas. För det tredje bör inte lösningen medföra onödig administration för huvudmän och rektorer. Slutligen behöver förslaget resultera i en flexibel lösning i och med att behovet av olika modersmålspråk kan öka eller minska snabbt.

I utredningens uppdrag ingår att i slutbetänkandet föreslå under vilka förutsättningar skolhuvudmän, eller i vissa fall andra aktörer, i övrigt bör ges ökade möjligheter att utföra undervisning åt andra skolhuvudmän. Vi kommer därför i utredningens kommande arbete inför slutbetänkandet att fortsätta att analysera ändamålsenliga samarbetsformer för skolhuvudmän. Med anledning av detta kommande arbete blir det också viktigt att den lösning vi föreslår här ska vara möjlig att bygga vidare på, eller åtminstone inte ska försvåra utredningens uppdrag i övrigt.

6.1.2 Undervisning bedrivs av huvudmän

Grundprincipen för skolväsendet är att undervisning ska bedrivas av en huvudman, antingen en offentlig eller en enskild huvudman. En enskild juridisk person kan ansöka hos Statens skolinspektion om att få godkännande att starta t.ex. en grundskola och på så sätt bli huvudman. För att en enskild ska godkännas som huvudman krävs bl.a. att den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen (2 kap. 5 § skollagen [2010:800]). Det innebär t.ex. att läroplanen följs, att en rektor leder det pedagogiska arbetet och att systematiskt kvalitetsarbete bedrivs.

Enligt utredningens mening bör principen vara att även undervisning som bedrivs på entreprenad enligt 23 kap. skollagen i normalfallet ska överlämnas till just huvudmän. Dagens bestämmelser

i nämnda kapitel innehåller inte någon sådan begränsning, förutom för fjärrundervisning som endast får överlämnas till staten.¹

Motiveringen till vårt ställningstagande är att undervisningen då bedrivs av lärare som står under pedagogiskt ledarskap från en rektor och vars övriga undervisning omfattas av skolans systematiska kvalitetsarbete. Vidare begränsas kretsen som sätter betyg till lärare som även hos sin arbetsgivare (vanligen) sätter betyg.² Skolinspektionen utövar dessutom direkt tillsyn över samtliga skolhuvudmän.

6.1.3 Huvudmän ska kunna ta hjälp av varandra

Vår uppfattning är att det förslag som bäst tillgodoser utgångspunkterna ovan är ett som ökar möjligheterna för huvudmännen att hjälpa varandra med att tillhandahålla modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet. Det är framför allt hos olika huvudmän som kompetensen för sådan undervisning och studiehandledning i dag finns. Genom att förena möjligheterna att hjälpa varandra med fjärrundervisning kan dessutom samordningsvinster uppnås för huvudmän vars behov av verksamheterna är av mindre omfattning.

För att uppnå detta förslag måste nuvarande begränsningar i bestämmelserna om entreprenad för dessa verksamheter ändras. För vårt uppdrag som rör modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet handlar vårt förslag därför om att förändra regelverket i 23 kap. skollagen så att uppgifter som avser detta även ska få överlämnas till andra än enskilda fysiska och juridiska personer. Utredningens argument för varför just modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål ska ha ett undantag utvecklar vi i avsnitt 6.4.1.

¹ I SOU 2015:81 föreslås att uppgifter som avser undervisning i lovskola ska få överlämnas "till en kommun eller en enskild huvudman" på entreprenad, alltså inte till enskild fysisk eller juridisk person generellt.

² Jämför Skolverket (2008a), s. 26.

6.2 Bakgrund och kommande arbete

För att förslagen som följer nedan ska bli tydliga vill vi inledningsvis klargöra vilka benämningar vi använder oss av för att beskriva innebörden av förslagen. Vi kommer även att redogöra för frågor som vi kommer att fortsätta att arbeta med inför slutbetänkandet. Vi ger också en bakgrund i form av en beskrivning av tidigare ställningstaganden som har gjorts kring fjärrundervisning och entreprenad.

6.2.1 Begreppet "entreprenad"

Som vi har redogjort för ovan under avsnitt 4.2.1 används i dag begreppet "entreprenad" i 23 kap. skollagen (2010:800) när en huvudman, med bibehållet huvudmannaskap, sluter avtal med någon annan (en enskild fysisk eller juridisk person eller, i vissa fall, staten) om att denne ska utföra uppgifter för huvudmannen.

Utredningen har övervägt andra benämningar för skollagstiftningen än just entreprenad av flera anledningar. För det första används begreppet inte längre i kommunallagen (1991:900). Visserligen har entreprenadbegreppet enligt skollagen inte heller tidigare varit synonymt med det kommunalrättsliga begreppet, men det skulle kunna vara lämpligt med en harmoniserad begreppsanvändning. För det andra för det tankarna till upphandlingar inom det tekniska området, exempelvis byggentreprenad, snarare än undervisning, och passar därför inte in i skolans verksamhet. För det tredje leder det tankarna från det som vi vill uppnå, vilket är bättre möjligheter till samarbeten mellan skolhuvudmän, och över till en marknadsreform.

Samtidigt är det inte säkert att ett begrepp som används i annan lagstiftning, vilken det allmänna tillämpar, är mer lämpligt. Detta eftersom entreprenadbegreppet också omfattar enskilda huvudmäns möjlighet att sluta avtal med annan. Denna andra kan vara en enskild juridisk person som inte utgör huvudman inom skolväsendet. Även om vi är tveksamma till den framtida användningen av begreppet entreprenad har vi valt att fortsätta använda detta i de förändringar som föreslås i vårt delbetänkande. Vi skjuter därmed på frågan om hur avtalsformen bäst ska benämnas till vårt slutbetänkande.

6.2.2 Begreppen "beställare" och "utförare"

Skollagens 23 kap. benämner vare sig den som lämnar entreprenad-uppdraget eller den som utför uppgifter inom entreprenaden vid namn. En statlig eller en kommunal myndighet kan i egenskap av huvudman utgöra en *upphandlande myndighet* enligt 2 kap. 19 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). I de fall en enskild huvudman är beställare är dock inte LOU tillämplig. Vid en jämförelse med köplagens (1990:931) begreppsanvändning skulle beställaren av tjänsteentreprenaden (huvudmannen för den fristående skolan) kallas *köpare*. Vi kommer i detta betänkande ömsom att kalla huvudmannen som beställer för just huvudman, ömsom för *beställare*, men begreppen avser alltså att täcka såväl upphandlingssituationen som det rent civilrättsliga avtalet. Den som utför uppdraget kan, i det fall LOU är tillämpligt, utgöra en *leverantör* av tjänsten (2 kap. 11 § LOU) eller, i fallet med civilrättsligt avtal, vara *säljare* (köplagen). Vi kommer dock i detta betänkande att benämna denne *utförare*.

Utredningen bedömer att begreppsanvändningen i 23 kap. skollagen behöver ses över. Vi kommer dock inte i delbetänkandet att gå fram med ett förslag till ändrad användning av begreppen, men frågan kommer att tas under övervägande för slutbetänkandet. Därför kommer förslaget till författningstext fortfarande att innehålla samma begrepp som i dag framgår av 23 kap., dvs. "huvudman", "någon annan" och "enskild fysisk eller juridisk person".

6.2.3 Tidigare uttalanden om fjärrundervisning och entreprenad

Både regeringen och myndigheter har tidigare uppmanat till återhållsamhet i fråga om att skapamöjligheter till undervisning på entreprenad eller fjärrundervisning. Som en konsekvens har tidigare utredningar och rapporter avrått från sådan undervisning för de mer omfattande och teoretiska ämnena.

Ett exempel är Skolverket som i sin rapport om distansundervisning 2008 föreslog att kurser i kärnämnen (numera gymnasie-

gemensamma ämnen) generellt inte skulle kunna ordnas via distansundervisning.³

Något år senare överlämnade regeringen en proposition om en ny skollag till riksdagen. I kapitlet om entreprenadregler bedömde regeringen att det var olämpligt att tillåta entreprenad för undervisning i kärnämneskurser/kurser i gymnasiegemensamma ämnen.⁴

Regeringen har också uttalat försiktighet i fråga om fjärrundervisning. I den proposition⁵ om detta som lämnades under föregående riksmöte förordade regeringen tydligt närundervisning framför fjärrundervisning. Regeringen menade att ”elever primärt ska undervisas i skolan, av lärare som finns på plats tillsammans med eleverna”⁶. Ställningstagandet baserades på studier som visar på lärarens betydelse för undervisningens kvalitet och resultat. Som en följd av denna princip föreslogs att fjärrundervisning skulle tillåtas endast inom ett fåtal ämnen. Inget av de mer grundläggande ämnena i skolan fanns med i urvalet av ämnen, således inte heller svenska som andraspråk. I försöksverksamheten med fjärrundervisning och på längre sikt öppnar regeringen upp för att tillåta undervisningsformen i fler ämnen, men innan en lagändring kan ske efterfrågar regeringen mer uppföljning och utvärdering.⁷

6.3 Mer generella entreprenadbestämmelser

Som framgår av avsnitt 4.2.1 innebär entreprenad enligt 23 kap. skollagen (2010:800) ett avtal där uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen överläts till en enskild fysisk eller juridisk person (och i vissa fall till staten) att utföra. Även om utbildningen som utgångspunkt alltid ska bedrivas inom ramen för den egna organisationen kan en huvudman i vissa fall behöva tillåtas att ta hjälp av andra aktörer för att ge eleverna tillgång till den utbildning de har rätt till. Utredningen har som uppdrag att se över detta brett. För delbetänkandet kommer dock inte förändringar i sak att föreslås angående detta, förutom för modersmåls-

³ Skolverket (2008a).

⁴ Prop. 2009/10:165, s. 507 ff.

⁵ Prop. 2014/15:44, bet. 2014/15:UbU3, rskr. 2014/15:141.

⁶ Prop. 2014/15:44, s. 13.

⁷ Prop. 2014/15:44, s. 16.

undervisning och studiehandledning på modersmålet (se avsnitt 6.4 och framåt för fler detaljer kring detta).

6.3.1 Ändrad definition av entreprenad

Utredningens förslag: Skollagens definition av entreprenad ska ändras till att bli neutral i förhållande till vem som kan vara beställare eller utförare av entreprenad. Med entreprenad ska avses att en huvudman med bibehållet huvudmannaskap sluter avtal med någon annan om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen.

Vid vår analys av entreprenadbestämmelserna i 23 kap. har vi dragit slutsatsen att dessa är svåröverskådliga och mer svårföränderliga på grund av att det redan inledningsvis i kapitlet, i första paragrafen, begränsas vilka aktörer som ska kunna utföra uppgifter på entreprenad. I förarbetena till skollagen är redogörelsen för varför bestämmelsen är utformad som den är mycket kortfattad och hänvisar egentligen bara till att samma förutsättningar som tidigare förelåg ska gälla.⁸ Som konstaterats ovan eftersträvar vi att uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmål ska kunna överlämnas till andra utförare än enskilda fysiska eller juridiska personer. Redan detta innebär att entreprenadbestämmelserna i 23 kap. behöver förändras eftersom de är för begränsade i fråga om utförare.

Utredningen ser för sin del inte heller någon anledning till att i en definition av begreppet entreprenad utesluta någon som beställare eller utförare, i vart fall så länge entreprenadförutsättningarna kan regleras närmre senare i samma kapitel, vilket vi bedömer att de kan. Författningstekniskt försvårar dessutom dagens definition utredningens uppdrag att genomföra riksdagens tillkännagivande i den del som avser modersmålsundervisning på entreprenad genom samarbete mellan kommuner.⁹ Därför anser vi att den inledande bestämmelsen som definierar entreprenad-

⁸ Prop. 2009/10:165, s. 507 ff.

⁹ Bet. 2014/15:UbU3, s. 17 f.

begreppet bör formuleras om så att den blir neutral i fråga om vem som får beställa respektive utföra uppgifter i ett entreprenadavtal.

Förslaget påkallar en uppställning där den inledande paragrafen definierar vad entreprenad innebär, men inte vem som får överlämna till vem. För svar på den senare frågan bör i stället den första paragrafen hänvisa till bestämmelserna i övrigt i kapitlet. I dessa följande bestämmelser bör tydligt framgå vilka uppgifter som får överlämnas på entreprenad och i vilka sammanhang. Detta, en mer generell entreprenaddefinition i 23 kap. 1 §, är utredningens första förslag.

Redan här bör påpekas att den ändrade definitionen även medför ökade möjligheter för regeringen att enligt 23 kap. 5 § meddela ”dispens” och tillåta entreprenad i fler fall än de som följer av kapitlet i övrigt. Detta utvecklar vi närmare under avsnitt 6.4.2.

6.3.2 Möjliga beställare

Som en följd av vårt förslag till ny definition av entreprenad kommer staten, kommuner, landsting och enskilda huvudmän enligt denna paragraf att kunna vara beställare i ett entreprenadavtal. En viktig skillnad jämfört med gällande lagstiftning är att det således inte utesluts att även staten som huvudman ska kunna vara beställare. Visserligen ingår inte de statliga skolformerna sameskolan och specialskolan i utredningens uppdrag, men utredningen ser ingen anledning att i en definition av entreprenad utesluta staten som möjlig beställare. Som redogjorts för ovan innebär inte utredningens förslag att staten per automatik kommer att kunna vara beställare, utan såsom för övriga huvudmän krävs en tillåtande bestämmelse för detta. Någon sådan ytterligare bestämmelse för staten föreslår inte utredningen. Utredningens förslag i delbetänkandet innebär därför ingen förändring i sak i fråga om staten som beställare av entreprenad.

6.3.3 Fler aktörer som utförare

Två offentliga huvudmän kan, som tidigare nämnts, inte sluta entreprenadavtal med varandra i dag, eftersom en kommun eller ett landsting inte får vara utförare av entreprenad.

Att tillåta en kommun som utförare av entreprenad har tidigare behandlats, bl.a. i utredningen Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning¹⁰. Frågan har också diskuterats av den s.k. Grundskoleutredningen i dess betänkande. I den senare utredningen föreslås att huvudmän ska kunna överlämna undervisning inom ramen för lovskola till en annan huvudman genom entreprenad, såväl till en enskild huvudman som till en kommun.¹¹ Betänkandet är för närvarande på remiss med en remisstid som löper ut den 23 februari 2016. Det som Grundskoleutredningen föreslår går med viss justering att förena med det förslag till lösning som föreslås i detta delbetänkande.

Vi menar att det bör framgå tydligt i skollagen vad som är tillåtet i fråga om kommuner, innefattande landsting, som utförare av entreprenad samt att regelverket i så stor utsträckning som möjligt bör medföra lika villkor för offentliga och enskilda huvudmän. Även därför bör definitionen av entreprenad ändras såsom vi föreslår i avsnittet ovan.

Att även tillåta de ytterligare föreslagna aktörerna – stat, kommun och landsting – som utförare av uppgifter vid entreprenad anser vi vara en fördel för eleverna. Detta eftersom aktörerna samtidigt är huvudmän och i och med detta har kunskap om skolväsendet och arbetssätt samt tillgång till lärarresurser. Viktigt att påpeka är att förändringen skulle innebära en *möjlighet* för dessa att vara utförare, inte en skyldighet.

Att också en kommun i vissa fall bör kunna vara utförare vid entreprenad har dessutom efterfrågats av Statens skolinspektion samt av Sveriges Kommuner och Landsting och Friskolornas riksförbund.¹² Det finns även andra situationer där kommuner är utförare åt exempelvis andra kommuner. Däribland görs detta inom socialtjänsten med stöd av 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453).

Våra föreslagna förändringar bidrar även till ökad klarhet kring om och när en kommun får vara utförare, då detta kommer att framgå tydligt i och med de följdändringar som vi föreslår för 23 kap. skollagen.

¹⁰ SOU 2012:76, s. 241 ff.

¹¹ SOU 2015:81, s. 179 ff.

¹² Skrivelse från SKL och Friskolornas riksförbund (U2015/03742/GV) och skrivelse från Skolinspektionen (U2015/03816/GV).

6.4 Fler möjligheter för modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål

Eftersom skollagen (2010:800) reglerar vilka som är och vilka som får vara huvudmän inom skolväsendet, samt vilket ansvar som följer med huvudmannaskapet, bör utgångspunkten vara att varje skolhuvudman inom ramen för den egna organisationen ska kunna anordna den utbildning och ge den undervisning som eleverna i den aktuella skolformen har rätt till. Om exempelvis en enskild huvudman inte själv kan anordna undervisningen kommer inte denne att meddelas godkännande att bedriva undervisning av Skolinspektionen.

Det står en huvudman fritt, som konstaterats ovan under avsnitt 4.2, att ingå avtal som inte berör huvudmannens skyldigheter enligt skollagen. Även sådana uppgifter som berör utbildningen men som inte är hänförliga till undervisningen¹³ får överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person utan några inskränkningar enligt 23 kap. skollagen. Dessa uppgifter utgör inte själva syftet med utbildningen enligt 1 kap. 4 § skollagen utan är snarare medel för att nå syftet. Möjligheterna att överlämna uppgifter hänförliga till undervisningen på entreprenad är dock som sagt begränsade i nuvarande regelverk.

¹³ Detta är den benämning som används i 23 kap. 3 § skollagen för verksamhet såsom skolskjuts och skolmåltider.

6.4.1 Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål på entreprenad

Utredningens förslag: Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmål få överlämnas på entreprenad till en kommun, ett landsting eller en enskild fysisk eller juridisk person.

Utredningen instämmer i att principen, som redogjorts för under avsnitt 6.1.2, bör vara att huvudmännen ska anordna undervisningen inom den egna organisationen och att elever primärt ska undervisas av lärare som finns på plats i skolan. Vi anser dock att det måste finnas vissa möjligheter till undantag från denna princip för att eleverna ska få tillgång till en utbildning av god kvalitet. I det här fallet handlar det om att elevernas rättigheter till modersmålsundervisning och extra anpassningar eller särskilt stöd av lämpligt slag behöver värnas. Samtidigt är det otvetydigt så att detta är verksamheter som bidrar till att förbättra elevernas förutsättningar att nå längre också i andra ämnen (se avsnitt 5.3).

Det finns som noterat ovan risker med att tillåta entreprenad, men ett antal faktorer talar för att det just i fråga om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål kan vara lämpligt.

För det första finns det redan etablerade samarbeten på dessa områden. En förändring av regelverket innebär att det anpassas till hur verkligheten ser ut i dag. Som vi har nämnt i avsnitt 5.9 anlitar enskilda huvudmän redan i stor utsträckning kommuner för modersmålsundervisning för eleverna i fristående skolor. Kommunerna hjälper också varandra, t.ex. genom utbyte av lärare.

För det andra är detta verksamheter som bedrivs i begränsad omfattning. Undervisningen i modersmål handlar ofta om en timme i veckan och ämnet är frivilligt för eleverna. Undervisningsgrupperna på en enskild skolenhet kan vara små och det finns samordningsvinster att göra när elever från flera kommunala och fristående skolor kan undervisas tillsammans. Även för de enskilda eleverna kan det vara en fördel att träffa fler elever med samma modersmål.

För det tredje kan möjligheterna till entreprenad göra det mer attraktivt att arbeta som modersmålslärare och studiehandledare.

I stället för att en lärare ska ha flera olika arbetsgivare och pussla ihop till en heltidstjänst kan en utförare av entreprenaden anställa läraren.

Detta motiverar enligt oss ett särskilt undantag för modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.

Även riksdagen har tidigare ansett att modersmålsundervisning kan omfattas av speciella regler för entreprenad, i och med att en enskild huvudman enligt gällande regler får överlämna uppgifter som avser detta på entreprenad. För modersmålsundervisning finns det dessutom andra undantag i skollagen sedan tidigare. Det handlar om behörighetsreglerna för lärare (se avsnitt 3.6), vilket har motiverats av regeringen med att lärare med utbildning för undervisningen inte fanns att tillgå i den omfattning som behövdes ens när behörighetsreglerna infördes i samband med den nya skollagen 2011.¹⁴ Att nu tillåta entreprenad får ses som ett ytterligare komplement för att säkra elevernas tillgång till undervisning.

Ett undantag från principen att undervisning ska bedrivas av huvudmannen bör enligt vår mening därför göras för modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. Vi föreslår således att uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmål ska få överlämnas på entreprenad till en kommun, ett landsting eller en enskild fysisk eller juridisk person.

Som Skolinspektionen efterfrågade i sin skrivelse till regeringen¹⁵ anser vi alltså att entreprenad för dessa verksamheter ska vara möjlig även för ”närundervisning”, dvs. när det inte är fråga om fjärrundervisning (ang. fjärrundervisning, se avsnitt 6.5).

Genom ökat samarbete mellan huvudmän, såväl offentliga som enskilda, kan eleverna få ökad tillgång, t.ex. till undervisning i fler modersmål än vad som annars hade varit fallet. Samtidigt kvarstår huvudmannaskapet, dvs. det huvudsakliga ansvaret för undervisningen, för en elev där det i dag finns. Det betyder att eleverna inte behöver hänvisas till någon annan skolenhet eller huvudman.

Vi vill dock i sammanhanget betona vikten av att huvudmän och skolor är uppmärksamma på de problem som skulle kunna uppstå vid undervisning på entreprenad. Bland annat är det viktigt att både lärare i modersmålet och studiehandledare samarbetar med övriga

¹⁴ Prop. 2009/10:165, s. 269 f.

¹⁵ Skrivelse från Skolinspektionen (U2015/03816/GV), se avsnitt 5.10.1.

lärare på elevens skola. Mer om vad våra förslag får för konsekvenser framgår av kapitel 9.

Som regeringen underströk i propositionen *Möjligheter till fjärrundervisning* avseende den ökade möjligheten till fjärrundervisning måste det även framöver i första hand vara huvudmannens ansvar att rekrytera och anställa lärare för de olika språken, dvs. att bedriva verksamheten inom sin egen organisation.¹⁶ Den lösning som vi föreslår ska vara ett komplement när den möjligheten saknas, när huvudmannen har uttömt andra möjligheter att rekrytera och anställa lärare. En ökad möjlighet till modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmål på entreprenad får således inte användas som ett led i att minska kostnaderna för utbildningen.

I samband med att vi har föreslagit att också tillåta studiehandledning på modersmålet på entreprenad har vi övervägt om vi kan benämna det just studiehandledning på modersmål i 23 kap. skollagen eller inte. Detta eftersom begreppet studiehandledning inte nämns i lagen över huvud taget utan först i förordning (se bl.a. 5 kap. 4 § skolförordningen [2011:185] och 9 kap. 9 § gymnasieförordningen [2010:2039]) och inte heller där är definierat. Vi har prövat metoden att i stället skriva ut vad det faktiskt innebär, dvs. extra anpassningar eller särskilt stöd på ett annat språk än undervisningsspråket. En sådan formulering skulle emellertid bli svårbegriplig för den som inte redan vet att det innebär studiehandledning på modersmål. Vi har även tänkt tanken att antingen i 1 kap. 3 § eller 3 kap. skollagen införa en uttrycklig definition av studiehandledning på modersmålet. Vi har dock tvekat inför detta då vi anser att det blir en för detaljerad reglering för skollagen jämfört med vad som annars definieras bland de bestämmelserna. En särskild definition skulle då även väcka frågan om varför andra särskilda stödinsatser inte är definierade och vad det i sin tur innebär. Vi har därtill konstaterat att begreppet studiehandledning på modersmål redan är ett vedertaget begrepp inom skolans värld och att det bör kunna användas i 23 kap. utan att det riskerar att skapa missförstånd. När vi har vägt de olika för- och nackdelarna med alternativen mot varandra har vi därför landat

¹⁶ Prop. 2014/15:44, s. 14.

i bedömningen att vi ska ange studiehandledning på modersmål vid namn i 23 kap. skollagen.

Utredningen ser ingen anledning att ha olika regler för de fyra skolformerna som berörs av uppdraget. Behovet av ökade möjligheter att erbjuda modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål föreligger inom alla dessa. Visserligen kan undervisning inom grundsärskolan och gymnasiesärskolan påkalla annan pedagogik än inom grundskolan och gymnasieskolan. Vi förutsätter dock att huvudmännen inom grundsärskolan och gymnasiesärskolan kommer att kunna se till att de lärare som undervisar på entreprenad uppfyller skollagens krav på behörighet eller lämplighet.

Våra förslag innebär att tabell 4.1 med dagens regler för entreprenad när det gäller modersmålsundervisning förändras och i stället föreslås regler som framgår av tabell 6.1.

Tabell 6.1 Tillåten entreprenad i fråga om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål som *närundervisning* – förslag

Att överlämna modersmålsundervisning på entreprenad beroende på typ av huvudman som är beställare respektive utförare vid närundervisning. Samma regler föreslås för studiehandledning på modersmål. Nyheter markeras med understruken text.

Beställare:	Utförare:			
	Stat	Kommun eller landsting	Enskild person	
Kommun eller landsting		<u>TILLÅTET</u>	<u>TILLÅTET</u>	
Enskild huvudman		<u>TILLÅTET</u>	TILLÅTET	

Flera utförare

Genom vårt förslag kommer en huvudman att kunna vända sig till olika aktörer för olika behov. En huvudman kan således ha en utförare för ett modersmål och en annan utförare för ett annat modersmål. Däremot ska inte en huvudman överlämna en elevs modersmålsundervisning till flera utförare då uppgifterna kan vara förknippade med myndighetsutövning.

6.4.2 Regeringen får medge undantag

Utredningens förslag: I fråga om regeringens möjlighet att medge att en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman ska få överlämna åt någon annan att bedriva undervisning på entreprenad ska vissa hänvisningar till bestämmelser ändras. Detta ska göras för att de förutsättningar som i dag finns för sådant medgivande i övrigt ska bestå i sak.

Utredningens bedömning: Regeringens bemyndigande i fråga om att medge att en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman ska få överlämna att bedriva undervisning på entreprenad till någon annan kommer, genom ändringen av entreprenaddefinitionen, även att omfatta att överlämna sådana uppgifter till staten, en kommun eller ett landsting.

I avsnitt 4.2.2. redogör vi för regeringens bedömning i fråga om vad bemyndigandet i dag innebär. Regeringen har bedömt att det med stöd av 23 kap. 5 § skollagen *endast* är möjligt att meddela dispens att överlämna till en enskild fysisk eller juridisk person att bedriva sådan undervisning på entreprenad. Bedömningen grundas på dagens entreprenadbegrepp.

Med anledning av vår föreslagna ändring av entreprenadbegreppet i 1 § kommer emellertid "någon annan" enligt 5 § att ta sikte på alla de som omfattas av entreprenadmöjligheten enligt definitionen i den inledande paragrafen. Denna krets är med vårt förslag inte längre begränsad till endast en enskild fysisk eller juridisk person. Som en följd av detta bedömer vi att begreppet "någon annan" kommer att omfatta staten, en kommun, ett landsting eller en enskild fysisk eller juridisk person.

Utredningen ser ingen anledning till att begränsa regeringens möjlighet att medge att även en kommun, ett landsting eller staten ska få utföra entreprenad när särskilda skäl föreligger. Dessa aktörer torde vara minst lika lämpade som en enskild att utföra entreprenad i dessa fall. Dessutom innebär detta en återgång till hur möjligheterna såg ut enligt den tidigare lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan. Det har såvitt utredningen erfar inte framkommit något argument i sak för varför den ordningen inte längre ska gälla.

I samma bestämmelse behöver även vissa författningstekniska följdändringar göras. Detta eftersom de hänvisningar till andra bestämmelser som tidigare har gjorts i 5 § behöver uppdateras för att samma förutsättningar ska bestå i sak.

6.4.3 Bemyndigande att meddela föreskrifter

Utredningens förslag: Det befintliga bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter för entreprenad ska gälla även i fråga om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet på entreprenad.

Under avsnitt 4.2.2. har vi redogjort för att regeringen redan i dag får meddela ytterligare föreskrifter om entreprenader och att det såvitt utredningen känner till inte finns några sådana föreskrifter. Föreskriftsrätten gäller 23 kap. 2, 4 och 5 §§. Föreskriftsrätten gäller således inte 3 § som rör uppgifter som inte är hänförliga till undervisning. Utredningen gör bedömningen att det även fortsättningsvis bör finnas en möjlighet för regeringen att meddela sådana föreskrifter för överlämnande av uppgifter inom undervisning, eller som det mer heltäckande kan uttryckas, uppgifter som *är hänförliga till* undervisning. Den möjligheten bör således även omfatta modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet på entreprenad. Bestämmelsen om bemyndigande i 23 kap. 7 § behöver anpassas efter detta.

6.4.4 Nödvändiga följdändringar

Utredningens förslag: Vissa författningstekniska följdändringar ska göras bland bestämmelserna om entreprenad. Ändringarna ska göras för att samma förutsättningar som i dag finns för att överlämna uppgifter på entreprenad ska bestå i sak.

Som en följd av att entreprenad enligt 23 kap. skollagen ändrar innebörd och att vi föreslår att det ska bli möjligt med fler varianter av entreprenader behöver bestämmelser byta plats i 23 kap. och även andra följdändringar göras. Dessa ändringar ska alltså syfta till att skapa en bättre struktur och bevara de förutsättningar som i övrigt har gällt i sak. De följdändringar som behöver göras är följande.

I 2 § behöver det läggas till att uppgifter får överlämnas *”till en enskild fysisk eller juridisk person”*.

I den ändrade 3 § behöver den gamla lydelsen, som föreslås flyttas till ett nytt tredje stycke, kompletteras med att undervisningen får överlämnas på entreprenad *”till en enskild fysisk eller juridisk person”*. I det nya andra stycket har den tidigare bestämmelsen i 4 § första stycket infogats. Detta har även kompletterats med att uppgifterna får överlämnas på entreprenad *”till en enskild fysisk eller juridisk person”*.

I den ändrade 4 § bör de tidigare styckena ett och två flyttats till den nya 3 §. Därtill har fjärrundervisningsbestämmelsen ändrats. Fjärrundervisning berörs närmre nedan i avsnitt 6.5.

6.4.5 Överlämnande av myndighetsutövning

Utredningens förslag: Om staten överlämnar uppgiften att bedriva undervisning på entreprenad ska staten även få överlämna den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgift.

En huvudmans möjlighet att överlämna den myndighetsutövning som hör till lärarens undervisningsuppgift följer av 23 kap. 6 § skollagen. Det kanske tydligaste exemplet på sådan myndighetsutövning är betygssättning. I dag är det enligt 6 § endast en kommun,

ett landsting eller en enskild huvudman som får överlämna den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgifter. Att staten inte får överlämna sådan myndighetsutövning överensstämmer med dagens lydelse av 1 § som inte tillåter staten att sluta avtal med någon annan över huvud taget i rollen som beställare.

Vi konstaterar visserligen att eftersom utredningen inte kommer att föreslå några nya möjligheter i sak för staten som huvudman att sluta avtal om entreprenad måste inte heller 6 § ändras. Däremot anser vi av principiella skäl att ifall inte skäl talar emot så ska samma förutsättningar föreligga för alla huvudmän att överlämna myndighetsutövningen när det bedöms att uppgiften att bedriva undervisning ska få överlämnas på entreprenad. Detta bör alltså även gälla den hypotetiska situationen att staten som skolhuvudman i framtiden kan komma att få sluta avtal om att överlämna uppgifter på entreprenad. Eftersom det är frivilligt att överlämna sådan myndighetsutövning och inga andra skäl talar emot en sådan ändring anser vi att bestämmelsen bör harmoniseras med den föreslagna 1 §. Det innebär att paragrafen ska omfatta alla huvudmän, även staten.

I bestämmelsens nuvarande utformning finns i enlighet med 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen stöd för kommuner, landsting och enskilda att överlämna förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning åt andra juridiska personer. Genom förändringen som vi föreslår skapas samma förutsättningar för staten att överlämna förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning, dvs. den dag när en sådan entreprenad blir tillåten enligt andra bestämmelser.

6.5 Fjärrundervisning tillåts vid viss entreprenad

Utredningens förslag: Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska fjärrundervisning på entreprenad i modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmål tillåtas mellan huvudmän.

Utredningens bedömning: Fjärrundervisningsbestämmelserna i förordning behöver inte kompletteras.

Som framgår av avsnitt 4.2.3 ovan får uppgifter som avser fjärrundervisning i dag endast överlämnas till staten på entreprenad. I lagen anges också uttryckligen att uppgifter som avser fjärrundervisning inte får överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person.

Fjärrundervisning är, vilket redovisas i avsnitt 3.8, tillåtet redan i dag *inom huvudmannens egen organisation* för modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet, i enlighet med förslagen i propositionen om fjärrundervisning.

Utredningens uppdrag är att föreslå hur huvudmännen kan ges ökade möjligheter att erbjuda elever dessa verksamheter genom fjärrundervisning eller på annat sätt. Vi delar direktivens bedömning att det inte är tillräckligt att endast öppna upp för entreprenad vid närundervisning. Eftersom det handlar om att rekrytera lärare och studiehandledare som kan ett visst modersmål kan det förekomma att den aktuella kompetensen endast finns på något enstaka håll i landet. I de fall fjärrundervisning redan är en möjlighet inom den egna organisationen bör följaktligen även fjärrundervisning tillåtas *på entreprenad*. För eleverna bör det inte heller utgöra någon större skillnad om fjärrläraren är anställd av huvudmannens organisation eller av en annan huvudman, så länge fjärrläraren har ett gott samarbete med elevens övriga lärare.

Därför drar utredningen slutsatsen att när vi nu öppnar för att överlämna uppgifter som avser dessa verksamheter på entreprenad och det redan är möjligt med fjärrundervisning bör även fjärrundervisning på entreprenad tillåtas, under de förutsättningar som vi redogör för nedan.

6.5.1 Fjärrundervisning på entreprenad mellan huvudmän

Utredningen ser det inte som självklart att det ska finnas samma möjligheter att välja utförare vid fjärrundervisning på entreprenad som när endast entreprenad (genom närundervisning) föreligger.

Som vi har redogjort för ovan i avsnitt 6.1.2 menar vi att entreprenadavtal i första hand ska få slutas mellan huvudmän, även om det finns undantag från detta. Om en huvudman vid en entreprenadsituation ska koppla på ett moment med fjärrundervisning anser vi att det är viktigt att det ställs krav på att detta

endast ska utföras av en annan huvudman. Detta beror på att det annars tas ett för långt steg från principen att huvudmän ska bedriva undervisning, i enlighet med det resonemang vi pekat på ovan.

Således behöver en bestämmelse föras in som tillåter att fjärrundervisning i ämnet modersmål eller studiehandledning på modersmålet överlämnas på entreprenad mellan huvudmän. Bestämmelsen är så pass viktig för elevernas tillgång till en god utbildning att vi bedömer att den bör ligga på lagnivå såsom många andra viktiga bestämmelser gör i skollagen. Dessutom innebär en sådan bestämmelse en fortsatt inskränkning, bl.a. för en enskilds rätt att fritt ingå avtal om entreprenad med bibehållet huvudmannaskap, vilket även i sig talar för att den bör ligga på lagnivå.

Utredningen ser egentligen helst att en sådan bestämmelse förs in i anslutning till övriga bestämmelser om fjärrundervisning eftersom det är först i samband med fjärrundervisning som övervägandena aktualiseras. Fjärrundervisning är emellertid endast reglerat i ringa mån i lag och främst i förordning. Därför är det svårt att hitta en lämplig plats i skollagen att införa bestämmelsen. Redan i dag finns en bestämmelse om fjärrundervisning i förening med entreprenad i 23 kap. 4 § tredje stycket skollagen. Utredningen föreslår att en motsvarande bestämmelse om att fjärrundervisning på entreprenad i modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmål ska tillåtas mellan huvudmän införs i samma kapitel.

Inte heller i fråga om fjärrundervisning på entreprenad för modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål ser vi någon anledning att ha olika regler beroende på skolform.

Sammanfattningsvis innebär våra förslag att den entreprenad som är tillåten beroende på vem som är beställare och på vem som är utförare vid fjärrundervisning ändras från tabell 4.1 till det som visas nedan i tabell 6.2.

Tabell 6.2 Tillåten entreprenad i fråga om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål som fjärrundervisning – förslag

Att överlämna modersmålsundervisning på entreprenad beroende på typ av huvudman som är beställare respektive utförare vid fjärrundervisning. Samma regler föreslås för studiehandledning på modersmål. Nyheter markeras med understruken text.

Utförare: Beställare:	Stat	Kommun eller landsting	Enskild huvudman
Kommun eller landsting	TILLÅTET (i samiska ¹⁷)	<u>TILLÅTET</u>	<u>TILLÅTET</u>
Enskild huvudman	TILLÅTET (i samiska)	<u>TILLÅTET</u>	<u>TILLÅTET</u>

6.5.2 Förutsättningar för att överlämna fjärrundervisning på entreprenad

Utredningen menar att fjärrundervisning på entreprenad ska vara en tänkbar väg att gå när andra möjligheter att ge eleverna tillgång till utbildning av god kvalitet är uttömda.

I dag finns det på förordningsnivå regler som anger när huvudmännen över huvud taget får använda sig av fjärrundervisning (5 a kap. 3 § skolförordningen [2011:185], 4 a kap. 3 § gymnasieförordningen [2010:2039]), som vi har beskrivit i avsnitt 3.8. Villkor för att det ska vara tillåtet med fjärrundervisning är, något förenklat, att det saknas lärare eller att elevunderlaget är otillräckligt. Av förordningarna framgår också att en handledare ska vara närvarande i den lokal där eleverna befinner sig.

Dessa förutsättningar gäller för fjärrundervisning inom huvudmannens egen organisation. Utredningen menar att det inte finns någon anledning att ställa upp andra villkor i fråga om fjärrundervisning som överlämnas på entreprenad.

¹⁷ Det förekommer också att elever läser teckenspråk inom ramen för modersmålsundervisning.

6.6 Vissa bedömningar med anledning av våra förslag

6.6.1 Ingen ökad skyldighet för huvudmän

Som redovisas i avsnitt 3.4 ovan framgår det av förordning att en huvudman i dag inte är skyldig att anordna modersmålsundervisning om det saknas en lämplig lärare. Detta gäller oavsett språk, alltså även för de nationella minoritetsspråken.

Genom att införa möjligheten till entreprenad i modersmål och studiehandledning på modersmålet, med eller utan fjärrundervisning, menar vi att möjligheterna för en huvudman att finna en lämplig lärare bör bli bättre än i dag. Det gör att fler huvudmän än i dag får lättare att leva upp till förutsättningarna för att tillhandahålla modersmålsundervisning enligt 5 kap. 10 § skolförordningen (2011:185) och 4 kap. 19 § gymnasieförordningen (2010:2039). Således kan fler elever än i dag erbjudas sådan undervisning.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att ändra elevens rättighet till modersmålsundervisning enligt skollag eller skol- och gymnasieförordning. I stället ska vi föreslå hur huvudmäns möjligheter att erbjuda sådan undervisning kan ökas. Vårt förslag medför inte heller någon ökad skyldighet för huvudmannen att tillhandahålla sådan undervisning. Detta eftersom entreprenadmöjligheten är frivillig. Om en huvudman av olika anledningar inte anser det vara lämpligt att låta någon annan utförare bedriva när- eller fjärrundervisning på entreprenad för eleverna på skolenheten kan huvudmannen besluta att inte heller göra så. I den situationen förändras inte heller tillgången till lämpliga lärare till det bättre. Detsamma gäller redan i dag för fjärrundervisning. Enligt fjärrundervisningspropositionen är det frivilligt för kommuner att använda fjärrundervisning¹⁸ och utredningens förslag skapar större möjligheter men inte större skyldigheter för huvudmannen.

¹⁸ Prop. 2014/15:44, s. 23.

6.6.2 Besluts överklagbarhet

Kommunala beslut att beställa entreprenad eller att utföra entreprenad kommer att fattas av huvudmannen. Eftersom det kommunala huvudmannaskapet alltid ska utgå från en eller flera nämnder (2 kap. 2 § skollagen [2010:800]) ska sådana beslut fattas av nämnden eller den som nämnden har en möjlighet att kommunalrättsligt delegera beslutsfattandet till, vilket exempelvis kan vara rektor. Vilka beslut enligt skollagen som får överklagas framgår av 28 kap. Av 18 § i kapitlet följer att endast de beslut som där är angivna får överklagas, utöver sådana beslut som får laglighetsprövas enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Verksamhetsbeslutet av en nämnd (eller annan på delegation) att utföra, eller beställa, entreprenad utgör ett sådant beslut som kan laglighetsprövas. Det kan noteras gälla redan i dag avseende kommunala beslut om att beställa entreprenad som avser undervisning i karaktärsämnen (23 kap. 4 § första stycket skollagen). Vårt förslag innebär ingen förändring av detta. Däremot kommer besluten som kan överklagas sannolikt att bli fler.

Den myndighetsutövning som föreslås få överlämnas vid entreprenad är begränsad till sådant som hör till en lärares undervisningsuppgift. Sådana uppgifter, exempelvis betygssättning, är enligt 28 kap. skollagen inte överklagbara (och kan inte heller laglighetsprövas). Inte heller på den punkten innebär vårt förslag någon förändring.

6.6.3 Tystnadsplikt och krav på myndighetsutövning vid en entreprenör

När uppgifter att bedriva undervisning överlämnas på entreprenad till en enskild som inte utgör huvudman, såsom är möjligt i dag med vissa karaktärsämnen enligt 23 kap. 4 § första stycket skollagen, gäller tystnadsplikt för utföraren. Detta framgår av 29 kap. 14 § andra stycket skollagen. Vårt förslag omfattar ingen förändring av detta. Således kommer tystnadsplikten att gälla på motsvarande sätt även vid modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet på entreprenad.

I fråga om en huvudmans skyldigheter för handläggning vid myndighetsutövning finns bl.a. bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) som enligt 29 kap. 10 § skollagen ska tillämpas av huvud-

mannen. Det saknas emellertid i dag en bestämmelse som likt tystnadsplikten blir tillämplig även för en entreprenör som inte utgör en huvudman. I stället får entreprenörens motsvarande skyldigheter bestämmas genom entreprenadavtalet. Det är inte uppenbart att detta är en rättssäker, eller en i övrigt bra lösning. Utredningen kommer att se över denna fråga inför sitt slutbetänkande.

6.7 Riksdagens tillkännagivande

Riksdagen har, som vi beskriver i avsnitt 5.10.2, lämnat ett tillkännagivande till regeringen om utökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.¹⁹ De förslag som vi har redogjort för ovan är mer långtgående än vad riksdagen har efterfrågat. Dels föreslår vi att entreprenad blir möjligt i större utsträckning även för närundervisning, dels föreslår vi att skollagen ändras, inte bara att en försöksverksamhet inrättas.

Utbildningsutskottet bedömde att en försöksverksamhet skulle kunna genomföras inom ramen för dagens definition av entreprenad, dvs. att fjärrundervisningen får överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person. Eftersom det är vanligt att det är kommunala huvudmän som anordnar dessa verksamheter är det inte tillräckligt att överlämna till enskilda. Även andra huvudmän bör kunna vara utförare för fjärrundervisning, vilket utredningens förslag innebär.

6.8 Genomförande

Utredningens förslag: De nya bestämmelserna om entreprenad och fjärrundervisning ska träda i kraft den 1 augusti 2016.

Utredningen föreslår att de bestämmelser som förordas i detta kapitel ska träda i kraft den 1 augusti 2016, för att så snabbt som möjligt hantera situationen i landets skolor.

Genomförandet av förslagen i detta delbetänkande har bedömts vara angelägna. Delar av förslaget, att entreprenad med kommunal

¹⁹ Bet. 2014/15:UbU3, rskr. 2014/15:141.

huvudman som utförare tillåts, handlar dessutom om att skapa lagstöd för sådant som redan görs, vilket gör ikraftträdandet än mer angeläget. Då förslagen över huvud taget syftar till att möjliggöra samarbeten, inte att införa nya skyldigheter, menar vi att ett tidigt ikraftträdandedatum är både möjligt och att föredra.

För att minimera de problem som kan uppstå vid entreprenad och fjärrundervisning kan det finnas behov av olika insatser från statligt håll. Det kan t.ex. handla om stödmaterial eller särskild fortbildning för lärare som fjärrundervisare. Vidare bör den verksamhet som vi nu föreslår ska bli tillåten utvärderas på några års sikt. Med den korta tid som har stått till vårt förfogande har det dock inte varit möjligt för utredningen att närmare analysera lämpliga insatser. Eftersom vårt fortsatta arbete inbegriper såväl samarbetsformer som fjärr- och distansundervisning avser vi att återkomma till dessa frågor i vårt slutbetänkande och ta ett samlat grepp om frågorna. Det bedöms inte behövas några övergångsbestämmelser eftersom gällande möjligheter till entreprenad inte inskränks.

7 Vissa rättsliga aspekter för offentliga huvudmän

I detta kapitel analyserar vi hur våra förslag i föregående kapitel påverkar främst offentliga huvudmän men även en eventuell marknad. De förslag som lämnas i detta delbetänkande rörande kommuners möjlighet att vara såväl beställare som utförare av uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen på entreprenad framkallar behov av ett antal offentlighetsrättsliga överväganden. Till dessa hör lokaliseringsprincipen, den kommunala kompetensen i näringslivsfrågor, självkostnadsprincipen, regelverket kring konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet och upphandlingsfrågor. Nedan redogör vi för utredningens överväganden i dessa frågor.

I förhållande till delbetänkandet i övrigt är kapitlet ganska omfattande. De ställningstaganden som vi gör här avser vi använda som grund för utredningens kommande arbete.

7.1 Lokaliseringsprincipen

I detta avsnitt redogör vi för hur den s.k. lokaliseringsprincipen påverkar en kommuns eller ett landstings möjlighet att utföra uppgifter i en entreprenad inom skolväsendet.

7.1.1 Begränsningar av vad en kommun får göra

Det kommunala självstyret innebär bl.a. att kommunerna och landstingen har en relativt stor frihet att själva organisera sin verksamhet. Enligt 2 kap. 7 § kommunallagen (1991:900) får en kommun driva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och

går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget. När det gäller möjligheten att tillhandahålla tjänster åt andra än medlemmarna i kommunen finns följande bestämmelse som får betydelse.

I fråga om kommun som utförare av entreprenad finns grundläggande kompetensbegränsningar i 2 kap. 1 § kommunallagen. För att ett kommunalt engagemang över huvud taget ska vara tillåtet krävs att det rör sig om angelägenheter som

- är av *allmänt intresse*,
- har *anknytning* till kommunens område eller medlemmar (ofta kallat *lokaliseringsprincipen*), och
- som inte enbart ska hanteras av annan särskilt utpekad.

Vi behöver bedöma om våra förslag om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet på entreprenad är förenliga med denna bestämmelse och, om de inte är det, vad som i så fall behöver ändras.

Utbildning inom skolväsendet kan anses vara en sådan angelägenhet av allmänt intresse redan med anledning av att det är en uppgift som är ålagd kommunen att sköta. Det får även anses finnas ett allmänt intresse i att skolhuvudmän som själva inte klarar modersmålsundervisningen eller studiehandledningen på modersmål ska kunna få hjälp med detta av en kommun eller ett landsting. Den första punkten i 2 kap. 1 § kan därför anses uppfylld vid entreprenad inom skolväsendet. Det är inte heller en uppgift som enbart ska hanteras av annan särskilt utpekad och därmed är också den tredje punkten uppfylld.

Mer komplicerad blir frågan om anknytning, dvs. den andra punkten i paragrafen. Detta blir komplicerat eftersom en kommun som tillhandahåller en utbildningstjänst till en annan kommuns skola eller en fristående skola i en annan kommun hamnar utanför sitt geografiska område. Vanligen når kommunen inte heller sina egna kommunmedlemmar. I sådana fall kommer den kommunala tjänsten i konflikt med lokaliseringsprincipen.¹

¹ Se bl.a. Kammarrätten i Göteborgs dom av den 10 juni 2014 i mål nr 2724-13.

Lokaliseringsprincipen är dock försedd med viktiga modifieringar som hänger samman med befolkningens rörlighet och ofullkomligheten i den kommunala indelningen. Utan att bryta mot lokaliseringsprincipen kan en kommun därför engagera sig i sådant som markköp, väganläggningar eller att hyra fritidsbostäder utanför kommunen. Detta kan göras i de fall det tydligt kommer den egna kommunens medlemmar till godo. Att sälja en utbildningstjänst till en huvudman utanför kommunen torde dock kommunalrättsligt inte vara förenligt med lokaliseringsprincipen, i vart fall såvida tillhandahållandet av tjänsten inte tydligt kan knytas till ett eget problem som den kommunala leverantören av tjänsten på ett proportionerligt sätt därigenom löser. Det kan dock vara svår-motiverat i fråga om exempelvis att utföra modersmålsundervisning åt en annan kommun.

Regeringen har i propositionen Kommunala kompetensfrågor m.m. förordat att kommuner samverkar med varandra i kommunalförbund eller gemensam nämnd inom ett visst verksamhetsområde framför att lagstiftaren inför ett generellt undantag från lokaliseringsprincipen för det aktuella verksamhetsområdet. Regeringen förordar således att man är restriktiv med att införa nya undantag från lokaliseringsprincipen. Först om det ändå bedöms att den avsedda verksamheten inte kan hanteras genom sådan samverkan bör undantag övervägas. Om undantag ska införas bör dessutom övervägas om det finns skäl att begränsa undantaget geografiskt, t.ex. till angränsande kommuner eller landsting.²

7.1.2 Är kommunalförbund en tillräcklig lösning?

I dag kan ett kommunalförbund bildas för att ta över medlemskommunernas hela ansvar för uppgifter enligt skollagen (2010:800). Dagens bestämmelser för kommunalförbund har vi redogjort för i avsnitt 4.3.1. Där konstaterar vi att ett kommunalförbund inte kan utföra enstaka uppgifter inom utbildningen, exempelvis modersmålsundervisning, på entreprenad.

Vår bedömning är att det med vårt förslag till ändring i skollagen i och för sig kommer att bli möjligt för kommuner att bilda

² Prop. 2008/09:21, s. 26.

kommunalförbund för att kunna erbjuda modersmålsundervisning i ett visst språk på entreprenad, i vart fall i förhållande till kommunalförbundets medlemmar. Detta eftersom kommunalförbundet kommer att motsvara en kommun med vilket entreprenadavtal kommer att vara tillåtet.

Däremot får inte heller ett kommunalförbund, med anledning av lokaliseringsprincipen, vända sig utanför förbundets område eller till medlemmar utanför det geografiska området. Detta gäller alltså även efter vårt förslag till ändring av entreprenaddefinitionen. Detta innebär att kommunalförbundet inte kommer att kunna bistå kommuner utanför kommunalförbundet, eller fristående skolor i sådana kommuner, vilket utgör en begränsning.

Vi anser inte heller att möjligheten att använda kommunalförbund är en tillräcklig lösning. Detta eftersom behovet av modersmålsundervisning är dynamiskt och oberäkneligt. En kommun kan inte i förhand veta när behov av modersmålsundervisning i ett visst språk uppstår eller vilken kommun som kan tillhandahålla språket inom ramen för ett kommunalförbund. Kompetensen kan finnas i en kommun som finns i en annan del av landet. Mängden kommunalförbund som till slut skulle ha bildats, för en förhållandevis begränsad uppgift inom skolan, skulle bli ganska stor. Dessutom är det troligt att bildandet av samarbeten, och senare nedläggningen av dessa, skulle släpa efter det faktiska behovet eftersom den kommunala hanteringen är förenad med beredning och beslutsfattande. Slutligen eftersträvar vi dessutom att en kommun ska kunna utföra uppgifter åt en fristående skola som finns i en annan kommun.

7.1.3 Befogenhet införs

Utredningens förslag: En bestämmelse ska införas som ger kommuner och landsting som huvudmän inom skolväsendet befogenhet att utföra utbildning på entreprenad åt andra utan hinder av lokaliseringsprincipen.

Även om vi tror att kommuner kommer att söka möjlighet till samarbete inom kommunalförbund anser vi att det behövs en klart större flexibilitet för att lösa behovet av kommunalt samarbete. Vår

bedömning är därför att det är nödvändigt att införa en befogenhet för kommuner och landsting som huvudmän inom skolväsendet att utföra entreprenad åt andra huvudmän genom ett uttryckligt undantag från lokaliseringsprincipen.

Eftersom en befogenhet ska införas uppstår således frågan om hur denna ska utformas. Ett alternativ är att införa det i speciallagstiftning. En sådan tar då över eftersom kommunallagen är subsidiär till speciallagstiftning. En viktig sådan speciallagstiftning är lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Den lagen reglerar vissa fall när det ges befogenhet för kommunen att bedriva verksamhet utan krav på anknytning. Däribland finns bestämmelser som gäller kollektivtrafik, sjuktransport och olika former av bistånd. Detta tillåts genom att det kommunala anknytningskravet skrivs bort i befogenhetslagens 1 kap. 2 §. Uppgifter inom exempelvis socialtjänsten och skolväsendet utgör ofta en skyldighet för kommunen att utföra enligt författning såsom socialtjänstlagen (2001:453) och skollagen (2010:800). I de fall sådana uppgifter inte är förenliga med kommunallagens lokaliseringsprincip kan då en tillåtande bestämmelse skrivas in i befogenhetslagen. Ett annat alternativ är att skriva in bestämmelsen direkt i den speciallagstiftning som reglerar verksamheten, såsom är fallet med 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) eller 16 § bibliotekslagen (2013:801). Eftersom skollagen är en lag som reglerar ett stort och för kommuner obligatoriskt område samt eftersom förutsättningarna för entreprenad inom skolväsendet bara finns reglerade i 23 kap. skollagen är det vår uppfattning att det bidrar till överskådligheten av lagstiftningen för skolväsendet om befogenheten bakas in redan i skollagen. Detta är alltså utredningens förslag. Denna bestämmelse bör placeras i omedelbar anslutning till den i kapitel 6 föreslagna nya entreprenaddefinitionen, förslagsvis i ett nytt andra stycke i paragrafen.

7.2 Det finns inte en skolmarknad

I de följande avsnitten kommer vi att diskutera andra frågor som aktualiseras när en offentlig skolhuvudman beställer eller utför entreprenad inom skolväsendet. Dessa frågor kretsar kring följande:

- den kommunala självkostnadsprincipen vid prissättning av tjänster,
- kommunen som konkurrensbegränsande aktör när den utför en tjänst i konkurrens med andra,
- skolväsendets förhållande till EU-rätten, och
- upphandlingsrättsliga aspekter när en offentlig huvudman behöver ta hjälp genom entreprenad.

Punkterna ovan binds ihop av en gemensam frågeställning, huruvida skolväsendet agerar, eller kommer att agera, på en *marknad*. Svaret på frågan om marknad kan nämligen få betydelse såväl för frågan om hur en kommun bör prissätta en tjänst som för frågan om alla EU-fördragens bestämmelser ska tillämpas på skolväsendet eller ej. EU-fördragen innehåller exempelvis bestämmelser som får bäring på upphandling, statsstöd och fri rätt till etablering, vilket kan påverka skolväsendet.

Huruvida skolväsendet, eller utbildning inom skolväsendet, i dag utgör en marknad eller ej *i en mer juridisk mening* kommer vi därför att uppehålla oss vid en hel del nedan. Hur skolväsendet *bör* organiseras är däremot en politisk fråga. Den frågan får dock också betydelse för utredningen eftersom den kan påverka hur vi väljer att utforma de nya entreprenadbestämmelserna. Därför inleder vi med en kort analys av skolväsendets utveckling i fråga om privata aktörer. Med vår bedömning i frågan om marknad som bakgrund behandlar vi sedan punkterna ovan och analyserar dessa tillsammans med våra förslag.

7.2.1 Skolväsendets utveckling sedan 1990-talet

Fristående skolor är i dag en del av det offentliga skolväsendet till följd av flera olika reformer. Det största steget togs genom den s.k. friskolereformen för cirka 25 år sedan.³ Genom denna fick fristående skolor som hade godkänts av staten förutsättningar att etablera sig och verka på i stort sett samma villkor som de kommunala skolorna. En elevs hemkommun blev skyldig att lämna

³ Prop. 1991/92:95, bet. 1991/92:UbU22, rskr. 1991/92:346.

bidrag till den fristående skolan. Syftet med reformen var inte att öppna upp en marknad, dvs. att göra det för enskilda fysiska och juridiska personers ekonomiska möjligheter. Det främsta argumentet för förslaget var att rätten och möjligheten att välja skola och att välja sina barns utbildning är viktig i ett fritt samhälle. Andra skäl för reformen var att rätten och möjligheten att välja skola är ett viktigt instrument i att vitalisera skolan. Valet sades kunna stimulera ett ökat engagemang för skolan hos föräldrar och en större lyhördhet för elevers och föräldrars önskemål hos skolor och kommuner. En sådan utveckling skulle gynna hela skolverksamheten. Den ökade mångfalden skulle kunna bidra till att höja kvaliteten inom hela skolväsendet enligt regeringen.⁴

I dag är de fristående skolorna en del av motsvarande skolform i skolväsendet – inte längre en separat reglerad verksamhet – och de är offentligt finansierade. Regeringen har bedömt att regleringen av all offentligt finansierad verksamhet inom skolväsendet för barn och ungdomar och vuxna i princip bör vara gemensam, oavsett huvudmannaskap, samt att lika villkor bör gälla. Det innebär bl.a. att utbildningen i fristående skolor ska vara likvärdig med den som ges i det offentliga skolväsendet och t.ex. arbeta utifrån samma värdegrund. Kraven på kvalitet är desamma. För att starta en fristående skola krävs ett godkännande från Statens skolinspektion och skolorna står under myndighetens tillsyn.⁵

Utredningen noterar att det sker vinstuttag från enskilda huvudmän. Men detta innebär inte att syftet med de fristående skolorna därmed är att underlätta dessa juridiska personers ekonomiska möjligheter. De ständiga förändringar som sker i skollagen (2010:800) tar nästan uteslutande sikte på skolans uppgift. När ersättningsfrågor diskuteras görs det mot bakgrund av fristående skolors möjlighet att uppfylla det samhällsuppdrag de har, inte som ett led i att möjliggöra vinstuttag. Regeringen har vid flera tillfällen konstaterat att skolans uppdrag är detsamma oavsett huvudmannaskap och att likvärdiga ekonomiska villkor är en förutsättning för en likvärdig utbildning och verklig valfrihet.⁶

⁴ Prop. 1991/92:95, s. 8 f.

⁵ Prop. 2009/10:165, s. 238 ff.

⁶ Se t.ex. prop. 2013/14:112, s. 12, och prop. 2008/09:171, s. 25.

Bortsett från uppgifter inom utbildning och annan verksamhet enligt skollagen reglerar inte lagen entreprenadförhållanden inom skolväsendet. Exempelvis reglerar inte skollagen hur en huvudman organiserar en lärarkonferens eller lokalvården i en skola. I sådana frågor som berör annat än det omedelbara utbildningsuppdraget agerar huvudmannen i och för sig mer tydligt på en marknad. När det däremot rör utbildningen finns endast små möjligheter för enskilda juridiska personer att kunna erbjuda tjänster till skolan. När så är möjligt har möjligheten skapats för att fylla ett behov som annars inte hade kunnat tillgodoses, och inte för att underlätta företagandet inom de områdena. I fallet med gymnasieskolans karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil motiverades t.ex. tillåtandet av entreprenad med att skolan skulle samverka med och dra nytta av näringsliv och arbetsmarknad.⁷

Utredningens bedömning är därför att lagstiftarens målsättning, dvs. den politiska målsättningen, hittills inte har varit att *utbildning inom skolväsendet* ska utgöra en marknad, utan att de reformer som har genomförts har haft andra syften. Denna bedömning innebär inte ett eget ställningstagande av utredningen, utan utgör en tolkning av tidigare reformer.

Att utbildning inom skolväsendet inte syftar till att utgöra en marknad kommer därför att tjäna som utgångspunkt för vårt arbete och våra förslag för detta delbetänkande.

7.2.2 Skolväsendets förhållande till EU-fördragen

I detta avsnitt redogör vi för EU-rättens påverkan på skolväsendet. Redovisningen i detta avsnitt får betydelse för hur lagstiftaren behöver förhålla utbildning inom skolväsendet till de bestämmelser som EU-rätten ställer upp. EU-rättens förhållande till utbildning inom skolväsendet kan nämligen ta sig uttryck i frågor som berör konkurrens eller upphandling, vilket vi kommer gå närmare in på nedan.

Bestämmelserna i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) har stor påverkan på hur det offentliga får organisera sin verksamhet. Fördragets bestämmelser om exempelvis rätt till

⁷ Prop. 1992/93:230, s. 29.

etablering (art. 49), fri rörlighet av tjänster (art. 56) och statligt stöd (art. 107) kan få betydelse för frågan om vad det offentliga får göra i fråga om upphandling, statsstöd eller konkurrens. Vår bedömning är emellertid att det inte är troligt att utbildning inom det svenska skolväsendet omfattas av dessa viktiga EU-bestämmelser. Nedan förklarar vi varför vi bedömer det så, men också att det är svårt att vara helt säker på att vår bedömning är rätt.

Tjänster av allmänt intresse

Utbildning inom skolväsendet kan anses utgöra en välfärdstjänst. Välfärdstjänster betecknas inom EU-rätten som tjänster av allmänt intresse (Services of general interest, *SGI*). SGI kan uppdelas i två kategorier:

- icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (non economic services of general interest, *NESGI*), ibland även kallat allmänna tjänster av icke-ekonomiskt intresse, och
- tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (services of general economic interest, *SGEI*).

Medan NESGI endast berörs av fördragens grundläggande bestämmelser om icke-diskriminering och likabehandling (art. 18) faller SGEI i sin helhet inom fördragens tillämpningsområde, inte minst konkurrensreglerna.

SGI har genom Lissabonfördraget lyfts in som ett legalt begrepp i EU:s primärrätt genom att Protokoll 26 om tjänster av allmänt intresse har fogats till FEUF. Protokollet som tolkar fördragen berättar att desamma inte inskränker medlemsstaternas möjligheter att tillhandahålla och organisera *tjänster av icke-ekonomiskt intresse* (art. 2). Uttrycket anses vara snarlikt *icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse*. Däremot saknas en tydlig definition av vad begreppet *tjänster av allmänt intresse*, som framgår av protokollets rubrik, innebär. Genom rättspraxis har det kommit att anses betyda ekonomiska eller icke-ekonomiska tjänster som medlemsstaterna anser vara av allmänt intresse och som av den anledningen omfattas av vissa skyldigheter att tillhandahålla dem. I fråga om organiseringen och tillhandahållandet av sådana tjänster ska därför inte fördraget inskränka staters möjligheter.

Kommissionen har vad gäller tjänster av allmänt intresse som inte är av ekonomisk art, dvs. *icke ekonomiska tjänster av allmänt intresse* (NESGI), uttalat att

Den här typen av tjänster, t.ex. traditionellt statliga åligganden som polis, domstolar och obligatoriska system för socialskydd lyder inte under några särskilda EG-rättsliga bestämmelser och omfattas inte heller av fördragets bestämmelser i fråga om den inre marknaden och konkurrens. Vissa aspekter på dessa tjänster kan falla under andra bestämmelser i fördragen, t.ex. principen om icke-diskriminering.⁸

Exempel på sådana tjänster kan vara obligatorisk utbildning, sjukvård och omsorg, arbetsförmedling samt allmännyttiga bostadsföretag.

Konsekvensen av att en tjänst klassas som icke-ekonomisk tjänst är som berörts ovan att vissa fördragsbestämmelser som icke-diskriminering alltså gäller, medan andra viktiga fördragsbestämmelser såsom fri rörlighet för tjänster eller etablering inte gäller.

Tjänster av allmänt intresse och utbildning inom skolväsendet

I detta avsnitt förklarar vi varför vi uppfattar att utbildning inom skolväsendet utgör en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse, dvs. NESGI.

Kommissionen har i meddelandet ”Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”⁹ klargjort de viktigaste begreppen som ligger till grund för tillämpningen av reglerna för statligt stöd på ersättning för allmännyttiga tjänster. I meddelandet från 2012 klargör kommissionen hur fördragen läst ihop med rättspraxis ska uppfattas för utbildningsområdet i fråga om tjänster av allmänt intresse. Det menar vi får betydelse för huruvida utbildning inom det svenska skolväsendet omfattas av exempelvis de ovan angivna artiklarna om rätt till etablering (art. 49), fri rörlighet av tjänster (art. 56) och statligt stöd (art. 107) eller inte. Kommissionen klargör följande:

⁸ KOM(2007)724.

⁹ 2012/C 8/02.

Det har fastställts i unionens rättspraxis att allmän utbildning som anordnas inom ett nationellt utbildningssystem som finansieras och övervakas av staten får betraktas som icke-ekonomisk verksamhet. I detta avseende har domstolen påpekat att staten, genom att upprätta och upprätthålla ett sådant system för offentlig undervisning som i regel finansieras med medel ur den offentliga budgeten och inte av eleverna eller deras föräldrar, inte avser att bedriva verksamhet i vinstsyfte utan endast att uppfylla sina sociala, kulturella och utbildningspolitiska uppgifter gentemot sina medborgare.

Enligt samma rättspraxis påverkas den offentliga utbildningens icke-ekonomiska art i princip inte av att elever eller deras föräldrar ibland måste betala undervisnings- eller inskrivningsavgifter som bidrar till att finansiera kostnaderna för att driva systemet. Sådana avgifter täcker ofta endast en bråkdel av de verkliga kostnaderna för tjänsten och kan således inte betraktas som betalning för den tjänst som tillhandahålls. Därför ändrar de inte det faktum att en offentlig utbildningstjänst som främst finansieras med offentliga medel är av icke-ekonomisk art. Dessa principer kan omfatta offentliga undervisningstjänster, t.ex. yrkesutbildning, privata och offentliga grundskolor och förskolor, sekundär undervisning vid universitet samt tillhandahållande av utbildning vid universitet.

Sådant offentligt tillhandahållande av utbildningstjänster måste särskiljas från tjänster som finansieras främst av föräldrar och elever eller kommersiella intäkter. T.ex. kommersiella företag som erbjuder högre utbildning som finansieras helt och hållet av studenter omfattas helt klart av den senare kategorin. I vissa medlemsstater kan offentliga institutioner även erbjuda utbildningstjänster som, på grund av sin art, finansieringsstruktur och förekomsten av konkurrerande privata organisationer, ska betraktas som ekonomiska. (p. 26–28)

Det finns enligt vår bedömning mycket som talar för att det svenska skolväsendet utgör en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse. Detta eftersom skolväsendet:

- finansieras och övervakas av staten,
- inte har som syfte i sig att bedriva verksamhet som skapar vinst,
- har som syfte att uppfylla (sociala, kulturella och) utbildningspolitiska uppgifter gentemot sina medborgare, och
- inte har något moment av egenfinansiering.

Det är dock viktigt att påpeka att Sverige har ett i större utsträckning än andra EU-länder liberaliserat regelverk för

etablering av enskilda huvudmän inom skolväsendet. Detta har lett till att en person som uppfyller vissa krav har goda möjligheter att starta en fristående skola, konkurrera om elever (som kan röra sig fritt mellan huvudmän), erhålla ersättning och driva verksamheten med vinst. Flera friskolekoncerner drivs med intresse från riskkapitalbolag. Det skulle därför kunna argumenteras att skolväsendet, ur ett EU-rättsligt perspektiv, har blivit en marknad där såväl kommunala skolor som företag kan verka. Detta skulle då tala för att utbildning inom skolväsendet enligt EU-rätten utgör en ekonomisk verksamhet¹⁰ och att det svenska skolväsendet därmed inte utgör en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse.

Mot argumenten för att skolväsendet befinner sig på en marknad kan påpekas att det finns begränsningar som inte normalt återfinns på en marknad. Till en början kan Skolinspektionen neka etablering av fristående skolor. Sådant som redan i dag kan föranleda Skolinspektionen att neka tillstånd till etablering är att tillkomsten av en fristående grundskola medför att en kommun tvingas lägga ner en skola och detta medför att avståndet till närmaste kommunala skola avsevärt ökar för elever i någon del av kommunen. Ett annat tänkbart skäl till nekande är att etableringen av en fristående skola påverkar kommunens skolorganisation och medför betydande kostnadsökningar som är bestående.¹¹ Nyligen har även regeringen gett en utredning i uppdrag att utreda hur kommuner kan ges ett avgörande inflytande över nyetableringar av skolor som är avsedda att drivas med vinstsyfte.¹²

Vid en närmare granskning kan det dessutom gå att separera förutsättningarna för företagen att etablera sig inom skolväsendet från att bedriva själva verksamheten, dvs. utbildningen. *Utbildningen* inom skolväsendet är nämligen än mer reglerad än etablerandet. Fristående skolor kan inte konkurrera med prissättningsinstrumentet och framför allt är de underkastade skollagens bestämmelser på samma sätt som offentliga huvudmän. Det saknas även i övrigt ett kontradiktoriskt förhållande som är typiskt på en marknad, dvs. eleverna ses inte som konsumenter även om de har vissa rättigheter. Rättigheterna är då desamma på alla skolor. Detta

¹⁰ Wehlander (2015).

¹¹ Prop. 1995/96:200, s. 53, och prop. 2009/10:165, s. 643.

¹² Dir. 2015:37.

medför att *utbildning inom skolväsendet* inte sker som en ekonomisk tjänst.

Som vi nämnde inledningsvis är analysen av EU-rätten och skolväsendet invecklad. Frågan om hur utbildning inom skolväsendet förhåller sig till fördraget har såvitt utredningen känner till inte prövats i förhållande till just Sverige. Det kan inte anses ingå i denna utrednings uppdrag att brett analysera det svenska skolväsendet ur ett EU-rättsligt perspektiv, eller att ifrågasätta lagstiftarens tidigare bedömningar i fråga om skollagens utformning eller marknadsanpassning. Däremot kan vi komma att återkomma till delar av frågan i vårt slutbetänkande, och genomgången kommer vi att använda nedan.

7.2.3 Självkostnadsprincipen och konkurrensbegränsande kommunal säljverksamhet

Utredningens bedömning: Särskilda bestämmelser som reglerar en kommuns eller ett landstings prissättning när modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet utförs åt någon annan på entreprenad behöver inte införas.

I detta avsnitt analyserar vi om det behövs någon särskild bestämmelse som slår fast vilken prissättningsmodell som en kommun eller ett landsting ska tillämpa när de bedriver undervisning på entreprenad åt en annan skolhuvudman. Detta blir relevant för de nya möjligheterna till entreprenad som vi föreslår, för modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet. Det finns för denna prissättningsfråga ett antal bestämmelser som en kommun måste beakta och utredningen kommer nedan att konstatera att dessa inte är helt förenliga med varandra.

Viktiga principer för prissättning

Den första viktiga principen för prissättning återfinns i 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900) som säger att kommuner och landsting ska följa en *självkostnadsprincip* vid uttag av avgifter. Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner och landsting bedriver, vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet. Där lagstiftaren finner det lämpligt kan denne dock föreskriva att verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder.¹³ Vi kommer att återkomma till att vi inte anser att det är lämpligt med påslag för vinst i fallet med skolväsendet, utan att självkostnadsprincipen ska gälla vid entreprenad enligt 23 kap. skollagen (2010:800).

En annan bestämmelse som berör prissättning återfinns i 2 kap. 7 § kommunallagen. Den säger att en kommun eller ett landsting får driva näringsverksamhet om den drivs *utan vinstsyfte* och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna. Denna bestämmelse om möjlighet att bedriva näringsverksamhet samspelar med andra bestämmelser om den kommunala befogenheten. I vårt fall med entreprenad inom skolväsendet är befogenheten redan utvidgad i och med att det kommer att anges i 23 kap. skollagen att verksamheten är tillåten (se avsnitt 7.1.3 ovan om lokaliseringsprincipen). Därför behöver vi inte uppehålla oss ytterligare vid denna bestämmelse.

Det finns dock även en bestämmelse om *konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet* i 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579). Den tar sikte på att förhindra att en offentlig aktör i en säljverksamhet tillämpar ett visst förfarande som snedvrider konkurrensen på marknaden, eller är ägnat att snedvrida, eller hämmar, eller är ämnat att hämma, förekomsten av eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Bestämmelsen riktar sig till *företag* i konkurrenslagens mening och kan även träffa kommunala verksamheter. Med företag avses enligt 1 kap. 5 § ”en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, dock inte till

¹³ Se fallet med en kommun som ingår avtal med ett landsting om att sköta sjuktransporter eller hälso- och sjukvård i väntan på sådana transporter, där affärsmässiga grunder i dag måste tillämpas. Det är inte helt tydligt, men fallet kan uppfattas som att självkostnadsprincipen inte gällde och att lagstiftarens syfte var att affärsmässiga priser skulle uttas med hänsyn till marknaden (prop. 2004/05:17 s. 15 ff).

den delen som avser myndighetsutövning”. Bestämmelsen omfattar således kommunal säljverksamhet som är av ekonomisk eller kommersiell natur. Vad som avses med säljverksamhet som är av ekonomisk eller kommersiell natur enligt konkurrenslagen är svårbedömt, och vägledning torde kunna hämtas i EU-rätten. Vi utvecklar detta i det följande.

Principerna kan vara svåra att förena

När sedvanlig kommunal affärsverksamhets prissättning utgår ifrån självkostnad eller krav på icke-vinstdrivande verksamhet enligt kommunallagen kan dessa principer komma att stötas mot konkurrenslagens bestämmelser. Det beror på att sådan prissättning kan snedvrida konkurrensen enligt konkurrenslagen då ett självkostnadspris ur ett marknadsperspektiv sätts för lågt. Denna motsättning har därför i vissa fall lösts genom att det i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter har skrivits in undantag från självkostnadsprincipen. I samband med sådana undantag kan lagstiftaren påbjuda att kommunen tar ut marknadsmässiga avgifter.

Det sagda innebär för entreprenad av utbildning inom skolväsendet, exempelvis modersmålsundervisning, att det finns en utgångspunkt i att prissättningen ska ske enligt självkostnadsprincipen, men att en sådan prissättning riskerar att stå i konflikt med konkurrensintresset. När detta kan uppstå och vad som i så fall gäller behandlar vi härnäst.

Ett försvarligt beteende kan inte förbjudas

Vid en konflikt mellan kommunallagens bestämmelser om självkostnadsprincip och bestämmelsen om konkurrensbegränsande kommunal säljverksamhet är det viktigt att notera att tillämpningen av bestämmelsen i konkurrenslagen är förenad med vissa begränsningar. Konkurrensverket får visserligen föra talan mot sådana förfaranden som myndigheten anser står i strid med 3 kap. 27 § konkurrenslagen, när myndigheten anser att en kommun bedriver verksamhet på ett sätt som de inte bör göra. Sådant förbud får emellertid inte meddelas av domstol för förfaranden som är

försvarbara från allmän synpunkt. Om bestämmelsen i 3 kap. 27 § konkurrenslagen ska tillämpas behöver en bedömning därför först göras av om det förfarande som tillämpas i säljverksamheten i fråga är försvarbart. Det kan göras med ledning av följande.

I förarbetena till 3 kap. 27 § konkurrenslagen anges att en väsentlig utgångspunkt för bestämmelsen är att det måste vara möjligt att ta hänsyn till andra allmänna intressen än konkurrensintresset som kan uppväga den konkurrenssnedvridning beteendet kan ge upphov till. Vidare anges det att när man ska bedöma huruvida beteendet är försvarbart från allmän synpunkt måste till en början de rättsliga eller andra förutsättningar som kan gälla för beteendet prövas. *”När ett beteende är en direkt och avsedd effekt av en specialreglering eller en ofrånkomlig följd av denna bör det inte omfattas av konfliktlösningsregeln”* (förbudet).¹⁴ En kommunal verksamhet som är förenlig med kommunallagen eller någon specialförfattning om kommuners säljverksamhet är, enligt förarbetena, försvarbar från allmän synpunkt.¹⁵ När det gäller tillämpningen av självkostnadsprincipen i kommunal verksamhet görs även följande uttalande i förarbetena till 3 kap. 27 § konkurrenslagen:

När det står klart att en kommun i enlighet med kommunallagens bestämmelser inte gör tillägg för vinst måste alltså konkurrensintresset stå tillbaka. En tillämpning som är en direkt och avsedd effekt av lag eller en ofrånkomlig följd av denna innebär således att något förbud inte kan meddelas med avseende på prissättningen. Däremot bör det inte finnas något hinder mot att ingripa mot beteendet på någon annan grund, t.ex. att verksamheten som sådan inte har stöd i kommunallagens kompetensregler.¹⁶

Om det således framgår av skollagen att en kommun ska få tillhandahålla undervisningstjänster och det då inte framgår att avsteg har gjorts från självkostnadsprincipen så blir detta försvarbart ur allmän synpunkt och kan inte förbjudas.

En annan sak är att om en kommun, i en viss säljverksamhet som omfattats av 3 kap. 27 § konkurrenslagen, skulle sätta priset till lägre än självkostnad kan *prissättningen i sig* bedömas enligt bestämmelsen i fråga.

¹⁴ Prop. 2008/09:231, s. 37.

¹⁵ Prop. 2008/09:231, s. 38.

¹⁶ Prop. 2008/09:231, s. 39.

Kommuner ska inte tvingas att göra tillägg för vinst vid undervisning på entreprenad

Utredningens bedömning är att det vare sig är nödvändigt eller önskvärt att tvinga en kommun att göra tillägg för vinst. Detta har anknytning till resonemanget om marknad ovan.

Som uttryckt i avsnittet 7.2.2. om EU-rätten och skolväsendet anser vi att utbildning inom skolväsendet sett ur EU-rättsligt perspektiv torde vara en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse. Vi har konstaterat att det är en för kommunerna obligatorisk verksamhet. Verksamheten är offentligt finansierad och övervakas av staten. Den har inte som syfte i sig att bedriva verksamhet som skapar vinst, utan uppfyller ett socialt, kulturellt och utbildningspolitiskt uppdrag. Den saknar moment av egenfinansiering.

Det finns inte heller någon marknad för modersmålsundervisning i dag, trots att sådan undervisning är tillåtet för enskilda huvudmän att överlämna på entreprenad redan nu. Någon valfrihet för den enskilde eleven råder inte. En elev har ingen möjlighet att ta med sig en peng för att välja vem som ska bedriva modersmålsundervisningen, utan huruvida det ska uppstå ett entreprenadförhållande eller ej avgör huvudmannen.

Även efter att kommuner genom vårt förslag ges en möjlighet att överlämna modersmålsundervisning på entreprenad saknas anledning att tro att en marknad skulle uppstå. Den ventil som nu öppnas kommer visserligen att föranleda fler entreprenad-situationer än i dag. Samtidigt har det även konstaterats att en huvudman har en skyldighet enligt skollagen att i första hand anordna undervisningen själv och att entreprenad inte får användas för att exempelvis minska kostnader. Något sådant upplägg för verksamheten ska därför inte förekomma.

Det bör upprepas att möjligheten att överlämna modersmålsundervisning på entreprenad endast är avsedd att användas för att fylla ett behov som huvudmannen själv inte klarar att lösa. Vårt förslag i kapitel 6 är inte avsett att skapa permanenta sidostrukturer som blir vinstdrivande, skapar en marknad eller snedvrider en marknad. Visserligen kommer det att vara möjligt för exempelvis ett tolkföretag att försöka engagera sig och erbjuda modersmåls-tjänster. Det är däremot inte särskilt troligt att detta kommer att ske. Detta eftersom en huvudman i första hand kommer att söka

efter behöriga lärare. Sådana finns nästan uteslutande vid andra skolhuvudmän. Skolhuvudmännens uppdrag enligt skollagen är inte utformat efter ett kommersiellt vinstsyfte, även om vinstuttag är tillåtet. Skolhuvudmän bedriver utbildning för egna elever och med beaktande av sitt uppdrag torde de främst engagera sig i en entreprenadsituation med andra huvudmän om det finns ett överskott i undervisningskapacitet eller om det uppstår en möjlighet att byta tjänster med varandra.

Även om också obehöriga lämpliga lärare kan användas i en entreprenadsituation, såsom genom en tolkförmedlings försorg, bedöms en huvudmans uppdrag och skyldighet att låta behöriga eller lämpliga lärare bedriva undervisningen föranleda att främst entreprenadöverenskommelser med andra huvudmän kommer att komma i fråga. Detta eftersom anställda vid en huvudman redan har genomgått en kvalitetssäkring och har sådan erfarenhet som är önskvärd av en huvudman. Det utesluter visserligen inte att även en tolkförmedling skaffar sig anställda med sådan erfarenhet, men utredningens bedömning, baserat på hur möjligheten till modersmålsundervisning på entreprenad i dag förefaller användas, är att en huvudman i första hand kommer att eftersöka samarbete med en annan skolhuvudman för att säkra undervisningens kvalitet och att det därigenom inte kommer uppstå någon egentlig marknad för modersmålsundervisning. Således torde inte heller en förändrad utbudssituation föranleda att en säljverksamhet uppstår.

Utöver att modersmålsundervisning till en skolhuvudman är en sådan säregen och särskild verksamhet som inte torde föranleda en marknad är den även förknippad med myndighetsutövning som överlämnas till utföraren. Myndighetsutövning såsom betygssättning och disciplinära överväganden görs löpande genom hela undervisningssituationen och den del som avser myndighetsutövning går således inte att särskilja från de andra delarna av utbildningen. Detta torde innebära att huvudmannens skyldighet i fråga om elevens rättssäkerhet medför att restriktivitet kommer att tillämpas av huvudmannen när utförare väljs.¹⁷ Även detta torde medföra att efterfrågan kommer att riktas mot andra huvudmän, snarare än enskilda som inte är vana att bedriva skolverksamhet.

¹⁷ Jämför prop. 2008/09:231, s. 34.

Därmed bedöms även myndighetsutövningsperspektivet bromsa att en marknad skapas.

Resonemanget ovan torde även vara tillämplbart för studiehandledning på modersmålet, förutom att den myndighetsutövning som då förekommer inte kan omfatta betygssättning, men eventuellt fortfarande disciplinära åtgärder. Därutöver är en elevs behov av studiehandledning på modersmålet inte lika bestående som behovet av modersmålsundervisning. Det betyder att tjänsten kommer att ha sämre kontinuitet än modersmålsundervisning, vilket i sig kan ha en tillbakahållande effekt på enskilda aktörers intresse av att utföra entreprenaden. Eftersom det vare sig finns en marknad eller kommer att uppstå en marknad saknas enligt utredningens bedömning anledning att tvinga kommuner att göra avsteg från självkostnadsprincipen, såvida det inte skulle vara önskvärt att skynda på en sådan utveckling. Detta kommer vi att analysera härnäst.

Det är inte önskvärt att det utvecklas en marknad för modersmålsundervisning

Tidigare, i avsnitt 7.2.1, redogjorde vi för att vi bedömt att lagstiftarens syfte hittills inte har varit att utbildning inom skolväsendet ska utgöra en marknad. Detta menar vi återspeglas i skolförfattningarna som har som utgångspunkt att det inte är ett marknadstänk som ska driva skolväsendet, utan att utbildningens syfte, såsom följer av 1 kap. 4 § skollagen, är en samhällsuppgift som skolhuvudmän ska sköta. Detta har vi även skrivit om i kapitel 6 där vi betonar att det är viktigt för eleverna att undervisning inom skolväsendet utgår ifrån en skolhuvudmans lärarresurser, även i fallet med entreprenad.

Dessutom menar vi att en särskild reglering av en kommuns prissättning skulle riskera att komma i konflikt med ersättningsystemet inom skolväsendet. Som vi redogjort för i avsnitt 3.4.1 ska ett kommunalt tilläggsbelopp för undervisning i modersmål utgå. Ersättningar beräknas inte utifrån marknadsmässiga avvägningar, utan ska utgå från den beräknade kostnaden för utbildningen.¹⁸ Om

¹⁸ Jämför prop. 2008/2009:171, s. 50.

en kommun tvingas att ta ut marknadsmässig ersättning riskerar ersättningen att inte vara i paritet med det tilläggsbelopp som den beställande huvudmannen får. Då skapas en obalans i ersättnings-systemet inom skolväsendet. Detta är inte att eftersträva menar vi. Därför anser vi inte heller att det är önskvärt att kommuner tvingas göra vinst på en verksamhet som i första hand ska utgöra ett angeläget samarbete med andra skolhuvudmän Något avsteg från självkostnadsprincipen ska därför inte göras. Eftersom något avsteg inte ska göras är vår bedömning att några särskilda bestämmelser som reglerar en kommuns eller ett landstings prissättning när modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet utförs åt annan på entreprenad inte behöver införas.

Det är viktigt att betona att vår bedömning görs utifrån de förutsättningar som gäller i skrivande stund. Skulle marknadsförutsättningarna eller den politiska inställningen ändras kan det innebära att även vår bedömning behöver förändras. Utvecklingen inom området kan lämpligen följas av Skolverket och vi kommer i vårt slutbetänkande att ta ställning till sådana eventuella implementeringsåtgärder. Konkurrensverket kan komma att utreda om ett visst förfarande medför andra konkurrensproblem som gör att åtgärder bör vidtas enligt bestämmelsen i 3 kap. 27 § konkurrens-lagen. Ytterst kan Konkurrensverket då väcka talan vid Stockholms tingsrätt om att förbjuda ett visst förfarande. Därigenom menar vi att även enskilda näringsidkares intressen bevakas i frågan.

7.3 EU-rätt och upphandling inom skolväsendet

Offentliga huvudmän har en omfattande skyldighet att följa Sveriges åtaganden med anledning av medlemskapet i Europeiska unionen. För entreprenadsituationen aktualiseras dessutom nationella bestämmelser om upphandling, vilka har sin grund i EU-rätten. Nedan redogör vi för hur detta påverkar offentliga huvudmän inom skolväsendet och skyldigheten till upphandling.

7.3.1 Upphandling av undervisning enligt LOU

Utredningens bedömning: Kommuner och landstings överlämnande av uppgifter inom utbildning på entreprenad omfattas av det nationella regelverket för offentlig upphandling.

I och med vårt förslag om utvidgade entreprenadbestämmelser i skollagen aktualiseras frågan om hur beställning av en tjänst inom skolväsendet förhåller sig till de nationella upphandlingsreglerna. Fristående skolor, som inte är offentliga organ, omfattas inte av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (nedan LOU).¹⁹ När emellertid staten, kommuner och landsting ska låta en tjänst utföras på entreprenad ska detta som utgångspunkt ske med beaktande av LOU. Detta kan komma att påverka en offentlig skolhuvudmans möjlighet att överlåta uppgifter på entreprenad inom skolan.

EU-rätt och upphandlingsdirektivet

Såväl LOU i dess nuvarande lydelse som den kommande lagstiftningen som nyligen har föredragits för lagrådet²⁰ bygger i huvudsak på EU-direktiv om offentlig upphandling²¹. (2004/18/EG respektive 2014/24/EU). EU-direktiven kan anses ställa minimikrav på medlemsstaterna i upphandlingsfrågor, dvs. ställa vissa krav på när och hur upphandling alltid måste ske. Direktivens och EU-rättens uppbyggnad medför att medlemsstaten inte får införa bestämmelser som står i strid med (understiger) direktivets krav. Däremot kan medlemsstater i nationell rätt ofta ställa tuffare krav på när och hur upphandling måste ske.

Den redovisning av NESGI som framgår ovan kan även få betydelse för frågan om det svenska skolväsendet omfattas av det senaste upphandlingsdirektivet. Som vi konstaterade skulle en bedömning av att utbildning inom skolväsendet är en NESGI få till följd att exempelvis FEUFs bestämmelser om etablering och

¹⁹ Jämför dock 2 kap. 12 § LOU.

²⁰ Lagrådsremiss (Fi2015/03199/OFA/UR).

²¹ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/18/EG och Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/24/EU

statligt stöd inte är tvingande. Detta framgår även av upphandlingsdirektivet. Av direktivets skäl, punkt (6), framgår även att medlemsstaterna är fria att ”tillhandahålla obligatoriska sociala tjänster och andra tjänster, såsom posttjänster, *som icke ekonomiska tjänster av allmänt intresse*, eller som en blandning av dessa. Det är lämpligt att klargöra att icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse inte bör omfattas av detta direktivs tillämpningsområde”. Detta behandlas även i art. 1 p. 4. Det förefaller således som att, om undervisning inom skolväsendet utgör en NESGI, att tjänsten inte faller in under upphandlingsdirektivet.

Nationell rätt och LOU

Det måste emellertid påpekas att alldeles oavsett upphandlingsdirektivets tillämpbarhet på det svenska skolväsendet så har Sverige i nationell rätt ändå inte undantagit utbildningstjänster inom skolväsendet från LOU, vare sig i dag eller i den kommande lagstiftningen. Således kan inte utredningen för delbetänkandet gå fram med bedömningen att skolväsendet inte kommer att omfattas av LOU. I stället behöver vi nedan kortfattat redogöra för vilken påverkan LOU:s tillämplighet får för en kommunal skola som exempelvis vill överlåta modersmålsundervisning på entreprenad. Genomgången är egentligen inte nödvändig för våra förslag i kapitel 6 men får tjäna att illustrera LOU:s påverkan på en huvudmans handlingsutrymme.

De grundläggande principerna för offentlig upphandling anges i 1 kap. 9 § LOU och gäller för all upphandling av varor, tjänster, och byggentreprenader. Dessa principer rör icke-diskriminering, likabehandling, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Enligt LOU utgörs upphandlande myndigheter av statliga myndigheter och kommunala myndigheter och vissa till dessa knutna organ (2 kap. 19 §). Med offentlig upphandling avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal för varor, tjänster, eller byggentreprenader (2 kap. 13 §). LOU innehåller en mängd undantag från lagens tillämpningsområde, undantag som har sin förankring i EU-rätten (1 kap. 3–8 §§). Exempel på sådana undantag är teletjänster och verksamhet inom försvars- och

säkerhetsområdet. Undervisning är inte undantaget från LOU utan framgår tvärtom uttryckligen av bilaga III till lagen, även om det inte är specificerat att detta avser just undervisning inom skolväsendet. En kommuns beslut att beställa en tjänst inom skolväsendet, exempelvis undervisning i modersmål, ska således hanteras enligt LOU.

Det förväntade värdet av kontraktet och, beträffande tjänster, kategori av tjänst avgör vilket kapitel i LOU och vilket förfarande som ska tillämpas vid upphandlingen. Är det fråga om en upphandling under det s.k. tröskelvärdet ska bestämmelserna i 15 kap. LOU tillämpas. Tjänster delas in i A- och B-tjänster. Denna uppdelning baseras på att A-tjänsterna anses vara mer lämpade för handel mellan medlemsstater medan B-tjänsterna ofta är av sådan karaktär att det ansetts svårare att dra nytta av sådan konkurrens. Upphandling av B-tjänster ska genomföras enligt 15 kap. LOU oavsett kontraktets värde. Av bilaga III till LOU följer att tjänstekontrakt som avser undervisning och yrkesutbildning utgör en s.k. B-tjänst. Upphandling av utbildning ska således hanteras enligt 15 kap. LOU om det (i) är fråga om undervisning eller (ii) understiger tröskelvärdet (för närvarande 1 910 323 kronor, exklusive moms).

Upphandling enligt 15 kap. är förenat med färre formkrav än en "vanlig" upphandling. Vid upphandling enligt 15 kap. får den upphandlande myndigheten fritt välja mellan att genomföra ett *förenklat förfarande* eller ett *urvalsförfarande* (15 kap. 3 § första stycket).

Med förenklat förfarande avses enligt 2 kap. 24 § ett förfarande där alla leverantörer har rätt att delta. Deltagande leverantörer ska lämna anbud och den upphandlande myndigheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare. Med urvalsförfarande avses att den upphandlande myndigheten efter ansökningsförfarande inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud och att den upphandlande myndigheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare (2 kap. 25 §). Det saknas närmare regler om hur urvalet ska gå till, men unionsrättsliga principer ska alltid iakttas.

Därutöver får direktupphandling tillämpas under vissa förutsättningar. Med direktupphandling avses en upphandling utan krav på anbud i viss form. Direktupphandling får tillämpas om kontraktets värde uppgår till högst 28 procent av tröskelvärdet (f.n.

534 890 kronor). Dessutom får direktupphandling användas om förutsättningarna för *förhandlat förfarande utan föregående annonsering* är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl. Förhandlat förfarande utan föregående annonsering kan, enligt 4 kap. 5–9 §§, tillämpas när det på något sätt anses ofrånkomligt enligt något av vissa angivna skäl att genomföra en öppen eller selektiv upphandling. Ur ett skollagsperspektiv är det svårt att se att en situation med förhandlat förfarande utan annonsering bli tillämpligt, såtillvida inte en upphandling har försökt genomföras, men inga anbud har inkommit. Det kan möjligen bli fallet med ett väldigt litet språk som inte attraherar intresse från utförare.

När en kommun upphandlar modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet är det utredningens bedömning att kommunen ska tillämpa LOU. Den upphandlande myndigheten, vilket torde kunna motsvaras av en skolenhet beroende på hur kommunen organiserar verksamheten, har dock förhållandevis goda möjligheter att göra en effektiv upphandling. För de kommuner som skulle föredra att genomföra upphandling (i stället för att använda något av de undantag som redogörs för i nästa avsnitt) kommer det således att finnas goda förutsättningar för den upphandlande myndigheten att göra så på ett enklare sätt än vid exempelvis en byggentreprenad. I undantagsfall kan även direktupphandling vara tillåtet, även om det torde ske mindre ofta. Dessutom kommer det även för kommuner som skulle föredra att ha ett mer direkt samarbete med en annan kommun att finnas goda möjligheter för detta utan att behöva göra en upphandling. Detta kan göras med stöd av vissa undantag i den kommande upphandlingslagstiftningen, vilket redogörs för i följande avsnitt.

7.3.2 Bättre möjligheter till samarbete med entreprenad

Utredningens bedömning: Efter införandet av de nya bestämmelserna om offentlig upphandling kommer det att finnas goda möjligheter till samarbete inom skolväsendet utan att en upphandling behöver genomföras.

I lagrådsremissen för den nya lagen om offentlig upphandling redogörs bl.a. för två viktiga möjligheter för offentlig organ att

organisera sin verksamhet eller samarbeta med en annan upphandlande myndighet.²² Dessa, *Teckal-undantaget* och *Hamburg-samarbeten*, redogörs för nedan.

Teckal-undantaget

För kommuner som ingår avtal (interna kontrakt) med offentliga aktörer som kommunen kontrollerar (dotterföretag) finns redan i dag en möjlighet att göra undantag från upphandlingsskyldigheten genom det s.k. Teckal-undantaget. Detta undantag framgår av 2 kap. 10 a § LOU. När undantaget är tillämpligt behöver upphandling inte genomföras, även om de grundläggande unionsrättsliga reglerna om likabehandling och förbud mot diskriminering fortfarande gäller.

För att ett avtal ska vara ett internt kontrakt enligt Teckal-undantaget ska två förutsättningar vara uppfyllda. För det första (kontrollkriteriet) ska moderföretaget/myndigheten eller flera myndigheter utöva en kontroll över avtalsparten/dotterföretaget som motsvarar den kontroll som myndigheten/myndigheterna utövar över sin egen förvaltning. I kontrollkriteriet ingår även att det inte får finnas något privat ägarintresse i den avtalspart som är leverantör. För det andra ska (verksamhetskriteriet) dotterföretaget, i egenskap av upphandlande myndighet eller avtalspart, utföra mer än 80 procent av sin verksamhet för moderföretagets/moderföretagens räkning eller för andra personer som moderföretaget kontrollerar.

För undervisning inom skolväsendet, såsom modersmålsundervisning, kan Teckal-undantaget bli aktuellt om en kommun väljer att bilda ett dotterbolag som ska tillhandahålla modersmålsundervisning på entreprenad. Då måste mer än 80 procent av den tjänsten tillhandahållas mot kommunen (kommunala skolenheter). Mindre än 20 procent kan ske mot annan, såsom enskild huvudman (fristående skola).

En annan möjlighet är att flera kommuner tillsammans bildar ett bolag som tillhandahåller modersmålsundervisningstjänster. Då måste 80 procent av de tjänsterna på samma sätt ske mot någon

²² Lagrådsremiss (Fi2015/03199/OFA/UR), s. 373 ff.

eller några av de kommuner som tillsammans äger bolaget, medan 20 procent kan säljas till enskilda huvudmän.

Hamburg-samarbeten

I samband med nya LOU kommer troligen även möjlighet till s.k. Hamburg-samarbeten att införas i 1 kap. 18 §. Hamburg-samarbeten har fått sitt namn efter EU-domstolens dom i kommissionen mot Tyskland [Hamburg], C-480/06, EU:C:2009:357. Av art. 12.4 nya upphandlingsdirektivet, som lagrådsremissens förslag till lagbestämmelse bygger på, framgår i fråga om Hamburg-samarbeten följande:

Ett kontrakt som ingåtts uteslutande mellan två eller flera upphandlande myndigheter ska inte omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv, om samtliga följande villkor är uppfyllda:

a) Kontraktet inrättar eller genomför ett samarbete mellan de deltagande upphandlande myndigheterna för att säkerställa att de offentliga tjänster som de ska utföra tillhandahålls med målet att uppnå myndigheternas gemensamma mål.

b) Genomförandet av samarbetet styrs endast av överväganden som sammanhänger med allmänintresset.

c) De deltagande upphandlande myndigheterna utövar verksamhet på den öppna marknaden i en omfattning som understiger 20 % av de verksamheter som berörs av samarbetet.

Förslaget till författningstext i lagrådsremissen motsvarar i huvudsak upphandlingsdirektivet. När förutsättningarna för Hamburg-samarbeten är uppfyllda kan således kontrakt undantas kravet på upphandling. Ett sådant kontrakt kan vara samarbete mellan två skolhuvudmän kring modersmålsundervisning. Eftersom Hamburg-samarbeten ännu inte är prövade i förhållande till det svenska skolväsendet är det svårt att göra en fullständig analys av hur sådana samarbeten kan genomföras. Det som framgår nedan i fråga om när förutsättningarna är uppfyllda eller inte för en skolhuvudman ska således läsas mot bakgrund av det.

Som konstaterat ovan utgör offentliga skolhuvudmän upphandlande myndigheter. Att tillhandahålla undervisning får anses utgöra en offentlig tjänst enligt punkten a) eftersom uppgiften

utgör en skyldighet för en kommun. Huvudmän inom skolväsendet har samma gemensamma mål enligt skollagen. Ett samarbete kring undervisning mellan två kommunala skolhuvudmän måste, för att kontraktet ska vara undantaget upphandlings-skyldighet, säkerställa att undervisningen tillhandahålls med målet att uppnå huvudmännens gemensamma mål. Om ett kontrakt omfattar en huvudmans skyldighet att tillhandahålla ett modersmål till en annan huvudman som i sin tur tillhandahåller ett annat modersmål till den första torde detta uppfylla kravet på att ett gemensamt mål ska nås. Det är även ett villkor att samarbetet kring exempelvis modersmålsundervisning styrs endast av överväganden som sammanhänger med allmänintresset. Allmänintresset torde i fallet med skolväsendet utgöras av elevernas rätt till utbildning av god kvalitet.

Det är däremot mer osäkert om ett samarbete mellan huvudmän som styrs av överväganden som enbart hänger samman med en huvudmans intresse att spara pengar uppfyller kravet i b) ovan, i vart fall såvida inte besparingen kan motiveras som ett led i intresset att kunna erbjuda utbildning av god kvalitet i övrigt.

Det kan vara fråga om såväl ett kontrakt som inrättar ett samarbete som ett kontrakt som genomför ett samarbete. Av upphandlingsdirektivets artikel 12.4.c framgår att kontrakt mellan upphandlande myndigheter (Hamburg-samarbeten) endast kan användas om de upphandlande myndigheterna utövar verksamhet på den öppna marknaden i en omfattning som understiger 20 procent av de verksamheter som berörs av samarbetet (verksamhetskriteriet). Vad detta verksamhetskriterium närmare innebär framgår inte av direktivet, men det ska troligen bedömas enligt vad som gäller för verksamhetskriteriet för Teckal-undantaget ovan.

Eftersom Hamburg-samarbeten framgår av lagrådsremissens förslag kommer det med stor sannolikhet att införas så snart som möjligt.

Försiktighetsprincip bör tillämpas

Vår bedömning är att våra lagförslag om entreprenad, i förening med de verktyg för undantag från upphandlingsskyldigheten som den kommande lagen om offentlig upphandling kommer att erbjuda, skapar goda förutsättningar för kommuner och landsting att överlämna modermålsundervisning och studiehandledning på modersmålet på entreprenad. För de fristående skolorna kompletteras dessutom ett redan friare regelverk sett ur ett upphandlingsperspektiv med en möjlighet att även använda sig av kommuner som utförare av entreprenaden.

Det är dock viktigt att påpeka såväl för Teckal-undantag som för Hamburg-samarbeten att en upphandlande myndighet alltid noggrant ska överväga om förutsättningarna för tillämpning av undantagen är uppfyllda och att de i detta ska beakta att det är den upphandlande myndigheten som har bevisbördan för att så är fallet. Vid tveksamheter bör försiktighet iaktas och upphandling genomföras.

8 Förslag för svenska som andraspråk

Detta kapitel innehåller utredningens ställningstagande i fråga om direktivens andra punkt. Utredningen ska ta ställning till om skolhuvudmän ska ges ökade möjligheter att erbjuda elever svenska som andraspråk genom fjärrundervisning på entreprenad.

Vi redovisar här i tur och ordning vad vi har utgått ifrån i vårt arbete, frågor om vad en förändring skulle kunna innebära och om en förändring skulle lösa det aktuella problemet. Vi beskriver hur vi saknar underlag (efter den korta tid som har stått till vårt förfogande) för att i dagsläget föreslå en förändring för detta omfattande ämne och redogör till sist för andra möjligheter och åtgärder.

8.1 Utgångspunkter för ställningstagandet

Precis som i föregående kapitel vill vi inleda med att redogöra för vilka utgångspunkter som vi har haft i vår analys av den aktuella frågeställningen. Eftersom arbetet i denna del syftar till att ta ställning till *om* ett visst tillvägagångssätt ska användas – till skillnad från frågorna kring modersmål som gäller *hur* ett problem ska lösas – har vi här använt oss av framför allt en princip. Det är den viktiga principen för skolpolitiken att eleverna ska få tillgång till utbildning av god kvalitet. Det handlar, för att citera skollagen (2010:800), om att *”Alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.”* (3 kap. 3 §).

8.2 Försiktighetsprincip bör råda

I och med att kvaliteten på utbildningen är vår högsta prioritet resonerar vi i detta avsnitt först kring möjliga fördelar med fjärrundervisning på entreprenad för svenska som andraspråk och vilka konsekvenser som kan uppstå av att tillåta fjärrundervisning på entreprenad.

8.2.1 Ökad tillgång genom fjärrundervisning på entreprenad

Det främsta argumentet för att tillåta fjärrundervisning i svenska som andraspråk på entreprenad är att det kan skapa bättre förutsättningar för huvudmannen att få tillgång till behöriga lärare utanför skolenheten, i stället för att undervisningen bedrivs av obehöriga lärare inom skolenheten. Inom ramen för utredningens arbete har såväl Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) som Friskolornas riksförbund efterfrågat den flexibilitet som fjärrundervisning på entreprenad innebär för huvudmännen.

Eleven skulle genom sådan undervisning ha möjlighet att få tillgång till bättre undervisning som bedrivs av en behörig lärare och därmed högre kvalitet i undervisningen. Fördelarna med detta skulle kunna uppväga de eventuella nackdelar som fjärrundervisningsmomentet kan medföra.

8.2.2 Brist på underlag om fjärrundervisning

Det finns dessvärre begränsat med forskning och beprövad erfarenhet kring fjärrundervisning i Sverige, eftersom möjligheter att bedriva detta har saknats före 2015. De flesta utvärderingar som finns handlar om det som numera kallas distansundervisning. Att det saknas utvärderingar kring fjärrundervisning betyder i sin tur att det inte finns belägg för att just undervisningsformen fjärrundervisning är vare sig positiv eller negativ för eleverna och deras utbildning. Vi kan också se att det finns en del möjligheter med att tillåta sådan undervisning.

Samtidigt bör ställningstaganden vara baserade på analyser som inte ryms inom den tidsram som har stått till förfogande för detta delbetänkande. Vi har identifierat en rad frågor som i nuläget inte

är fullt utredda vad gäller fjärrundervisning, men som behöver analyseras närmare. Om fjärrundervisning på entreprenad ska tillåtas behövs mer kunskap om dessa aspekter för att utredningen ska kunna ta ställning till bästa tänkbara utformning av ett sådant förslag. Det handlar om att minimera eventuella risker och om att dra största möjliga vinster av en sådan förändring.

Några av de frågor där vi behöver mer underlag är dessa:

- Får eleverna en likvärdig utbildning?
- Hur påverkas kommunikationen mellan lärare och elever?
Kommunikationen mellan eleverna?
- Hur påverkas elevernas närvaro?
- Hur påverkas individualiseringen av undervisningen?
- Hur påverkas den löpande formativa återkopplingen, dels att läraren får återkoppling på om eleven har förstått, dels att läraren ska kunna ge eleven återkoppling för sin utveckling?
- Hur påverkas lärarnas arbetsbörda och arbetsuppgifter?
- Hur påverkas undervisningen av tekniken?
- Hur påverkas samverkan med övriga ämnen och möjligheterna till ämnesövergripande arbete?
- Vad innebär det för skolans socialiserings- och värdegrunds-
uppdrag, t.ex. jämställdhet?

Det som redovisas ovan är områden som utredningen under tiden fram till delbetänkandet inte har kunnat tränga in i på djupet och därför har brist på underlag om. Vi vet helt enkelt för lite i dag om konsekvenserna av fjärrundervisning.

8.2.3 Omfattande och centralt ämne

Svenska som andraspråk är, som vi har konstaterat i kapitel 5, ett omfattande och centralt ämne för eleverna. Ämnet ger kunskaper som skapar förutsättningar för elevernas utveckling inom andra ämnen. Det utgör dessutom en ansenlig del av timplanen i grundskolan, redan i den timplan som används i normalfallet och framför

allt för nyanlända elever som omfattas av de satsningar och regler som redovisas i avsnitt 3.3.1. Svenska som andraspråk skiljer sig på så sätt från ämnet modersmål, som utgör en mindre andel av undervisningen och ofta ges utanför timplanebunden tid.

Till skillnad från modersmålsundervisning är svenska som andraspråk, eftersom det är ett alternativ till ämnet svenska, dessutom ett ämne som är *obligatoriskt* för eleverna att delta i. Modersmålsundervisning är en *möjlighet* för eleverna.

Ytterligare en skillnad jämfört med modersmålsundervisning är att huvudmännen är skyldiga att anordna undervisning i svenska som andraspråk. Undervisning i modersmål kan en huvudman avstå från att anordna om det exempelvis inte finns någon lämplig lärare.¹

Observera att detta inte handlar om någon rangordning av skolans ämnen från vår sida, och inte någon nedvärdering av ämnet modersmål. Det är dock svårt att argumentera för annat än att svenska respektive svenska som andraspråk är det mest centrala och det mest omfattande ämnet, särskilt för nyanlända elever, och av det följer att förutsättningarna för att förändra regelverket är annorlunda.

8.2.4 Inom huvudmannens egen organisation eller entreprenad

Som vi har beskrivit ovan är inte frågan som vi ska besvara huruvida fjärrundervisning i svenska som andraspråk ska tillåtas eller ej. Vi ska ta ställning till om fjärrundervisning *på entreprenad* ska tillåtas för ämnet, dvs. att någon annan än den som är huvudman för elevernas utbildning utför undervisningen.

Som vi har redogjort för i kapitel 4 är den bärande principen för skolväsendet att endast huvudmän ska bedriva undervisning och det inom den egna organisationen, även om det av olika anledningar kan vara nödvändigt med specifika undantag från denna princip (genom entreprenadbestämmelserna). Det finns dock ett särskilt problem med att undervisningen bedrivs på entreprenad i stället för inom den egna organisationen. Det gäller det ansvar som huvudmannen tar, eller snarare inte tar, för

¹ Se bl.a. 5 kap. 10 § skolförordningen (2011:185).

undervisningen vid entreprenad. Skolinspektionen har bedömt att många kommuner vid entreprenadförhållanden inom vuxenutbildningen behöver bli betydligt bättre på att ställa krav på utförarna och på att följa upp hur utbildningen fungerar.² Vuxenutbildningen skiljer sig visserligen från sådan entreprenad som vi diskuterar här, eftersom det ofta handlar om att överlämna hela utbildningen på entreprenad till en enskild juridisk person, men det är ett område där det finns erfarenhet av att sluta avtal om entreprenad och trots det uppstår dessa problem som Skolinspektionen har pekat på. Risken torde vara ännu större vid entreprenad inom ett nytt ämnesområde, där tidigare erfarenheter av entreprenad saknas, även om det kan vara ett övergående problem.

Vi vill därför betona vikten av att utbildning *i första hand* bedrivs inom huvudmannens egen organisation.³ Samtidigt kan det naturligtvis vara svårt för små huvudmän, särskilt för en enskild huvudman med en enda skolenhet som skulle ha en lättare situation om denne kunde överlämna uppgifter på entreprenad till någon annan.

Den problematik kring entreprenad som vi berör här och den om fjärrundervisning i avsnitt 8.2.2 ovan behöver naturligtvis hanteras även för exempelvis modersmålsundervisning, men det bedömer vi som görligt då modersmål är ett mindre omfattande ämne.

8.2.5 Tidigare avvaktande inställning

Som vi har redovisat i avsnitt 6.2.3 har både regeringen och myndigheter tidigare varit avvaktande i fråga om både fjärrundervisning eller distansundervisning och entreprenad. Som framgår av det avsnittet har tidigare förslag på området varit skeptiska till att tillåta sådant för de mer omfattande och teoretiska ämnena.

² Skolinspektionen (2015a).

³ I gymnasieskolan ges undervisning i svenska som andraspråk framför allt inom ramen för introduktionsprogrammet språkintröduktion, där det dessutom utgör en stor del av utbildningen. Det är möjligt att sluta ett samverkansavtal med en annan kommun eller ett annat landsting om att språkintröduktion ska ordnas (15 kap. 30 § skollagen). På så sätt kan en kommun överlåta huvudmannaskapet helt och hållet för gymnasieskolan, vilket inte är möjligt för grundskolan.

8.2.6 Försiktighetsprincip

Fjärrundervisning är, som vi har konstaterat i tidigare kapitel, ett nytt fenomen och bara tillåtet inom vissa avgränsade områden. Entreprenad är inte heller det särskilt beprövat inom barn- och ungdomsutbildning, speciellt inte inom grundskolan. Med anledning av de frågeställningar som vi har redogjort för ovan har vi en avvaktande inställning till att tillåta fjärrundervisning på entreprenad för svenska som andraspråk utan mer kunskap om följderna.

I vårt andra uppdrag, kring modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål, förordar vi visserligen att detta tillåts, men det finns viktiga skillnader om vi jämför med dagens regler. Modersmålsundervisning är i dag tillåtet att bedriva med fjärrundervisning inom den egna organisationen. Dessutom är det redan delvis tillåtet med entreprenad (när enskilda huvudmän anlitar en enskild fysisk eller juridisk person). Steget att tillåta fjärrundervisning i modersmål på entreprenad är därmed inte särskilt stort.

Att däremot tillåta fjärrundervisning i svenska som andraspråk på entreprenad är ett avsevärt större steg. Ämnet kan i dag varken ges som fjärrundervisning (förutom inom ramen för den nystartade försöksverksamheten) eller på entreprenad. Det är som vi har noterat ovan oprövad mark och ett område där mycket lite forskning har gjorts och utredningen vill därför betona försiktighet i reformtakten. Noggranna konsekvensanalyser behöver göras först för att kunna utforma eventuella förslag på lämpligt sätt.

8.3 Skulle problemet lösas?

Även om elevernas tillgång till kvalitativ utbildning är det viktigaste att ta hänsyn till finns det en annan aspekt som behöver vägas in och som utredningen därför också har analyserat: skulle det betyda stor skillnad för huvudmännens möjligheter att rekrytera lärare i svenska som andraspråk om fjärrundervisning på entreprenad tillåts?

8.3.1 Tillgången på lärare

En förutsättning för att situationen ska underlättas av att undervisning överlämnas på entreprenad är att det finns lärare i svenska som andraspråk som i dag inte utnyttjas fullt ut.

Som vi konstaterade i avsnitt 5.7.2 råder det stor brist på lärare i svenska som andraspråk; en brist som fanns redan före den nu uppkomna situationen med många nyanlända elever. Det finns mycket få kommuner som har tillräckligt med lärare för att fylla de egna behoven och det är kommuner där få elever deltar i svenska som andraspråk. Att det då skulle vara möjligt för någon huvudman att i stället utföra uppgifter åt en annan huvudman är relativt osannolikt. Undantaget är om undervisningen i dag bedrivs i så små grupper att det skulle gå att uppnå samordningsvinster genom något större undervisningsgrupper.

Värt att framhålla är att det med nuvarande regelverk för fjärrundervisning respektive entreprenad inte finns någon garanti för att det faktiskt är en legitimerad och för ämnet behörig lärare som undervisar vid fjärrundervisning på entreprenad. Huruvida sådana krav ska ställas kommer att analyseras av utredningen framöver.

Vidare finns det för lärare i svenska som andraspråk krav på legitimation och behörighet, på samma sätt som i de flesta skolämnena. Som vi har konstaterat tidigare finns det däremot möjlighet att göra undantag för den som undervisar i ämnet modersmål och för studiehandledare saknas motsvarande krav. Att det finns undantag i fråga om anställning och att bedriva undervisning för modersmål, till skillnad från svenska som andraspråk, medför att fler lärare, låt vara obehöriga, finns att tillgå för modersmålsundervisning. Med fler lärare att tillgå ökar sannolikheten att finna lämpliga lärare genom fjärrundervisning på entreprenad. Svenska som andraspråk har inte motsvarande goda förutsättningar. Därför är det inte lika självklart att en förändring för svenska som andraspråk skulle lösa problemet lika effektivt som förändringen för modersmål.

Dessutom kan antas att den som är behörig att undervisa i svenska som andraspråk ofta också har behörighet att undervisa i fler ämnen medan den som är modersmålslärare vanligen inte undervisar i andra ämnen. Därmed är rekryteringsläget för svenska som andraspråk besvärligare än för modersmål. Att undervisa via

fjärrundervisning kan dessutom göra en del lärare tveksamma till att arbeta med svenska som andraspråk, enligt lärarfacken.

En skillnad från modersmålsundervisning är att det för undervisning i svenska som andraspråk finns andra lärarkategorier vars kompetens är så pass närliggande att de, om nödvändigt, även kan bedriva undervisning i detta ämne. Särskilt i de tidigare årskurserna kan lärare med behörighet i svenska göra insatser, trots att behörighet i svenska som andraspråk saknas. Någon motsvarande möjlighet finns inte för modersmålsämnet.

8.3.2 Lärarnas arbetssituation

Det finns även en viktig skillnad i fråga om lärarnas arbetssituation i jämförelsen mellan modersmål och svenska som andraspråk. Modersmålsundervisning ges någon enstaka timme i veckan av en lärare i ett mindre vanligt språk. Det betyder att en sådan lärare därmed har utrymme för att undervisa elever även hos andra huvudmän. Det kan till och med vara attraktivt för läraren eftersom det kan möjliggöra att läraren får en heltidstjänst.

I och med att svenska som andraspråk är ett så omfattande ämne är det emellertid enklare att pussla ihop en heltidstjänst med enbart undervisning i svenska som andraspråk inom huvudmannens egen organisation (förutsatt att läraren önskar det förstås).

8.4 Utredningens förslag: nej till fjärrundervisning på entreprenad – i dagsläget

Utifrån de principer och aspekter vi har redovisat ovan lämnar utredningen inte *i nuläget* något förslag om att det ska bli tillåtet med fjärrundervisning på entreprenad för svenska som andraspråk.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Friskolornas Riksförbund, som båda har varit representerade i expertgruppen, skulle ha önskat att vi redan nu hade föreslagit en förändring.

Vårt ställningstagande beror framför allt på att vi vet för lite om vilka effekter fjärrundervisning på entreprenad skulle ge för ett så omfattande och centralt ämne.

Vi vill fortsätta analysera regelverket för svenska som andraspråk tillsammans med vad som bör gälla för andra skolämnena. Att

hantera svenska som andraspråk tillsammans med utredningens övriga uppdrag ger oss bättre förutsättningar att ta ett gemensamt grepp. Exempel på frågor som vi då bättre kan hantera är om det ska tillåtas fjärrundervisning på entreprenad i svenska som andraspråk men inte för svenska. En annan fråga är om det går att motivera ett undantag för svenska som andraspråk med att det råder lärarbrist utan att göra likadant för teknikämnet och naturvetenskapliga ämnen som också lider av stor brist på behöriga lärare. Det är ett par av de frågor vi avser att fundera mer på.

Vi vill understryka att vår ståndpunkt i delbetänkandet inte innebär att vi i dagsläget avfärdar möjligheten till fjärrundervisning på entreprenad i svenska som andraspråk. I vårt uppdrag framöver ingår enligt direktiven att vi ska föreslå under vilka förutsättningar skolhuvudmän, eller i vissa fall andra aktörer, bör ges ökade möjligheter att utföra undervisning åt andra skolhuvudmän. Det kan exempelvis handla om fjärrundervisning på entreprenad. Frågan kommer alltså att återkomma.

Vi behöver dock först den mer grundläggande utredningen av vilka förutsättningar som ska motivera undantag från principen att huvudmannen ska anordna undervisningen. Särskilt viktigt är det att undantag inte får utnyttjas som ett alternativ för att minska kostnaderna genom att sänka kvaliteten. Det kan också handla om att begränsa möjligheterna till undantag till vissa skolformer eller årskurser, t.ex. utifrån elevernas mognad.

Vidare är fjärrundervisning på entreprenad ett stort steg att ta för ett så omfattande ämne som svenska som andraspråk att det kräver en mer gedigen analys av konsekvenserna. Vi måste noggrant undersöka de risker vi har lyft i detta kapitel för att kunna föreslå hur de kan hanteras, t.ex. om några särskilda krav ska ställas på fjärrläraren eller på huvudmannen. Som tänkbara krav kan nämnas att fjärrläraren är legitimerad, att viss fortbildning har genomförts eller om samarbete med elevernas andra lärare. Även andra typer av stödstrukturer kan behöva regleras.

Dessutom menar vi att det är nödvändigt att pröva vilka ekonomiska konsekvenser som ett förändrat regelverk skulle kunna få. Skulle nya möjligheter öppna upp en marknad på skolområdet som inte har existerat tidigare?

Vi kan också konstatera, som i avsnitt 8.3, att en regelförändring som tillåter fjärrundervisning på entreprenad i svenska som andra-

språk sannolikt inte skulle underlätta situationen i praktiken. Bristen på lärare är alltför stor och en rad skillnader jämfört med modersmål gör att de två ämnena bör hanteras på olika sätt i nuläget.

Med den begränsade tid som har stått till vårt förfogande för detta delbetänkande har det inte varit praktiskt möjligt att nu göra de analyser som vi vill göra inför vårt slutbetänkande. Därför fortsätter vi med dessa frågor framöver. Vi har i det kommande arbetet också möjlighet att ta hänsyn till synpunkter på det vi har skrivit i detta delbetänkande.

Vi anser således att undervisning i svenska som andraspråk tills vidare måste bedrivas inom huvudmannens egen organisation och vi avser att återkomma i frågan i vårt slutbetänkande.

8.5 Andra möjligheter och åtgärder

Vi är medvetna om att många huvudmän har en svår sats med att erbjuda undervisning i svenska som andraspråk till de elever som har rätt till det, särskilt små huvudmän. Som beskrivs ovan anser vi dock att det är för osäkert att i nuläget öppna upp för fjärrundervisning på entreprenad i detta ämne.

De svårigheter som finns, såsom brist på behöriga lärare, bör därför tills vidare hanteras på andra sätt. Det har också kommit till utredningens kännedom att arbete pågår på Utbildningsdepartementet för att bl.a. möjliggöra behörighetsgivande kompetensutveckling för olika lärarkategorier.

Vi vill också påpeka att det redan är möjligt för den som undervisar att ta hjälp av en annan lärare, via informations- och kommunikationsteknik (IKT), eller av en annan lärare på plats i klassrummet som ett *komplement* till övrig undervisning.

Den skola som saknar en behörig lärare i svenska som andraspråk kan med stöd av bestämmelserna i 2 kap. 18 § skollagen (2010:800) i stället använda en obehörig lärare att bedriva undervisningen, högst ett år i sänder. Den obehörige läraren får då, som ett led i sin undervisning av eleverna, ta hjälp av en annan (behörig) lärare inom huvudmannens organisation som undervisar med hjälp av IKT, när den behörige läraren är åtskild från eleverna i rum men inte i tid (5 a kap. 1 § andra stycket i skolförordningen [2011:185], 4 a kap. 1 § andra stycket gymnasieförordningen [2010:2039]). Det

är alltså en möjlighet när en skola saknar behörig lärare på plats om det finns andra behöriga lärare inom huvudmannens organisation, t.ex. på en skola i kommunens centralort. (Hur små skolhuvudmän ska kunna hantera liknande situationer är en av frågorna för utredningens fortsatta arbete.)

Möjligheten påminner en del om fjärrundervisning, dock med den viktiga skillnaden att det fortfarande är hemläraren på skolenheten som har *ansvaret* för undervisningen. Hemläraren har sin vanliga kontakt med rektor och de andra lärarna. Därigenom garanteras en löpande och bra kontakt med övriga skolenheten, vilket skulle vara svårare att uppnå vid en fjärrundervisningssituation. Bestämmelserna om betygssättning hindrar sedan inte att två undervisande lärare sätter betyg tillsammans, dvs. den lärare som finns på plats hos eleverna kan sätta betyg tillsammans med den behörige läraren.

På så sätt kan undervisning via IKT vara ett komplement till övrig undervisning i ämnet. Vårt ställningstagande innebär att fjärrundervisning (på entreprenad) inte ännu får vara ersättning för all undervisning i svenska som andraspråk och att ansvarig lärare i svenska som andraspråk tills vidare finns i den lokal där eleverna vistas.

Avslutningsvis vill vi påpeka att den möjlighet för regeringen att meddela dispens enligt 23 kap. 5 § skollagen för entreprenad även omfattar ämnet svenska som andraspråk. Om särskilda skäl skulle bedömas föreligga kan regeringen således medge att undervisning i svenska som andraspråk får drivas på entreprenad.

9 Konsekvenser av förslagen

Utredningen ska enligt förordning och direktiv redovisa olika konsekvenser av förslagen som vi lämnar. Detta gör vi i huvudsak här, med en uppställning som utgår ifrån vad som sägs i förordning och direktiv, även om en del också återfinns i tidigare kapitel och delvis upprepas nedan.

9.1 Kommittéförordningens och utredningsdirektivens krav

9.1.1 Kommittéförordningen

Utredningen ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Enligt 14 § ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag och andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska kommittén föreslå en finansiering.

I 15 § anges att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

9.1.2 Konsekvensutredning vid regelgivning

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges på ett sätt som motsvarar kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a § kommittéförordningen).

Enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella insatser.

Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen enligt 7 §, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande:

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,

3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

9.1.3 Utredningens direktiv

I utredningens direktiv anges att redogörelsen också ska innehålla en beskrivning av ett antal andra konsekvenser.

Om förslagen medför krav på att använda informations- och kommunikationsteknik ska utredaren ge en redogörelse för ekonomiska och andra konsekvenser av detta, t.ex. handlingsplaner för hur undervisningen ska genomföras om det uppstår problem med tekniken.

Redogörelsen ska även innehålla en beskrivning av konsekvenser för elevers rätt till likvärdig tillgång till utbildning och vilka övriga konsekvenser förslagen kan få för elever, innefattande elevers rätt till stöd i form av extra anpassningar inom ramen för ordinarie undervisning och särskilt stöd enligt skollagen. Utredaren ska även bedöma konsekvenser för skolans socialiserings- och värdegrundsuppdrag. Därtill ingår att redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas har ur ett barnrättsperspektiv.

Utredaren ska också analysera konsekvenser för det fria skolalet och om förslagen får konsekvenser för elevunderlaget på enskilda skolor samt för skolor inom en region.

Eventuella konsekvenser för förändringar av lärares arbetsuppgifter och arbetstid ska också belysas, liksom om förslagen medför specifika behov av kompetensutveckling för lärare.

9.2 Problemet och utredningens syfte

Den problembild som utredningen har till uppgift att hantera i sitt delbetänkande är att skolhuvudmän kan ha svårt att, inom sin befintliga organisation och verksamhet, erbjuda elever utbildning såsom modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål, som eleverna har rätt till enligt skollagen eller behov av. Det rådande rättsläget innebär begränsningar i fråga om samarbeten med andra. Genom utredningens förslag behöver huvudmännen få bättre möjligheter att erbjuda eleverna modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet.

Huvudmännen inom de aktuella skolformerna kommer att kunna fatta beslut om sådan entreprenad, och i samband med det lämna över myndighetsutövning, med stöd av 23 kap. 1–7 §§ skollagen (2010:800) och föreskrifter meddelade av regeringen med stöd av 29 kap. 22 a §§ skollagen.

9.2.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att skolhuvudmän inom grundskolan, grundskolsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska få överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmål på entreprenad till en kommun, ett landsting eller en enskild fysisk eller juridisk person. Det bör även vara möjligt att överlämna *frärrundervisning* i modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål på entreprenad till andra skolhuvudmän. På så sätt ökar huvudmännens möjligheter att erbjuda eleverna detta. Vi beskriver och motiverar dessa förändringar ytterligare i kapitel 6 och redogör för vissa rättsliga aspekter i kapitel 7.

9.2.2 Alternativa lösningar

Utredningen har även övervägt alternativa, eller kompletterande, lösningar för att skapa bättre förutsättningar för huvudmän att tillhandahålla modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. En tänkbar alternativ möjlighet för att såväl kommunala som fristående skolor ska kunna erbjudas bättre tillgång till

kompetens skulle vara att samla resurser för modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet till en utpekad myndighet som ges ett sådant uppdrag. Redan i dag har Specialpedagogiska skolmyndigheten ett rikstäckande uppdrag i fråga om att tillhandahålla specialpedagogiskt stöd och för utbildning i specialskolan. En myndighet som den skulle möjligen kunna utföra ett sådant uppdrag.

Vi har emellertid valt att inte gå vidare med att undersöka en sådan myndighetslösning. Detta eftersom det som utredningen ska hantera utgör en angelägenhet som vi tror bäst löses genom ökade samarbetsmöjligheter mellan offentliga och enskilda huvudmän, dvs. hos de aktörer som redan i dag bedriver modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål i egen regi och därför har kompetensen för detta.

Skulle vi inte föreslå någon förändring i fråga om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål skulle många elever bli utan denna undervisning och extra anpassningar eller särskilt stöd.

9.2.3 Vilka berörs av regleringen

De som berörs av de förslag vi lämnar är såväl offentliga som enskilda huvudmän för de fyra aktuella skolformerna. Skolornas elever som har behov av och/eller rätt till modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmål berörs också. Vidare påverkas rektorer, lärare, studiehandledare och andra anställda som kan vara verksamma som handledare i den lokal där eleverna befinner sig vid fjärrundervisning. Förslagen har dessutom verkan på Skolverket, som t.ex. kan komma att rådfrågas om lämpliga tillvägagångssätt, och på Skolinspektionen, som utövar tillsyn över verksamheten. Dessutom har utredningen övervägt om förslagen påverkar näringslivet och aktörer på en eventuell utbildningsmarknad men bedömt att så inte är fallet. För den bedömningen, som kan behöva göras återkommande, berörs inte bara näringslivet utan även kommunerna och landstingen i allmänhet samt myndigheten Konkurrensverket. Se mer om detta under avsnitt 7.2.

Skolväsendet och EU-rätten berörs av utredningen i kapitel 7. Bedömningen är att utredningens förslag för skolväsendet är förenligt med Sveriges åtaganden med anledning av medlemskapet i Europeiska

unionen. I fråga om upphandling av entreprenad inom skolväsendet är bedömningen dessutom att nationell lagstiftning, lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), ställer större krav på upphandling av tjänster inom skolväsendet än vad Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/24/EU (upphandlingsdirektivet)) gör. Detta berör offentliga huvudmän på så sätt att LOU kan medföra större krav på administration än vad som hade varit fallet om LOU inte hade varit tillämplig. Frågan ligger emellertid utanför utredningens uppdrag att beakta närmre.

9.3 Ekonomiska konsekvenser

I detta avsnitt beskriver vi om förslagen kan innebära några kostnads-
mässiga konsekvenser för staten och huvudmännen. Eventuella
intäkter i fråga om dessa förslag är marginella.

9.3.1 Kostnader för staten

Utredningens förslag föranleder ingen förändring i sak för staten i egenskap av skolhuvudman. Däremot kan de föreslagna entreprenad-
möjligheterna eventuellt medföra ett ökat behov av tillsyn av statliga
myndigheter såsom Skolinspektionen och Konkurrensverket. Förslaget kan även innebära att Skolverkets uppdrag att tillhandahålla
råd och stöd till huvudmän ökar. Utredningens bedömning är
emellertid att de ökade arbetsuppgifterna är marginella och ska
kunna rymmas inom myndigheternas anslag.

Ytterst kan även mål om upphandling eller konkurrens komma att
prövas av domstolar. Utredningens bedömning är dock att förslagen
inte kommer att medföra någon markant ökning i målmängd. Detta
grundas på att utredningen bedömer att offentliga huvudmän i
huvudsak kommer att använda sig av de möjligheter till samarbeten
som vi redogjort för och som inte gör att en "vanlig" upphandling
kommer till stånd.

Som vi skriver i avsnitt 6.7 har det under den korta tid som har
stått till vårt förfogande inte varit möjligt att närmare diskutera
sådant som lämpliga fortbildningsinsatser för fjärrlärare eller
utvärdering av förändringarna. Vi vill i stället ta ett helhetsgrepp på

frågor kring implementering i vårt slutbetänkande. Det betyder att vi i detta delbetänkande inte lägger några förslag på detta område.

Utredningen har vidare avfärdat alternativa förslag på lösningar av uppdraget som skulle ha inneburit ökade kostnader för staten, såsom ett särskilt uppdrag till en myndighet att tillhandahålla resurser för modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål (se avsnitt 9.2.2).

9.3.2 Kostnader för huvudmännen inom skolväsendet

I avsnitt 6.5 redogör vi för att den huvudman som så önskar i och med utredningens förslag kan välja att överlämna uppgifter som rör fjärrundervisning i ämnet modersmål på entreprenad. Det kan göras om huvudmannen anser att det ger eleverna bättre undervisning och är en lämplig metod för att tillgodose deras behov. Huvudmännen får därigenom fler möjligheter att erbjuda eleverna modersmålsundervisning men förslaget innebär inte någon ökad skyldighet.

För en del huvudmän kan möjligheten till fjärrundervisning på entreprenad komma att innebära minskade kostnader jämfört med att anordna undervisning inom ramen för den egna organisationen, då lärarna kan användas mer effektivt. Fjärrundervisning får dock inte användas som ett led i att minska kostnaderna för undervisningen enligt regeringens bedömning i propositionen om fjärrundervisning.¹

För att täcka kostnader för modersmålsundervisning ska de enskilda huvudmännen få ett s.k. tilläggsbelopp från varje berättigad elevs hemkommun (se avsnitt 3.4.1). Detta tilläggsbelopp bedöms i huvudsak kunna motsvara kostnaden som huvudmannen får när en entreprenör anlitas. Det kommer att stå en enskild fritt att begära vilket pris den vill när den erbjuder en undervisningstjänst, men en kommun eller ett landsting kommer inte att få ta ut en större avgift än en som motsvarar deras kostnad. Därigenom är det även utredningens bedömning att vårt förslag inte kommer att medföra någon nettointäkt för huvudmännen när de utför en entreprenad.

¹ Prop. 2014/15:44, s. 12 och 14.

För studiehandledning på modersmål gäller att skolan ska ge en elev extra anpassningar inom ramen för ordinarie undervisning eller särskilt stöd utifrån individens behov. I fråga om studiehandledning på modersmål finns det inte någon möjlighet att avstå ifrån att anordna detta, med hänvisning till att personal saknas (som det gör för modersmålsundervisning). En kostnad för studiehandledning har således redan uppstått. Vårt förslag i den delen handlar om att underlätta för huvudmannen genom att denne får fler möjliga vägar att uppfylla den redan lagstadgade skyldigheten.

Ska modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet kunna bedrivas som fjärrundervisning krävs att den tekniska utrustningen fungerar och att lärare, handledledare och elever alla har kompetens för att hantera denna. Detta gäller oavsett om fjärrundervisning bedrivs inom den egna organisationen, som är tillåtet redan i dag, eller på entreprenad, som vi föreslår. Att våra förslag handlar om nya möjligheter, inte nya skyldigheter, medför att det dock inte finns några krav på investeringar i ny teknik för en huvudman om denne önskar att undervisningen ska bedrivas i form av fjärrundervisning. Samtidigt kan sådana eventuella investeringar resultera i minskade kostnader på längre sikt för huvudmännen.

Sammanfattningsvis anser utredningen att förslaget för huvudmännen främst innebär ökade möjligheter och inga påtvingade ökade kostnader. Inte heller om huvudmannen väljer att anordna modersmålsundervisning med stöd av de nya möjligheterna torde en ökad kostnad uppstå.

9.3.3 Vinster i välfärden

Under utredningens arbete har också en fråga väckts om huruvida förslagen kan medföra ökade möjligheter till vinstuttag för enskilda fysiska eller juridiska personer. Redan i dag är enskilda huvudmän oförhindrade att göra vinst på sin verksamhet vid fristående skolor. Vår bedömning är att våra förslag varken ökar eller minskar möjligheten till vinstuttag ur välfärden. Detta eftersom den ersättning som skolorna erhåller ska vara beräknad ur ett kommunalt kostnads-perspektiv och det är osannolikt att tjänsten kan överlämnas till en annan huvudman till en lägre kostnad än den ersättning som kommunen lämnar. Enligt skollagen (2010:800) ställs också samma

krav på undervisning som utförs på entreprenad som på undervisning som utförs inom huvudmannens egen organisation. I avsnitt 7.2 har vi även bedömt sannolikheten som liten att det uppstår en utbildningsmarknad med privata utförare som inte är skolhuvudmän. Vår bedömning är därför att vårt förslag kommer att leda till större samarbete mellan offentliga huvudmän och enskilda skolhuvudmän, men att denna lilla del av skolväsendet på entreprenad i sig inte kommer att drivas eller styras särskilt av vinstintresse.

9.3.4 Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningen har i avsnitt 5.3 belyst vikten av att eleverna får möjlighet att utveckla sina språkkunskaper, både i svenska språket och i sitt modersmål om det är något annat än svenska. Om fler elever ges tillgång till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet, med god kvalitet, kan det alltså leda till förbättrade resultat i skolan över huvud taget. Att fullfölja skolan med godkända resultat innebär i sin tur förbättrade möjligheter på arbetsmarknaden. Om vi genom våra förslag bidrar till att fler elever fullföljer grund- och gymnasieskolan kan det följaktligen få positiva samhällsekonomiska konsekvenser.

9.4 Konsekvenser för huvudmännen och skolorna

Utöver de konsekvenser som vi beskriver i avsnitt 9.3.2 innebär förslagen att administrationen för huvudmännen och enskilda skolor underlättas när avtal kan slutas med andra aktörer om entreprenad. När huvudmännen inte kan anordna undervisning inom den egna organisationen kan det då finnas etablerade samarbeten och avtal att använda sig av, vilket kan utgöra en tidsbesparing och minskade administrativa kostnader.

Utredningen ska också ta ställning till vad förslagen innebär för det fria skolvalet och för elevunderlaget på enskilda skolor och för skolor inom en region. Att modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål kan ges via fjärrundervisning på entreprenad innebär att små huvudmän, som annars kan ha svårt att rekrytera egen personal, nu får en möjlighet att använda sig av

andra utförare för denna del av utbildningen. Detta medför i sin tur att elever inte behöver avstå ifrån att välja en viss skola för att det där saknas möjlighet att läsa elevens modersmål. I regioner där det är svårt att rekrytera personal och/eller få elever som är berättigade till modersmålsundervisning finns det också samordningsvinster att göra.

9.4.1 Konsekvenser för företag

Utredningens förslag kan få effekter av betydelse för vissa företags konkurrensförmåga och villkor i övrigt. De företag som berörs är främst de som är enskilda huvudmän, dvs. verksamma inom skolväsendet som huvudmän, inom någon eller några av skolformerna grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola.

Föregående läsår fanns det närmare 800 enskilda huvudmän för ca 1 300 fristående skolor inom de aktuella skolformerna. Av dessa huvudmän var drygt 50 procent aktiebolag, knappt 30 procent stiftelser eller ideella föreningar samt ungefär 15 procent ekonomiska föreningar. Merparten av de enskilda huvudmännen har endast en skolenhet.²

För mindre företag, sådana som är små enskilda huvudmän, innebär förslagen en lättnad som gör deras villkor mer jämförbara med större huvudmän. En kommun med många invånare eller en enskild huvudman för en större fristående skola har större elevunderlag och därmed lättare att inom den egna organisationen anordna undervisning. Genom att begränsningarna för entreprenad minskas blir det tillåtet för enskilda huvudmän att överlämna modersmålsundervisningen och studiehandledningen på modersmål även till en kommun. Att överlämna till en annan enskild huvudman är redan möjligt, men nu tillkommer dessutom att det blir tillåtet även vid fjärrundervisning. Detta förbättrar också de enskilda huvudmännens möjligheter att rekrytera elever till sina skolor, då samarbete med andra huvudmän blir möjligt och eleverna på så sätt kan erbjudas modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. Utredningen bedömer att tidsåtgången för de

² SOU 2015:82, s. 65 ff. Där finns också mer utförliga beskrivningar av storleksfördelningen för dessa enskilda huvudmän och fristående skolor.

enskilda huvudmännen därmed kommer att minska i och med det nya regelverket.

I fråga om möjliga utförare av entreprenad är det utredningens bedömning att det i dagsläget inte finns någon marknad för sådan säljverksamhet eftersom entreprenadmöjligheterna för företag har varit begränsade. Vår bedömning i avsnitt 7.2 är även att det inte kommer att uppstå någon marknad. Däremot kan det inte uteslutas att enskilda näringsidkare vill tillhandahålla tjänster inom modersmålsundervisning. Utredningens bedömning är dock att offentliga huvudmän inom skolväsendet i första hand kommer att använda sig av den kommande lagstiftningen om offentlig upphandling som möjliggör samarbete utom upphandling i form av Hamburg-samarbeten. Det gör att de inte kommer att vända sig till enskilda vid en entreprenad. Som beskrivet ser vi även många fördelar med sådana samarbeten. I fråga om enskilda huvudmän står det dessa helt fritt att vända sig till enskilda näringsidkare eller till offentliga huvudmän. Däremot är det vår bedömning att även de kommer att vända sig till andra huvudmän, offentliga eller enskilda, i första hand, vilket vi ser som positivt. Den möjlighet som enskilda fysiska och juridiska personer har haft att utföra uppgifter på entreprenad för enskilda huvudmän kvarstår, men som framgår av avsnitt 5.9 vänder sig de flesta enskilda huvudmännen redan i dag till en kommun för modersmålsundervisningen. Vår bedömning är att inga ytterligare förändringar behöver göras, eller bör göras, i syfte att underlätta för företag som inte utgör huvudmän inom skolväsendet.

Möjligheten till entreprenadlösningar är till stor fördel för enskilda huvudmän som bedriver en mindre omfattande verksamhet. Någon särskild hänsyn behöver inte tas till små företag vid reglernas utformning.

Se även avsnitt 7.3 om upphandling.

9.5 Konsekvenser för eleverna

Vi lyfter i utredningen vissa risker med fjärrundervisning och entreprenad ur ett elevperspektiv. För just modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål menar vi emellertid att fördelarna överväger nackdelarna med sådan fjärrundervisning på entreprenad.

Förslagen innebär att huvudmännen har fler möjliga tillvägagångssätt för att anordna modersmålsundervisning, när de inte kan lösa det på egen hand. Genom de ändringar som föreslås kan därmed fler elever ges tillgång till sådan undervisning. Just undervisning i ämnet modersmål är något som huvudmännen annars kan avstå ifrån att anordna om de inte hittar någon lämplig lärare, vilket betyder att elevernas möjlighet till utbildning stärks.

Att främja elevernas modersmålsundervisning går också väl ihop med FN:s barnkonvention, som bl.a. säger att utbildningen ska syfta till att utveckla respekt för barnets egen kulturella identitet, eget språk och egna värden (artikel 29 c).

Vidare innebär förbättrade möjligheter att erbjuda studiehandledning på modersmål att fler elever kan ges sådana extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen och sådant särskilt stöd som de enligt skollagen (2010:800) har rätt till.

Eftersom modersmålsundervisningen är något som bedrivs i liten omfattning, oftast utöver timplanebunden tid, anser vi inte heller att förslagen medför några konsekvenser för skolans socialiserings- och värdegrundsuppdrag. Om studiehandledning på modersmål ges via entreprenad, och eventuellt via fjärrundervisning, innebär det inte heller några negativa konsekvenser eftersom studiehandledningen inte ersätter ordinarie undervisning utan kompletterar denna.

9.6 Konsekvenser för lärarna

Enligt utredningens direktiv ska vi också beskriva vilka konsekvenser våra förslag får för lärares arbetsuppgifter och arbetstid. Utredningen bedömer att omfattningen av fjärrundervisning kommer att öka eftersom det blir möjligt att kombinera med entreprenad. För den som undervisar via fjärrundervisning medföljer vissa extra arbetsuppgifter, såsom kontakt med den eller de handledare som är närvarande i den eller de lokaler där eleverna finns. Det handlar både om att förbereda handledaren på vad som ska tas upp under lektionen och om att få återkoppling efteråt. Det merarbetet, jämfört med om närundervisning i stället hade bedrivits, vägs dock upp av att läraren inte behöver transportera sig till olika skolor i samma utsträckning utan kan förbli på en och samma plats.

Dessutom innebär förslagen fördelar för modersmåslärare genom att nya entreprenadbestämmelser gör det möjligt för en lärare att anställas på heltid hos en arbetsgivare, som sedan tecknar avtal med andra skolhuvudmän om att utföra undervisningen åt dem. Det gör modersmåsläraryrket mer attraktivt eftersom det inte längre blir lika nödvändigt att pussla ihop flera tjänster hos olika arbetsgivare för att sammanlagt kunna fylla en heltidstjänst.

Naturligtvis kan det finnas lärare som också är tveksamma till att bedriva fjärrundervisning och det är då viktigt att huvudmannen stöttar läraren, t.ex. genom viss fortbildning.

Som nämns ovan (se 9.3.1) kan det finnas behov av statliga fortbildningsinsatser, vilket utredningen avser att återkomma till.

9.7 Andra konsekvenser

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för några andra uppräknade aspekter ska konsekvenserna i dessa avseenden också anges i betänkandet enligt kommittéförordningen. Här beskriver vi några områden där förslagen kan ha konsekvenser.

Vi vill belysa att förslagen inte har några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. För kommunerna, precis som för de enskilda huvudmännen, är det fortfarande frivilligt att använda sig av entreprenad, inklusive fjärrundervisning på entreprenad.

En annan positiv följd av förslagen är att tillgången till dessa verksamheter kan öka i delar av landet där det i dag är svårt att rekrytera modersmåslärare och studiehandledare. Genom fjärrundervisning på entreprenad kan kompetens som finns på annat håll i landet utnyttjas för att erbjuda offentlig service på fler ställen.

En mycket stor del av de nyanlända eleverna i högstadie- och gymnasieåldern är pojkar och generellt presterar pojkar sämre än flickor i skolan. Att vi förbättrar möjligheterna att få studiehandledning på modersmålet, som extra anpassning eller särskilt stöd, kan innebära positiva effekter för jämställdheten.

När vi framöver ska utreda de mer generella frågorna i direktiven om att utföra undervisning åt andra skolhuvudmän och om distansundervisning kommer vi att ta hänsyn till krav på exempelvis tekniska lösningar och användarnas tekniska kompetens.

Dessa frågor kommer även att analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv.

Enligt kommittéförordningen ska vi, om förslagen har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, även redovisa konsekvenserna i det avseendet. Förslagen har inga direkta effekter, men skulle – något långsökt – kunna ha en liten indirekt positiv effekt eftersom skolframgångar minskar risken för kriminalitet.

Slutligen innebär förslagen förbättrade möjligheter att nå de integrationspolitiska målen. Att alla ska ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter underlättas genom att eleverna kan få ökad tillgång till språkundervisning och stöd som innebär att fler elever når de kunskapskrav som minst ska uppnås.

9.8 Ikraftträdande

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2016. Detta motiveras med att så snabbt som möjligt kunna förbättra situationen för huvudmännen. Eftersom förslagen innebär nya möjligheter, inte nya skyldigheter, bör detta vara möjligt. Några övergångsbestämmelser behövs därför inte heller.

10 Författningskommentarer

10.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

23 kap. Entreprenad och samverkan

1 §

En huvudman får enligt bestämmelserna i detta kapitel med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med någon annan om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag (entreprenad).

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) om anknäytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar hindrar inte att en kommun eller ett landsting genom ett avtal enligt första stycket utför uppgifter åt en annan huvudman inom skolväsendet.

De bestämmelser som finns för en utbildning eller en annan verksamhet enligt denna lag ska med de undantag som anges i detta kapitel gälla även vid entreprenad.

Paragrafen innehåller bestämmelser om entreprenad och om viss kommunal befogenhet vid entreprenad inom skolväsendet. I definitionen av entreprenadavtal har tidigare angetts vilka som fick sluta avtal om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet på entreprenad. För att öppna upp den möjligheten till en större krets har definitionen formulerats om.

Av det första stycket följer att den som är huvudman får med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med någon annan om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen. Detta kallas för entreprenad. Entreprenad får dock bara ingås enligt bestämmelserna i kapitlet, vilket innebär att det även

krävs en uttrycklig bestämmelse i kapitlet som tillåter att uppgifter får överlämnas på entreprenad.

Vem som utgör en huvudman följer av 2 kap. Att huvudmannaskapet bibehålls innebär att huvudmannen har kvar ansvaret för utbildningen trots att någon annan utför entreprenaden. Det vill säga att huvudmannen ansvarar fortfarande för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. Med begreppet "någon annan" avses detsamma som i 5 §, dvs. att det inte är begränsat till någon särskild utöver att denne ska utgöra en fysisk eller juridisk person. Vad "uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag" omfattar är i huvudsak undervisning, men det kan även innefatta skolmåltider och skolskjuts. Däremot faller exempelvis lokalvård utanför ramarna för skollagen och därmed även entreprenadbestämmelserna. Entreprenad av lokalvård är således inte begränsad av skollagen.

Det *andra stycket* är nytt och innebär att även en kommun eller ett landsting får utföra uppgifter som följer av ett avtal enligt första stycket. Bestämmelsen innebär att det införs ett undantag från det krav på anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar som framgår av 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Genom bestämmelsen får således även en kommun eller ett landsting utföra uppgifter inom skolväsendet även mot andra än kommunens eller landstingets medlemmar eller utföra samma uppgifter även om de inte har anknytning till kommunens eller landstingets geografiska område. Bestämmelsen medför således även en befogenhet för en kommun eller ett landsting att engagera sig i sådan näringsverksamhet inom skolväsendet.

Det nya *tredje stycket* motsvarar andra stycket enligt bestämmelsens tidigare lydelse.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3–6.3.2 och 7.1.

2 §

Inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. får uppgifter överlämnas på entreprenad *till en enskild fysisk eller juridisk person.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppgifter som får överlämnas på entreprenad inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap.

Ändringen innebär att det av paragrafen framgår att uppgifter inom de angivna skolformerna endast får överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person. Ändringen har gjorts som följd av den förändrade lydelsen av 1 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.4.

3 §

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter *överlämnas på entreprenad till en kommun, ett landsting eller en enskild fysisk eller juridisk person om uppgifterna avser*

1. *modersmålsundervisning, eller*
2. *studiehandledning på modersmålet.*

Inom gymnasieskolan får uppgifter som avser undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person.

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter som inte är hänförliga till undervisningen överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka uppgifter som får överlämnas på entreprenad inom skolformerna grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan.

Första stycket är nytt och gäller grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Bestämmelsen innebär att uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet inom dessa skolformer får överlämnas på

entreprenad till en kommun, ett landsting eller en enskild fysisk eller juridisk person. Tidigare har det endast funnits möjligheter för en enskild huvudman att överlämna modersmålsundervisning på entreprenad till en annan enskild fysisk eller juridisk person.

Med studiehandledning på modersmålet avses stöd som kan ges i form av extra anpassning eller som särskilt stöd enligt 3 kap. 5 a–12 §§ skollagen (2010:800), 5 kap. 4 § skolförordningen (2011:185) och 9 kap. 9 § gymnasieförordningen (2010:2039).

Andra stycket motsvarar den tidigare lydelsen av 4 § första stycket.

Tredje stycket motsvarar den tidigare lydelsen av 3 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.2 och 6.4.4.

4 §

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter som avser fjärrundervisning överlämnas till staten på entreprenad. *Inom dessa skolformer får uppgifter som avser fjärrundervisning även överlämnas till en annan huvudman om fjärrundervisningen avser sådana uppgifter som anges i 3 § första stycket.*

Paragrafen, som delvis motsvarar den tidigare lydelsen av 4 § tredje stycket, innehåller bestämmelser om de enda situationer när uppgifter som avser fjärrundervisning får överlämnas på entreprenad.

Av bestämmelsen följer inledningsvis att uppgifter som avser fjärrundervisning inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får överlämnas på entreprenad till staten. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av ett bemyndigande i 29 kap. 22 a § skollagen utsträcka eller begränsa denna möjlighet för staten att utföra entreprenad genom fjärrundervisning. Detta har regeringen även gjort i 5 a kap. 5 § skolförordningen (2011:185) och 4 a kap. 5 § gymnasieförordningen (2010:2039).

Paragrafens andra del är ny och innebär att uppgifter som avser fjärrundervisning inom samma skolformer även får överlämnas till en annan huvudman om fjärrundervisningen avser sådana uppgifter som anges i 3 § första stycket, dvs. modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet. Bestämmelsen innebär därför att den möjlighet till entreprenad som framgår av 3 § första stycket

dessutom får förenas med fjärrundervisning, dock endast om utföraren av entreprenaden också är en huvudman.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.4. och 6.5.

5 §

Om det finns särskilda skäl får regeringen efter ansökan av en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman i andra fall än som anges i 2 §, 3 § *första och andra stycket* eller 4 § medge att kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen får överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad.

Paragrafen ger regeringen möjlighet att låta ytterligare ämnen eller utförare omfattas av entreprenad. Regeringen fattar då beslut om detta i ett enskilt fall. Bestämmelsens tillämpningsområde har vidgats jämfört med tidigare innebörd. Detta eftersom 1 § numera tillåter en kommun, ett landsting eller staten att vara utförare av en entreprenad. Däremot kan inte regeringen med stöd av detta bemyndigande fatta beslut om de beställare och utförare respektive de ämnen som lagstiftaren uttryckligen har tagit ställning till i andra bestämmelser i kapitlet.

Bestämmelsen har även författningstekniskt ändrats för att möta de nya förutsättningarna för entreprenad i 2–4 §§.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.2.

6 §

Om en *huvudman* överlämnar uppgiften att bedriva undervisning på entreprenad, får *huvudmannen* överlämna den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgift.

En kommun eller ett landsting får när det gäller kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna överlämna även den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om begränsningar när det gäller överlämnande av rektorsuppgifter som innefattar myndighetsutövning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överlämnande av myndighetsutövning i vissa fall. Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning, såsom betygssättning, får enligt 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen endast överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person med stöd av lag. Denna bestämmelse skapar ett sådant lagstöd.

Ändringen av paragrafen i *första stycket* innebär att alla typer av huvudmän som överlämnar uppgiften att bedriva undervisning på entreprenad även får överlämna den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgift. Ändringen har införts till följd av att det av 1 § följer att alla typer av huvudmän som utgångspunkt ska kunna överlämna uppgifter på entreprenad.

Ändringen i *andra stycket* är endast språklig.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.5.

7 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om entreprenader enligt 2 § och om sådan undervisning *och studiehandledning* på entreprenad som avses i 3 § *första och andra stycket och 4 och 5 §§*.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om entreprenader.

Ändringen av paragrafen innebär att bemyndigandet, utöver vad som tidigare har gällt, nu även täcker de nya möjligheterna till entreprenad som framgår av 3 och 4 §§.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.3.

Referenslista

Lagar

Regeringsformen.

Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Skollag (1985:1100).¹

Förvaltningslag (1986:223).

Köplag (1990:931).

Kommunallag (1991:900).

Lag (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan.²

Socialtjänstlag (2001:453).

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling.

Konkurrenslag (2008:579).

Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Språklag (2009:600).

Skollag (2010:800).

Bibliotekslag (2013:801).

¹ Upphävad genom lag (2010:801) om införande av skollagen (2010:800).

² Upphävad genom lag (2010:801) om införande av skollagen (2010:800).

EU-rätt

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster.

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

Kommissionens meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, 2012/C 8/02.

Kommissionens meddelande Med anknytning till meddelandet "En inre marknad för framtidens Europa" KOM(2007)724.

Förordningar och föreskrifter

Förordning (1996:1206) om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet.³

Kommittéförordning (1998:1474).

Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.
Gymnasieförordning (2010:2039).

Skolförordning (2011:185).

Förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

Förordning (2013:69) om försöksverksamhet med ökad undervisningstid i svenska eller svenska som andraspråk för nyanlända elever i grundskolan.

Förordning (2015:481) om försöksverksamhet med fjärrundervisning.

Förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (SKOLFS 2010:37).

Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram (SKOLFS 2014:40).

³ Upphävd genom skolförordning (2011:185).

Rättsfall

Kammarrätten i Göteborgs dom av den 10 juni 2014 i mål nr 2724-13.

EU-domstolens dom i kommissionen mot Tyskland [Hamburg], C-480/06, EU:C:2009:357.

Internationella överenskommelser

FN:s *allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna*.

FN:s *konvention om barnets rättigheter* (barnkonventionen).

FN:s *konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*.

Propositioner och lagrådsremisser

Proposition 1991/92:95 *om valfrihet och fristående skolor*.

Proposition 1992/92:230. *Valfrihet i skolan*.

Proposition 1995/96:200. *Fristående skolor m.m.*

Proposition 2004/05:17. *Kommunal medverkan i landstingens sjuktransporter*.

Proposition 2008/09:21. *Kommunala kompetensfrågor m.m.*

Proposition 2008/09:171. *Offentliga bidrag på lika villkor*.

Proposition 2008/09:231. *Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.*

Proposition 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Proposition 2013/14:112. *Villkor för fristående skolor m.m.*

Proposition 2013/14:118. *Privata utförare av kommunal verksamhet*.

Proposition 2014/15:44. *Möjligheter till fjärrundervisning*.

Proposition 2014/15:45. *Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång*.

Lagrådsremiss (Fi2015/03199/OFA/UR). *Nytt regelverk om upphandling*.

Riksdagens utskottsbetänkanden

Betänkande 2014/15:UbU3. *Möjligheter till fjärrundervisning.*

Övrigt från regeringen och Utbildningsdepartementet

Promemoria *Distansundervisning för elever bosatta i Sverige*. 2010-09-27. Dnr U2010/5616/G.

Regeringens beslut angående *Ansökan om medgivande att överlämna undervisning i skolväsendet på entreprenad*. Dnr U2012/1443/S.

Regeringens beslut angående *Ansökan om dispens enligt skollagens 23 kap. 5 § om att överlämna undervisning på entreprenad*. Dnr U2013/2125/GV.

Dir. 2015:37. *Tilläggsdirektiv till Skolkostnadsutredningen (U 2014:14). Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens skolverk*. Dnr U2015/04701/S.

Statens offentliga utredningar (SOU)

SOU 2012:76. *Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning.*

SOU 2013:53. *Privata utförare - kontroll och insyn.*

SOU 2014:13. *En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår.*

SOU 2015:81. *Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola.*

SOU 2015:82. *Ökad insyn i fristående skolor.*

Skolverket

Skolverket (2004). *Elever med utländsk bakgrund*. Dnr 75-2004:545.

Skolverket (2008). *Med annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet*. Rapport 321.

Skolverket (2008a). *Distansundervisning för elever i grundskola och gymnasieskola.*

- Skolverket (2011). Stödmaterial *Att främja nyanlända elevers kunskapsutveckling – med fokus på samverkan, organisation samt undervisningens utformning och innehåll.*
- Skolverket (2014). *Behovsinventering inför kompetensutvecklingsinsatser för kartläggning av nyanländas kunskaper.*
- Skolverket (2015). *Slutbetyg i grundskolan, våren 2015.* PM 2015-09-30. Dnr 5.1.1- 2015:1103.
- Skolverket (2015a). *Redovisning av plan för genomförande av insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska.* Redovisning av regeringsuppdrag. Dnr 2015:779.
- Skolverket. *Ansökan om deltagande i försöksverksamhet med fjärrundervisning.* Beslut 2015-11-27. Dnr 2015:1455.
- Skolverket. *Ansökan om deltagande i försöksverksamhet med fjärrundervisning.* Beslut 2015-11-30. Dnr 2015:1456.
- Skolverket. *Begäran om omprövning av beslut om deltagande i försöksverksamhet med fjärrundervisning.* Beslut 2015-12-10. Dnr 2015:1540.
- Skolverket (2016). *Nyanlända – aktuell statistik november 2015.* PM 2016-01-11.
- Skolverket (2016a). *Skolverkets Allmänna råd med kommentarer, Utbildning för nyanlända elever.*
- Skolverkets statistik. www.skolverket.se/statistik-och-utvardering.

Skolinspektionen

- Skolinspektionen (2014). Kvalitetsgranskning *Utbildningen för nyanlända elever*. Rapport 2014:03.
- Skolinspektionen (2014a). *Beslut efter tillsyn i Kramfors kommun*. Dnr 43-2013:4985.
- Skolinspektionen (2015). *Utbildning för asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd. Riktad tillsyn i 30 kommuner*. Dnr 401-2014:2380.
- Skolinspektionen (2015a). Kvalitetsgranskning *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*. Rapport 2015:02.
- Skolinspektionens skrivelse. *Angående regleringen av huvudmäns möjlighet att använda entreprenad i förhållande till undervisning*. Dnr 09-2015:5455. Regeringskansliets dnr U2015/03816/GV.

Övrigt

- Bunar (red) (2015). *Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) (2014). *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Rapport 2014:25.
- Migrationsverkets statistik, Inkomna ansökningar om asyl, 2015.
- Myndigheten för skolutveckling (2004). *Kartläggning av svenska som andra språk*.
- Sveriges Kommuner och Landstings och Friskolornas riksförbunds skrivelse. *Tillåt entreprenad inom försök med fjärrundervisning*. Regeringskansliets dnr U2015/03742/GV.
- Vetenskapsrådet (2010). *Nyanlända och lärande – en forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan*. Vetenskapsrådets rapportserie 6:2010.
- Vetenskapsrådet (2012). *Flerspråkighet – en forskningsöversikt*. Vetenskapsrådets rapportserie 5:2012.
- Wehlander (2015). *Vem är rädd för SGEI? Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i EU-rätten med en fallstudie om sociala tjänster i svenska valfrihetssystem*. Umeå universitet.

Kommittédirektiv 2015:112

Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad

Beslut vid regeringssammanträde den 12 november 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur skolhuvudmän för grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska ges ökade möjligheter att dels ingå avtal med andra skolhuvudmän om att utföra undervisning, dels i vissa fall använda undervisningsformer som medger ett mer flexibelt sätt att erbjuda utbildning. Syftet är att öka möjligheterna för skolhuvudmän att erbjuda den undervisning som elever har behov av och att ge alla elever en likvärdig tillgång till utbildning.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur skolhuvudmän genom fjärrundervisning på entreprenad eller på annat sätt kan ges ökade möjligheter att erbjuda elever modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål,
- ta ställning till om skolhuvudmän ska ges ökade möjligheter att erbjuda elever undervisning i svenska som andraspråk genom fjärrundervisning på entreprenad,
- föreslå under vilka förutsättningar skolhuvudmän, eller i vissa fall andra aktörer, i övrigt bör ges ökade möjligheter att utföra undervisning åt andra skolhuvudmän,

- utreda om distansundervisning inom vissa skolformer bör regleras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget under första och andra punkten ska redovisas senast den 12 februari 2016. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 30 maj 2017.

Skolhuvudmäns möjligheter att erbjuda elever undervisning

Svårigheter att erbjuda viss undervisning

Skolhuvudmän kan inom sin befintliga organisation och verksamhet ha svårt att erbjuda elever den undervisning som de enligt skollagen har rätt till eller som enskilda individer har behov av.

Antalet nyanlända elever i Sverige har ökat kraftigt och mycket tyder på fortsatt höga nivåer. Asylsökande och vissa andra elever har inte skolplikt, men de har rätt att gå i skolan och utbildningen ska vara likvärdig den som andra elever får. Det är elevens vistelsekommun som ansvarar för att anordna lämplig utbildning. Den starkare rätt till modersmålsundervisning som tillkommer de nationella minoriteterna ger också ett ökat elevunderlag som efterfrågar sådan undervisning. Skolhuvudmän har i dag svårt att rekrytera modersmålslärare, studiehandledare i modersmål och lärare i svenska som andraspråk till sin egen organisation. Samtidigt har behovet av undervisning i ett antal olika modersmål, studiehandledning på modersmål och undervisning i svenska som andraspråk ökat.

Skolor i glesbygdsområden kan ha svårt att tillgodose behovet av behöriga lärare eller att organisera undervisningen på grund av sviktande elevunderlag. Det finns också elever som kan ha behov av att undervisning anordnas på ett annat sätt än som skolförlagd utbildning.

Undervisning på entreprenad

Det finns i dag begränsade möjligheter för skolhuvudmän inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan att erbjuda elever undervisning som anordnas av en annan skolhuvudman. Regler om entreprenad finns i 23 kap. skollagen (2010:800). Med entreprenad avses att en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman med bibehållet huvudmannaskap uppdrar åt en enskild fysisk eller juridisk person för kommunens, landstingets eller den enskilda huvudmannens räkning att utföra uppgifter inom utbildning (23 kap. 1 § skol skollagen). Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får en enskild huvudman överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad. Inom gymnasieskolan får uppgifter som avser undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil överlämnas på entreprenad. Endast staten får utföra uppgifter som avser fjärrundervisning på entreprenad. Av bestämmelserna i 23 kap. skollagen följer bl.a. att kommunala skolhuvudmän inte kan ingå entreprenadavtal för att utföra uppgifter som avser undervisning åt en annan skolhuvudman.

Fjärrundervisning

Det är en grundläggande princip i skollagen att alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet samt att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 8 och 9 §§). Undervisning definieras som sådana målstyrda processer som under ledning av lärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden (1 kap. 3 § skollagen). Utgångspunkten för undervisning är därför att lärare och elev har kontinuerlig kontakt med varandra för att genomföra skolans värdegrundsuppdrag, grundskolans tillsynsansvar samt för att tillhandahålla en likvärdig utbildning.

Fjärrundervisning kan vara ett sätt att öka tillgången till utbildning och likvärdig utbildning genom att göra det möjligt att erbjuda undervisning av en behörig lärare i ämnen och kurser som annars inte skulle ha kunnat anordnas. Med fjärrundervisning avses

interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där lärare och elever är åtskilda i rum men inte i tid (1 kap. 3 § skollagen). Närmare regler om fjärrundervisning finns i 5 a kap. skolförordningen (2011:185) och 4 a kap. gymnasieförordningen (2010:2039). En huvudman kan bedriva fjärrundervisning inom den egna organisationen om det saknas en legitimerad och behörig lärare eller om elevunderlaget är otillräckligt. För närvarande får fjärrundervisning anordnas i modersmål, studiehandledning på modersmålet, moderna språk, samiska i sameskolan, integrerad samisk undervisning i grundskolan och i teckenspråk. Regeringen har vidare beslutat om en försöksverksamhet under perioden augusti 2015–juni 2018 där deltagande huvudmän inom den egna organisationen får bedriva fjärrundervisning utan begränsning av ämnen. Statens skolverk har fått i uppdrag att utvärdera verksamheten (U2015/04701/S).

Riksdagens tillkännagivande

Vid beslut om propositionen Möjligheter till fjärrundervisning (prop. 2014/15:44) tillkännagav riksdagen bl.a. att regeringen bör tillsätta två utredningar om utökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet och fjärrundervisning på entreprenad samt generellt se över entreprenadbestämmelserna i 23 kap. skollagen (bet. 2014/15:UbU3, rskr. 2014/15:141).

Enligt Utbildningsutskottet finns det skolor med uppenbara behov av fjärrundervisning på entreprenad, bl.a. för att kunna erbjuda elever modersmål och studiehandledning på modersmålet. Det är enligt utskottet brådskande att bl.a. dessa skolhuvudmän får möjlighet att erbjuda adekvat undervisning. Utskottet anser att en lämplig väg framåt är att inrätta en försöksverksamhet med fjärrundervisning i modersmål och studiehandledning på modersmål. Utskottet bedömer att en sådan försöksverksamhet skulle kunna genomföras inom ramen för dagens definition av entreprenad, dvs. att fjärrundervisningen kan överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person. Utskottet påpekar att innan en sådan försöksverksamhet kan inrättas behöver ett förslag tas fram och beredas. Enligt utskottet torde detta vara ett mindre omfattande arbete än den föreslagna utredningen om en generell över-

syn av entreprenadbestämmelserna och därför anser utskottet att två olika utredningar bör tillsättas (bet. 2014/15:UbU3 s. 18).

Sedan riksdagen gjorde sitt tillkännagivande har behovet av modersmåslärare och studiehandledning på modersmålet ökat p.g.a. det stora antalet flyktingar som har kommit till Sverige. Vidare får det antas att behovet kommer att kvarstå under lång tid framöver. Om en försöksverksamhet ska inrättas behöver, som utskottet har påpekat, ett förslag beredas. Vidare bör försöksverksamheten genomföras och utvärderas innan permanenta regler föreslås. Regeringen anser att ett sådant förfarande kommer att fördröja möjligheten att införa nya eller reviderade permanenta bestämmelser om fjärrundervisning på entreprenad i modersmål och studiehandledning på modersmål för samtliga huvudmän. På grund av regeringsformens krav på beredningsunderlag kan bestämmelser om försöksverksamhet inte heller införas påtagligt snabbare än permanenta bestämmelser. Dessutom är det angeläget att även kommuners möjligheter att vara utförare av fjärrundervisning åt t.ex. en annan kommun snarast utreds.

Regeringen bedömer att de två frågorna som enligt riksdagens tillkännagivande ska utredas ligger nära varandra och att det är ändamålsenligt att samla båda uppdragen inom en och samma utredning. Regeringen anser dock, i likhet med riksdagen, att det är angeläget att frågan om utökade möjligheter till fjärrundervisning på entreprenad i modersmål och studiehandledning på modersmål utreds skyndsamt. Detta kan uppnås genom att en utredning får i uppdrag att både utreda denna fråga och att göra en generell översyn av entreprenadbestämmelserna, om förslag i den förstnämnda frågan lämnas i ett delbetänkande. Som närmare utvecklas nedan anser regeringen vidare att det i detta sammanhang även bör utredas om distansundervisning, som i dag är en oreglerad form av undervisning, bör regleras.

Hur kan skolhuvudmän ges ökade möjligheter att erbjuda modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål?

Enligt skollagen ska elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska erbjudas modersmålsundervisning om detta språk är det dagliga umgängesspråket i hemmet och eleven har

grundläggande kunskaper i språket. Sedan den 1 juli 2015 gäller inte något av dessa krav för en elev som tillhör någon av de nationella minoriteterna finska, meänkieli, samiska, romani chib och jiddisch. En sådan elev ska erbjudas modersmålsundervisning.

Motsvarande regelverk gäller för elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan men med vissa begränsningar.

När det gäller andra elever än elever som tillhör en nationell minoritet, är en huvudman i samtliga ovan nämnda skolformer bara skyldig att anordna modersmålsundervisning om minst fem elever som ska erbjudas modersmålsundervisning i språket önskar sådan undervisning och det finns en lämplig lärare (10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 §, 13 kap. 7 §, 15 kap. 19 § och 18 kap. 14 § skollagen, 5 kap. 10 § skolförordningen [2011:185] och 4 kap. 18 och 19 §§ gymnasieförordningen [2010:2039]). När det gäller en elev som tillhör en nationell minoritet och som önskar modersmålsundervisning i minoritetsspråket är huvudmannen skyldig att anordna sådan undervisning om det finns en lämplig lärare.

I undervisningen i modersmål ska eleverna ges möjlighet att utveckla kunskaper i och om sitt modersmål på ett sätt som stärker deras identitet och förmåga att samspela med andra och som underlättar språkutveckling och lärande inom andra områden.

Studiehandledning på modersmålet är en stödinsats. Bestämmelserna i skollagen om rätt till extra anpassning inom ramen för den ordinarie undervisningen och särskilt stöd (3 kap. 5 a och 8 §§) gäller för alla elever. Syftet med studiehandledning på modersmålet är att använda elevens modersmål som ett redskap för att ge eleven förutsättningar att klara kraven i skolans olika ämnen. Studiehandledning på modersmål ska bedrivas utifrån den enskilda elevens behov och kan därför variera i utformning, omfattning och tid.

Det råder brist på modersmålslärare och studiehandledare i modersmål. På en skolenhet kan det finnas behov av modersmålslärare i flera olika språk. En lärartjänst i modersmål kan omfatta ett fåtal timmar per vecka eller vara förlagd till flera olika skolenheter.

Enskilda huvudmän inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan har möjlighet att överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person (23 kap. 1 och 4 §§ skollagen). En kommunal skolhuvudman kan varken överlämna uppgifter som

avser modersmålsundervisning på entreprenad eller vara den som utför undervisningsuppgifter åt en annan skolhuvudman.

En skolhuvudman kan inom sin egen organisation anordna modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål som fjärrundervisning. Uppgifter som avser fjärrundervisning får endast överlämnas till staten på entreprenad.

Dagens bestämmelser medför således begränsningar i skolhuvudmäns möjligheter att erbjuda elever modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.

Utredaren ska därför

- föreslå hur skolhuvudmän genom fjärrundervisning på entreprenad eller på annat sätt kan ges ökade möjligheter att erbjuda elever modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Ska huvudmän ges ökade möjligheter att erbjuda elever undervisning i svenska som andraspråk genom fjärrundervisning på entreprenad?

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har i en skrivelse till regeringen (A2015/02763/I) påtalat att det råder brist på lärare i svenska som andraspråk. Ämnet svenska som andraspråk är anpassat till att elever ska lära sig det svenska språket samtidigt som de ska inhämta kunskaper i andra ämnen. I grundskolan ska undervisning i svenska som andraspråk, om det behövs, bl.a. anordnas för elever som har ett annat språk än svenska som modersmål och för invandrarelever som har svenska som huvudsakligt umgängesspråk med en vårdnadshavare (5 kap. 14 § skolförordningen). I gymnasieskolan får en elev som har ett annat språk än svenska som modersmål läsa svenska som andraspråk (4 kap. 11 § gymnasieförordningen).

Skolverkets statistik visar att svenska som andraspråk är det skolämne som har lägst andel behöriga lärare. Lärarbristen kan medföra att eleverna inte får den undervisningstid i svenska som andraspråk som de har rätt till, vilket i sin tur kan påverka elevers möjligheter till framgång i skolan.

SKL har framfört till regeringen att kommuner och fristående skolhuvudmän omedelbart bör få möjlighet att anordna svenska som andraspråk som fjärrundervisning på entreprenad. Svenska som andraspråk är, till skillnad från modersmål och andra ämnen som fjärrundervisning kan anordnas i, ett gymnasiegemensamt ämne. I gymnasieskolans språkintröduktion utgör svenska som andraspråk basen i utbildningen och det är också det enda ämne som finns angett i gymnasieförordningens bestämmelser om programmet.

Vid årsskiftet träder nya bestämmelser i kraft som ger grundskolor möjlighet att erbjuda elever en prioriterad timplan där undervisningstiden i ett eller flera ämnen omfördelas till förmån för ämnet svenska eller svenska som andraspråk (9 kap. 4 a § skolförordningen). Syftet är att öka elevens möjlighet att tillgodogöra sig de kunskaper i svenska språket som behövs för att följa och tillgodogöra sig undervisningen i andra ämnen. Läraren i svenska som andraspråk fyller därför en central funktion i nyanlända elevers skolgång och undervisningen ska ge förutsättningar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden.

Det pågår en försöksverksamhet när det gäller fjärrundervisning inom en huvudmans egen organisation utan begränsning till särskilda ämnen, men det behöver klargöras om fjärrundervisning på entreprenad även bör omfatta svenska som andraspråk.

Utredaren ska

- ta ställning till om skolhuvudmän ska ges ökade möjligheter att erbjuda elever undervisning i svenska som andraspråk genom fjärrundervisning på entreprenad, och
- i förekommande fall, föreslå nödvändiga författningsändringar.

Under vilka förutsättningar bör skolhuvudmän och eventuellt andra aktörer ges ökade möjligheter att utföra undervisning åt andra skolhuvudmän?

Det finns undervisning som av olika anledningar är svår för skolhuvudmän att anordna inom sin befintliga organisation. Det kan medföra begränsningar i elevers tillgång till utbildning. Ett exempel är moderna språk, där det råder brist på behöriga lärare. I vissa fall blir elevgrupperna så små att undervisning inte kan

anordnas. Kommuner i glesbygdsområden kan ha problem att anordna undervisning på grund av lärarbrist eller ett litet elevunderlag. Gymnasieskolor kan ha svårt att upprätthålla ett allsidigt utbud av program och inriktningar som svarar mot elevers önskemål om utbildning och arbetsmarknadens behov av arbetskraft.

Möjligheterna för kommuner att bistå varandra i utförandet av olika uppgifter begränsas delvis av lokaliseringsprincipen. Denna princip kommer till uttryck i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) och innebär att kommuner och landsting inte får rikta sig till andra än sina egna medlemmar med sin verksamhet. Dock finns vissa lagreglerade möjligheter att göra avsteg från lokaliseringsprincipen, dels i kommunallagen t.ex. när det gäller bildandet av gemensam nämnd och kommunalförbund, dels i speciallagstiftningen, t.ex. i skollagen.

Ett sätt att öka elevers tillgång till undervisning är att ge skolhuvudmän möjligheter att utföra undervisning åt en annan skolhuvudman. Som nämnts tidigare ger skollagen begränsade möjligheter för skolhuvudmän att med bibehållet huvudmannaskap överlämna vissa uppgifter på entreprenad avseende undervisning i grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Bestämmelserna innebär bland annat att enskilda skolhuvudmän kan anlitas för att utföra viss undervisning åt en annan skolhuvudman. Nuvarande reglering medger dock inte att en kommunal skolhuvudman utför undervisning åt en annan skolhuvudman.

I 23 kap. skollagen regleras vidare förutsättningarna för kommuner, landsting och enskilda huvudmän att sluta samverkansavtal med varandra, exempelvis när det gäller kommunal vuxenutbildning och undervisning i svenska för invandrare. En väsentlig skillnad mellan entreprenad och samverkan enligt 23 kap. skollagen är att vid samverkansavtal överlåter en kommun ansvaret för en viss utbildning, dvs. sitt huvudmannaskap, till en annan huvudman, något som inte alltid är önskvärt.

Myndigheter, organisationer och skolhuvudmän har uttryckt att gällande reglering utgör ett hinder för att kunna erbjuda undervisning i ämnen där det råder brist på lärare, där elevunderlaget är litet eller när skolhuvudmän på olika sätt vill ta hjälp av andra skolhuvudmän för att öka utbudet av utbildningar inom t.ex. grundskolan och gymnasieskolan. SKL, Friskolornas riks-

förbund och Skolinspektionen har i skrivelser till regeringen uppmärksammat frågan om skolhuvudmäns möjligheter att lämna uppdrag och vara utförare åt varandra när det gäller uppgifter avseende undervisning. Det kan dock inte uteslutas att även andra aktörer, t.ex. folkhögskolor, i vissa fall skulle kunna spela en roll i detta sammanhang.

Med entreprenad följer ett upphandlingsförfarande. För kommuner som har etablerat eller önskar etablera ett samarbete med en specifik skolhuvudman kan det därför vara önskvärt att hitta andra avtalslösningar än entreprenad för att kunna utföra undervisning åt varandra.

Utredaren ska därför

- föreslå under vilka förutsättningar skolhuvudmän, eller i vissa fall andra aktörer, bör få utföra undervisning åt andra skolhuvudmän,
- bedöma om bestämmelserna i 23 kap. skollagen om entreprenad och samverkan bör ändras och vid behov föreslå nya ändamålsenliga avtalsformer för skolhuvudmän som avser att ingå avtal med varandra om att utföra uppgifter avseende undervisning, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Bör distansundervisning inom vissa skolformer regleras?

Distansundervisning innebär, till skillnad från fjärrundervisning, att läraren inte undervisar eleverna i realtid. I stället ges undervisningen genom en digital lärplattform där eleverna själva bestämmer när och var de ska utföra sitt skolarbete. I Skolverkets redovisning av regeringsuppdraget Distansundervisning för i Sverige bosatta elever (U2008/04734/GV) konstateras att syftet med distansundervisning är att öka elevens tillgång till utbildning inom skolväsendet.

Distansundervisning som undervisningsform kan vara ett sätt att ge elever tillgång till undervisning som annars inte skulle kunna genomföras. Framför allt gäller det elever som av olika anledningar har svårigheter att delta i skolförlagd undervisning. Det finns i dag goda möjligheter att med hjälp av informations- och kommunikationsteknik bedriva studier på distans. Eftersom sådan undervisning inte ställer krav på var lärare och elever befinner sig rumsligt eller

att de interagerar med varandra i undervisningssituationen ger det möjligheter för elever att själva bestämma när och var studierna ska bedrivas.

Tidigare erfarenheter av distansundervisning visar att undervisningsformen ställer höga krav på att eleven själv tar ansvar för sina studier och att eleven kan kommunicera skriftligt. Exempel på elevgrupper som studerar på distans är elever som vistas utomlands, satsar på en elitidrottskarriär, är placerade för samhällsvård eller av olika anledningar har svårigheter att delta i skolförlagd undervisning.

I skollagen definieras undervisning som lärarledda och målstyrda processer som syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden. Det kan vara svårt att realisera undervisningsuppdraget vid distansundervisning eftersom lärandet tenderar att koncentreras till enbart inhämtande av kunskap. Skolans socialiserings- och värdegrundsuppdrag riskerar att hamna i skymundan.

Frågan om det bör införas en reglering som möjliggör distansundervisning för elever som av medicinska, psykosociala eller andra skäl har behov av att få sådan undervisning under en kortare eller längre period för att inte helt gå miste om undervisning har behandlats i utredningen om utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning (SOU 2012:76). I propositionen *Möjligheter till fjärrundervisning* (prop. 2014/15:44) påtalas vissa tveksamheter kring elevers rättssäkerhet vid distansundervisning, exempelvis när det gäller skolans tillsynsansvar avseende grundskoleelever, garanterad undervisningstid, rätt till stöd samt betygssättning. Samtidigt kan distansundervisning vara ett sätt att tillgodose elevers rätt till utbildning och minska antalet elever som av olika anledningar inte slutför sin grundskoleutbildning eller avbryter sin gymnasieutbildning.

För närvarande pågår en försöksverksamhet med distansundervisning i gymnasieskolan i Torsås kommun (förordningen [2011:682] om försöksverksamhet med distansundervisning i gymnasieskolan i Torsås kommun). Undervisningen sker i huvudsak via internet genom inspelade lektioner och kommunikation i videochattar, vilket också skapar nya möjligheter att använda informations- och kommunikationsteknik (IKT) i utbildningssammanhang och dra nytta av den snabba tekniska utvecklingen.

I dag saknas det bestämmelser i skollagen om distansundervisning. Det finns ett behov av att utreda om distansundervisning i vissa fall ska få vara ett alternativ till reguljär undervisning i grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Utredaren ska därför

- utreda om distansundervisning för elever i grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är ett lämpligt sätt att anordna undervisning,
- i förekommande fall utreda för vilka skolformer, vilka elevgrupper och i vilken omfattning distansundervisning i Sverige kan vara ett lämpligt sätt att anordna undervisning,
- i förekommande fall ta ställning till vilka aktörer som bör få anordna distansundervisning, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Förslagens konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Om förslagen medför krav på att använda informations- och kommunikationsteknik ska utredaren ge en redogörelse för ekonomiska och andra konsekvenser av detta, t.ex. handlingsplaner för hur undervisningen ska genomföras om det uppstår problem med tekniken.

Redogörelsen ska även innehålla en beskrivning av konsekvenser för elevers rätt till likvärdig tillgång till utbildning och vilka övriga konsekvenser förslagen kan få för elever, innefattande elevers rätt till stöd i form av extra anpassningar inom ramen för ordinarie undervisning och särskilt stöd enligt skollagen. Utredaren ska även bedöma konsekvenser för skolans socialiserings- och värdegrunds-uppdrag. Därtill ingår att redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas har ur ett barnrättsperspektiv.

Utredaren ska också analysera konsekvenser för det fria skolalet och om förslagen får konsekvenser för elevunderlaget på enskilda skolor samt för skolor inom en region.

Eventuella konsekvenser för förändringar av lärares arbetsuppgifter och arbetstid ska också belysas, liksom om förslagen medför specifika behov av kompetensutveckling för lärare.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, SKL, Friskolornas riksförbund, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Idéburna skolors riksförbund, aktörer med regionalt utvecklingsansvar och andra berörda myndigheter och organisationer inom bl.a. barnrätts- och funktionshindersområdet, med relevans för uppdraget. Utredaren ska inhämta upplysningar om Skolverkets pågående utvärdering av fjärrundervisning. Utredaren ska även hålla sig informerad om relevanta utredningar, t.ex. Gymnasieutredningen (U 2015:01) och 2015 års Skolkommision (U 2015:03), samt om internationella erfarenheter och lärdomar av distansundervisning.

Uppdraget att lämna förslag på hur skolhuvudmän genom fjärrundervisning på entreprenad eller på annat sätt kan ges ökade möjligheter att erbjuda elever modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål och att ta ställning till om skolhuvudmän ska ges ökade möjligheter att erbjuda elever undervisning i svenska som andraspråk genom fjärrundervisning på entreprenad ska redovisas senast den 12 februari 2016. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 30 maj 2017.

Delbetänkandet får, med undantag av vad som angetts i 22 § kommittéförordningen (1998:1474), överlämnas innan det har tryckts och getts ut i Statens offentliga utredningar (SOU).

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ju.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt
och finansiering av terrorism. Fjärde
penningtvättsdirektivet – samordning
– ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. [8]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]
EU på hemmaplan. [10]
Olika vägar till föräldraskap. [11]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som
resurs. [1]
Höghastighetsjärnvägens finansiering och
kommersiella förutsättningar. [3]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]
Framtid sökes –
Slutredovisning från den nationella
samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i
demokratiuppdraget. [4]
Plats för nyanlända i fler skolor. [9]
Ökade möjligheter till modersmåls-
undervisning och studiehandledning
på modersmål. [12]